

# О практике применения положений международных договоров и национального законодательства, касающихся вопросов охраны окружающей среды\*

**Ж.С. Елюбаев**, президент Казахстанской ассоциации юристов нефтегазовой отрасли (KPLA), управляющий правовой советник Евразийского подразделения компании «Шеврон Интернешнл Эксплорейшн энд Продакшн»

Анализ правотворческой и правоприменительной практики, подготовленный президентом Казахстанской ассоциации юристов нефтегазовой отрасли (KPLA), управляющим правовым советником Евразийского подразделения компании «Шеврон Интернешнл Эксплорейшн энд Продакшн», судьей Верховного Суда РК (в отставке) Ж.С. Елюбаевым, свидетельствует о наличии серьезных проблем в сфере охраны окружающей среды. При этом эти проблемы возникают не только вследствие деятельности природопользователей, но и в результате неэффективной работы государственных органов, общественных институтов, осуществляющих мониторинг за состоянием природной среды.

Охрана окружающей среды является самым актуальным вопросом современности, поскольку планетарное потепление, развивающаяся мировая промышленность, все еще основанная на использовании углеводородных энергетических ресурсов, разрушение озонового слоя атмосферы, все увеличивающиеся объемы хранимых отходов производства и потребления, а также другие виды воздействия на природную среду, требуют четкого и строгого регулирования всей антропогенной деятельности. А надлежащее регулирование этих отношений возможно лишь тогда, когда есть стабильное законодательство и единообразная практика его применения.

Республика Казахстан, как субъект международных отношений, после обретения суверенитета и независимости в числе других стран СНГ присоединилась ко многим международным правовым актам по вопросам охраны окружающей среды и взяла на себя ряд обязательств перед международным сообществом, направленных на рациональное, эффективное и безопасное использование природной среды. Так, например, по состоянию на 1 сентября 2007 г. Республика Казахстан присоединилась, подписала, одобрила и (или) ра-

тифицировала многие важные международные акты по вопросам охраны окружающей среды. Вот некоторые из них:

1. Конвенция Всемирной метеорологической организации от 11 октября 1947 г. (Республика Казахстан присоединилась 18 декабря 1992 г.);
2. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью от 29 ноября 1969 г. (Республика Казахстан присоединилась 4 марта 1994 г.);
3. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, принятая в 1972 г. (Республика Казахстан ратифицировала 29 июля 1994 г.);
4. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 30 ноября 1979 г. (Республика Казахстан присоединилась 23 октября 2000 г.);
5. Венская конвенция об охране озонового слоя, принятая в марте 1985 г. (Республика Казахстан присоединилась 30 сентября 1997 г.);
6. Монреальский Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, принятый

\* © Все исключительные авторские права на данную статью принадлежат Ж.С. Елюбаеву.



в сентябре 1987 г. (Республика Казахстан присоединилась 30 сентября 1997 г.);

7. Поправка к Монреальскому Протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, принятый в июне 1990 г. (Республика Казахстан присоединилась 7 мая 2001 г.);
8. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 г. (Республика Казахстан присоединилась 10 февраля 2003 г.);
9. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г. (Республика Казахстан присоединилась 21 октября 2000 г.);
10. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 г. (Республика Казахстан присоединилась 23 октября 2000 г.);
11. Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г. (Республика Казахстан присоединилась 23 октября 2000 г.);
12. Рамочная конвенция ООН об изменении климата от 11 июня 1992 г. (Республика Казахстан ратифицировала 4 мая 1995 г.);
13. Конвенция о биологическом разнообразии, принятая на Конференции ООН в июне 1992 г. (Республика Казахстан одобрила 19 августа 1994 г.);
14. Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием от 17 июня 1997 г. (Республика Казахстан ратифицировала 7 июля 1997 г.);
15. Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 11 декабря 1997 г. (Указ Президента Республики Казахстан о подписании от 12 марта 1999 г.);
16. Конвенция (Орхусская) о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 г. (Республика Казахстан ратифицировала 23 октября 2000 г.);
17. Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле от 10 сентября 1998 г. (Республика Казахстан ратифицировала 20 марта 2007 г.);

«По всем месторождениям в сфере недропользования, где не исполнены контрактные обязательства во исполнение поручения главы государства, нужно расторгнуть все контракты, (месторождения — Прим. агентства) вернуть обратно в лоно государства и их, как сказал президент, нужно распределить между компаниями «Самрук» и СПК», — подчеркнул К. Масимов.

Как отметил министр энергетики и минеральных ресурсов Сауат Мынбаев, в течение 2007 г. в Казахстане проводился мониторинг по 831 объекту: исполнение финансовых обязательств на 100 % было обеспечено лишь по 454 контрактам, менее 30 % исполнено по 97 контрактам. «Эти 97 контрактов сегодня уже расторгнуты. В адрес еще 182 были направлены уведомления о нарушениях контрактных обязательств и лицензионных условий», — подчеркнул министр.

*Kazakhstan today. 07.02.2008*

#### **По результатам налоговых проверок за два года с крупных недропользователей Казахстана взыскано 8 млрд тенге**

По результатам налоговых проверок за 2005–2007 гг. с крупных недропользователей взыскано 8 млрд тенге. Об этом в ходе заседания коллегии Министерства финансов Республики Казахстан сообщил глава ведомства Болат Жамишев.

«По результатам налоговых проверок за 2005–2007 гг. по крупным недропользователям доначислено налогов, пени и штрафов на сумму свыше 564 млрд тенге», — сказал Б. Жамишев.

«Если принять во внимание, что эта цифра в 2005 г. равнялась 12 млрд тенге, в 2006 г. — 25,3 млрд тенге, то здесь наблюдается колоссальный рост доначислений», — подчеркнул он.

При этом министр отметил, что на сегодня взыскано лишь 8 млрд тенге.

*Gazeta.kz. 08.02.2008*

#### **Казахстан намерен отказаться от СРП при заключении новых контрактов на недропользование**

Казахстан намерен отказаться от соглашений о разделе продукции (СРП) при заключении новых контрактов на недропользование, о чем сегодня в ходе форума работников налоговых органов заявил Премьер-министр Республики Казахстан Карим Масимов.

«По налогообложению недропользователей необходимо в целом предусмотреть увеличение налоговой нагрузки и пересмотреть порядок уплаты налогов. В частности, надо внимательно проработать для вновь заключаемых контрактов по недропользованию вопрос исключения СРП как вида контрактов на недропользование», — сказал К. Масимов.



18. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях от 22 мая 2001 г. (Республика Казахстан ратифицировала 7 июня 2007 г.);
  19. Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря от 4 ноября 2003 г. (Республика Казахстан ратифицировала 13 декабря 2005 г.);
  20. Международная конвенция о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров (Республика Казахстан присоединилась 3 февраля 2004 г.)
- и другие.

Таким образом, Республика Казахстан присоединилась к наиболее важным международным правовым актам, что свидетельствует о приверженности нашего государства к соблюдению международных стандартов в сфере охраны окружающей среды и определенных обязательств перед мировым сообществом, направленных на сохранение природной среды.

Хотелось бы остановиться на некоторых аспектах выполнения Республикой Казахстан своих обязательств по вышеуказанным международным актам. В Республике созданы политическая, законодательная<sup>1</sup> и институциональная основы для активного участия государственных органов, хозяйствующих субъектов, общественных объединений и граждан в решении экологических вопросов. Так, например, политической и законодательной основой реализации многих вышеприведенных международных актов является Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 годы (одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 г. № 1241), где главной целью государственной политики в области экологической безопасности признается обеспечение защищенности природных систем, жизненно важных интересов общества и прав личности от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду.

В целях создания надежной правовой базы для реализации задач по охране окружающей среды Парламент Республики Казахстан принял ряд законодательных актов, каковыми являются Экологический, Водный и Лесной кодексы, законы Республики Казахстан «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «Об экологической экспертизе», «Об охране атмосферного воздуха», «Об особо охраняемых природных

территориях», «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера», «О недрах и недропользовании», «О нефти» и др. Даже Налоговый кодекс Республики Казахстан содержит целую главу (глава 83), предусматривающую обязательную плату за загрязнение окружающей среды.

Правительством Республики Казахстан приняты специальные постановления, которыми утверждены, например: Программа охраны окружающей среды Республики Казахстан на 2005–2007 гг.; План мероприятий на 2007–2009 гг. по реализации Концепции экологической безопасности; Программа борьбы с опустыниванием на 2005–2015 гг. и др.

Министерством охраны окружающей среды Республики Казахстан как компетентным государственным органом, введены в действие многие ведомственные акты, регулирующие отношения в сфере природопользования, часть из которых утверждена Правительством Республики Казахстан (далее — Правительство РК). Среди таких нормативных правовых актов можно назвать следующие:

1. Правила взимания платы за загрязнение окружающей среды (утверждены постановлением Правительства РК от 1 декабря 1998 г. № 1213);
2. Правила ведения мониторинга программ, проектов и мероприятий, связанных с охраной и воздействием на окружающую среду (утверждены приказом министра природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан от 24 августа 1999 г. № 221-П);
3. Правила выдачи, отказа в выдаче, приостановки и аннулирования действия разрешений на природопользование (утверждены постановлением Правительства РК № 1154 от 6 сентября 2001 г., в настоящее время эти правила являются действующими, хотя они представлены к отмене в связи с принятием Экологического кодекса);
4. Методика расчета платы за эмиссии в окружающую среду (утверждены приказом министра охраны окружающей среды РК № 124-П от 27 апреля 2007 г.);
5. Правила проведения общественных слушаний (утверждены приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 7 мая 2007 г. № 135-п);
6. Классификатор отходов (утверждены приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 31 мая 2007 г. № 169-п);

<sup>1</sup> Нормативные правовые акты, на которые делаются ссылки в этой статье, приведены по состоянию на 1 сентября 2007 г.



7. Правила определения целевых показателей качества окружающей среды (утверждены постановлением Правительства РК от 1 июня 2007 г. № 448);
8. Правила выдачи разрешений на импорт, экспорт озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, производство работ с использованием озоноразрушающих веществ, ремонт, монтаж, обслуживание оборудования, содержащего озоноразрушающие вещества (утверждены постановлением Правительства РК № 508 от 18 июня 2007 года);
9. Правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды (утверждены постановлением Правительства РК от 27 июня 2007 г. № 535);
10. Перечень экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности (утверждены постановлением Правительства РК от 27 июня 2007 г. № 543);
11. Перечень загрязняющих веществ и видов отходов, для которых устанавливаются нормативы эмиссий и взимается плата за эмиссии в окружающую среду (утверждены постановлением Правительства РК от 30 июня 2007 г. № 557);
12. Правила ведения государственного реестра участков загрязнения (утверждены постановлением Правительства РК от 3 июля 2007 г. № 566) и др.

Таким образом, существующая правовая база в Республике Казахстан позволяет стране в полной мере соответствовать положениям международных актов по вопросам охраны окружающей среды. Между тем изменение экономической ситуации, принятие новых стратегических документов социально-экономического развития государства, активное участие Казахстана в международном сотрудничестве и необходимость сближения с международными стандартами ставя перед обществом новую задачу глубокого анализа существующей системы охраны окружающей среды, концептуального пересмотра приоритетов экологической политики и целей по обеспечению экологической безопасности.

Например, в рамках реализации Орхусской конвенции необходимо:

- проводить информирование и обучение государственных служащих по основным требованиям и обязательствам государственных органов вопросам охраны окружающей среды;

«Я думаю, что этот вопрос надо закрыть: по тем контрактам, которые уже заключены, Казахстан будет продолжать исполнять свои обязательства, как это отражено в них, по новым контрактам СРП надо исключить», — уточнил он.

«Мы в другое время живем, в особых условиях», — аргументировал необходимость отмены СРП глава Правительства.

Как сообщалось ранее, Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан предложило Правительству отказаться от СРП как модели контрактов на недропользование. Об этом 5 ноября 2007 г. в ходе заседания координационного совета по налогообложению и законодательству ассоциации KazEnergy сообщил начальник управления налогообложения недропользователей Департамента налоговой политики и прогнозов Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан Галымжан Жакупов.

«На данном этапе, когда ведущие нефтяные компании, в том числе иностранные, из числа работающих в Республике, присоединились к Инициативе прозрачности в добывающих отраслях, а также с учетом стратегии вхождения Республики Казахстан в число 50 наиболее конкурентоспособных государств мира Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан было вынесено в Правительство предложение об отказе от СРП как модели контрактов на недропользование», — сказал Г. Жакупов.

*Kazakhstan today. 21.02.2008*

#### **За нарушения требований законодательства в сфере недропользования в доход государства возмещено свыше 1 млрд тенге**

За нарушения требований законодательства в сфере недропользования в доход государства возмещено свыше 1 млрд тенге, передает *Kazakhstan today* со ссылкой на Пресс-службу Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. По информации пресс-службы, прокуратурой Западно-Казахстанской области была проведена проверка соблюдения законности при предоставлении права недропользования и осуществления контроля за исполнением недропользователями контрактных обязательств в деятельности департамента энергетики и коммунального хозяйства, региональной инспекции геологии и недропользования территориального управления «Запказнедра», а также соблюдения недропользователями законодательства Республики Казахстан и лицензионно-контрактных условий.

В ходе проверки были выявлены многочисленные нарушения законности, выражающиеся в несоблюдении порядка заключения контрактов на разведку и (или) добычу полезных ископаемых, продления сроков действия контрактов. Кроме того, не принимались меры к недобросовестным недропользователям. Были выявлены факты незаконного согласования снижения объемов выполнения контрактных обязательств, препятствующие эффективно и рациональному использованию недр, нормальному развитию минерально-сырьевого комплекса в регионе.





- формировать государственные информационные ресурсы для удовлетворения потребностей общественности и отдельных граждан в получении достоверных и полных сведений о состоянии природной среды, особенно в регионах, где имеются крупные производственные мощности;
- создавать информационные банки данных, отражающих реальное состояние окружающей среды;
- создавать общественные институты мониторинга. В связи с этим в качестве положительного примера надо отметить практику проведения общественных слушаний перед реализацией того или иного крупного производственного проекта. Следует приветствовать и инициативу Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан, разработавшего пару лет назад совместно с Центром ОБСЕ специальную памятку по работе с запросами общественности на получение экологической информации. В эту памятку были включены: подробная справочная информация о соответствующих положениях государственной Концепции экологической безопасности и национального законодательства; сведения о распределении функций по работе с экологической информацией между различными государственными органами и организациями; веб-сайты ключевых министерств и ведомств, располагающих экологической информацией.

Орхусская конвенция выполняет чрезвычайно важную роль в Казахстане и в плане реализации конституционного положения, направленного на обеспечение экологических прав граждан. Так, пункт 1 статьи 31 Конституции Республики Казахстан гласит: «...Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека». Орхусская Конвенция, ратифицированная Казахстаном, создает хорошую и постепенно развивающуюся основу для реализации данной конституционной нормы, конкретизируя действия и меры, которые должны приниматься государственными органами в плане улучшения доступа общественности к экологической информации, учета общественного мнения при принятии решений, влияющих на окружающую среду, и облегчения возможностей граждан и неправительственных общественных организаций обжаловать нарушения при-

родоохранного законодательства хозяйствующими субъектами и государственными органами.

Республика Казахстан выполняет свои обязательства, вытекающие и из положений Конвенции о биологическом разнообразии, которые носят глобальный характер. К их числу прежде всего относятся:

- разработка национальных стратегий и программ сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия;
- создание системы особо охраняемых территорий и мер по восстановлению деградировавших экосистем, а также редких видов животных и растений;
- предотвращение интродукции<sup>2</sup> чужеродных видов, могущих угрожать экосистемам, местообитаниям и аборигенным видам флоры и фауны;
- разработка и реализация нормативных актов различного уровня для охраны находящихся в опасности видов и популяций;
- разработка и реализация мер по сохранению ex-situ<sup>3</sup> компонентов биологического разнообразия для создания и поддержания условий, обеспечивающих отсутствие угрозы экосистемам, популяциям и видам;
- использование сохранения ex-situ для восстановления в природе видов, находящихся в опасности.

Казахстанская национальная стратегия по выполнению положений Конвенции о биологическом разнообразии предусматривает сохранение и преумножение всего биологического разнообразия страны. Однако практика, основанная на деятельности государственных органов, хозяйствующих субъектов и отдельных граждан, свидетельствует о распространении незаконного вмешательства в экосистему, отрицательно влияющего на состояние биологического разнообразия. К примеру, это и браконьерский вылов осетровых пород в Каспийском море, на реке Урал и других прилегающих к Каспию водоемах; это и браконьерский отстрел животных, занесенных в Красную книгу; это и бесконтрольное вредное воздействие на земную поверхность, разрушающее растительный покров; это и многомиллиардные объемы выбросов вредных веществ в атмосферу, разрушающих озоновый слой и способствующий планетарному потеплению климата. Трудно привести полный перечень нарушений экосистемы антропогенной деятельностью, воздействующей на природную среду. Однако о таком вредном воздействии на окружающую среду свидетельствуют многочисленные факты нарушений, допускаемых со стороны природопользователей, как хозяйствующих субъектов, так и физических лиц.

<sup>2</sup> В данном случае под «интродукцией» понимается распространение отдельных видов животных или растений в местах, где они раньше не были распространены. См. Интернет-сайт, справочно-информационный портал «Грамота.ру», Русский язык.

<sup>3</sup> Термин «сохранение ex-situ» переводится как «регламентирует и регулирует сбор биологических ресурсов вне их естественных мест обитания».



Нельзя оставить без внимания действия Республики Казахстан по реализации положений Рамочной конвенции ООН об изменении климата, которую наша страна ратифицировала 4 мая 1995 г., а затем, в 1999 г. подписала и Киотский протокол к названной Рамочной конвенции, тем самым взяв на себя определенные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов. Если обратиться к языку цифр<sup>4</sup>, то в Казахстане выбросы парниковых газов, например, в 2002 г. составили 170,2 млн тонн; в 2003 г. — 180,5 млн тонн, что составляет примерно 50% от уровня базового показателя, закрепленного Рамочной конвенцией в 1992 г. (340,6 млн тонн). Присоединение Казахстана к названной Конвенции и Киотскому протоколу позволяет на международном уровне продавать и покупать квоты на выбросы в атмосферу, а также привлекать значительные зарубежные инвестиции для реализации различных экологических проектов. В настоящее время для Республики Казахстан это выгодное международное сотрудничество, поскольку наша страна может, продавая квоты на выбросы парниковых газов другим индустриально развитым странам, привлекать для нужд охраны окружающей среды значительные финансовые средства, однако для этого необходимо ратифицировать Киотский протокол.

Еще один важный межгосударственный акт, о котором нельзя умолчать, — это Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря, одобренная 4 ноября 2003 г. в Тегеране уполномоченными представителями прикаспийских государств. Республика Казахстан ратифицировала эту Рамочную конвенцию 13 декабря 2005 г., что является для нашей страны весьма важным событием, поскольку в настоящее время регион Каспийского моря, в том числе его казахстанская часть, испытывает ряд трудностей, связанных с негативным влиянием нерешенных вопросов.

Так, например, последствия нарушения экологического равновесия, по мнению многих экологов, выражаются в виде прогрессирующей деградации экосистемы прибрежной зоны, ухудшения и изменения среды обитания животных и рыб, сокращения кормовой базы, возникновения препятствий проходу промысловых рыб к местам естественных нерестилищ. Антропогенные факторы воздействия на окружающую среду усиливаются и природными явлениями, присущими данному региону, такими как многолетние, сезонные и кратковременные (сгонно-нагонные) повышения уровня воды. В связи с этим Каспийское море испытывает сложности по ряду параметров,

<sup>4</sup> Из информации Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан.

## События Недропользование

«Как показала проверка, пять недропользователей на протяжении одного года и более выполнили финансовые обязательства по контрактам менее чем на 70 %, а недропользователи ТОО «Богдо-Тас», ТОО «Уралинерт» и ТОО «134» — менее чем на 30 %. Наблюдается пассивная позиция уполномоченных государственных органов, не принимающих решительных и действенных мер по отношению к недобросовестным недропользователям, ограничивающихся формальной перепиской с нарушителем», — сообщили в пресс-службе.

В деятельности 15 недропользователей выявлены нарушения по линии промышленной и экологической безопасности.

По результатам проверки органами прокуратуры области внесено семь представлений об устранении нарушений законности, пять протестов. К дисциплинарной ответственности было привлечено пять человек, в том числе начальник областного департамента энергетики и коммунального хозяйства Г. Дюсембаев и начальник региональной инспекции геологии и недропользования территориального управления «Запказнедра» М. Тналиев. К административной ответственности было привлечено восемь человек с наложением штрафов на сумму 691 тыс. тенге. Приняты меры к расторжению контрактов с недропользователями, не исполнившими контрактные обязательства.

*Kazakhstan today. 20.03.2008*

## Нефтяная отрасль

**Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан и «КазМунайГаз» заключили контракт на разведку участка «Жамбыл» на шельфе Каспия**

Министр энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан Сауат Мынбаев и президент АО «НК «КазМунайГаз» Узакбай Карабалин заключили контракт на проведение разведки в шельфе Каспийского моря участка «Жамбыл».

«Участок «Жамбыл» был выбран в сентябре 2004 г. в рамках программы освоения шельфа Каспийского моря как самый перспективный. Площадь участка 1935 кв. километров, глубина воды 4-9 м. Прогнозные извлекаемые ресурсы по разным оценкам составляют от 120 до 170 млн тонн нефти», — сказал У. Карабалин.

Основными условиями для реализации контракта являются проведение сейсморазведочных работ 2D и бурение двух разведочных скважин на структурах «Жамбыл» и «Жетису». Срок контракта — шесть лет. Контрактом предусмотрено ежегодное финансирование обучения казахстанского персонала на \$ 300 тыс. и социальных проектов в Республике на такую же сумму.

*Казинформ. 27.02.2008*



определяющих биологическую продуктивность и устойчивость экосистемы, тем более в условиях индустриализации всех его частей.

Основными целями Рамочной конвенции являются:

- предотвращение, снижение загрязнения от наземных источников, от деятельности на дне моря и сбросов с судов, иных видов хозяйственной деятельности;
- предотвращение привнесения в море видов-вселенцев с внешних объектов экосистемы;
- обеспечение межгосударственного сотрудничества по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Принимая во внимание то, что в рамках одной статьи практически невозможно осветить все международные акты, к которым в той или иной мере присоединилась Республика Казахстан, перейдем к краткому анализу судебной и иной правоприменительной практики в сфере реализации положений международных актов и национального законодательства.

Так, по данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан<sup>5</sup> за 12 месяцев 2006 г. в производстве казахстанских судов находилось 681 дело, связанное с нарушением законодательства об охране окружающей среды, из них: в районных и приравненных к ним судах — 679 дел и в областных судах — 2 дела. За аналогичный период 2005 г., эти показатели соответственно составляли 621 дело и 16 дел.

Из приведенного количества дел были рассмотрены по существу с вынесением решений районными и приравненными к ним судами: в 2005 г. — 470 дел, а в 2006 г. — 540 дел; областными судами рассмотрено соответственно, в 2005 году — 12 дел, а в 2006 году — 2 дела. Как видно из приведенных цифр, количество судебных дел о нарушениях природоохранного законодательства в прошлом году возросло по сравнению с 2005 г. на 11,1%, что свидетельствует об активизации контрольных функций компетентных органов по вопросам охраны окружающей среды. К сожалению, мы не располагаем судебной статистикой за 2007 г. но, полагаем, что основные показатели

будут примерно такими же, как в вышеуказанные годы.

Дальнейший анализ судебной статистики свидетельствует, что в 2005 г. судами были удовлетворены иски по 287 делам, а в 2006 г. — по 260 делам, что соответствует следующим цифрам — 52,9 % и 53,9 % от общего количества рассмотренных исков с вынесением решения. Этим показателям трудно дать объективную и однозначную оценку. Можно их интерпретировать по-разному. Можно сказать, что более половины исков судами удовлетворяются и расценить это как положительный фактор. Между тем можно прийти к выводу и о том, что почти половина исков была предъявлена необоснованно, а потому они оставлены без удовлетворения. Можно расценить эти цифры как показатель объективности и справедливости

судов. Видимо, человеку, сегодня не представляющему судебную систему, будет некорректно давать какую-либо однозначную оценку этому явлению, од-

нако осмелимся, не претендуя на истину в последней инстанции, дать анализ некоторым вопросам, которые были предметом судебного рассмотрения. Приведем несколько примеров.

Так, специализированным межрайонным экономическим судом Западно-Казахстанской области от 7 мая 2007 г. было отказано в удовлетворении заявления общественного объединения «Экологическое общество «Зеленое спасение». В частности, общество обжаловало действие начальника управления статистики, отказавшего в предоставлении информации по выбросам загрязняющих веществ в атмосферу, осуществляемым совместным предприятием «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.». Свои требования общество заявило в защиту интересов физических лиц, проживающих в пределах санитарно-защитной зоны названного предприятия.

Отказ суда удовлетворить заявление общества был в основном мотивирован тем, что ряд законодательных актов Республики Казахстан, в частности, Закон Республики Казахстан «О государственной статистике», обязывают государственные органы, в том числе органы государственной статистики, соблюдать принципы «сохранности государственных и коммерческих тайн, конфиденциальности первичной статистической информации». Кроме того, суд отметил, что статья 13 вышеназванного Закона гарантирует физическим и юридическим лицам конфиденциальность первичной статистической информации и распространение такой информации осу-

<sup>5</sup> Статистические данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан и аналитические материалы Верховного Суда Республики Казахстан.



ществляется только с их согласия. При этом, экологическую информацию, полученную органами статистики от предприятия «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.», суд расценил как конфиденциальную первичную информацию.

Поскольку это решение вступило в законную силу, не хотелось бы подвергать его сомнению, однако можно высказать несколько своих соображений по поводу справедливости и объективности такого решения и его соответствия положениям международных актов.

Так, если обратиться к положениям Орхусской конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, ратифицированной Республикой Казахстан 11 января 2001 г., и которая является международным актом прямого действия, то трудно назвать решение суда справедливым и объективным. Согласно названной Конвенции, каждая сторона ратифицировавшая ее, обязана «содействовать защите прав каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния». При этом, каждая сторона-участница Конвенции «гарантирует права на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

Эти положения Орхусской конвенции перекликаются с положением, закрепленным в статье 71 Закона Республики Казахстан «Об охране окружающей среды», действовавшим в момент возникновения исследуемых правоотношений, которое гласит, что «сведения о состоянии, загрязнении и оздоровлении окружающей среды, о финансировании (источниках финансирования), о расходовании средств на мероприятия по охране и оздоровлению окружающей среды, состоянии, воспроизводстве и использовании природных ресурсов, воздействиях на окружающую среду, нормировании ее качества и экологических требованиях к хозяйственной и иной деятельности» являются гласными, открытыми и подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

В силу этого обращения общества в компетентный государственный орган о предоставлении информации о выбросах в атмосферу загрязняющих веществ конкретным предприятием, на наш взгляд, являются обоснованными, законными и такое право общества вытекает из положений международного правового акта, который имеет превалирующее значение перед национальным законодательством.

Более того, требования общества были заявлены в интересах граждан, проживающих в пределах санитарно-защитной зоны предприятия-недропользователя.

## Казахстан арестовал счета оператора Карачаганакского месторождения

Консорциум Karachaganak Petroleum Operating (KPO), разрабатывающий нефтегазоконденсатное месторождение Карачаганак на западе Казахстана, в результате нарушения природоохранного и налогового законодательства Казахстана оштрафован на сумму \$ 14,9 млн, казахстанские счета компании арестованы, сообщили в пресс-службе KPO.

«В декабре 2007 г. налоговым комитетом казахстанские счета компании были арестованы, также по решению суда с консорциума предполагается взыскать 1,8 миллиарда тенге.

Расходные операции по банковским счетам компании KPO приостановлены в соответствии с Налоговым кодексом Республики Казахстан за несвоевременное представление налоговой отчетности по статье «Плата за эмиссии в окружающую среду», сообщили в пресс-службе KPO. Кроме того, по решению районного суда, заседание которого состоялось 18 марта, с компании будет взыскано 14,9 млн дол. за выбросы попутного газа в окружающую среду.

Консорциум намерен подать апелляцию на данное решение.

Согласно информации пресс-службы, KPO «не имела возможности представить требуемую документацию в налоговый комитет Бурлинского района в связи с отказом территориального управления ЗКО по охране окружающей среды (ЗКОТУ ООС) согласовать расчеты платежей за выбросы в окружающую среду».

«KPO считает, что компанией были соблюдены все нормативные требования Республики Казахстан в части представления как налоговой, так и экологической отчетности, и намерен отстаивать свою позицию в казахстанских судах», — сообщили в пресс-службе KPO.

Карачаганак с запасами 1,2 млрд тонн нефти и конденсата и более 1,35 трлн кубометров газа является одним из крупнейших действующих нефтегазоконденсатных месторождений в мире.

В 2007 г. KPO увеличил добычу углеводородов на месторождении на 8,7 % — до 133 млн баррелей с 122,37 млн баррелей в 2006 г. На Карачаганаке добывается порядка 49 % всего газа и 18 % всей нефти в Казахстане. На сегодняшний день KPO работает с более чем 700 казахстанскими подрядчиками.

«В настоящее время компанией используются альтернативные способы оплаты счетов подрядчиков», — сообщили в пресс-службе консорциума.

Британская BG и итальянская Eni являются операторами проекта, доля каждой из которых составляет 32,5 %. Еще 20 % принадлежит американской Chevron, 15 % — российскому «ЛУКОЙЛу». Для реализации Карачаганакского проекта эти компании объединились в консорциум Karachaganak Petroleum Operating B. V. (KPO).





Приведенный пример свидетельствует о том, что суды при рассмотрении дел, связанных с вопросами охраны окружающей среды, не во всех случаях руководствуются нормами международных конвенции и других актов.

Еще один пример. Специализированным межрайонным экономическим судом Актюбинской области в мае 2007 г. было рассмотрено дело по жалобе акционерного общества «СНПС-Актыобунайгаз» на действия Актюбинского областного территориального управления охраны окружающей среды. В жалобе заявитель просил отменить «Задание» АОТУООС на проведение инспекторской проверки на предмет определения размера ущерба, образовавшегося вследствие сверхнормативного сжигания газа без специального разрешения. При этом, заявитель мотивировал свое требование тем, что, во-первых, письменное «Задание» АОТУООС не соответствует по своей форме и содержанию документу о назначении проверки в области охраны окружающей среды, название и образец которого предусматривается нормативными правовыми актами Республики Казахстан<sup>6</sup>, а во-вторых, что «Задание» на проведение проверки основывалось на письме и постановлении о назначении проверки Департаментом по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями по Актюбинской области, т.е. органа, не являющегося уполномоченным (компетентным) в области охраны окружающей среды.

Судом эта жалоба была удовлетворена по тем основаниям, что АОТУООС не является уполномоченным (компетентным) государственным органом по вопросам использования недр (?); что ущерб, причиненный вследствие нарушения требований в области использования и охраны недр определяется в ходе проверки уполномоченным (компетентным) государственным органом по вопросам использования и охраны недр (?), а не АОТУООС; что постановление ДБЭиКП отменено прокурором; и что ДБЭиКП не вправе давать поручение другому компетентному государственному органу вследствие отсутствия совместного акта о взаимодействии двух государственных органов.

Приведенное судебное дело ярко свидетельствует о наличии серьезных проблем: в вопросах разделения компетенций между уполномоченными государственными органами,

в данном случае между АОТУООС, ДБЭиКП и Западно-Казахстанским территориальным управлением по использованию и охране недр (далее — ТУ «Запказнедра»); в вопросах определения предмета и объекта проверки; в вопросах разделения и характеристики понятий «специальное природопользование» и «использование и охрана недр». К сожалению, в данном случае ошибочными, на наш взгляд, являются и мотивы, приведенные судом в своем решении.

Для правильного понимания существа спора по данному делу важно отметить следующее:

Во-первых, само по себе название документа, будь это «Акт о назначении проверки», «Задание о назначении проверки» и (или) иной документ о назначении проверки, не является юридически значимым обстоятельством, являющимся основанием к принятию судебного или иного правового решения. Поскольку главным здесь должно быть не название документа, а то, чтобы содержание документа о назначении проверки соответствовало требованиям нормативных правовых актов, чтобы этот документ был в установленном порядке зарегистрирован в соответствующем подразделении органов прокуратуры, чтобы в нем были четко очерчены объект и предмет проверки.

Во-вторых, в вышеизложенном случае целью назначенной проверки было определение размера ущерба, нанесенного окружающей среде от сверхнормативного сжигания газа без специального экологического разрешения<sup>7</sup>. Этот вид деятельности хозяйствующего субъекта является специальным видом природопользования, как осуществление выбросов вредных веществ в атмосферу, т. е. одним из видов эмиссий<sup>8</sup> ...в окружающую среду вне зависимости от того, есть специальное разрешение на этот вид эмиссии или нет. В силу этого все эти вопросы специально регулируются нормами главы 83 Налогового кодекса Республики Казахстан, где предусмотрено, что «эмиссии в окружающую среду без оформленного в установленном порядке экологического разрешения рассматриваются как эмиссии в окружающую среду сверх установленных нормативов эмиссий в окружающую среду» (часть 3 статьи 459), за что обязательная плата «увеличивается в десять раз» (абзац 2 статьи 462).

В-третьих, поскольку за вышеуказанный вид специального природопользования налоговым законодательством предусмотрена обязательная плата, то мониторинг (контроль) за правильностью и полнотой производства такой платы должен осуществляться налоговыми органами и именно от них должны быть все претензии (иски), связанные с уклонением или ненадлежащим исполнением налогоплательщиком своих обязательств по закону. Хотя следует признать, что сами факты осуществления эмиссий без экологического разрешения или сверх определенных лимитов могут быть установлены любым

<sup>6</sup> Статья 121 Экологического кодекса Республики Казахстан; статья 38 Закона Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» от 31 января 2006 г.

<sup>7</sup> Разрешение — это специальный документ, выдаваемый Министерством охраны окружающей среды Республики Казахстан (см. п. 62 ч. 1 ст. 1 Экологического кодекса Республики Казахстан).

<sup>8</sup> Согласно пункту 26 части 1 статьи 1 Экологического кодекса Республики Казахстан под «эмиссией в окружающую среду» понимаются «выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления в окружающей среде, вредные физические воздействия».



субъектом правоотношений, в частности, уполномоченными органами по использованию и охране недр, уполномоченными органами по вопросам охраны окружающей среды, природоохранной прокуратурой или территориальными органами прокуратуры и др. Однако размер обязательного платежа за выбросы вредных веществ, в частности, при сжигании газа без экологического разрешения и (или) сверх установленных лимитов должен определяться налоговой проверкой и претензии (иски) по этому поводу должны предъявляться также налоговыми органами. По крайней мере так должна формироваться судебная и иная правоприменительная практика.

В-четвертых, в приведенном судебном деле действия хозяйствующего субъекта по сверхнормативному сжиганию газа без экологического разрешения судом необоснованно расценены как использование недр, а ТУ «Запказнедра» необоснованно признано уполномоченным (компетентным) органом в связи с претензиями по определению размера ущерба в связи с осуществленной эмиссией. При этом не принято во внимание то, что ТУ «Запказнедра» является лишь территориальным уполномоченным органом по изучению и использованию недр, осуществляющим регулирование в области геологического изучения, рационального и комплексного использования недр. Вопросы охраны окружающей среды этому органу не подведомственны.

В-пятых, вызывают сомнения полномочия ДБЭиКП по Актыбинской области инициировавшего проверку по определению «размера ущерба, нанесенного государству от сверхнормативного сжигания газа без специального разрешения»<sup>9</sup>. Какое отношение имеет этот орган к деятельности хозяйствующего субъекта по осуществлению специального природопользования, выразившегося в производстве выбросов вредных веществ в атмосферу вследствие сверхнормативного сжигания газа без специального экологического разрешения? Если же это касается уголовного преследования, то дела по экологическим преступлениям (глава 11 Уголовного кодекса Республики Казахстан) возбуждаются и расследуются только органами внутренних дел<sup>10</sup>, к каковым нельзя отнести ДБЭиКП по Актыбинской области. Кстати, в Атырауской области были примеры инициирования таких проверок и органами национальной безопасности.

Таким образом, одно только это судебное дело выявило ряд вопросов, которые требуют изучения в целях выработки единообразной судебной и иной правоприменительной практики.

<sup>9</sup> В кавычках приведен дословный текст из акта ДБЭиКП.

<sup>10</sup> Статья 192 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

КРО осуществляет свою деятельность в соответствии с окончательным соглашением о разделе продукции (ОСРП), подписанным партнерами по международному консорциуму с Правительством Республики Казахстан в ноябре 1997 г.

По условиям соглашения КРО будет осуществлять управление Карачаганакским проектом до 2038 г.

В настоящее время на месторождении осуществляется проектирование третьего этапа освоения, что увеличит к 2012 г. параметры добычи в полтора – два раза.

*Рейтер СНГ. 21.03.2008*

### **В Кызылординской области в 2007 г. зарегистрировано свыше двух тысяч нарушений норм безопасности в нефтегазовой сфере**

В 2007 г. в Кызылординской области было зарегистрировано свыше двух тысяч нарушений норм промышленной безопасности, допущенных нефтегазовыми организациями, ведущими добычу в регионе. Такие данные были озвучены в ходе проведенного в областном акимате совещания, посвященного вопросу соблюдения законодательства Республики Казахстан о недрах и недропользовании, передает корреспондент Kazakhstan today.

Как сообщили в акимате, областной прокуратурой выявлено более ста нарушений законодательства Республики Казахстан, допущенных нефтегазовыми компаниями региона. В суд поданы иски более чем на 500 млн тенге. По результатам судебных разбирательств свои права отстаивали свыше 250 казахстанских работников.

По информации областной прокуратуры, большое количество нарушений в регионе допускаются иностранными инвесторами. «В филиале польской компании ООО «Поиски нефти и газа» свыше двухсот местных сотрудников не получали компенсационных выплат, предусмотренных экологическим законодательством, а это превышает 100 млн тенге», – заявил прокурор Кызылординской области Абдукадыр Карим.

По его данным, в АО «СНПС – Ай Дан Мунай» подбирали кадры со знанием китайского языка. «Сам факт, что такие требования выдвигались при конкурсном отборе, – прямое нарушение Основного закона Республики Казахстан, согласно которому гражданин не может подвергаться какой-либо дискриминации, в том числе и по языку», – подчеркнул А. Карим. Он также сообщил, что серьезные нарушения были обнаружены в ходе проверки PetroKazakhstan Kumkol Resources. По его словам, вместо 580 тонн радиоактивных отходов, разрешенных для складирования на временном хранилище, там оказалось 2 тыс. тонн. «Штраф за это нарушение оплачен, а вот куда девались 65 тонн отходов со специального полигона – пока не известно. Следствие по этому факту продолжается», – сообщил прокурор Кызылординской области.



Еще один интересный пример из судебной практики, затрагивающий положения Международной конвенции о гармонизированной системе описания и кодирования товаров<sup>11</sup>, и из которого вытекает много вопросов, требующих разрешения на законодательном и правоприменительном уровне.

16 апреля 2007 г. специализированным межрайонным экономическим судом Атырауской области с совместного предприятия «Тенгизшевройл» была взыскана денежная сумма в размере 1 057 132 131 тенге (примерно 8,4 млн долларов США) якобы за размещение и хранение 441 023 тонны серы без экологического Разрешения. Компания добровольно исполнила судебное решение после его вступления в законную силу. Не будем оспаривать вступившее в законную силу судебное решение и приводить свои доводы по фактическим обстоятельствам дела, тем не менее хотелось озвучить ряд проблем, которые требуют своего разрешения на законодательном уровне. Возможно, по этим вопросам необходимы разъяснения и Верховного Суда Республики Казахстан.

Обратимся к статье 461 Налогового кодекса Республики Казахстан, где приведен исчерпывающий перечень «объектов обложения», которыми «являются объем эмиссий в окружающую среду». При этом под «эмиссиями в окружающую среду», как ранее отмечалось, подразумеваются «выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления в окружающей среде, вредные физические воздействия» (пункт 26 части 1 статьи 1 Экологического кодекса Республики Казахстан). Из приведенного следует понимать, что и понятие «эмиссии в окружающую среду» тоже не подлежит широкому толкованию.

Далее, обратимся к пункту 39 части 1 статьи 1 Экологического кодекса Республики Казахстан, где дается законодательная интерпретация понятия «отходы производства и потребления», под которыми имеются в виду «остатки сырья, материалов, иных изделий и продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства».

Ранее действовавшее законодательство<sup>12</sup> Республики Казахстан имело почти аналогич-

ные положения по этим вопросам и давало более категоричные и недвусмысленные толкования объектам налогового обложения в сфере охраны окружающей среды, а также отходам производства и потребления.

6 сентября 2001 г. постановлением Правительства РК № 1154 были утверждены Правила выдачи, отказа в выдаче, приостановки и аннулирования действия разрешений на природопользование, в которых было закреплено положение о том, что «продукты и материалы временного хранения, как источники воздействия на окружающую среду, рассматриваются аналогично отходам», если они размещены в «природной среде в открытом виде более трех месяцев в году». К категории таких «продуктов и материалов» были отнесены, в частности, уголь и сера.

Здесь возникает вопрос, можно ли допускать аналогию в правотворческом процессе, тем более в ведомственном акте, пусть даже и утвержденном специальным постановлением Правительства РК. Теория права этого не допускает.

Аналогия может быть применена только в правоприменительном процессе в порядке, предусмотренном статьей 5 Гражданского кодекса Республики Казахстан. Отсюда вывод, что «продукты и материалы» ни при каких обстоятельствах нельзя по аналогии отнести к категории «отходов производства и потребления», тем более когда такое отнесение влечет за собой материальные последствия, а также налагает на производителя продукции вполне конкретные налоговые и иные обязательства. Если инициаторы исследуемого правового акта преследовали цель расширить перечень «объектов обложения» и хранение определенных «материалов и продуктов» в природной среде отнести к виду эмиссии в окружающую среду и получать за это «обязательную плату» вследствие их вредного воздействия на окружающую среду, то необходимо было это сделать законодательным путем, т. е. путем внесения изменений и дополнений в главу 83 Налогового кодекса и экологическое законодательство, а не путем издания ведомственного правового акта.

Пока же уголь, сера и другие продукты и материалы только в связи с размещением их в открытом пространстве и содержанием там более трех месяцев в году автоматически и по «анalogии» переходят в разряд «отходов производства и потребления», что налагает на производителя обязанность получать «экологическое разрешение» на его размещение. Затем уголь и сера автоматически и по аналогии как «отход производства и потребления» превращаются в «объект обложения», что автоматически превращает производителя этих видов продукции в налого-

<sup>11</sup> К международной конвенции о гармонизированной системе описания и кодирования товаров Республика Казахстан присоединилась 3 февраля 2004 года, см. Закон Республики Казахстан от 3 февраля 2004 г. № 525.

<sup>12</sup> Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 г., Налоговый кодекс Республики Казахстан в редакции до 1 января 2007 г.





плательщика и на него налагается обязанность по осуществлению платы за эмиссию, т. е. за размещение и хранение угля и серы. Размер этих платежей исчисляются миллиардными суммами, что серьезно влияет на финансовое состояние производителя продукции.

В связи с этим обратимся к пункту 21 нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды» от 22 декабря 2000 г. № 16, где высшим органом судебной власти страны дается разъяснение, что «взимание дополнительных платежей за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей среды, размещение отходов производства и другие виды вредного воздействия, не предусмотренные Законом Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» и действующими законодательными актами, не допускается». Таким образом, взимать какие-либо платежи на основании положений правил, пусть даже утвержденных правительственным актом, государственные органы не вправе, поскольку ни правила, ни правительственные акты не отнесены к категории «законодательных актов»<sup>13</sup>.

Если говорить о сере, то она также отнесена к категории продукции на основании Межгосударственного стандарта (ГОСТ 127.1–93), принятого 21 октября 1993 г. Межгосударственным советом стран СНГ по стандартизации, метрологии и сертификации. Кроме того, в соответствии с разделом V («Минеральные продукты», группа 25) Международной конвенции о гармонизированной системе описания и кодирования товаров сере как продукции присвоена «товарная позиция 25.03», а также специальный международный код гармонизированной системы (2503.00). Указанная Международная конвенция согласно части 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан имеет приоритет перед законами Республики Казахстан и применяется непосредственно.

Сложившаяся судебная практика по делам этой категории, по нашему мнению, ошибочная и противоречит как положениям национального законодательства, так и нормам Международной конвенции. При этом доводы судов о том, что уполномоченный орган или Правительство Республики Казахстан могут утверждать «Классификатор отходов», их перечень и виды, не основаны на вышеизложенных положениях законодательства Республики Казахстан и международных актов. Никто не оспаривает такую компетентность Правительства и уполномоченного органа по вопросам охраны окружающей среды, однако эти органы, утверждая классификатор отходов, их перечень и виды, не имеют права расширять законодательную интерпретацию понятия «отходы про-

<sup>13</sup> Пункт 8 статьи 1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. № 213.

Кроме того, на совещании в областном акимате обратили внимание на ситуацию с уровнем заработной платы в нефтяных компаниях региона. По словам выступавших, казахстанский специалист в Petro-Kazakhstan Kumkol Resources получает в месяц в среднем 174 тыс. тенге, а иностранный работник – 2,2 млн тенге. В ТОО СП «КуатАмлонМунай» месячная зарплата казахстанца составляет 177 тыс. тенге, в то время как иностранный работник получает более 1 млн тенге.

Еще хуже обстоят дела в китайских компаниях, занимающихся разведочными работами. Там заработная плата местного персонала не превышает 60–70 тыс. тенге в месяц, отметили в ходе совещания.

«Все это вызывает обоснованное недовольство казахстанских работников и, как правило, ведет к несанкционированным акциям протеста», – считают в областном акимате.

*Kazakhstan today. 25.03.2008*

## Газовая отрасль

**Прокуратура Актюбинской области выявила ряд нарушений в деятельности местных предприятий, занимающихся реализацией сжиженного газа**

Прокуратура Актюбинской области проверила все местные организации по реализации сжиженного газа и выявила ряд нарушений в их деятельности.

Как рассказала помощник прокурора Актюбинской области Гульсум Сердалина, основанием для проверки послужили участвовавшие в последнее время несчастные случаи, связанные с неправильной эксплуатацией бытовых газовых баллонов населением. В связи с этим в ходе данной проверки основное внимание было уделено заправке и реализации бытовых газовых баллонов.

«В итоге было установлено, что практически во всех проверенных объектах не выполняются либо соблюдаются не в полной мере требования по соблюдению безопасности и охраны труда, существующие правила безопасности в газовом хозяйстве, а также правила устройства и безопасной эксплуатации сосудов, работающих под давлением», – отметила Г. Сердалина. К примеру, как было установлено, в ТОО «Актобе ГНС» не ведется учет бытовых газовых баллонов, не соблюдаются требования по учету проведенных освидетельствований баллонов и их наполнению.

«Кроме того, в этой фирме на момент проверки не работал стенд по техническому освидетельствованию баллонов. В цехе отсутствовал насос для освидетельствования автомобильных и бытовых газовых баллонов, который, по объяснению главного инженера, «находился на ремонте», – пояснила помощник прокурора.





изводства и потребления». Это можно сделать только путем внесения изменений и дополнений в соответствующие законодательные акты.

Правительство РК, уполномоченные органы по вопросам охраны окружающей среды не имеют права расширять и перечень «объектов обложения» в смысле статьи 461 Налогового кодекса Республики Казахстан. Это возможно только путем внесения изменений и дополнений в Налоговый кодекс и этот вывод соответствует вышеприведенному разъяснению Верховного Суда Республики Казахстан.

Приведем пример и из административной практики судов. Так, в 2006 г. в Западно-Казахстанской, Актыубинской и Атырауской областях природопользователи обжаловали в суде ряд постановлений территориальных органов охраны окружающей среды о наложении административных штрафов по статье 243 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее — КоАП РК) за превышение нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферу<sup>14</sup>. Эти административные штрафы исчислялись десятками миллионов тенге. Между тем, территориальные органы охраны окружающей среды и местные суды указанных областей сформировали ошибочную, на наш взгляд, правоприменительную практику, о чем могут свидетельствовать следующие обстоятельства.

Так, например, санкция статьи 243 КоАП РК в редакции до 9 января 2007 г. была изложена касательно субъектов крупного предпринимательства в следующей редакции: «Штраф — в размере одной тысячи процентов ставки платы за загрязнение окружающей среды». После 9 января 2007 г. санкция указанной нормы была изложена в несколько иной редакции: «Штраф — в размере одной тысячи процентов ставки платы за эмиссии в окружающую среду за превышенный объем эмиссии».

Исходя из этого, например, в Атырауской области размер административного штрафа по статье 243 КоАП РК за превышение нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников будет определяться из расчета: 2568 тенге (ставка платы за этот вид эмиссии в окружающую среду)  $\times$   $\times$  1000 % = 25 680 тенге. Это максимальный размер административного штрафа.

Однако вопреки установленному КоАП РК конкретному порядку исчисления административного штрафа территориальные органы окружающей среды размер штрафа необоснованно

определяли путем умножения «ставки платы» за эмиссии в окружающую среду на фактический объем, например, выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, а затем на 1000%. В результате размеры штрафов увеличивались на десятки и сотни миллионов тенге. К сожалению, такая практика была поддержана судами, поскольку ни одна жалоба природопользователей по этому вопросу не была удовлетворена.

При этом ни территориальные органы охраны окружающей среды, ни суды не приняли во внимание законодательное положение о том, что административный штраф, налагаемый на юридическое лицо, являющееся субъектом крупного предпринимательства, не может превышать двух тысяч месячных расчетных показателей (часть 3 статьи 48 КоАП РК). Исходя из этого, в 2006 г. размер штрафа по статье 243 КоАП РК в отношении природопользователей, являющихся субъектами крупного предпринимательства, не мог превышать 2 060 000 тенге (1030 тенге размер МРП  $\times$  2000). Не было принято во внимание и то, что согласно части 3-1 статьи 44 КоАП РК «административное взыскание не является средством возмещения ущерба».

Ошибочность такой правоприменительной практики отмечали и известные в Казахстане ученые-правоведы, в частности, профессор Академии юриспруденции Высшей школы права «Адилет» доктор юридических наук Р.А. Подопригора; профессор Казахского гуманитарно-юридического университета, кандидат юридических наук А.А. Таранов, являющийся одним из разработчиков КоАП РК и автором научно-практических комментариев к нему. Но, к сожалению, эта административная и судебная практика продолжает существовать.

Пока же из-за несовершенства законодательства и отсутствия законной, справедливой и единообразной правоприменительной практики природопользователи в Республике Казахстан пребывают в режиме «тройного наказания», когда за один и тот же факт воздействия на окружающую среду они вынуждены производить три вида «платежа» в одинаковых размерах: согласно налоговому законодательству — обязательную «плату» за эмиссию загрязняющих веществ в окружающую среду; согласно экологическому законодательству — возмещать «ущерб» окружающей среде; и, наконец, согласно административному законодательству — платить «штраф».

Таким образом, только четыре приведенных примера поставили ряд вопросов, решение которых позволило бы выработать законную и единообразную судебную и иную правоприменительную практику, что в максимальной степени защитит права и законные интересы природопользователя, а также позволит государственным органам законно и более эффективно осуществлять мониторинг за деятельностью хозяйствующих субъектов и их воздействием на окружающую среду.

<sup>14</sup> Судебную статистику Актыубинской, Атырауской и Западно-Казахстанской областей; «Юридическую газету» от 3 августа и 22 ноября 2006 г.; газету «Человек и Закон» от 22 сентября 2006 г.; Анализ судебной практики по рассмотрению административных дел, представленный Верховному Суду Республики Казахстан юридической фирмой «Эквигас» от 25 января 2007 г.



В заключение хотелось бы сделать следующие предложения.

1. Исключить на законодательном уровне смешанную компетентность различных государственных органов, в частности, между уполномоченными органами по вопросам охраны окружающей среды, уполномоченными органами по вопросам использования и охраны недр, уполномоченными налоговыми и другими органами.

2. Исключить на законодательном уровне «тройную ответственность, тройное наказание» природопользователя за воздействие на окружающую среду.

3. Обеспечить прямое действие международных актов в Республике Казахстан в правоприменительной практике по вопросам охраны окружающей среды.

4. Обеспечить прямое действие законов Республики Казахстан в тех случаях, когда подзаконные правовые акты противоречат положениям законодательных актов.

5. Провести ревизию и совершенствовать правовую базу по разработке нормативов и стандартов качества окружающей среды, направленную на сокращение их числа и на исключение чрезмерной жесткости нормативов и стандартов, т. е. отойти от «концепции нулевого риска», поскольку это недостижимо при нынешнем развитии промышленности. Нередки примеры, когда предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ, утвержденных для конкретных природопользователей, намного жестче, чем природные концентрации веществ без внешнего воздействия. Такие высокие параметры ПДК не позволяют объективно оценить уровень техногенного загрязнения, они входят в противоречие с технологическими возможностями природопользователей и, наконец, ставят экономически недостижимые требования для природопользователя.

6. Упростить разрешительно-согласительную процедуру при разработке и утверждении различных проектов по вопросам охраны окружающей среды (например, подготовка и согласование заявок на получение экологических разрешений; разработка и согласование проектов оценки воздействия на окружающую среду (проект ОВОС); разработка и согласование предельно допустимых выбросов (ПДВ) и предельно допустимых сбросов (ПДС); разработка и согласование нормативов размещения и хранения отходов производства и потребления и т.д.).

7. Исключить полностью нецелевое использование средств, собранных в результате осуществленных природопользователями экологических платежей. Наилучший вариант — это создание республиканского экологического фонда, с утверждением его расходной части через Парламент Республики Казахстан.

8. Предусмотреть на законодательном уровне для крупных природопользователей фиксированную плату за загрязнение окружающей среды с установлением предельно допустимых нормативов воздействия на окружающую среду, что упростит процедуру мониторинга.

Решение этих и других вопросов в сфере охраны окружающей среды позволит обеспечить в Республике Казахстан надлежащий правопорядок в этой сфере в широком смысле этого слова и реализовать принцип партнерства государства, бизнеса и гражданского общества по обеспечению безопасной природной среды для нынешнего и будущих поколений. ❧

В то же время в другой организации — ТОО «Омир Газ» осуществлялась заправка бытовых газовых баллонов с автогазозаправочных станций, тогда как по закону наполнение на АГЗС баллонов, не предназначенных для использования на автотранспорте, запрещается.

Более того, прокурорской проверкой было установлено, что ни один из работников ТОО «Омир Газ» не прошел специального обучения и не имел удостоверения на право обслуживания сосудов, работающих под давлением, а срок действия удостоверения самого директора истек еще в марте 2007 г.

По информации Г. Сердалиной, при проверке ТОО «Регион Газ Сервис» прокурорами было установлено, что фирма имеет на своем балансе три автоцистерны и две действующие автогазозаправочные станции. Однако государственная лицензия имелась только на эксплуатацию передвижных автоцистерн.

«В настоящее время по всем выявленным недостаткам уполномоченными органами внесены предписания об устранении нарушений закона. Относительно ТОО «Регион Газ Сервис» материал по факту безлицензионной деятельности фирмы передан в органы финансовой полиции для принятия процессуального решения», — подчеркнула Г. Сердалина.

По данным помощника прокурора, всего в Актобе реализацией сжиженного газа занимаются семь фирм, однако лицензии на эксплуатацию и ремонт баллонов, предназначенных для транспортировки и хранения сжиженных газов, есть только у шести предприятий.

Kazakhstan today. 13.03.2008

## Электроэнергетика

**Агентство по регулированию естественных монополий Республики Казахстан выявило нарушения в деятельности АО «Алматы Пауэр Консолидэйтед»**

Агентство по регулированию естественных монополий Республики Казахстан выявило ряд нарушений в деятельности АО «Алматы Пауэр Консолидэйтед» (далее — АПК). Об этом корреспонденту Kazakhstan today сообщили в пресс-службе АРЕМ.

«АРЕМ была проведена внеплановая проверка деятельности акционерного общества «Алматы Пауэр Консолидэйтед» по соблюдению норм законодательства Республики Казахстан о естественных монополиях при присоединении дополнительных мощностей. В ходе проверки материалов, представленных АПК, Агентством установлено нарушение Правил присоединения дополнительных мощностей», — сообщили в пресс-службе АРЕМ.