



## Экологическая экспертиза и экологический аудит в законодательстве Казахстана: риски для недропользователей

**Ж. Караманова, юрист юридической фирмы «GRATA»**

В связи с усилением роли экологического законодательства в мире в законодательстве Казахстана необходимо закрепить механизмы, каким-либо образом влияющие на укрепление экологически чистой ситуации в Казахстане и обеспечивающие условия развития стабильной политики в области охраны окружающей среды.

Главой государства поставлена задача принятия нового Экологического кодекса Республики Казахстан уже в 2006 г. На данный момент последняя версия проекта Экологического кодекса от 21 июня 2006 г. находится на рассмотрении в Комитете по вопросам экологии и природопользования Парламента Республики Казахстан. Проект Экологического кодекса предусматривает внесение существенных изменений в современную систему охраны окружающей среды, действующую в Казахстане.

Отдельные нормы проекта Экологического кодекса, связанные с вопросом регулирования процессов экологического аудита и экологической экспертизы, могут повлиять на деятельность различных организаций и предприятий в Казахстане, в том числе компаний-природопользователей.

В условиях рыночных отношений экономическим субъектам необходимо оперативно контролировать ход хозяйственных процессов, эффективно управлять имуществом, предупреждать негативные последствия. Чтобы убедиться в том, что компания работает в соответствии с требованиями действующего законодательства и объективно отражает состояние и результаты деятельности экономического субъекта, необходимо привлекать специалистов, обладающих соответствующей квалификацией — аудиторов.

Экологический аудит как механизм управления окружающей средой получил развитие в экономически развитых странах — США, Канаде, Великобритании, Германии, Нидерландах и других в 70-х гг. прошлого века. Применение аудиторских проверок в области охраны окружающей среды началось в США главным образом химическими компаниями в целях подтверждения соблюдения ужесточенных нормативов по охране окружающей среды. В это же время экологический аудит стал развиваться как отрасль предпринимательской деятельности экологической индустрии. В течение последних 10 лет в этих странах разработаны концепции экологического аудита, приняты национальные стандарты и нормативные правовые акты в области экологического ау-

дита. Так, например, основные принципы и положения экологического аудита закреплены в Руководстве Европейского союза по экологическому менеджменту и экологическому аудиту № 1836/93 (EMAS), принятом в 1993 г. С 1996 г. действуют международные стандарты ISO серии 14000–14010, 14011, 14012, определяющие общие принципы и процедуры экологического аудита, а также содержащие руководство по его проведению.

Республика Казахстан — не исключение. Постепенно в наше законодательство вносятся поправки, касающиеся развития института экологического аудита. Так, согласно статье 134 нового проекта Экологического кодекса *экологический аудит представляет собой проверку отчетности по вопросам охраны окружающей среды аудируемых субъектов*, направленную на выявление, оценку экологических рисков и разработку рекомендаций по повышению уровня экологической безопасности их деятельности, а также на соответствие другим критериям.

Проект Экологического кодекса закрепляет и другой институт — *экологическую экспертизу*, которая по идее должна помочь компаниям-природопользователям начать свою деятельность. Экологическая экспертиза — *это определение соответствия хозяйственной и иной деятельности нормативам качества окружающей среды и экологическим требованиям*, допустимости реализации объекта экспертизы в целях предупреждения возможных отрицательных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними последствий.

Экологический аудит отличается от экологической экспертизы тем, что аудиторы обследуют реальное производство. Экспертам же, проводящим экологическую экспертизу, в основном приходится ограничиваться анализом документов, поскольку их объект на момент проведения экспертизы еще не существует.

Экологическая экспертиза проводится в целях ограничения возможных негативных последствий реализации планируемой деятельности на окружающую среду, соблюдения баланса интересов экономического развития и охраны окружающей среды, а также предотвращения ущерба третьим лицам в процессе природопользования. Государственная экологическая экспертиза проводится уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и местными исполнительными органами в пределах



их компетенции. Однако для согласования программ и документации по соблюдению в них экологических требований, помимо государственной, существует и общественная экологическая экспертиза.

*Общественная экологическая экспертиза представляет собой осуществляемую на добровольных началах деятельность экспертных комиссий, создаваемых общественными объединениями.* Инициатором общественной экологической экспертизы могут выступать физические лица или общественные объединения, интересы которых затрагиваются в случае реализации объекта общественной экологической экспертизы. Экспертом общественной экологической экспертизы может быть физическое лицо, обладающее научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченное организатором общественной экологической экспертизы к ее проведению.

Возможность подобного общественного рассмотрения экологической ситуации закреплена и в другом правовом институте: *оценке воздействия на окружающую среду.* Статья 46 проекта Экологического кодекса устанавливает большой перечень документов, предоставляемых для проведения оценки воздействия. По результатам проведенной оценки воздействия на окружающую среду заказчик планируемой деятельности в составе материалов оценки представляет заявление об экологических последствиях планируемой или осуществляемой деятельности. Очевидно, что представление всех документов служит основанием для подготовки решения о допустимости реализации планируемой деятельности компании-природопользователя.

#### **Результаты общественного обсуждения.**

Интересным представляется тот факт, что в вышеупомянутый пакет документов входят материалы по учету общественного мнения, оформленные протоколами и содержащие выводы по результатам общественного обсуждения экологических аспектов планируемой деятельности. Включение этих документов в перечень может привести на практике к торможению процесса оценки воздействия на окружающую среду и соответственно к затягиванию начала деятельности компаний. При этом подобная процедура осуществляется в процессе проведения общественной экологической экспертизы, результаты которой имеют рекомендательный характер.

Таким образом, необходимо пересмотреть соответствующие нормы проекта Экологического кодекса для исключения дублирования функций процедуры оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы. Данная ситуация только усложняет процесс приобретения многими компаниями разрешения в начале экспертируемой деятельности. Можно предположить, что исключение необходимости сбора материалов по учету общественного мнения из института оценки воздействия на окружающую среду будет оправданным, снизит развитие бюрократических процессов в стране, принимая во внимание тот факт, что уже существует не менее компетентная процедура общественной экологической экспертизы.

По словам Елеусизова, каспийскую проблему поднимают давно. «Каспий – это единственный водоем, который поставляет на мировые рынки 90 % осетровых. Сейчас они оказались на грани исчезновения», – считает глава «Табигата». «Интенсивные разработки шельфа Каспия приведут к гибели всего живого на море. Недавняя гибель тюленей и осетров на Каспии подтверждает это», – подчеркнул он.

Сегодня, по информации Елеусизова, построена и введена в действие всего одна скважина «Agir KCO». Предполагается построить 400 скважин на шельфе Каспия. «Уже сейчас можно представить себе, что будет с животными, птицами, рыбой, когда заработают все скважины», – сказал глава «Табигата».

*Kazakhstan today. 03.07.06.*

#### **В Актау состоялись общественные экологические слушания по структуре Курмангазы**

ТОО «Курмангазы Петролеум» провело общественные слушания по проекту оценки воздействия на окружающую среду двухмерных сейсморазведочных работ на структуре Курмангазы. Об этом сообщили в пресс-службе НК «КазМунайГаз». По информации КМГ, данное мероприятие является обязательной процедурой, предшествующей государственной экологической экспертизе, и соответствует требованиям национального и международного природоохранного законодательства в отношении обеспечения доступа общественности к информации, а также участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. Основные цели проводимых работ – уточнение геологической модели структуры, выявление наиболее перспективных участков на нефть и газ, а также использование результатов работы для выбора мест заложения разведочных скважин на структуре Курмангазы.

Как отметили в пресс-службе, объем планируемой работы составляет 2500 погонных километров. Она будет выполняться по принципу «нулевого сброса», с применением современной технологии и оборудования и соблюдением всех экологических норм и стандартов РК.

«В качестве источников возбуждения будут применяться воздушные пушки, не оказывающие негативного влияния на окружающую среду», – говорится в сообщении компании. Кроме того, в период выполнения работы будет осуществлен экологический мониторинг состояния окружающей среды. Все бытовые отходы с морских судов будут вывезены на береговую базу для утилизации.

Структура Курмангазы расположена в казахстанском секторе недропользования северной части Каспийского моря, в 120 км к западу от полуострова Бузачи. Площадь контрактной территории составляет 3512 кв. км. Глубина моря в районе работ – 5–7 м. Освоение морской структуры Курмангазы осуществляется в соответствии с соглашением о разделе продукции (СРП), подписанным 6 июля 2005 г. между Министерством энергетики и минеральных ресурсов РК с одной стороны и АО МНК «КазМунайТениз» и ООО «РН-Казахстан» – с другой.

СРП предусматривает ежегодное отчисление на реализацию социальных проектов по \$300 тыс. в период разведки и не менее \$500 тыс. в период обустройства месторождения и добычи нефти. На профессиональное обучение казахстанских кадров планируется расходовать ежегодно \$1,5 млн в течение первых четырех лет и \$1 млн – в каждый последующий год, отмечается в пресс-релизе.

*Kazakhstan today. 04.08.06.*



**Отрицательное заключение государственной экологической экспертизы.** Немного неожиданно представляется и другое положение проекта Экологического кодекса. Так, согласно пункту 3 статьи 64 проекта Экологического кодекса предметом разногласий в области экологической экспертизы не может служить отрицательное заключение государственной экологической экспертизы. Однако два предыдущих пункта данной статьи предусматривают возможность разрешения разногласий путем переговоров либо в судебном порядке.

Следовательно, отрицательное заключение государственной экологической экспертизы влечет запрет на осуществление экспертируемой деятельности, который является ограничением правосубъектности, свободы предпринимательской деятельности. Данные права закреплены в статье 13 Конституции Республики Казахстан, где каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми законными способами, включая право на судебную защиту своих прав и свобод. Получается, что пункт 3 статьи 64 проекта Экологического кодекса ограничивает предусмотренное Конституцией Республики Казахстан право каждого на защиту в рамках закона своих прав, в том числе на судебную защиту.

Как известно, идея принятия единого нормативного правового акта — Экологического кодекса призвана сблизить казахстанское законодательство с общемировыми стандартами. На наш взгляд, принимая же такую ограничивающую права природопользователей норму, государство лишь создает больше препятствий для развития четко регламентированной деятельности многих национальных и иностранных компаний в случае возникновения споров. Полагаем что, отрицательное заключение государственной экспертизы необходимо включить в предмет разногласий, разрешаемых в судебном порядке.

**Недостатки законодательства об экологическом аудите и риски для недропользователей.** Ущемление интересов недропользователей, к сожалению, просматривается и в нормах проекта Экологического кодекса об экологическом аудите.

Немногие осознают конкретные цели осуществления данной деятельности. Для любого предприятия экологический аудит — это прежде всего возможность разработать природоохранную политику и систему управления окружающей средой с целью ее последующей сертификации. Экологический аудит подталкивает выпускать экологически чистую продукцию с использованием аналогичных технологий, а это будет престижно и экономически выгодно. Уже сейчас, например, в России невозможно получить кредит в банках без прохождения процедуры экологического аудита и сертификации продукции.

В соответствии со статьей 140 проекта Экологического кодекса отчет обязательного экологического аудита направляется экологической аудиторской организацией в уполномоченный орган в области охраны окружающей среды и руководителю аудируемого субъекта. При этом не допускается предварительное ознакомление представителей аудируемого

субъекта с отчетом обязательного экологического аудита. По факту представления отчета обязательно экологического аудита аудиторская организация представляет аудируемому субъекту счет на оплату услуг, который должен быть оплачен в безусловном порядке. По результатам рассмотрения отчета обязательного экологического аудита уполномоченный орган в области охраны окружающей среды может обратиться в суд с иском о приостановлении деятельности аудируемого субъекта. Очевидно, данные положения законодательства невыгодны недропользователям.

Не в пользу недропользователей и другие нормы проекта Экологического кодекса. Согласно статье 134 проекта Экологического кодекса аудируемый субъект является стороной договора на проведение экологического аудита. Такой договор согласно пункту 2 статьи 683 Гражданского кодекса Республики Казахстан является договором о возмездном оказании услуг, в соответствии с которым заказчик или аудируемый субъект обязуются оплатить оказанные им исполнителем услуги. И если заказчик прилагает усилия, направленные на заключение договора и его исполнение, в том числе оплату аудиторских услуг, то эти усилия в обычном понимании ни в коем случае не должны пойти ему во вред. Применение такой меры, как приостановление деятельности аудируемого субъекта в результате экологического аудита, представляется несправедливым. Более справедливым было бы возложение органом экологического контроля, получившим заключение экологических аудиторов, обязанности на аудируемый субъект устранить выявленные правонарушения в определенный срок.

Совершенно неожиданным представляется также пункт 5 статьи 147 проекта Экологического кодекса, согласно которому экологические аудиторы и экологические аудиторские организации обязаны сообщать в уполномоченные государственные органы о выявленных в результате обязательного экологического аудита нарушениях экологического законодательства. Возникает вопрос, как будет существовать институт экологического аудита при включении данной нормы в проект Экологического кодекса и насколько эффективен будет договор с экологическим аудитором или организацией, если невозможно оговорить все условия сотрудничества в договоре оказания услуг?

Хотелось бы отметить, что экологический аудит должен рассматриваться как инструмент, предназначенный для оказания недропользователю помощи по обнаружению в деятельности его предприятия нарушений экологических требований и «скрытых» проблем, которые влияют или могут негативно повлиять на экологические аспекты его деятельности. Представим ситуацию с объектами, завершающимися строительством или находящимися в стадии строительства без положительного заключения экологической экспертизы. Именно тогда приходит на помощь институт экологического аудита как инструмент защиты интересов заказчиков. Ведь целью экологического аудита как раз представляется подтверждение выполнения требований природо-



охранного законодательства при проектировании и строительстве объекта.

Внедряя проект Экологического кодекса, мы хотим перенять опыт и практику развитых стран по созданию баланса интересов недропользователей и государства. Однако наложение на аудиторскую организацию обязанности предоставлять отчеты в государственные органы с последующей возможностью для компании получения иска от государства нарушает основной принцип аудита, принятый во многих развитых странах: конфиденциальность информации и документов, полученных в процессе аудита.

Более того, всем известен такой принцип работы эоаудиторов, как объективность. Это, в свою очередь, означает не только независимость руководства аудируемого объекта, заказчика, но и руководства организации, осуществляющей аудит, а именно — компетентность в вопросах охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также специфики аудируемого объекта, что подтверждается наличием соответствующих документов. Все эти принципы проведения экологического аудита должны быть направлены только на одно: в случае существования каких-либо недочетов в работе компании-природопользователя помочь в их обнаружении и устранении.

Экологические требования, действующие в государстве, должны быть оправданными, понятными каждому участнику экологических правоотношений и реально осуществимыми. Между государством и природопользователями следует установить отношения доверия и взаимной ответственности. Этот баланс интересов должен быть четко прописан и в Экологическом кодексе Республики Казахстан.

Применение разного рода мер принуждения может быть результатом экологического контроля, но не экологического аудита. Так, например, в России экологический аудит может выявить необоснованное превышение экологических платежей, незаконность применения к предприятию экологических платежей, незаконность применения к предприятию санкций; и аудиторское заключение как раз таки станет основанием для их отмены. Все осознают, что лучше провести аудит добровольно, получив от аудиторов конфиденциальную информацию и использовав ее в профилактических целях, чем ждать комплексной проверки или обязательного аудита, что неизбежно приведет к применению санкций.

С одной стороны, нет необходимости копировать законодательство других стран, с другой же стороны, надо понимать, что есть реальная возможность проанализировать и перенять только лучшее для законодательства нашего государства. В связи с этим следует пересмотреть нормы об экологическом аудите в сторону восприятия его как средства улучшения имиджа и предприятия, и выпускаемой продукции в глазах общественности и потребителей.

Именно таким должно быть понимание институтов экологического аудита и экологической экспертизы, что непременно создаст благоприятную обстановку для развития экологически чистого бизнеса компаний-природопользователей. 

## МООС Казахстана вновь предупреждает о возможной экологической катастрофе на Каспийском море в связи с разработкой нефтяных месторождений

Министерство охраны окружающей среды (МООС) Республики Казахстан вновь предупреждает о возможной экологической катастрофе на Каспийском море в связи с разработкой нефтяных месторождений. Об этом сегодня в интервью журналистам заявил министр охраны окружающей среды Нурлан Исаков. «Средняя глубина казахстанской части Каспия всего 6 метров, а многие платформы, буровые стоят там, где глубина не превышает даже 2 метров, можно сказать, что любой разлив, любая катастрофа на северной части очень опасна», — заявил Исаков.

При этом он отметил, что на сегодняшний день Казахстан не сможет быстро ликвидировать аварию.

«Сегодня мало кто может ответить: если случится какая-то большая катастрофа на Каспийском море, насколько мы готовы сегодня ее ликвидировать. Помните, когда только одна скважина просочилась, многокилометровая была пленка? Не смогли ее сразу ликвидировать. И если мы не можем с одной скважины ликвидировать, то какие-то большие катастрофы вообще чреваты», — считает глава МООС. Министр напомнил, что им было отменено разрешение на сброс отходов в море. «Сегодняшняя позиция нашего министерства — это нулевой сброс по Каспийскому морю», — подчеркнул он.

В связи с этим министр отметил, что при рассмотрении вопроса о строительстве трубопровода по дну Каспийского моря, в случае если проект «не будет соответствовать нормам, опасностям, рискам, которые будут для Каспийского моря, наша позиция всегда будет категоричной».

Исаков также сообщил, что на 12 сентября планирует заседание межведомственной комиссии по стабилизации и качеству охраны окружающей среды, где будет рассмотрен вопрос об экологии Каспийского моря. «Мы решили вообще поднять вопрос по Каспию очень широко, с приглашением ученых, всех министерств и ведомств. Мы даже хотим совместно со Счетным комитетом посмотреть эффективность использования средств, которые выделяются на экологические программы по Каспию», — пояснил глава МООС.

*Kazakhstan today. 18.08.06.*

## В Атырауской области решением суда приостановлена деятельность нефтяной компании

Специализированный межрайонный экономический суд Атырауской области приостановил деятельность нефтяной компании «Экогеонефтегаз».

После проверки деятельности нефтяной компании Атырауское территориальное управление охраны окружающей среды пришло к выводу, что нефтяники проводят работы по расконсервации скважин на месторождении Караган без положительного заключения государственной экологической экспертизы. Нефтяная компания не признала претензий, и дело было передано в суд.

Таким образом, приостанавливая деятельность компании, суд удовлетворил исковое заявление природоохранного ведомства, обвинявшего «Экогеонефтегаз» в нарушении статей 16,20 и 64 Закона «Об охране окружающей среды». Все обвинения были признаны соответствующими законам Казахстана.

*Казинформ. 25.08.06.*