

# ПРИРОДОРЕСУРСОВОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

---

*Л.К. Еркинбаева*

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН : ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

За годы становления и развития независимого Казахстана были проведены коренные преобразования экономического и иного характера в различных сферах общественной жизни, что сопровождалось разработкой нормативно-правовой базы, ориентированной на применение рыночных рычагов регулирования общественных отношений. Это является свидетельством формирования принципиально новых правовых институтов, отвечающих современным экономическим условиям, критериям правового государства и гражданского общества. Активизация правотворческого процесса в Казахстане наряду с положительными вышеотмеченными сторонами, привела к ряду и негативных тенденций, которые сказались на организации современного законодательства Казахстана, упорядоченность которого оставляет желать лучшего, поскольку не отработана его единая, внутренне согласованная система. Это подтверждается тем фактом, что вскоре после принятия законов в них вносятся изменения и дополнения, некоторые нормы ссылаются на еще «несуществующие» положения и инструкции, а отдельные сразу признаются утратившими силу.

Практика управления охраной окружающей среды выявила многочисленные системные и локальные недостатки в процедурах и правилах, установленных действующим законодательством. Многочисленные попытки совершенствования отдельных инструментов управления не привели к улучшению всей системы. Оставаясь элементами командной идеологии, эти дополненные и детализированные процедуры все более усложнили и бюрократизировали систему управления.

Одной из важных причин и мотивов при принятии Экологического кодекса РК [1] явилось решение экономических проблем в регулировании охраны окружающей среды и использовании природных ресурсов. В этой связи на примере недропользования, мы хотели остановиться на отдельных экономических инструментах.

В РК установлены два вида экологических платежей, плата за эмиссии и пользование природными ресурсами.

Порядок и условия взимания платежей за эмиссии в окружающую среду определены ст. 101 ЭК РК и ст.ст. 492-498 Налоговым кодексом РК

Ранее платежи за эмиссии в окружающую среду поступали в фонды охраны окружающей среды, в настоящее время они поступают в местные бюджеты без каких либо целевых предписаний. Поэтому, местные исполнительные органы используют эти средства не на экологические, а на иные вопросы развития подведомственных им территорий.

В основу проведения экологической политики и ее финансирования в большинстве развитых странах положен принцип нормативного качественного состояния окружающей среды, который достигается путем установления стандартов на загрязнение различного рода. Переход к ним обеспечивается соответствующей налоговой политикой, носящий как карательный, так и стимулирующий характер, например, с использованием дотаций, льготного кредитования, введением в практику систем торговли загрязнениями или платежей за их нормативный и сверхнормативный уровни, штрафы [2].

По нашему мнению, основная цель экологических платежей - это стимулирование рационального природопользования, тогда как в нашей стране плата за эмиссии носит фискальный характер, ввиду того, что платежи взимаются, и направляются в бюджет. Правовых предписаний о целевом характере их использования действующее законодательство не содержит, вопросы размеров и условий взимания экологических платежей законодатель оставляет в поле зрения только налогового законодательства.

Анализ закона РК «Об инвестициях» показывает, что инвестирование охраны окружающей среды это одно из приоритетных направлений, но, в то же время, механизмов реализации данной нормы он

не содержит3], поэтому регламентация данных процедур осуществляется в рамках экологического законодательства, базовым нормативным правовым актом которого является Экологический кодекс РК, принятый 9 января 2007 года.

По своей экономической природе платежи за мероприятия по охране окружающей среды это его долгосрочные инвестиции, вкладываемые в технологические, технические, организационные, социальные и экономические меры, направленные на охрану окружающей среды и улучшение ее качества. Но эти инвестиции, к сожалению, ни коим образом не стимулируются в рамках экологического, налогового, инвестиционного законодательства. Более того, ст. 103 ЭК РК с названием «Экономическое стимулирование охраны окружающей среды» была исключена в соответствии с Законом РК от 10.12.08 г. № 101-IV. Непонятно какое обоснование было сделано в пользу такого решения, ведь оно напрямую противоречит принципам рыночной экономики, и никоим образом не делает вкладывание денежных и иных ресурсов в охрану окружающей среды привлекательным ни с позиций инвестора, ни с позиций природопользователя. Подводя итог, можно сказать, что в законодательстве Казахстана в области экологически ориентированного инвестирования много нерешенных вопросов, не прописаны приоритеты и принципы экологических инвестиций, имеют место противоречия и пробелы, позволяющие данное вложение капитала выставлять в невыгодном свете, что непозволительно в условиях перехода страны к устойчивому развитию. Сейчас в Казахстане подготовлен проект изменений и дополнений в ЭК РК и другие законодательные акты по экологическим вопросам [4], который предлагает очень серьезное новшество, а именно инструмент экологических (зеленых) инвестиций. Это инвестирование полученных средств от передачи частей установленного количества для проектов, программ и мероприятий, в результате реализации которых уменьшаются объемы выбросов или увеличивается поглощение парниковых газов, платежей субъектов административного регулирования. Мы считаем, что предлагаемые новшества будут способствовать развитию экономических инструментов охраны окружающей среды в условиях рыночных отношений. Подробно изучив упомянутый проект изменений и дополнений, можно сказать, что механизма реализации экологических (зеленых) инвестиций он не содержит, а чтобы его подробно прописать следует пересмотреть и внести коренные изменения в систему и налогообложения, и экологического инвестирования, иначе говоря, перестроить механизм экономического регулирования охраны окружающей среды в соответствие с международными стандартами.

Реализация экологического страхования в Казахстане является необходимым механизмом в связи с высокой степенью аварийного загрязнения окружающей природной среды, не всегда эффективным уровнем капиталовложений в природоохранную сферу и затрат на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. Последние события в Мексиканском заливе и в Японии наглядно показывают, что экологическое страхование представляет собой мощный инструмент в области охраны окружающей среды и экологических прав и интересов граждан.

Практика отношений в рассматриваемой области страхования позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в Казахстане экологическое страхование развивается не на должном уровне в связи с целым рядом проблем. Согласно п.1 ст. 4 Закона РК «**Об обязательном экологическом страховании**», целью обязательного экологического страхования является возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу третьих лиц и (или) окружающей среде в результате ее аварийного загрязнения [5].

Согласно статье 5 этого же закона, обязательному экологическому страхованию подлежит гражданско-правовая ответственность физических и (или) юридических лиц, осуществляющих экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, перечень которых Правительством РК. Перечень экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности, утвержденный постановлением Правительства РК от 27 июня 2007 года, разведку полезных ископаемых не относит к экологически опасным видам деятельности, тогда, как согласно п. 1 ст. 220 ЭК РК, к ним относятся все операции по недропользованию. Эти разночтения, зачастую подводят недропользователей, и влекут за собой привлечение к административной ответственности по п. 2 ст. 175 КоАП РК [6]. Возникает вопрос – это намеренные ошибки или издержки подзаконного нормотворчества?

Возмещение ущерба, причиненного окружающей среде представляет собой один важных и неотъемлемых форм и средств обеспечения охраны окружающей среды, прав и интересов граждан на благоприятную окружающую среду.

В этой связи возникает вопрос – является ли экономическая оценка ущерба, причиненного окружающей среде самостоятельным механизмом, инструментом экономического регулирования охраны окружающей среды?

В соответствии со ст. 108 ЭК РК экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде, представляет собой стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов. Анализ этого определения показывает, что законодатель ставит перед данным механизмом большую задачу, а именно оценить затраты для восстановления окружающей среды. В этой связи мы считаем, что платежи за эмиссии, это тоже форма стоимостного выражения затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов. С рассматриваемых позиций данные аспекты этой проблемы не продуманы, тогда как еще в 80 – годы XX века профессор В.В. Петров предложил свою классификацию вреда, причиненного окружающей среде. По его мнению, он делится на экологический и экономический, правомерный и неправомерный, моральный и материальный [7]. На наш взгляд, эта классификация актуальна и по настоящее время. В результате загрязнений однозначно причиняется вред окружающей среде. Когда мы говорим об эмиссиях в пределах экологического разрешения, речь идет о правомерно причиненном вреде, который возмещается в рамках платежей за эмиссии. Тогда возникает вопрос, каким образом должен возмещаться противоправный вред, и как должна обеспечиваться его оценка? В действующей конструкции ЭК РК (ст. 321) экономическая оценка ущерба, причиненного окружающей среде применяется при причинении вреда, причиненного нарушением экологического законодательства. В этой связи возникает закономерный вопрос - если экономическая оценка ущерба рассматривается как механизм экономического регулирования, почему он применяется только в случаях совершения правонарушений? Именно здесь мы ощущаем концептуальную ошибку законодателя, которая заключается в научной непродуманности, непроработанности этого механизма. Фактически по своему содержанию, экономическая оценка, этот способ, форма определения размера ущерба, причиненного нарушением экологического законодательства. Но здесь, мы можем выявить и другую ошибку, которая заключается в том, что экономическая оценка ущерба, причиненного окружающей среде это не единственный и возможный способ определения размера ущерба, причиненного окружающей среде. Это вытекает как из самого содержания п. 3 ст. 108 ЭК РК, где четко сказано, что экономическая оценка применяется при подсчете ущерба а) от загрязнения атмосферного воздуха и б) водных ресурсов сверх установленных нормативов, а также от в) размещения отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных, сверх установленных нормативов. Анализ содержания Правил экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2007 года № 535 [8] показывает, что в них расширен перечень случаев применения экономической оценки, например п.16 Правил, где речь идет об ущербе, причиненного окружающей среде от самовольной добычи общераспространенных полезных ископаемых или незаконного пользования ими. Второй момент, в ЭК РК не закреплен принцип полного возмещения ущерба, причиненного окружающей среде, тогда как п.4 Правил предусматривает, что экономическая оценка ущерба осуществляется прямым или косвенным методами, в зависимости от того, возможна ли **полная ликвидация нанесенного ущерба** путем мероприятий по восстановлению окружающей среды. Обязательства по возмещению экологического вреда являются по своей правовой природе деликтными, то есть основанием для привлечения к гражданско-правовой ответственности является наличие ущерба, причиненного окружающей среде. В нашем случае, благодаря буквальному толкованию определений ущерба и загрязнения, на практике уполномоченные органы считают ущербом сам факт превышения установленных лимитов эмиссий, без доказательства причинения негативных последствий. Как отмечает молодой казахстанский исследователь Ж.А. Битабарова, изучение материалов судебной и административной практики привлечения нефтяных компаний к различным видам ответственности, свидетельствует о том, что вся система юридической ответственности и мер воздействия в целом, применяемых к правонарушителям в связи с совершением экологических правонарушений и возмещением экологического вреда, являются противоречивой и необоснованной, поэтому требует их кардинального пересмотра и реформирования. Проблемы практики применения норм экологического права во взаимодействии с нормами административного, налогового и гражданского права вызывают определенные сложности при реализации видов юридической ответственности, в частности административной и гражданско-правовой. Более того, на сегодняшний день, возмещение экологического вреда происходит не только посредством реализации классической гражданско-правовой ответственности, но также посредством административной ответственности, а также при помощи мер налогового администрирования. Взаимодействие норм различных отраслей права объясняется самой природой экологического права – как комплексной отрасли права [9].

Таким образом, несмотря на определенные продвижения, до настоящего времени РК не сумел избавиться от советского «наследия» и перестроить механизмы экологического регулирования с

учетом передового европейского опыта. В нашей стране продолжает применять комбинацию из двух несочетаемых подходов, директивного и рыночного, делающую этот механизм неэффективным и сверхзатратным, неспособным стимулировать предприятия к природоохранным действиям. Кроме того, применяется крайне ограниченный по сравнению с европейскими странами диапазон инструментов воздействия на загрязнителей. Многие из законодательных новшеств не выполняются по причине бессистемности и некомплексности подхода к решению отдельных экологических проблем, отсутствия соответствующих механизмов их реализации, в том числе в виде необходимых подзаконных актов и экологических норм. Во-вторых, отсутствие комплексного и системного подхода в правовом регулировании общественных отношений в области охраны окружающей среды (наличие фрагментарности, большого количества отсылочных норм). В-третьих, наличие противоречий, пробелов и разночтений. В-четвертых, наличие норм, препятствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды.

1. Республика Казахстан. Экологический кодекс от 9 января 2007 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.03.2011 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан, январь, 2007 г., № 1 (2482), ст. 1
2. Правительство Республики Казахстан Об утверждении отраслевой Программы «Жасыл даму» на 2010-2014 годы»: постановление от 10 сентября 2010 года № 924 // Информационная система Параграф. 2011
3. Правительство Республики Казахстан. Об утверждении Программы по развитию нефтегазового сектора в Республике Казахстан на 2010-2014 годы: постановление от 18 октября 2010 года № 1072 // Информационная система Параграф. 2011
4. Досье на проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по экологическим вопросам» (30 ноября 2010 года) // Информационная система Параграф. 2011
5. Ведомости Парламента Республики Казахстан, декабрь, 2005 г., № 23, ст. 90
6. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-II (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.03.2011 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан», 2001 г., № 5-6, ст. 24; № 17-18, ст. 241; № 21-22, ст. 281; 2002 г., № 4, ст. 33; № 17, ст. 15
7. Петров В.В. Экология и право. М. 1981 – 160 с.
8. Казахстанская правда» от 10 июля 2007 г. № 104 (25349)
9. Битабарова Ж.А. Возмещение экологического вреда: внутригосударственные и международно-правовые аспекты: Автореферат диссертации на соискание академической степени «доктор философии» (Ph.D.) по специальности международное право. Алматы. 2010 – 32с.

*С.Ж. Сулейменова*

### **ЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ВОДНОГО ПРАВА**

Управленческий процесс осуществляется в рамках установленных административных процедур. Под административной процедурой в широком смысле слова понимается определенный правовыми нормами порядок осуществления органом исполнительной власти (должностным лицом) установленных для него полномочий в процессе управленческой деятельности. Административная процедура представляет собой совокупность (систему) юридически значимых действий, операций и формальностей, совершение и соблюдение которых необходимо для принятия или исполнения правового акта нормативного либо индивидуального характера.

Административная процедура заключается в последовательности правовых действий или операций, которые обычно должны быть осуществлены в определенном порядке и в определенный срок.

Срок - это установленный правовой нормой промежуток времени, в течение которого какой-либо акт, операция или действие должны быть осуществлены либо, наоборот, в течение которого запрещено что-либо предпринимать.

Сроки устанавливаются для охраны и защиты права, для сохранения существующего правового положения либо для разработки правового акта. Существенный элемент процедуры - последовательность операций, следующих друг за другом стадий и формально установленных действий. Административные процедуры закрепляются правовыми нормами и выступают как определенные правила совершения управленческих действий. Они регулируют как правотворческую, так и правоприменительную деятельность органов исполнительной власти.

Соответственно, их можно подразделить на правотворческие и правоприменительные. Правотворческая процедура включает ряд последовательных стадий:

- принятие решения о необходимости разработки проекта нормативного акта. Это решение принимается на основе планов работы, поручений законодательных и вышестоящих органов, предложений органов исполнительной власти и частных лиц;