

Инспекторские экологические проверки недропользователей, правонарушения и ответственность: вопросы практики

А. Махметова, кандидат юридических наук, старший юрист, руководитель департамента «Экологическое право» юридической фирмы «GRATA»

А. Габдулсабит, юрист департамента «Экологическое право» юридической фирмы «GRATA»

А. Бектурганова, юрист департамента «Экологическое право» юридической фирмы «GRATA»

Обозначив название статьи, мы хотели бы затронуть и раскрыть читателю три вышеуказанных аспекта.

Так, практически каждая компания, имеющая отношение к недропользованию, периодически сталкивается с инспекторскими экологическими проверками, которым подвергается ее деятельность. Поэтому всем предпринимателям необходимо точно знать требования законодательства, предъявляемые как к порядку проведения проверок, так и к мерам реагирования на их результаты. Это позволит им выбрать для себя наиболее полезную тактику:

во-первых, еще до проверки не допустить совершения наиболее распространенных правонарушений (потому что именно на их выявление обычно нацелены контролирующие органы);

во-вторых, противостоять нарушениям своих прав и создать все условия для того, чтобы впоследствии можно было оспорить незаконные действия инспекторов и защитить себя от необоснованного применения юридической ответственности и других мер принудительного характера.

1. Экологические проверки

Прежде всего отметим, что наилучшей тактикой в любом случае является своевременное предотвращение правонарушений, особенно тех, которые в краткие сроки (в канун предстоящей проверки) устранить невозможно. К таким правонарушениям относится, в частности, осуществление эмиссий в окружающую среду без разрешения, которое влечет за собой применение к компании гражданско-правовой от-

ветственности за вред, причиненный окружающей среде, а также наложение административного взыскания в виде штрафа. В то же время получение экологического разрешения занимает довольно много времени: согласно пункту 3 статьи 74 Экологического кодекса Республики Казахстан заявка на выдачу разрешения на эмиссии рассматривается в течение четырех месяцев. Кроме того, в числе документов, прилагаемых к заявке, Кодекс (п. 2 и 3 ст. 72) называет заключение государственной экологической экспертизы на проекты нормативов эмиссий. На разработку этих проектов уходит длительное время, кроме того, государственная экологическая экспертиза может продолжаться до трех месяцев.

Поэтому компании часто опаздывают и подают заявки на выдачу разрешений на эмиссии менее чем за четыре месяца до окончания срока действия старого разрешения. А поскольку перегруженные работой департаменты экологии очень редко выдают разрешения досрочно, то компании вынуждены некоторое время действовать без разрешений, за что они впоследствии привлекаются как к административной, так и к гражданско-правовой ответственности.

Виды инспекторских экологических проверок

Инспекторские экологические проверки подразделяются на пять видов: плановая, внеплановая, встречающая, рейдовая и комплексная.

- **Плановая проверка** — это проверка, заранее запланированная органом охраны ок-



ружающей среды. Она проводится не чаще одного раза в год.

- **Внеплановая проверка** назначается, если необходимо оперативно отреагировать на чрезвычайные экологические ситуации; выявлено экологическое правонарушение; а также в случаях ввода и вывода объектов из эксплуатации, существенных изменений в технологии производства. Кроме того, внеплановая проверка назначается в целях осуществления контроля за выполнением предписаний об устранении нарушений, выявленных в ходе плановой проверки. Периодичность внеплановых проверок не установлена, однако такие проверки могут проводиться только в случаях, указанных в Экологическом кодексе Республики Казахстан.
- **Встречная проверка** проводится в тех случаях, когда при проверке одной компании появляется необходимость в получении информации от другой. Периодичность встречных проверок также не установлена, но они могут проводиться только в случаях, указанных в Экологическом кодексе Республики Казахстан.
- **Рейдовая проверка** проводится одновременно в отношении нескольких компаний по вопросам соблюдения отдельных требований экологического законодательства Республики Казахстан. Проведение рейдовой проверки запрещается, если в текущем календарном году проводилась плановая или комплексная проверка.
- **Комплексная проверка** проводится экологическими инспекторами совместно с другими государственными органами. Из пункта 2 статьи 120 Экологического кодекса Республики Казахстан следует, что проведение комплексной проверки запрещено, если в текущем календарном году проводилась плановая проверка.

Экологическим кодексом (п. 3 ст. 119), а также Законом Республики Казахстан от 31 января 2006 г. «О частном предпринимательстве» закреплен запрет на проведение проверок, не предусмотренных законодательством. Вместе с тем согласно пункту 8 статьи 38 указанного Закона субъекты частного предпринимательства, в отношении которых проводилась проверка **территориальными** государственными органами Республики Казахстан, могут быть повторно проверены **в рамках проверки деятельности указанных органов.**

Напомним, что 13 апреля 2009 г. российская сторона подготовила и направила в Казахстан и Туркменистан изменения в Соглашение об увеличении мощности Прикаспийского газопровода. Кроме того, 9 апреля Президент Республики Казахстан в рамках рабочей поездки в Алматы встретился с председателем правления ОАО «Газпром» Алексеем Миллером. В ходе встречи состоялось обсуждение вопросов расширения проектной мощности Прикаспийского газопровода.

«В настоящее время в практическую плоскость поставлен вопрос об увеличении проектной мощности этого газопровода еще на 20 млрд кубических метров газа, то есть речь пойдет о 40 млрд кубических метров газа уже на территории Республики Казахстан», — сообщил А. Миллер журналистам по завершении встречи. «В самое ближайшее время уже все стороны приступят к строительству, к реализации этого проекта», — отметил он.

Ранее, в декабре 2008 г., Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев подписал Федеральный закон «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Казахстан и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в строительстве Прикаспийского газопровода».

Соглашение было подписано в Москве 20 декабря 2007 г., действует до 31 декабря 2008 г. и по окончании этого срока автоматически продлевается на каждый последующий год, если ни одна из сторон не выразит своего намерения прекратить его действие. Строительство газопровода планируется завершить не позднее 2010 г.

В июле 2008 г. «Газпром» и власти Туркменистана подписали соглашение, предполагающее финансирование и строительство российской компанией новых магистральных газопроводов с востока страны, обустройство месторождений и увеличение мощности туркменского участка Прикаспийского газопровода до 30 млрд кубометров, в строительстве которого также примет участие «Газпром».

Предполагается, что Прикаспийский газопровод пройдет от компрессорной станции «Белек» в Туркменистане на берегу Каспийского моря через Казахстан до российской газоизмерительной станции «Александров Гай» в Саратовской области. Протяженность газопровода составит 1700 километров. Проект предполагает реконструкцию существующего газопровода Окарем — Бейнеу, соединяющего туркменские газовые месторождения с магистралью Средняя Азия — Центр (САЦ), а также самой САЦ.

Планировалось, что «Туркменгаз» расширит старый или построит новый газопровод до границы с Казахстаном мощностью до 10 млрд кубометров газа в год. При этом туркменская сторона гарантирует поставку «Газпрому» такого же объема газа по этому направлению. Казахстан также обязался поставлять еще 10 млрд кубометров своего газа и увеличить мощности по транспортировке по этому маршруту на 20 млрд кубометров. Россия со своей стороны гарантировала закупку объемов газа и расширение САЦ на своей территории.



Порядок проведения проверок

Проверка начинается с прибытия инспектора на место ее осуществления. По прибытии на место проверки инспектор обязан предъявить:

1. Акт о назначении проверки (по форме, установленной приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 5 апреля 2007 г. № 100-п) с отметкой о регистрации акта в Комитете по правовой статистике и специальным учетам или его территориальном управлении. Акт о назначении проверки может быть оформлен только на одного природопользователя или его обособленное подразделение (т.е. филиал компании или ее представительство), при этом на основании одного акта может проводиться только одна проверка.
2. Служебное удостоверение (п. 4 ст. 121 Экологического кодекса Республики Казахстан). Представителю компании нужно проверить, что на проверку явилось именно то лицо, которое указано в акте о назначении проверки.
3. План проверки (п. 4 ст. 121 Экологического кодекса Республики Казахстан), утвержденный руководителем департамента экологии.
4. Разрешение компетентного органа на посещение режимных объектов (п. 4 ст. 121 Экологического кодекса Республики Казахстан).
5. Медицинский допуск, если он необходим для посещения объектов (п. 4 ст. 38 Закона Республики Казахстан «О частном предпринимательстве»).

Проверка указанных документов позволит компании определить, обязана она допустить инспектора на территорию своего объекта или нет.

Так, природопользователь имеет право не допускать инспектора на свою территорию или в помещение, если:

1) акт о назначении проверки не оформлен в установленном порядке. Например, если акт не зарегистрирован в органах правовой статистики либо не содержит реквизитов, которые он должен иметь в соответствии с законодательными актами;

2) сроки проверки, указанные в акте о назначении проверки, не наступили или истекли. Срок проведения проверки субъекта частного предпринимательства не должен превышать 30 рабочих дней с момента вручения акта о назначении проверки. При проверке вопросов особой сложности срок проведения проверки может быть продлен на срок не бо-

лее 30 календарных дней. Срок проведения проверки продлевается департаментом экологии с уведомлением органа по правовой статистике;

3) инспектор, прибывший для проведения проверки, не назван в акте о назначении проверки. Так, согласно пункту 8 статьи 121 Экологического кодекса Республики Казахстан проверка может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в акте о назначении проверки. Поэтому лица, которые в акте не указаны, могут быть не допущены проверяемой компанией на свою территорию и в помещения.

2. Правонарушения

В ходе инспекторских экологических проверок часто выявляется отсутствие плана мероприятий по охране окружающей среды, которое обычно квалифицируется по пункту 1 статьи 240 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее — КоАП РК) как нарушение экологических требований. Разработка такого плана обязательна для получения разрешений на эмиссии, осуществляемые на объектах 1-й, 2-й и 3-й категорий (ст. 72 Экологического кодекса Республики Казахстан). План мероприятий по охране окружающей среды подлежит согласованию с органом, выдающим разрешение на эмиссии, после чего он становится неотъемлемой частью разрешения (см. форму бланка разрешения на эмиссии в окружающую среду, утвержденную приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 30 марта 2007 г. № 94-п).

Отсутствие указанного плана, как уже было сказано, квалифицируется по статье 240 КоАП РК и влечет наложение штрафа на должностных лиц компаний-недропользователей в размере до 20 месячных расчетных показателей (МРП), а на сами компании — в размере вреда, причиненного окружающей среде (из чего следует, что штраф по данной статье на юридических лиц налагается в тех случаях, когда правонарушение повлекло причинение вреда окружающей среде). При этом, как следует из пункта 2 статьи 28 КоАП РК, наложение штрафа на компанию не освобождает от ответственности виновное должностное лицо.

Во многих случаях компании не знают о неправомерном характере своего поведения — иногда вплоть до момента выявления правонарушения в ходе проверки. И одной из причин такой неосведомленности часто становятся несогласованность и разрозненность экологических требований, закрепленных в различных нормативных правовых актах и нормативных технических документах.



Так, согласно статье 5 Закона Республики Казахстан от 13 декабря 2005 г. «Об обязательном экологическом страховании» обязательному экологическому страхованию подлежат гражданско-правовая ответственность физических и (или) юридических лиц, осуществляющих экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности. Далее в этой статье указано, что перечень экологически опасных видов хозяйственной деятельности устанавливается Правительством Республики Казахстан. Однако пунктом 2 статьи 107 Экологического кодекса Республики Казахстан установлено, что «экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности определяются настоящим Кодексом и Правительством Республики Казахстан». И если в Перечне экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности, утвержденном постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2007 г., названы далеко не все операции по недропользованию (например, не указана разведка полезных ископаемых), то по смыслу пункта 1 статьи 220 Экологического кодекса к экологически опасным видам хозяйственной деятельности относятся операции по недропользованию в целом. Поэтому компании, занятые разведкой и не заключившие договоры обязательного экологического страхования (а также их должностные лица), могут быть привлечены к административной ответственности по пункту 2 статьи 175 КоАП РК. Причем штраф, налагаемый по этой статье на должностных лиц, может достигать до 100 месячных расчетных показателей.

3. Ответственность

За экологические правонарушения предусмотрен широкий спектр видов юридической ответственности: от административной и гражданско-правовой до уголовной.

Так, статья 277 Уголовного кодекса Республики Казахстан предусматривает ответственность за нарушение экологических требований при использовании природных ресурсов, эксплуатации объектов промышленности и в ряде других случаев. Субъектами преступления признаются лица, ответственные за соблюдение этих требований, но не обеспечившие их выполнение. Ответственность наступает в тех случаях, если нарушение экологических требований повлекло существенное загрязнение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животного или растительного мира и иные тяжкие последствия. При этом санкция данной статьи предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься опреде-

Мажилис Парламента Республики Казахстан в первом чтении одобрил проект закона «О государственном регулировании производства и оборота биотоплива»

На пленарном заседании Мажилис Парламента Республики Казахстан в первом чтении одобрил законопроект «О государственном регулировании производства и оборота биотоплива». Как пояснил министр сельского хозяйства Республики Казахстан

Акылбек Куришбаев, в Казахстане производство биотоплива является новым прорывным направлением, позволяющим вывести сельхозпроизводство на новый технологический уровень, обеспечивающий многократный рост его эффективности, увеличить экспорт продукции с высокой добавленной стоимостью. «Поэтому в целях минимизации рисков и обеспечения системного подхода необходимо комплексное законодательное обеспечение мер государственного регулирования отрасли», — отметил А. Куришбаев.

Как поясняется в заключении Комитета палаты по аграрным вопросам, целью законопроектов являются охрана окружающей среды, развитие производства и оборота биотоплива, обеспечение продовольственной безопасности государства при производстве биотоплива. При этом основными задачами государственного регулирования производства и оборота биотоплива определены: снижение уровня выбросов загрязняющих веществ в атмосферу; увеличение объемов производства и экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью; поддержка проведения научных исследований и внедрение передовых наукоемких технологий в производстве и обороте биотоплива; введение норм, позволяющих правительству определять предельные объемы мощностей по производству биотоплива и устанавливать квоты на пищевое сырье, используемое для последующей переработки в биотопливо.

Также в ходе пленарного заседания депутаты одобрили в первом чтении сопутствующие поправки в законодательство по вопросам государственного регулирования производства и оборота биотоплива.

Kazakhstan today. 27.05.2009.

Парламент Республики Казахстан принял поправки в Экологический кодекс по вопросам регулирования ввоза экологически опасных технологий, техники и оборудования

Депутаты Сената Парламента Республики Казахстан на пленарном заседании во втором, окончательном чтении приняли закон «О внесении изменений и дополнений в Экологический кодекс Республики Казахстан по вопросам регулирования ввоза экологически опасных технологий, техники и оборудования».

Таким образом, согласно регламенту, закон считается принятым Парламентом и направляется на подпись главе государства.



ленной деятельностью на срок до трех лет либо без такового.

Однако привлечение к уголовной ответственности возможно лишь по приговору суда, и только в том случае, если органы предварительного следствия докажут наличие состава преступления в действиях обвиняемого либо обвиняемых.

Привлечение к административной ответственности возможно в случаях, когда в действиях правонарушителя имеется состав административного правонарушения и отсутствует состав уголовно наказуемого деяния.

Причинение вреда окружающей среде является основанием применения к недропользователю гражданско-правовой ответственности согласно статье 917 Гражданского кодекса Республики Казахстан. Как правило, это

происходит в случаях осуществления эмиссий без разрешения либо с превышением лимитов, указанных в разрешении, загрязнения почв или водоемов нефтепродуктами, аварийных повреждений опасных грузов при их перевозке.

Кроме того, в законодательстве Республики Казахстан предусмотрены и другие меры, которые прямо к юридической ответственности не отнесены, но по сути носят характер наказания.

Так, Кодексом Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» предусмотрены платежи за эмиссии в окружающую среду, причем если эмиссии осуществляются без разрешения или сверх лимитов, установленных разрешением, то плата за них увеличивается в 10 раз. И выплата в бюджет платежей за эмиссии в 10-кратном размере не освобождает недропользователя ни от гражданско-правовой, ни от административной ответственности за самовольные или сверхнормативные эмиссии.

Согласно пункту 2 статьи 77 Экологического кодекса Республики Казахстан действие разрешения на эмиссии в окружающую среду может быть приостановлено выдавшим его органом (Министерством охраны окружающей среды или его территориальным органом) на срок до трех месяцев за нарушение природопользователями условий природопользования, указанных в разрешении, экологических требований и норм, установленных экологическим законодательством Республики Казахстан. В случаях приостановления действия разрешения природопользователь вынужден либо продолжать осуществление эмиссий без разрешения и нести за это административ-

В ходе инспекторских экологических проверок часто выявляется отсутствие плана мероприятий по охране окружающей среды, которое обычно квалифицируется по пункту 1 статьи 240 КоАП РК как нарушение экологических требований.

ную и гражданско-правовую ответственность, а также исполнять налоговое обязательство в 10-кратном размере, либо приостановить эмиссии, а значит, и эксплуатацию соответствующего технологического оборудования, что приводит к снижению дохода и создает риск нарушения обязательств перед третьими лицами. Согласно подпункту 2 пункта 3 статьи 77 Экологического кодекса Республики Казахстан в случаях неустранения в установленный срок нарушений, по которым действие разрешения было приостановлено, это разрешение может быть аннулировано. Однако для аннулирования разрешения предварительное приостановление его действия необязательно,

так как согласно подпункту 1 пункта 3 статьи 77 Экологического кодекса разрешение может быть аннулировано за систематические (более трех раз в течение

срока действия разрешения) нарушения условий природопользования, норм экологического законодательства Республики Казахстан.

Наконец, нарушения экологических требований при проведении операций по недропользованию могут привести к приостановлению этих операций либо к расторжению контракта на недропользование.

Практические рекомендации

Данные, собранные в ходе проверок, и их доказательственное значение

В ходе инспекторских экологических проверок, как правило, осуществляется аналитический контроль: контроль выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отбор и лабораторный анализ вод в водоемах, сточных вод, проб почвы.

При проведении аналитического контроля инспекторы также должны соблюдать требования законодательства, закрепляющие гарантии прав компаний-природопользователей.

Аналитический контроль может проводиться и вне рамок инспекторской экологической проверки. Так, согласно пункту 4 статьи 125 Экологического кодекса Республики Казахстан отбор проб за пределами санитарно-защитной зоны предприятия осуществляется в любое время без назначения и регистрации инспекторской экологической проверки. В таких случаях отбор и анализ проб производятся в целях оценки соответствия атмосферного воздуха, почв или водоемов нормативам их качества, установленным в соответствии с законодательством. При выявлении превышения этих нормативов орга-



ны охраны окружающей среды вправе назначить внеплановую проверку в целях выявления сверхнормативных выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и лиц, которые эти выбросы допустили.

Данные, полученные в ходе аналитического контроля, впоследствии могут быть использованы инспекторами в качестве доказательств по делам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, или по делам об административных правонарушениях, возбужденным в отношении проверенных компаний.

Однако нарушения требований законодательства, а в отдельных случаях — государственных стандартов могут повлечь утрату этими данными доказательственного значения.

Так, доказательства, предъявляемые суду или органу, рассматривающему дело об административном правонарушении, должны быть:

- 1) относимыми, т.е. подтверждающими обстоятельства, **имеющие значение для дела;**
- 2) допустимыми, т.е. **полученными в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Республики Казахстан или Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях;**
- 3) достоверными, т.е. **соответствующими действительности.**

В нашей практике были случаи, когда данные аналитического контроля удавалось признавать доказательствами, не соответствующими указанным требованиям.

Так, одна из компаний-природопользователей эксплуатировала обогатительную фабрику, деятельность которой приводила к образованию пульпы. Эта пульпа по пульпопроводу поступала в хвостохранилище, где проводился ее отстой. В результате отстоя твердая часть оседала в хвостохранилище, а образовавшаяся сточная вода поступала в биопруды и после доочистки в биопрудах — в водоем. Экологического разрешения на размещение отходов и на сбросы сточных вод компания не имела.

В ходе аналитического контроля был произведен отбор пульпы в зумпфе, расположенном на пути к хвостохранилищу, и на основе анализа этой пробы инспектор подсчитал ущерб окружающей среде от самовольного сброса сточных вод. Отдельно он подсчитал ущерб окружающей среде, причиненный размещением отходов без экологического разрешения (и таким образом пульпа была квалифицирована дважды — как сточная вода и как пульпообразные отходы).

Между тем в зумпфе, расположенном на участке пульпопровода на пути к хвостохранилищу, сточных вод еще не было. Они появлялись только в хвостохранилище в результате отстоя пульпы; в этих водах уже не содержались загрязняющие

Как поясняется в заключении Комитета Сената по аграрным вопросам и охране окружающей среды, поправки в Экологический кодекс РК предусматривают запрет на ввоз в страну отдельных видов технологий, неоднократно признанных опасными по результатам государственной экологической экспертизы.

В заключении отмечается, что разработка документа обусловлена необходимостью формирования эффективной законодательной базы для разумного использования природных ресурсов. В связи с этим предполагается решение проблем загрязнения окружающей среды, бесконтрольного ввоза устаревших и «грязных» технологий, неэффективного использования возобновляемых ресурсов. Законом предусматривается внесение изменений и дополнений в Экологический кодекс Республики Казахстан в части регулирования ввоза в Казахстан экологически опасных технологий, техники и оборудования с истекшим амортизационным сроком, введение запрета на ввоз отдельных видов технологий, неоднократно признанных опасными по результатам государственной экологической экспертизы.

Предполагается, что с принятием данного закона ввоз экологически опасных технологий, техники и оборудования будет ограничен, а также будет осуществляться государственное регулирование их ввоза на территорию Республики Казахстан.

Kazakhstan today. 04.06.2009.

Налоги и тарифы

АРЕМ в течение четырех лет устранил дифференциацию тарифов

В течение четырех лет АРЕМ устранил дифференциацию тарифов во внутреннем и импортном сообщениях. Такое заявление сделал сегодня на коллегии по разъяснению задач, обозначенных в послании Президента «Через кризис к обновлению и развитию», председатель агентства Нурлан Алдабергенов.

«Агентством в 2008 году, совместно с заинтересованными государственными органами, ассоциациями субъектов частного предпринимательства, разработан план дальнейшей поэтапной унификации тарифов, предполагающий устранение дифференциации тарифов во внутреннем и импортном сообщениях в течение четырех лет», — сообщил Алдабергенов.

В целях усиления стимулов к энергосбережению агентством также будет продолжен контроль за установкой субъектами естественных монополий общедомовых и индивидуальных приборов учета тепла и воды.



вещества, которые присутствовали в пульпе в зумпфе. Эти вещества со сточными водами в окружающую среду (в биопруды и в водоем) не попадали, следовательно, данные о концентрации этих веществ в пульпе до ее отстоя не могли подтверждать размер ущерба, причиненного окружающей среде от сброса сточных вод. Таким образом, эти данные не подтверждали обстоятельство, имеющее значение для дела, а значит, не удовлетворяли критерию относимости доказательства.

Кроме того, в описанном случае отбор проб осуществлялся в целях определения объема загрязняющих веществ, сброшенных в окружающую среду без экологического разрешения. В экологических разрешениях на сбросы сточных вод всегда закрепляются нормативы предельно допустимых сбросов (ПДС). А такие нормативы законодательством Республики Казахстан предусмотрены только для сбросов сточных вод в водные объекты, в накопители, на поля фильтрации и на рельеф местности. Для сбросов сточных вод в хвостохранилища нормативы ПДС не разрабатываются, следовательно, выдача экологических разрешений на такие сбросы невозможна. Это, в свою очередь, означает невозможность применения ответственности за отсутствие разрешения и бессмысленность расчетов, проводимых для ее применения.

Во многих случаях остается неподтвержденной и достоверность данных аналитического контроля. Так, пункт 11 Инструкции по контролю за работой очистных сооружений и отбору сточных вод, утвержденной приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 14 апреля 2005 г. № 129-п, требует, чтобы отбор сточных вод производился в присутствии представителя контролируемой компании. Если это требование нарушено, то компании следует доказывать, что оно повлекло недостоверность результатов анализа проб. Например, если пробы отобраны при отсутствии представителя компании, то остался неподтвержденным факт соблюдения требований к отбору проб (например, к месту отбора, к виду пробы, способу отбора и т.д.), а эти требования направлены на обеспечение достоверности результатов анализа проб.

Следует, однако, помнить, что пункт 7 статьи 120 Экологического кодекса Республики Казахстан требует, чтобы компания обеспечила присутствие на проверке своего уполномоченного представителя. Это требование необходимо вы-

Во многих случаях компании не знают о неправомерном характере своего поведения — иногда вплоть до момента выявления правонарушения в ходе проверки. И одной из причин такой неосведомленности часто становятся несогласованность и разрозненность экологических требований, закрепленных в различных нормативных правовых актах и нормативных технических документах.

полнить, так как в противном случае должностное лицо компании, которое должно было назначить, но не назначило уполномоченного представителя, привлекается к административной ответственности по части 1 статьи 356 КоАП РК за создание препятствий в проведении проверки. За данное правонарушение предусмотрен штраф в размере до 20 МРП.

Результаты аналитического контроля могут быть признаны недостоверными и во многих других случаях. Например, если емкость, в которую отобрана проба воды, не была идентифицирована. В одном из судебных решений этот довод компании был отвергнут со ссылкой на то, что отбор проб был произведен в единственную

емкость и в присутствии представителя компании, со стороны которого замечаний относительно идентификации емкости не поступило. Между тем пункт 6.1 стандарта «СТ РК

ГОСТ Р 51592–2003. Вода. Общие требования к отбору проб» требует, чтобы сведения о месте отбора проб и условиях, при которых они были отобраны, указывались на этикетке и прикреплялись к емкости для отбора проб. Если при отборе пробы присутствовал представитель компании, то, возможно, он не будет опровергать тот факт, что проба была отобрана именно в данную емкость. Но факт проведения анализа именно в отношении данной пробы останется неподтвержденным, если не будет доказан другими данными.

Согласно пункту 6.3 того же стандарта в акте отбора пробы должны быть указаны: месторасположение отбора пробы; дата отбора пробы; метод отбора пробы и иные данные, необходимые для достижения целей отбора пробы. Отсутствие этих реквизитов (в совокупности с другими доказательствами) позволяет доказать недостоверность результатов анализа пробы.

Например, в одном случае компания допустила разлив нефти, в результате которого была загрязнена почва. Однако инспектор включил в сумму иска ущерб, причиненный не только почве, но и поверхностному водному объекту, предъявив в суд акт отбора проб воды в водоеме и результаты анализа проб. Между тем в этом акте не было никаких данных о месте отбора пробы; кроме того, компания представила суду экспертное заключение, подтверждавшее, что разлив нефти в данном случае не мог достичь водоема. В результате иск, предъявленный компанией, был удовлетворен только в части загрязнения почвы.

4. Защита прав недропользователей в ходе экологического контроля и применения юридической ответственности

Остановимся теперь на защите компаниями своих прав от неправомерных действий инспекторов, которые могут быть совершены как в ходе проверки, так и после ее завершения.

Практика показывает, что одним из самых распространенных правонарушений прав природопользователей является незаконное определение суммы вреда, причиненного окружающей среде и выявленного в ходе проверки.

Исчисление суммы вреда окружающей среде, т.е. экономическая оценка ущерба, осуществляется в соответствии с Правилами экономической оценки ущерба окружающей среде, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2007 г. (далее — Правила).

Экологическим кодексом Республики Казахстан предусматриваются прямой и косвенный методы оценки ущерба, но наиболее часто применяется именно косвенный метод. Он заключается в том, что сумма ущерба определяется в зависимости от фактического объема эмиссий, произведенных в окружающую среду без экологического разрешения или сверх лимитов, установленных в разрешении. Этот объем умножается на десятикратный размер ставки платы за эмиссии и на два повышающих коэффициента — коэффициент экологической опасности и коэффициент экологического риска (см. приложения 1 и 2 к Правилам).

Проведение экономической оценки ущерба часто сопровождается спорами о ее правомерности. И в подавляющем большинстве случаев эти споры ведутся по вопросу о правильности подсчета фактического объема эмиссий. Согласно Правилам фактический объем эмиссий определяется по результатам инструментальных замеров либо расчетным путем в соответствии с утвержденной в установленном законодательством порядке методикой определения нормативов эмиссий в окружающую среду (п. 8 Правил). И поэтому каждой компании необходимо знать законодательные требования, предъявляемые как к проведению инструментальных замеров, так и к порядку определения объемов эмиссий расчетным путем.

Что же касается определения объемов эмиссий расчетным путем, то, как уже было сказано, Правила отсылают к Методике определения нормативов эмиссий в окружающую среду. Однако эта отсылка, полагаем, ошибочна.

Дело в том, что Методика определения нормативов эмиссий в окружающую среду, утвержденная приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 21 мая 2007 г.

«По итогам текущего года изменилась ситуация по оснащенности приборами учета. По приборам учета воды уровень оснащенности составил 77 %. Эффект от применения приборов учета составляет 20–40 % экономии денежных средств потребителей», — отметил глава агентства.

Следующим направлением работы по энергосбережению, по мнению руководителя АРЕМ, является работа по введению дифференцированных тарифов в зависимости от объемов потребления.

«Результатами работы по энергосбережению уже стало введение во всех регионах республики дифференцированных по зонам суток тарифов на электрическую энергию: для населения — двухзонные, для юридических лиц — трехзонные. При этом тариф в ночной зоне в различных регионах снижен от 2,5 до 4,5 раз по сравнению с действующими едиными тарифами», — пояснил глава ведомства.

Алдабергенов подчеркнул, что «внесенные по данному вопросу дополнения в закон «Об электроэнергетике» предполагают применение дифференцированных по зонам суток тарифов: для физических лиц — как альтернативу единым тарифам, для юридических лиц — в качестве безальтернативного варианта».

Все эти меры, по мнению руководства АРЕМ, должны способствовать обеспечению экономической стабильности предприятий, продолжению работы по энергосбережению и защите потребителей от необоснованного роста цен на регулируемые услуги.

Kazakhstan today. 15.04.2009.

Предельный тариф на генерируемую электроэнергию в Республике Казахстан к 2015 г. составит 8,8 тенге за 1 кВт

Предельный тариф на генерируемую электроэнергию к 2015 г. составит 8,8 тенге за 1 кВт. Об этом на заседании Правительства сообщил первый вице-премьер Республики Казахстан Умирзак Шукеев.

«Нынешний предельный тариф 3,3 тенге в 2015 г. будет поднят до 8,8 тенге за кВт», — сообщил У. Шукеев.

Как отметил министр энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан Сауат Мынбаев, «не хотелось бы усугублять нынешнее экономическое положение страны значительным повышением цен на электроэнергию, однако полагаю, что это случится неизбежно и может быть в авральном режиме». При этом он отметил, что речь идет не о генерации, а о тарифах РЭК (распределительный энергокомплекс).

Kazakhstan today. 12.05.2009.



№ 158-п, включает только **правила корректировки** объемов выбросов, сбросов или размещения отходов с тем, чтобы их поступление в окружающую среду не приводило к превышению нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, водоеме. Однако **правил расчета** фактических эмиссий, которые образуются в ходе тех или иных технологических процессов, **эта методика не устанавливает**. Такие правила установлены во многих других методических документах, и на практике, если нет возможности произвести инструментальные замеры, используются именно они. Поэтому компаниям, осуществляющим эмиссии в окружающую среду, необходимо досконально знать как существующие требования к инструментальным замерам, так и методики, по которым рассчитываются объемы эмиссий, образующиеся в ходе конкретных технологических процессов. Это позволяет проверить правильность определения суммы ущерба в целом.

Другая наиболее часто применяемая инспекторами на практике статья 243 КоАП РК гласит: «Превышение нормативов эмиссий в окружающую среду, установленных в экологическом разрешении, либо отсутствие экологического разрешения, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния, влекут за собой наложение штрафа на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства, в размере от двадцати до пятидесяти месячных расчетных показателей, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, — в размере одной тысячи процентов ставки платы за эмиссии в окружающую среду за превышенный объем эмиссий».

Эта санкция в отличие от многих других является абсолютно определенной, т.е. она не включает наименьшего и наибольшего возможного размера штрафа, а определяет его однозначно: в виде суммы, исчисляемой по точно установленному правилу. Следовательно, при назначении штрафа инспектор должен строго придерживаться правила определения размера этой суммы, закрепленного в статье 243 КоАП РК, т.е. размер штрафа равен 1000 % ставки платы за эмиссии в окружающую среду за превышенный объем эмиссий. Это означает, что сумма штрафа равна ставке платы за конкретный вид эмиссий, умноженной на тысячу процентов и на фактический объем

эмиссии данного вида. Решением Маслихата соответствующей области устанавливаются ставки платы за определенные виды эмиссий. В случаях осуществления нескольких видов эмиссий подлежит установлению сумма штрафа по каждому виду, затем полученные результаты складываются, в результате чего выходит общая сумма штрафа.

Между тем практика показывает, что как экологические инспекторы, так и судьи специализированных административных судов в каждом отдельном регионе по-разному применяют одну и ту же статью КоАП РК, по-разному определяют порядок исчисления штрафа.

Юристы юридической фирмы «GRATA» не раз доказывали в суде и органах прокуратуры, что при исчислении штрафа, предусмотренного санкцией статьи 243 КоАП РК, следует исходить только из трех показателей: ставки платы за эмиссии в окружающую среду, превышенного объема эмиссий и 1000 % ставки платы за эмиссии, не более того.

Нашу законную позицию поддержал и Комитет экологического регулирования и контро-

... привлечение к административной ответственности возможно в случаях, когда в действиях правонарушителя имеется состав административного правонарушения и отсутствует состав уголовно наказуемого деяния.

ля Министрства охраны окружающей среды в своем официальном письме, в котором указал, что размер админист-

ративного штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 243 КоАП РК, для субъектов крупного предпринимательства составляет 1000 % ставки платы за эмиссии в окружающую среду за превышенный объем эмиссий.

Помимо привлечения юридического лица к административной ответственности по статье 243 КоАП РК, существует также риск привлечения к ответственности должностного(-ых) лица компании. В этом случае инспектор выносит два постановления по статье 243 КоАП РК в отношении юридического лица и в отношении должностного лица. Привлечение к административной ответственности и юридического лица, и должностного лица одним постановлением невозможно.

Обращаем внимание на то, что момент вручения копии постановления лицам, привлеченным к административной ответственности, имеет особо важное значение, поскольку с этого момента исчисляется десятидневный срок для подачи жалобы в вышестоящий орган либо в суд.

Практика показывает, что компании-недопользователи ввиду многих объективных и субъективных причин пропускают те самые 10 дней, в течение которых возможно обжало-

вание постановления экологического инспектора. В результате по истечении 10 дней с момента его вручения правонарушителю постановление вступает в законную силу, а многомиллионные штрафы, налагаемые инспектором, подлежат обязательному исполнению и принудительному взысканию с компании-недропользователя.

Практические рекомендации

Вопросы обжалования результатов инспекторских экологических проверок

По результатам инспекторской экологической проверки составляется акт-предписание по соблюдению экологического законодательства. Материалы аналитического контроля должны быть приложены к данному акту. При наличии замечаний или возражений по поводу хода и результатов проверки представитель компании излагает их в письменной форме. Эти замечания должны быть приложены к акту-предписанию, о чем в акте должна быть сделана соответствующая отметка.

При наличии соответствующих оснований по результатам проверки к компании может быть применена гражданско-правовая или административная ответственность.

В случаях превышения нормативов эмиссий чаще всего применяются оба эти вида ответственности: штраф по статье 243 КоАП РК («Превышение нормативов эмиссий в окружающей среде, установленных в экологическом разрешении, или отсутствие экологического разрешения») и взыскание суммы ущерба окружающей среде, причиненного сверхнормативными эмиссиями.

На практике, как правило, органы охраны окружающей среды сначала привлекают компании к административной ответственности, а затем предъявляют им иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

Вынося решения по таким делам, суды часто признают факты неправомерных эмиссий и их объемы доказанными, ссылаясь на то, что эти факты установлены постановлениями по делам об административных правонарушениях, не обжалованными на момент вынесения решений. При этом суды очень редко разъясняют, какое значение они придают тому, что постановление об административном правонарушении не было обжаловано компанией: считают ли они, что тем самым компания признала эти факты, или же полагают, что, будучи установленными постановлениями по делам об административных правонарушениях, эти факты не могут быть опровергнуты другими доказательствами.

Думаем, что ни с тем, ни с другим выводом согласиться нельзя.

Финансовая полиция Республики Казахстан занимается расследованием по поводу уклонения от уплаты налога компании Agir KCO

Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью занимается расследованием по поводу уклонения от уплаты налога компании Agir KCO. Об этом сообщил журналистам председатель Налогового комитета Министерства финансов Республики Казахстан Дәулет Ерғожин, передает корреспондент агентства Kazakhstan Today.

«В рамках комплексной проверки компании Agir KCO, которую начали в 2006 году, а завершили в 2007 г., в ходе апелляционного процесса возникло начисление в размере порядка 10 млн тенге налога на добавленную стоимость», — сообщил Д. Ерғожин. «Это был период с 2002 по 2006 годы с учетом пени, штрафов», — пояснил он.

По его словам, акт налоговой проверки закрыли в соответствии с совместным приказом, который существует между органами налоговой службы и органами финансовой полиции.

«Все, что свыше 2 млн тенге, мы обязаны передавать на рассмотрение агентству финансовой полиции», — отметил председатель комитета.

В связи с этим Налоговый комитет Министерства финансов Республики Казахстан передал акт о том, что произвел начисление налога органам финансовой полиции.

«Сейчас агентство занимается расследованием: было ли это умышленным уклонением от налога или, может быть, это следствие разночтений соглашения о разделе продукции», — добавил он.

По информации главы Налогового комитета Министерства финансов Республики Казахстан компания Agir KCO может обратиться в суд. «Но, насколько я понимаю, сроки обжалования вышли», — резюмировал он.

Компания Agir KCO, принадлежащая итальянскому нефтегазовому концерну Eni SpA, является единым оператором проекта по оценке, освоению и будущей добыче углеводородного сырья в казахстанском секторе Каспийского моря, действующим от имени консорциума семи международных компаний и в соответствии с Соглашением о разделе продукции по Северному Каспию.

Kazakhstan today. 03.04.2009.

При подготовке новостей использованы материалы информационно-аналитического ресурса



Сам по себе отказ компании от обжалования постановления еще не означает признания ею фактов, установленных этим постановлением. Обжалование постановления является правом лица, привлеченного к административной ответственности, следовательно, такое лицо может как реализовать это право, так и отказаться от его реализации. Причем компания вправе отказаться от обжалования постановления по любым причинам, необязательно связанным с тем, что она согласна с фактами, установленными постановлением.

Данные, установленные постановлением по делу об административном правонарушении, конечно, могут быть доказательствами при рассмотрении дела о возмещении ущерба окружающей среде, и, оценивая их, суд должен выяснить, вступило ли постановление в законную силу и не было ли отменено. Однако эти данные обязательными для суда не являются, так как по смыслу пункта 2 статьи 71 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан обязательными для суда являются данные, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному гражданскому делу, в котором участвовали те же лица. Если же факты установлены постановлением по делу об административном правонарушении, то они обязательными для суда не являются. Такие данные подлежат оценке наряду с другими доказательствами и могут быть опровергнуты иными доказательствами.

Часто нарушения норм материального и процессуального права допускаются уполномоченными органами в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

В нашей практике встречались следующие случаи.

1. Несвоевременное оформление протокола об административном правонарушении

Так, в отношении одной компании протокол об административном правонарушении был составлен почти через три месяца после завершения проверки. Это противоречит части 1 статьи 638 КоАП РК, согласно которой протокол об административном правонарушении составляется немедленно после обнаружения факта совершения административного правонарушения. Это является существенным нарушением процессуальных норм КоАП РК, так как оно выражается в несоблюдении процедуры производства по делу об административном правонарушении, которое могло повлиять на вынесение законного и обоснованного постановления.

...практически каждая компания, имеющая отношение к недропользованию, периодически сталкивается с инспекторскими экологическими проверками, которым подвергается ее деятельность.

2. Составление протокола об административном правонарушении лицом, не участвовавшим в проверке

Согласно пункту 8 статьи 121 Экологического кодекса Республики Казахстан проверка может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в акте о назначении проверки. Это означает, что только данные лица могли выявить нарушения в ходе проверки. Согласно статье 614 КоАП РК протокол закрепляет обстоятельства, непосредственно воспринятые органом (должностным лицом), в производстве которого находится дело об административном правонарушении. А непосредственно воспринять обстоятельства, которые устанавливаются в ходе проверки, могло только то должностное лицо, которое проводило проверку.

3. Привлечение к ответственности ненадлежащего субъекта

В одном из случаев в ходе инспекторской проверки было выявлено загрязнение почвы, которое допустила не проверяемая компания, а ее подрядчик. Проверяемая компания была привлечена к ответственности за порчу земель (ч. 2 ст. 250 КоАП РК), при этом в постановлении было указано, что земельный участок находится в землепользовании компании.

Между тем административная ответственность может быть применена только к тому лицу, которое совершило административное правонарушение. Так, согласно статье 2 КоАП РК основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения, предусмотренного в особенной части КоАП. Кодекс не предусматривает возможности применения административной ответственности к лицу, не совершившему правонарушения. Противоправное деяние, предусмотренное статьей 250 КоАП, заключается именно в порче земель. Непроведение землепользователем контроля за действиями подрядчика по данной статье не может быть квалифицировано. А загрязнение почвы допустил именно подрядчик, поэтому именно он подлежал привлечению к административной ответственности по статье 250 КоАП РК.

4. Неправильный подсчет суммы штрафа за превышение нормативов эмиссий, установленных в экологическом разрешении, или за отсутствие экологического разрешения

На практике был случай, когда компанию привлекли к административной ответственности по статье 243 КоАП РК за отсутствие экологического разрешения. Согласно данной статье на субъек-



тов крупного предпринимательства налагается штраф в размере 1000% ставки платы за эмиссии за превышенный объем эмиссий.

При этом сумма штрафа была подсчитана следующим образом: объем эмиссий умножили на ставку платы за эмиссии, затем на 10 и на 1000 %.

Однако это постановление не соответствовало закону. В статье 243 КоАП РК упоминается просто ставка платы за эмиссии и не указывается, что она должна быть умножена на 10. Кроме того, применение повышенных ставок предусмотрено Налоговым кодексом для целей налогообложения (а именно — для повышения размеров налогового обязательства в случаях осуществления неправомерных эмиссий), но не для целей исчисления штрафа. Следовательно, в данном случае инспектором была применена норма, которая применению не подлежала, что свидетельствует о незаконности исчисления штрафа.

Таким образом, на практике требования, предъявляемые к инспекторским экологическим проверкам, соблюдаются далеко не всегда. Причем многие нарушения приводят к необоснованному привлечению компаний и их должностных лиц к юридической ответственности. Компаниям следует активно защищать свои права от подобных нарушений, и это со временем должно привести к укреплению правопорядка и в конечном итоге — к улучшению в Казахстане правового климата. ❧

Международный форум

www.lawtek.ru

ПравоТЭК'2009



17/11/2009

Ежегодный практический семинар
Налоги и ТЭК-2010



18/11/2009

2-я Международная конференция
Недра и Право



19/11/2009

9-я Международная конференция
Нефть, Газ и Право

Оргкомитет Форума: 115054 Москва, ул. Зацепы, 23
Тел.: (495) 235-47-88, (495) 235-25-49, (499) 230-30-22
Факс: (495) 235-23-61. E-mail: order@oilgaslaw.ru
<http://conference.lawtek.ru/>

Нефтяная отрасль

АО «КазМунайГаз» создал единую компанию по управлению оптово-розничной продажей нефтепродуктов

Создана компания АО «КазМунайГаз Онимдери», специализирующаяся на оптово-розничной реализации нефтепродуктов и управлении сетью автозаправочных станций национальной нефтегазовой компании «Казмунайгаз», сообщила пресс-служба АО «КазМунайГаза».

В среду «КазМунайГаз Онимдери» объявило о начале своей деятельности, приняв полный финансовый и оперативный контроль над сетью автозаправочных станций «КазМунайГаз» и оптово-розничной реализацией нефтепродуктов и газа.

Компания создана в рамках оптимизации структуры дочерних организаций АО «Торговый Дом «КазМунайГаз» — ТОО «КМГ-Жайык», ТОО «КМГ-Астана» и ТОО «КМГ-Алатау».

Решение о создании единой компании, которая специализируется на оптово-розничной реализации нефтепродуктов, было принято в соответствии с Долгосрочной стратегией АО НК «КазМунайГаз», утвержденной в январе 2009 года.

Новая организационная структура позволит значительно оптимизировать существующие бизнес-процессы, повысить прозрачность в принятии решений, снизить операционные затраты и устранить дублирующие управленческие функции.

«Соответственно, вновь созданная компания сможет более оперативно реагировать на изменения рынка и следить за удовлетворенностью потребителей качеством предоставляемых услуг», — подчеркнул Генеральный директор новой компании Жанат Тусупбеков, слова которого цитирует пресс-служба.

При создании «КазМунайГаз Онимдери» также учитывался передовой опыт вертикально интегрированных международных нефтегазовых компаний, управляющих оптово-розничной сетью, в том числе экспертные рекомендации Shell Global Solutions.

В настоящее время розничная сеть «КазМунайГаз» охватывает 175 автозаправочных станций. На АЗС компании внедрены автоматизированные системы управления, которые позволили значительно повысить производительность труда, сократить потери при приемке нефтепродуктов из бензовозов, существенно снизить влияние человеческого фактора на производственный процесс.

В соответствии со стратегией развития «КазМунайГаз» планирует к 2015 году увеличить свою долю на казахстанском розничном рынке нефтепродуктов до 20 %.

«Новости-Казахстан». 29.04.2009.