



Вопросы стабильности экологического законодательства и практика применения положений Экологического кодекса Республики Казахстан в сфере недропользования*

Ж.С. Елюбаев, кандидат юридических наук, Президент Казахстанской ассоциации юристов нефтегазовой отрасли (KPLA)

Общие положения об экологии

«Все взаимосвязано со всем», — гласит первый экологический закон в философском его понимании¹. Это означает, что и шага нельзя ступить, не задев, а порой не нарушив чего-либо из окружающей среды. Каждый шаг человека на обычной лужайке — это десятки погубленных микроорганизмов, потревоженных насекомых, изменяющих миграционные пути, а может быть, снижающих их естественную продуктивность. Загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов и нарушение экологических связей в экосистемах стали глобальными проблемами. И если человечество будет продолжать идти по нынешнему пути развития, то его гибель, как считают ведущие экологи мира, через два-три поколения неизбежна. Возможно, это «сгущение красок», но вопросы сохранения окружающей природной среды стоят на повестке сегодняшнего дня в самой острой форме.

Однако, несмотря на принимаемые государством меры по оздоровлению окружающей среды, экологические отношения по-прежнему продолжают развиваться в неблагоприятном для природы и общества направлении:

- а) все так же преобладает ведомственный подход, в результате чего каждый природопользователь эксплуатирует природные богатства, исходя из своих ведомственных интересов;
- б) применяется так называемый ресурсный подход к природопользованию, вследствие чего вне правовой защиты остаются многие экологические связи и природные объекты, не имеющие ресурсовой ценности;
- в) экологическое законодательство, особенно подзаконные правовые акты, развивается не с тенденцией защиты окружающей среды, а с тенденцией увеличения экологических платежей, но не для целей охраны природы.

В результате даже правомерное использование одних природных ресурсов может нанести ущерб другим. Поэтому необходима гармоничная система взаимодействия хозяйственной и экологической сфер, при которой производство развивалось бы не в ущерб экологической системе, а экосистема максимально использовалась бы для общественного производства, т. е. необходима «экологизация экономики и экономизация экологии»². Для создания такой системы необходим подлинный переворот в природопользовании, который можно совершить лишь при его надлежа-

© Все исключительные авторские права на данную работу принадлежат Ж.С. Елюбаеву.
* Статья была опубликована в Казахстане в журнале «Юрист» № 2 за 2010 г.

¹ Термин «экология» (от греч. «oikos» — дом, жилище, родина и «logos» — наука) дословно означает «наука о местообитании». Он был введен в 1886 г. немецким биологом Эрнстом Геккелем (1834–1919 гг.) для обозначения специальной биологической науки о взаимоотношении живых организмов (включая человека) между собой и средой обитания. Однако постепенно смысл этого термина расширился, и сегодня он охватывает преимущественно социальные аспекты взаимодействия общества с окружающей средой. Экология — это наука о нашем общем и единственном доме — Земле.

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1996. С.4.



щем правовом регулировании, которое, в свою очередь, должно быть не просто экологизированным, а стать полностью экологическим.

Значение Экологического кодекса Республики Казахстан

Разработка и принятие Экологического кодекса Республики Казахстан (далее — ЭК РК) явились важным событием в Казахстане, направленным на достижение государством цели, предусмотренной Конституцией Республики Казахстан (п. 1 ст. 31), по обеспечению благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека. ЭК РК как бы завершил систематизацию экологического законодательства, в него были имплементированы³ важные положения международных правовых актов, к которым присоединилась Республика Казахстан. С введением в действие ЭК РК были признаны утратившими силу многие нормативные правовые акты, в частности, законы Республики Казахстан: «Об экологической экспертизе» от 18 марта 1997 г., «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 г., «Об охране атмосферного воздуха» от 11 марта 2002 г. Структурно ЭК РК делится на две части — Общую и Особенную, что позволило на концептуальном и теоретическом уровнях разграничить законодательные положения по общим вопросам от положений, устанавливающих экологические требования к различным видам антропогенной деятельности и основания ответственности за нарушение экологического законодательства.

Конечно, ЭК РК изначально нельзя было назвать идеальным и совершенным, но тем не менее это был и есть важный и необходимый кодифицированный правовой акт, позволяющий более эффективно регулировать отношения в сфере природопользования. На мой взгляд, надо было в течение определенного разумного времени формировать единообразную правоприменительную практику, хотя бы в течение пяти лет, чтобы объективно увидеть пробелы и недостатки Кодекса. Для достижения этой цели уполномоченному государственному органу необходимо было обеспечить выполнение положений Кодекса всеми субъектами эколо-

³ Имплементация (международного права, от англ. implementation) — фактическая реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне; осуществляется путем трансформации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты. В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью законодательства. Так, в соответствии со статьей 4 Конституции Республики Казахстан к действующему праву отнесены международные договоры, которые имеют приоритет перед законами Казахстана и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

«Попутный газ — это казахстанская (собственность), задача министерства — добиться этого (введения госсобственности на него)», — сказал Н. Назарбаев на совещании по индустриально-инновационному развитию. «Попутного газа нет ни в каких контрактах, ни в СРП, нигде. Некоторые страны это уже сделали, и надо эту работу провести», — подчеркнул глава государства.

Впервые о необходимости ввести госсобственность на попутный газ Н. Назарбаев заявил в январе текущего года на совещании с кабинетом министров.

«Новости-Казахстан». 12.03.10.

Газовая отрасль

В Талдыкоргане подписано генеральное соглашение между акиматом области и АО «КазТрансГаз»

В Талдыкоргане аким области Серик Умбетов и генеральный директор АО «КазТрансГаз» Серик Султангазиев подписали генеральное соглашение о взаимодействии и сотрудничестве в рамках реализации программы газификации Алматинской области.

Как заявил С. Умбетов, в настоящее время уровень газификации в Алматинской области составляет всего 5,7 %, занимая последнее место в республике. В связи с этим акимат области совместно с АО «КазТрансГаз» планирует провести полномасштабную газификацию региона.

В результате соглашения будут реализованы такие проекты, как строительство газопровода «Алматы-Байсерке-Талгар», с обеспечением его ввода не позднее 2011 г., что позволит на 100 % газифицировать Илийский и Талгарский районы; строительство газопроводов-отводов от магистрального газопровода «Казахстан-Китай» в Жамбылском, Талгарском, Енбекшиказахском, Уйгурском и Панфиловском районах Алматинской области с вводом их в эксплуатацию не позднее 2012 г.; газификация города-спутника G-4 и города-казино Жана Или; завершение в 2011 г. финансирования проекта «Газификация семи населенных пунктов Илийского района»; финансирование других проектов в рамках реализации программы.

«Казинформ». 03.03.10.

На газификацию Алматы выделяется около 2 млрд тенге

Акимат города Алматы и АО «КазТрансГаз» заключили меморандум о сотрудничестве, которым предусмотрено выделение около двух миллиардов тенге на газификацию города, сообщает пресс-служба акимата.



гических отношений, а не идти по пути бесконечных изменений и дополнений его положений. Государство должно обеспечить стабильность действующего законодательства, только тогда к нему будет уважение, только тогда законы будут знать и уважать. В целом в правотворчестве должен преобладать консервативный подход, нельзя идти на поводу исполнительных органов власти и лоббистов разных мастей и бесконечно менять законы, расшатывая их изначальную структуру и концепцию содержания закона. Даже юристы, работающие в сфере природопользования, не успевают отслеживать многочисленные изменения и дополнения в экологическое законодательство, не говоря о природопользователях.

Анализ изменений и дополнений, внесенных в ЭК РК и другие правовые акты по вопросам природопользования

Следует отметить, что изменения и дополнения, внесенные в ЭК РК поспешно и без теоретического осмысления, ухудшили структуру Кодекса, нарушили внутреннюю концептуальную связь его норм, создали условия для возникновения конфликтов между природопользователями и контролирующими органами государства. За период с 9 января 2007 г. (дата принятия ЭК РК) до настоящего времени, т. е. за три неполных года в ЭК РК пять раз были внесены изменения и дополнения. Большая часть этих нововведений не носила ничего конструктивного, принципиально важного и теоретически обоснованного. Чтобы не быть голословным, постараюсь обосновать свой вывод на конкретных примерах из правотворческой и правоприменительной практики.

1. 27 июля 2007 г. был принят Закон Республики Казахстан № 320-III «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам образования», которым в одной из норм ЭК РК (п. 4 ст. 183) слова «центральные исполнительные органы Республики

Казахстан» были заменены словами «уполномоченными органами». Что несет это изменение? Практически ничего нового и конструктивного, поскольку центральные государственные органы и являются уполномоченными органами по тем или иным вопросам государственной деятельности.

2. 4 декабря 2008 г. был принят Закон Республики Казахстан № 97-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законода-

тельные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования бюджетного процесса», которым в ЭК РК

были внесены изменения и дополнения по вопросам, не касающимся бюджетного процесса в стране. В частности, Кодекс пополнился нормами лишь по вопросам администрирования процесса выдачи экологических разрешений и проведения государственной экологической экспертизы. Эти новые нормы ЭК РК не имеют никакого отношения к «бюджетному процессу»⁴.

3. Через шесть дней (!), 10 декабря 2008 г., в ЭК РК вновь вносятся изменения уже на основании другого Закона Республики Казахстан № 101-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения». Этим Законом была расширена компетенция уполномоченного органа в области охраны окружающей среды, в частности, ему было предоставлено право на заверение налоговой отчетности по плате за эмиссии в окружающую среду до представления в налоговый орган, а также внесены иные уточнения касательно платы за эмиссии.

4. 23 июня 2009 г. Законом Республики Казахстан № 164-IV «О внесении изменений и дополнений в Экологический кодекс Республики Казахстан по вопросам регулирования ввоза экологически опасных технологий, техники и оборудования» в ЭК РК были внесены действительно важные и необходимые нормы, направленные на обеспечение экологической безопасности страны.

5. Между тем через 24 дня (!) в ЭК РК вновь вносятся изменения и дополнения Законом Республики Казахстан от 17 июля 2009 г. № 188-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам частно-

⁴ Бюджетный процесс – регламентированная бюджетным законодательством Республики Казахстан деятельность государственных органов по планированию, рассмотрению, утверждению, исполнению, уточнению и корректировке бюджета, ведению бухгалтерского учета и финансовой отчетности, бюджетного учета и бюджетной отчетности, государственному финансовому контролю, бюджетному мониторингу и оценке результатов (подп. 23 п. 1 ст. 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV).



го предпринимательства». В частности, были внесены законодательные новеллы по вопросам организации инспекторских экологических проверок и иных форм государственного экологического контроля за деятельностью недропользователей. На первый взгляд, необходимы такие поправки в Кодекс, но здесь напрашивается вопрос: как центральный уполномоченный орган по вопросам охраны окружающей среды администрирует и контролирует внесение изменений и дополнений в ЭК РК? Почему разрыв между законодательными инициативами составляет 6 дней, 24 дня?

Из последнего Закона вытекает новая проблема, которая возникла в связи с исключением из глоссария ЭК РК термина «отходы производства и потребления» и его законодательного толкования. На мой взгляд, это было сделано в некорректной и завуалированной форме путем изложения подпункта 39 пункта 1 статьи 1 ЭК РК в новой редакции. Эта норма ранее (до 17 июля 2009 г.) была посвящена законодательному толкованию термина «отходы производства и потребления». В настоящее время в ней изложено определение понятия «государственный экологический контроль». Никто не спорит, что последний термин важен и нужен в структуре экологического законодательства и он заслуживает свое место в ЭК РК. По всей видимости, пункт 1 статьи 1 ЭК РК необходимо дополнить новым подпунктом, например, 39-1, который содержал бы толкование термина «государственный экологический контроль», а подпункт 39 этой статьи оставить в своей прежней редакции.

Почему это было сделано именно таким образом? Причина в том, что в последние два года Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан (далее — МООС РК) и ряд его территориальных подразделений были вовлечены в крупные судебные дела, инициированные ими же, где предметом спора были десятки миллиардов тенге. Ряд дел основывались на споре о толковании сторонами термина «отходы производства», где корпоративные юристы, представляющие интересы природопользователей, отстаивали свою позицию именно на положении подпункта 39 пункта 1 статьи 1 ЭК РК. Позиция же инициаторов этих исков (МООС РК и его подразделения) была малоубедительной, поскольку она противоречила многим положениям действующего применимого права. По этому основанию ряд дел были разрешены Верховным Судом Республики Казахстан в пользу недропользователей. Обсуждение этих судебных дел не входит в планы настоящего исследования, поскольку это другая большая тема для дискуссии. Поэтому я с большой уверенностью

«Целью подписания меморандума является снижение энергодефицита в городе, совместные действия по интенсивной газификации, направленные на улучшение экологической обстановки, повышение надежности газоснабжения и подключение новых потребителей, а также перевод на экологически чистое топливо общественного транспорта. Для реализации меморандума из бюджета выделено около 2 миллиардов тенге», — поясняется в сообщении.

В частности, в рамках реализации положений данного меморандума планируется вынос ГРС-2 Алматы за пределы городской черты с обеспечением ввода ее в эксплуатацию не позднее 2011 г.

Вместе с тем планируется полный перевод предприятий теплоэнергетического комплекса (ТЭЦ-1, АТКЭ, СВЭК) на использование природного газа в качестве топлива, строительство новых газопроводов и увеличение пропускной способности действующих. На осуществление комплекса технических мероприятий выделено 1,8 миллиарда тенге.

Еще 200 млн тенге запланировано на перевод автотранспортных средств, находящихся в ведении местного исполнительного органа, на использование природного газа. По словам заместителя акима города Ербола Шорманова, первый коммунальный автобусный парк, где транспортные средства будут работать исключительно на газовом топливе, начнет функционировать в нынешнем году.

«У нас в городе около 80% вредных выбросов дает автотранспорт, 8% частный сектор и немного более 8% дают теплоисточники. Поэтому реализация договоренностей, которые будут отражены в данном меморандуме, даст значительный эффект и позволит улучшить экологию нашего города», — подчеркнул аким города Ахметжан Есимов.

Также планируются газификация индивидуальных жилых частных строений, ранее использовавших твердое топливо, с равномерным поэтапным вводом в 2010–2014 гг., реконструкция участков городской газораспределительной сети в Ауэзовском районе, с целью перевода индивидуальных жилых частных строений в отдельных микрорайонах на индивидуальное газовое отопление.

Будут газифицированы частные дома в микрорайонах «Шанырақ-1», «Шанырақ-2», «Айгерим», «Маяк», «Байкай», «Байбесик», «Тастак», «Таугуль», «Дубок», «Мамыр» и «Калкаман-3». На сегодняшний день в Алматы 20% частных домов не подключены к природному газу.

«Все положения меморандума отражают стратегию реализации «Комплексной программы по снижению загрязнения окружающей среды города Алматы на 2009–2018 гг.», — подчеркивается в сообщении.

«Новости-Казахстан». 04.03.10.



могу сказать, что именно это обстоятельство явилось причиной исключения законодательного толкования термина «отходы производства и потребления» из ЭК РК.

ЭК РК, предусмотрев различные виды отходов и дав им законодательную интерпретацию, отказался от общего понятия «отходы производства и потребления». Данное обстоятельство следует признать, как уже отмечалось, ошибочным шагом, поскольку все виды отходов должны иметь общие признаки в соответствии с их происхождением, свойствами и технологией обращения. Наличие в Кодексе научно обоснованного общего термина «отходы производства и потребления» позволило бы исключить деление отходов в законодательном акте на многие его виды и упорядочить отношения, возникающие в связи с их размещением, хранением, транспортировкой и утилизацией. Такой подход объясняется еще и тем, что в ряде норм ЭК РК используется это понятие («отходы производства и потребления»), например, в пунктах 7, 16, 26, 34 статьи 1; подпункте 3 пункта 1 статьи 25; статье 152; подпункте 7 пункта 3 статьи 194; статьях 283 и 286; главах 41 и 42.

Анализ изменений и дополнений, внесенных в другие правовые акты по вопросам природопользования

Известно, что экологические отношения, кроме ЭК РК, регулируются и другими нормативными правовыми актами, например: налоговым законодательством по вопросам осуществления платы за эмиссии в окружающую среду; правительственными и ведомственными актами по вопросам администрирования экологическим процессом, классификации отходов и т.д. В этой области также много проблем, которые необходимо изучить, обобщить, подвергнуть научно-правовой экспертизе с целью их разрешения и совершенствования действующего законодательства. Обратимся к примерам.

Так, статья 101 ЭК РК определяет, что «плата за эмиссии в окружающую среду устанавливается налоговым законодательством Республики Казахстан». При этом под эмиссиями в окружающую среду понимаются выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение

отходов производства и потребления в окружающей среде, вредные физические воздействия (подп. 26 п. 1 ст. 1 ЭК РК).

Если обратиться к положениям действующего Налогового кодекса Республики Казахстан (далее — НК РК) от 10 декабря 2008 г. № 99-IV, то «объектом обложения является фактический объем эмиссии в окружающую среду в пределах и (или)

сверх установленных нормативов эмиссий в окружающую среду:

- 1) выбросов загрязняющих веществ;
- 2) сбросов загрязняющих веществ;
- 3) размещения отходов производства и потребления».

И этот перечень объектов обложения является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Простой юридический анализ приведенных норм экологического и налогового законодательства свидетельствует о существенных расхождениях, что способствует формированию ошибочной правоприменительной практики. Какие же это расхождения?

Первое. НК РК включил в перечень объектов обложения «отходы производства и потребления», за размещение которых в окружающей среде природопользователь обязан осуществлять плату. А что такое «отходы производства и потребления»? Ранее, до 17 июля 2009 г., мы знали, что это такое, в настоящее время не знаем, так как законодатель, не без участия МООС РК, исключил это понятие из ЭК РК. Выход из этого положения один-единственный: законодатель должен вернуть это понятие в ЭК РК.

Второе. ЭК РК в перечень эмиссий в окружающую среду включил и «вредные физические воздействия» на окружающую среду, но не дал этому понятию законодательное толкование. Можно только лишь предположить, исходя из редакции подпункта 34 пункта 1 статьи 1 ЭК РК, что под «вредными физическими воздействиями» понимается влияние на окружающую среду шума, вибрации, магнитных полей и т.д. Но экологическое законодательство не предусматривает обязанности природопользователя получать экологическое разрешение⁵ на такой вид эмиссии и осуществлять плату. Действующий НК РК также не включает такой вид эмиссии в перечень «объектов обложения» (ст. 494). Между тем существует мнение отдельных представителей высшей судебной инстанции и Генеральной прокуратуры Республики Казахстан о том, что природопользователь обязан осуще-

⁵ Экологическое разрешение – документ, удостоверяющий право физических и юридических лиц на осуществление эмиссий в окружающую среду (подп. 62 п. 1 ст. 1 ЭК РК).



ствлять плату за некоторые виды своей продукции, не являющиеся отходами производства и потребления, но реально размещенные для хранения в окружающей среде (например, сера), поскольку они оказывают «вредное физическое воздействие» на окружающую среду. И по некоторым судебным делам эта позиция нашла прямое отражение вопреки положениям действующего налогового законодательства.

Третье. Ранее, до 17 июля 2009 г., ЭК РК под «отходами производства и потребления (отходы)» понимал «остатки сырья, материалов, иных изделий и продуктов, которые образовывались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства» (подп. 39 п. 1 ст. 1). Вопросы, связанные с отходами остаются дискуссионными, и разрешение этой проблемы возможно только путем совершенствования экологического законодательства с учетом существующих научных разработок. Если придерживаться вышеприведенной интерпретации понятия «отходы производства и потребления», то трудно согласиться с тем, что НК РК и Классификатор отходов, утвержденный приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 31 мая 2007 г. № 169-п, относят к категории отходов некоторые виды продукции недропользователей, например, гравий, песок, техническую и элементарную серу.

Следует отметить, что Законом Республики Казахстан от 12 февраля 2009 г. № 133-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации и деятельности исламских банков и организаций исламского финансирования» в таблицу 6 статьи 495 НК РК было внесено дополнение, в силу которого «техническая и элементарная сера» была включена в перечень отходов. Остается только удивляться, какое отношение имеют к сере вопросы исламских банков и исламского финансирования. А объяснить это можно только одним: кто-то из природопользователей в Казахстане имеет на хранении большие запасы серы (семь млн тонн). Почему бы не возложить на него бремя производства платы за размещение серы — это ведь серьезное пополнение трещащего по швам государственного бюджета.

Между тем известно, что в Казахстане сера в основном производится совместным предприятием «Тенгизшевройл»: ежегодно чуть более 1,5 млн тонн. Сера является одним из основных видов продукции этой компании с чистой стоимостью, равной 999,9, которая востребована как внутренним, так и внешним рынками. В настоящее время весь объем этой серы продается, хотя доходы от ее продажи невелики. А реализуется она ускоренным темпом только в связи с включением ее в перечень отходов со всеми вытекающими отсюда обязательствами:

Электроэнергетика

Группа «Казахмыс» продала 50 % Экибастузской ГРЭС-1 Фонду национального благосостояния «Самрук-Казына»

Группа «Казахмыс» объявляет о завершении сделки с Фондом национального благосостояния «Самрук-Казына» относительно продажи 50% доли участия в Экибастузской ГРЭС-1. Сумма сделки составила \$681 млн, сообщает пресс-служба компании.

Как сообщалось ранее, стороны договорились о создании совместного наблюдательного совета, а также о ротации операционного управления между группой «Казахмыс» и АО «Самрук-Казына». В первые пять лет управление электростанцией будет осуществляться менеджерами группы «Казахмыс».

В течение последующих семи лет Группа планирует модернизацию основных генерирующих активов станции. Предполагаемый объем инвестиций составит \$1 млрд. Инвестиционная программа до 2017 г. включает восстановление проектной мощности электростанции до 4000 МВт, с вводом в эксплуатацию трех неработающих энергоблоков и последующую установку электрофильтров.

Gazeta.kz. 02.03.10.

Экология

МООС РК намерено усилить контроль за выполнением природоохранных мероприятий

Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан намерено жестко контролировать выполнение природопользователями природоохранных мероприятий. Об этом сегодня на коллегии в МООС РК сказал глава ведомства Нурғали Ашимов.

Н. Ашимов подчеркнул, что с 2010 г. министерство будет акцентировать внимание на реализации природопользователями природоохранных мероприятий, выполнение которых будет служить основным критерием для выдачи разрешений.

«В 2010 году министерство будет жестко контролировать их выполнение (природоохранных мероприятий), вплоть до отзыва разрешений на эмиссии в окружающую среду», — сказал он.

Так, по словам министра, уже в 2009 г. были отозваны разрешения у АО «Троицкая ГРЭС» и Атырауского НПЗ.



получением экологического разрешения; производством платы за ее размещение; выполнением обязательных природоохранных мероприятий.

Экологические требования в области недропользования: практика и законодательство

В соответствии с ЭК РК экологическим основанием для проведения операций по недропользованию являются положительные заключения государственных экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз контрактов на недропользование, проектной документации и экологическое разрешение (ст. 218). Хотелось бы остановиться на вопросах, касающихся экологических разрешений, поскольку именно в этой сфере взаимоотношений недропользователя с уполномоченными государственными органами по вопросам охраны окружающей среды возникает множество проблем, конфликтов, судебных дел. К сожалению, и правоприменительная практика в этой области также противоречива.

Первое. Что же собой представляет экологическое разрешение согласно действующему законодательству? Статья 70 ЭК РК гласит, что разрешение на эмиссии в окружающую среду представляет собой комплект документов установленного образца, содержащий:

- 1) сведения о природопользователе и об осуществляемой им хозяйственной деятельности;
- 2) срок действия разрешения;
- 3) условия природопользования, в том числе нормативы эмиссий по всем их источникам;
- 4) программу мероприятий по охране окружающей среды на период действия разрешения;
- 5) программу производственного экологического контроля.

В рамках приведенной нормы остановимся на анализе положения, закрепленного в третьем пункте относительно условий по «нормативам эмиссий по всем источникам». Данное положение обязывает уполномоченный орган в области охраны окружающей среды указывать в экологическом разрешении нормативы по каждому источнику эмиссии. Означает ли это, что природопользователь должен находиться в рамках определенных объемов эмиссий по «каждому источнику» или же в рамках общего объема эмиссий со всех источников? Если брать за основу первую трактовку, то получается, что у природопользователя должны

быть отдельные экологические разрешения на эмиссии с каждого источника воздействия на окружающую среду. Если же придерживаться второй трактовки, то природопользователь должен находиться в рамках единого экологического разрешения и не превышать разрешенные объемы эмиссии в окружающую среду.

К примеру, недропользователь получил экологическое разрешение на осуществление выбросов в атмосферу в виде сжигания попутного нефтяного газа на трех факелах в объеме 1000 куб. м, распределенных по факелам в следующем виде: сжигание на первом факеле — 300 куб. м; на втором факеле — 500 куб. м; на третьем факеле — 200 куб. м, однако по различным производственным и технологическим причинам это распределение по факелам было изменено, но при этом недропользователь не превысил общий объем выбросов, указанных в экологическом разрешении.

Правоприменительной практике известны прецеденты как по первой, так и по второй трактовке. При этом первая трактовка будет свидетельствовать о нарушении условия экологического разрешения, влекущего за собой все виды ответственности природопользователя. Здесь МООС РК, уполномоченный орган в области охраны окружающей среды, должно дать соответствующие рекомендации по данному вопросу в целях выработки единообразной правоприменительной практики. По моему же мнению, первая трактовка не соответствует общим требованиям экологического законодательства, поскольку если природопользователь сумел остаться в рамках общих объемов эмиссий, то его действия не должны расцениваться как нарушение экологических требований и он не должен привлекаться к ответственности. Этот концептуальный принцип, например, закреплен в Киотском протоколе⁶, когда государство отвечает за превышение только общей квоты на выбросы вредных веществ в атмосферу.


Второе. Одно из положений, закрепленных в статье 72 ЭК РК, констатирует, что в пакете документов природопользователя, представляемом им в уполномоченный орган для получения экологического разрешения, должен быть «проект нормативов эмиссий», рассчитанных в установленном порядке на основе «экологических нормативов качества окружающей среды» или «целевых показателей качества окружающей среды». Исполнить это законодательное требование весьма сложно по следующей причине: в Республике Казахстан до сегодняшнего дня не разработаны и не утверждены «экологические нормативы качества окружающей среды», затрагивающие все сферы антропогенной деятельности. Обязанность же разработки этих нормативов возложена на уполномоченный орган по вопросам окружающей среды (ст. 17 ЭК РК). Отсюда вытекает, что у природопользователя

⁶ 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.).



нет достаточных оснований для разработки «нормативов эмиссий» для каждого вида вредных воздействий на окружающую среду с привлечением специального субъекта, имеющего лицензию на этот вид деятельности. Данное обстоятельство серьезно влияет на степень обеспечения исполнения экологических требований.

В заключение хотелось бы сказать, что «нормативы» — это важнейшее достижение человечества. Раньше качество определялось «на глазок»: так, о чистоте воды судили по вкусу, золотые монеты пробовали на зуб, чистоту воздуха определяли по запаху. С появлением лабораторных методов возникла необходимость устанавливать качественные ограничения — нормативы, однако они должны быть объективными и научно обоснованными и не должны быть механизмом для увеличения платежей в целях пополнения бюджета или решения других проблем, не связанных с охраной окружающей среды. Жесткие нормативы — это хорошо, слишком жесткие, изначально недостижимые — это вредно, поскольку никто не будет стремиться к достижению норматива, если он нереален, не отражает действительных рисков для человека и природы.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что государству надо отказаться от чрезмерно активной законотворческой деятельности; всем важно сосредоточиться на формировании единообразной и стабильной правоприменительной практики, на разработке и утверждении необходимых нормативов качества окружающей среды, на обеспечении баланса интересов государства и природопользователя. 

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1996. С.4.
2. Советский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 285.
3. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.
4. Большой юридический словарь. М., 1999. С. 242.
5. Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III.
6. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV.
7. Налоговый кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 г. № 99-IV.
8. Закон Республики Казахстан от 12 февраля 2009 г. № 133-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации и деятельности исламских банков и организаций исламского финансирования».
9. 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.).
10. Классификатор отходов, утвержденный приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 31 мая 2007 г. № 169-п.

Он проинформировал, что в 2009 г. достигнуто значительное увеличение финансирования природоохранных мероприятий за счет собственных средств предприятий со 123 млрд тенге (\$1 = 147,96 тенге) в 2008 г. до 139 млрд тенге в 2009 г. Это только по 43 крупным природопользователям, на долю которых приходится около 80 % всех эмиссий республики.

Вместе с тем отдельные компании не выполняют свои планы природоохранных мероприятий.

ТОО «Казахойл Актобе» резко снизило инвестирование природоохранных мероприятий с 5 млрд тенге до 1,7 млрд тенге. АО СНПС «Актобемунайгаз» также снизило инвестирование природоохранных мероприятий с 12,2 млрд тенге до 5,3 млрд тенге.

Кроме этого, в 2010 г. будет ужесточен контроль за выполнением Экологического кодекса Республики Казахстан в части проведения государственной экологической экспертизы.

Н. Ашимов пояснил, что в соответствии с Экологическим кодексом Республики Казахстан «запрещаются финансирование и реализация проектов хозяйственной и иной деятельности, по которым обязательно проведение государственной экологической экспертизы, банками и иными финансовыми организациями без положительного заключения государственной экологической экспертизы».

«Очень жаль, что без соответствующего заключения государственной экологической экспертизы начинают такие важные проекты, как строительство водовода на площадке Балхашской ТЭЦ. Оценка воздействия на окружающую среду этого проекта представлена на рассмотрение государственной экологической экспертизы только в декабре месяце прошлого года и в настоящее время находится на рассмотрении. Мы понимаем срочность таких проектов и со своей стороны сделаем все для скорейшего их рассмотрения. Однако нами будут приниматься все меры для строгого соблюдения законодательства в том числе банками и другими финансовыми институтами», — отметил министр.

Kazakhstan Today. 20.01.10.

Глава ENRC предлагает усовершенствовать природоохранное законодательство Республики Казахстан

Президент Евразийской корпорации природных ресурсов (ENRC) Феликс Вулис предлагает создать совместную с госорганами рабочую группу по совершенствованию природоохранного законодательства Республики Казахстан.