

первом месте в настоящее время стоят экономические интересы (видимо, в связи с экономическими реформами, современным уровнем развития предпринимательства и отсутствием средств), а экологические интересы - на втором месте; их разумного сочетания пока нет, а экология, ее проблемы постоянно отстают перед требованиями экономики.

1. Республика Казахстан. Конституция от 30.08.1995 г.
2. Республика Казахстан. Закон от 04.12.2002 г. ЛЬ 36 1 - П. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. /У Казахстанская правда. 2002. 18 декабря.
3. Республика Казахстан. Кодекс от 09.01.2007 года Экологический кодекс.// Казахстанская правда. - 2007. - 23 января.
4. Право окружающей среды в СССР и в Великобритании. - М., 1988.

А.К. Курмановның ғылыми мақаласы Қазақстан Республикасы азаматтарының қолайлы қоршаған ортаға құқығы мен денсаулығын қорғау құқықтығының түсінігі, мазмұны қарастырылған. Сонымен бірге айтылған құқықтардың жүзеге асыру механизмінде конституциялық дамыту мәселелеріне арналған.

The scientific article considers essence and the maintenance the right of citizens to favorable environment and health protection. Together with it in it problems of the constitutional perfection of realisation of the given rights are considered.

Ж.А. Бутабарова

ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ НЕФТЯНЫХ ОПЕРАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ КЫЗЫЛОРДИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Как известно, Кызылординская область, является одним из нефтяных регионов Казахстана, благодаря Кумкольской группе месторождений, расположенных на территории Южно-Тургайской нефтеносной провинции, обнаруженной в 1984 году. К сожалению, фактов совершения экологических правонарушений нефтяными компаниями региона достаточно много, о чем свидетельствуют оплачиваемые многомиллиардные штрафы в бюджет государства.

Штрафы, как правило, оплачиваются в порядке административного производства, на основании факта совершения административного правонарушения и не требуют доказательства причинения экологического ущерба. Хотя и в административном производстве имеются свои сложности, к примеру, с расчетом административного штрафа в соответствии со ст. 243 Кодекса об Административных правонарушениях РК [1] (сверхнормативное загрязнение окружающей среды), санкция которой неоднозначно толкуется на практике правоохранительными органами, что в итоге приводит к разительной разнице при определении размера штрафа [2]. Между тем в связи со сложностями доказательства причинения, оценки и возмещения экологического ущерба в гражданском судопроизводстве, значительный размер административного штрафа можно было бы считать «компенсирующей» для окружающей среды, конечно, при условии, что данные штрафы направлялись бы в специальные фонды на мероприятия по восстановлению и охране окружающей среды. При совершении экологического правонарушения может наступить в зависимости от степени общественной опасности и наступления негативных последствий административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность, т.е. взаимодействуют различные отрасли права, что в принципе объясняется «комплексностью» экологического права. При этом очень важно правильно квалифицировать состав экологического правонарушения для того, чтобы определить вид юридической ответственности. К примеру, если для публичных отраслей права (административное и уголовное) необходимо одновременное наличие четырех элементов: субъект, субъективная сторона, объект и объективная сторона, то для частного права (гражданское право) доказательство вины, т.е. проявление субъективной стороны не является столь значительным, порой может даже игнорироваться. Подтверждение тому презумпция виновности в гражданском праве и теория «ответственности без вины или ответственности за риск» (для владельцев источника повышенной опасности). Также необходимо учитывать особенности объективной стороны в виду наступления и доказательства негативных последствий в виде материального ущерба, если, к примеру, для публичного порядка характерен формальный состав, т.е. наступление последствий необязательно, важен факт и состав правонарушения, то для гражданского права характерен материальный состав, т.е. обязательно причинение фактического ущерба окружающей среде.

Учитывая особенности экологического вреда, такие, как возможность наступления вредных последствий, в будущем, сложность оценки «экономической стоимости компонентов окружающей среды», круг потерпевших лиц (иногда население в целом) и возможных истцов, также принимая во внимание государственную собственность природных ресурсов, сложно применить просто гражданско-правовую ответственность, с ее концепцией в частном праве. Этим объясняется теоретическая актуальность данной темы и ее практическая значимость, поскольку как показывает анализ материалов судебной практики по Кызылординской области, пробелов в действующем законодательстве более чем достаточно.

Правоотношения, возникающие при причинении экологического ущерба, относятся к гражданско-правовым отношениям и регулируются главой 47 Гражданского кодекса РК (далее ГК РК) [3], т.е. являются обязательствами из причинения вреда. При этом, принимая во внимание п.3 ст.1 ГК РК, гражданское законодательство применяется субсидиарно, когда эти отношения не регулируются специальным экологическим законодательством.

По сути, гражданско-правовая ответственность наступает при причинении вреда* окружающей среде, поэтому ее также называют деликтной ответственностью. В соответствии со ст. 917 ГК РК, основанием ответственности является «причиненный» вред. Из смысла этой же статьи следует необходимость доказательства причинно-следственной связи между действиями (бездействиями) причинителя вреда и наступившими последствиями, т.е. необходимо доказать причинение вреда, которое и является обязательным условием ответственности.

Какой экологический вред может быть причинен при проведении нефтяных операций? Рассмотрим инцидент, произошедший в рассматриваемом регионе. Так, 9 марта 2008 года на контрактной территории ТОО «Саутс-Ойл» месторождения «Кенлык» при бурении скважины произошло газонефтепроявление с дальнейшим переходом в открытый фонтан и возгоранием газонефтяной смеси, полную ликвидацию аварии смогли произвести лишь 18 марта 2008 года [4]. Авария произошла вследствие ненадлежащего технического контроля, т.е. при нарушении требований правил по безопасному ведению работ при бурении скважин. В результате аварии было сожжено 96 222 куб.м газа и 224,7 тонн нефти, в атмосферу было выброшено 27,492 тыс.куб.м. газа и на рельеф местности 64,2 тонн нефти.

**Следует различать понятия экологический вред, ущерб и загрязнение. Вред - более широкое понятие и включает в себя, как ущерб и загрязнение, и может быть выражен в форме морального и имущественного вреда. Тогда как ущерб – экономическая категория, и часто выражает денежную стоимость вреда, а загрязнение есть форма причинения вреда. При привлечении к гражданско-правовой ответственности, четкое различие данных понятий необходимо.*

По данному факту на компанию был наложен административный штраф в размере 5 243 562 801 тенге административным судом г. Астаны, а не Кызылорды. Областной департамент экологии стал действовать через центральный исполнительный орган – Министерство охраны окружающей среды РК, поскольку в тот момент в регионе была устойчивая практика административного суда ограничивать максимальный размер административного штрафа до 2000 месячных расчетных показателей, в связи с неправильным применением и толкованием ч. 3 ст. 48 Кодекса об административных правонарушениях РК [2]. Кроме того, природоохранной прокуратурой региона был подан гражданский иск в пользу государства на сумму 86 159 428 тенге, который был рассчитан на основании «Правил экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды» [5] ввиду загрязнения атмосферного воздуха. Данный процесс прошел несколько инстанций, в итоге иск был удовлетворен частично на сумму 30 461 826 тенге, которую изначально добровольно признавал ответчик. Спорным моментом в этом деле было доказательство причинения вреда атмосферному воздуху. Возникал закономерный вопрос, всякое ли загрязнение (сам факт поступления в атмосферу вредных веществ) приводит к экологическому ущербу? Т.е. если не будет доказана причинно-следственная связь, и не наступят вредные последствия (ущерб), можно ли говорить о возмещении ущерба? Учитывая особенность «атмосферного воздуха», не овеществленной субстанции, сложность доказательства причинения ущерба, презюмируется, что законодатель специально предусмотрел нормы, позволяющие, или делающие возможным возмещение ущерба атмосферному воздуху и без доказательства наступления ущерба.

Итак, в соответствии с пп. 25) п.1. ст.1 Экологического кодекса РК [6], дается следующее понятие ущерба окружающей среде – *загрязнение окружающей среды или изъятие природных ресурсов свыше установленных нормативов, вызвавшее или вызывающее деградацию и истощение природных ресурсов или гибель животных организмов.* При этом нужно отметить, что согласно пп.47) п.1 ст.1 Экологического кодекса РК атмосферный воздух не является природным ресурсом. Также согласно п.3 постановления Пленума Верховного суда РК от 22.12.2000 г. №16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды» [7], судам следует иметь в виду, что атмосферный воздух, особо охраняемые природные территории, животные и растения, занесенные в красную книгу и прочие объекты природы, не используемые в процессе хозяйственной деятельности, к природным ресурсам не относятся. Следовательно, нельзя говорить о деградации или истощении атмосферного воздуха, и применять понятие «причиненного» ущерба. При решении вопроса о причинении ущерба при сверхнормативном загрязнении окружающей среды, необходимо выделять 2 момента: сверхлимитное загрязнение и аварийное загрязнение. Для атмосферного воздуха предельно-допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ являются основным критерием его качественного состояния. В первом случае, ущерб, наносимый атмосферному воздуху, наступает лишь в случаях превышения установленных нормативов концентраций для атмосферного воздуха определенных мест. Допустимый уровень загрязнения окружающей среды лимитируется санитарно-гигиеническими требованиями. Так, в ст. 17 Закона РК «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [8], предусмотрено, что устанавливаются санитарно-эпидемиологические требования к атмосферному воздуху в городских и сельских населенных пунктах, на территориях промышленных организаций, воздуху производственных, жилых и других помещений. Если, в первом случае для расчета руководствуются Методикой определения нормативов эмиссий в окружающую среду, утвержденного Приказом Министра охраны окружающей среды РК от 21 мая 2007 года №158 [9] и доказывают факт превышения нормативов, то при аварийных выбросах, данную методику нельзя применять, т.к. загрязнение окружающей среды при аварийных выбросах не может быть предварительно нормировано, поэтому вся масса загрязняющих веществ должна учитываться как сверхнормативное загрязнение. В каждом отдельном случае, проводится экологическая экспертиза, для установления превышения ПДК. Но нужно признать, что у нас в Казахстане, проведение данной экспертизы не развито. Более того, Центр судебной экспертизы Министерства юстиции РК не проводит данную экспертизу, поэтому часто проведение таких экспертиз поручается аккредитованным частным лицам, беспристрастность которых ставится под

сомнение. Следовательно, учитывая этот факт, а также другие объективные причины, в т.ч. техническую и фактическую возможность наступления последствий в будущем, в чем и специфика экологического ущерба, предполагается, что в законодательстве специально была предусмотрена возможность возмещения ущерба, на основании только факта загрязнения, т.е. поступления в атмосферный воздух вредных веществ. Данное предположение сделано на анализе следующих норм. Так, в п.1 ст.321 Экологического кодекса РК дается общее положение, что лица, совершившие экологические правонарушения, обязаны возместить причиненный (!) им ущерб. Вместе с тем п.2 этой же статьи предусматривается *исчерпывающий перечень случаев, когда подлежит возмещению ущерб, в т.ч., сверхнормативное загрязнение и аварийное загрязнение окружающей среды, а загрязнение согласно ст.1 есть только факт поступления в атмосферу загрязняющих веществ*. Более того, при загрязнении атмосферного воздуха применяется косвенный метод (опять же делается акцент, что нельзя оценить прямым методом) оценки ущерба, который основывается на разнице между фактическим воздействием на окружающую среду и установленным нормативом, а также на ставках платы за эмиссии в окружающую среду, уровнях экологической опасности и экологического риска.

Поэтому при экологическом вреде среди компонентов окружающей среды самым «проблемным» является атмосферный воздух. В случае если вред причиняется отдельным природным ресурсам, к примеру, животному миру, законодательством предусматривается таксовая ответственность [10], в случае загрязнения почвы, воды, также можно оценить ущерб, к примеру, стоимостью восстановительных мероприятий. При этом закон дает право причинителю вреда добровольно устранить нанесенный ущерб либо компенсировать его иным образом (ст. 322 Экологического кодекса РК).

Резюмируя вышеизложенное нужно сказать, что возмещение экологического ущерба производится в гражданско-правовом порядке, но с учетом особенностей экологического законодательства. При проведении нефтяных операций характерным экологическим вредом является загрязнение атмосферного воздуха, с проблемами доказательства причинения вреда и соответствующей оценки. При этом, при привлечении к гражданско-правовой ответственности нужно учитывать, что основная ее цель - компенсация ущерба, но никак не наказание субъекта. На практике при любом нарушении, связанном с выбросами вредных веществ в атмосферный воздух, нефтяные компании привлекаются к административной ответственности с наложением значительных штрафов, сумма которых уже могла бы компенсировать причиненный ущерб. Поэтому не совсем правильно использовать повышающий коэффициент (в 10 раз) при оценке ущерба, рассчитываемого по формуле, предусмотренной в вышеназванных Правилах экономической оценки ущерба. При буквальном и скрупулезном толковании действующего законодательства можно взыскать ущерб за факт загрязнения при аварийных выбросах, однако его применение на практике вызывает много вопросов, ввиду непонятности и ссылок на подзаконные акты разных уровней.

1. Кодекс об административных правонарушениях РК от 30 января 2001 года №155-11
2. См. более подробно Битабарова Ж.А. «Сверхнормативное загрязнение окружающей среды при проведении нефтяных операций: проблемы ответственности и оценка ущерба в Казахстане.//Известия НАН РК сер.общ.наук № 4 (272). - Алматы, 2009. - С.65-71.
3. Гражданский кодекс РК от 01 июля 1999 года №409-1.
4. Архив природоохранной прокуратуры г. Кызылорды
5. Постановление Правительства РК от 27 июня 2007 года № 535 «Об утверждении Правил экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды».
6. Экологический кодекс РК от 09 января 2007 года № 212-111
7. Постановление Пленума Верховного суда РК от 22 декабря 2000 г. №16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды»
8. Закон РК «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 04 декабря 2002 № 361-2
9. Приказ Министра охраны окружающей среды РК от 21 мая 2007 года №158 «Об утверждении Методики определения нормативов эмиссий в окружающую среду».
10. Постановление Правительства РК от 4 сентября 2001 года № 1140 «Об утверждении размеров возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об охране, воспроизводстве и использовании животного мира».

The problem of compensation for environmental damage caused by oil operations particularly air pollution is discussed in this article. The analysis of relevant civil, administrative and environmental law is given.

Бұл мақалада атмосфералық ауаның ластануы салдарынан мұнай өндірісі саласындағы экологиялық шығындарды реттеу мәселесі талқыланады. Релеванттық азаматтық, әкімшілік және экологиялық заңнамаларға сараптама белгіленген.

Р.Е. Умербаева

ПОНЯТИЕ И СОСТАВ ЗЕМЕЛЬ ГОРОДОВ РЕСПУБЛИКАНСКОГО ЗНАЧЕНИЯ

Земли населенных пунктов служат местом проживания большинства населения нашей страны. Население страны - 15,82 млн. чел. Территория Республики Казахстан составляет 2724,9 тыс. км². По площади земель республика входит в десятку крупнейших государств мира. Плотность населения: 5,8 чел/км². В систему административно-территориального устройства Республики Казахстан входят 14 областей, 2 города республиканского значения, 160 административных районов, 1857 аульных (сельских) округов, 84 города областного и районного значения, 203 поселка и 7660 сельских населенных пунктов. Площадь земель населенных пунктов в республике 21,9 млн. га, в том числе городов и поселков - 1,8 млн. га, сельских населенных пунктов – 20,1 млн. га. [1] В XX, а теперь уже и в XXI веке, планета стала планетой больших городов. Рост городского населения по сравнению с сельским, непрерывная миграция из села в город стала