



# ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРИРОДООХРАННОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ





**ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ  
ПРИРОДООХРАННОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ  
В КАЗАХСТАНЕ**



## ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, где правительства 30 демократических стран с развитой рыночной экономикой работают совместно для решения экономических, социальных и экологических проблем глобализации. Кроме того, ОЭСР принадлежит к тем организациям, которые стараются лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономическая информатика и проблемы старения населения.

Организация экономического сотрудничества и развития предоставляет правительствам стран возможности сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты. Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

### СРГ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была создана в 1993 г. на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария). Ее Секретариат был учрежден в ОЭСР в составе Центра сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР. СРГ ПДООС является гибким и практичным инструментом содействия политическим и институциональным реформам в странах этого региона. После Орхусской конференции министров 1999 г. ее деятельность была переориентирована на страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на ее веб-сайте: [www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap).

**Представленные в документе мнения и соображения не обязательно отражают официальную позицию ОЭСР или правительств стран-членов ОЭСР.**

© OECD (2009)

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в OECD Publishing по электронной почте: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com))

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Нормативно-правовыми актами, такими как законы, подзаконные акты и разрешения, устанавливаются природоохранные требования, которые должны соблюдаться предприятиями и гражданами во избежание негативного воздействия их деятельности на окружающую среду и здоровье населения. Для обеспечения реализации норм права на практике государственным органам (часто при поддержке общественности) необходим набор мер, который бы, прежде всего, создавал стимулы к добровольному соблюдению требований. Но даже при наличии таких мер, нарушение закона отнюдь не редкость, происходя из-за некомпетентности, по неведению, в связи с техническими проблемами, из соображений финансовой выгоды и так далее. При обнаружении нарушений государственные органы, уполномоченные осуществлять административное и судебное правоприменение, вправе воздействовать на субъекты природоохранного регулирования с тем, чтобы они устранили нарушения и возместили издержки, связанные с несоблюдением требований. Кроме того, в ответе на нарушения может присутствовать и карательный элемент, который помогает предотвратить как повторные нарушения, так и возможное противоправное поведение других субъектов.

В связи с технической сложностью системы природоохранного управления и многообразием заинтересованных сторон, вовлеченных в ее функционирование, необходим междисциплинарный подход к предотвращению и смягчению последствий несоблюдения природоохранных требований. Такой подход требует от природоохранных органов наличия знаний не только в области экологии, но и в области права, экономики и социальных наук. Важная составляющая успеха – последовательность правоприменительной деятельности на общегосударственном (по разным компонентам окружающей среды и секторам, а также административно-территориальным единицам) и международном уровнях.

Имея в качестве отправной точки четкое понимание трудностей современной системы природоохранного правоприменения, настоящая работа призвана помочь государственным органам Республики Казахстан модернизировать эту систему в свете международной практики. В исследовании проводится всесторонний анализ методов и результатов экологического контроля и правоприменения, и предлагаются рекомендации по их улучшению. Исследование адресовано в первую очередь политическим руководителям природоохранных органов, но может быть полезно и другим заинтересованным сторонам. По каждому направлению анализа в исследовании делается ссылка на надлежащую международную практику и, когда это целесообразно, приводятся примеры различных стран ОЭСР.

Исследование проводилось ОЭСР/Секретариатом СРГ ПДООС в тесном партнерстве с Комитетом природоохранного регулирования и контроля Казахстана. Г-н Вадим Ни, независимый эксперт, подготовил предварительное описание и провел анализ системы контроля за соблюдением природоохранных требований Казахстана. Это описание было далее проработано д-ром Эндрю Фармером (Институт европейской экологической политики). Помимо этого, комментарии по отчету были предоставлены Управлением контроля за загрязнением Норвегии, в частности г-жой Марен Викхайм.

Основой для сопоставления с международной практикой послужили результаты двух исследований ОЭСР: о реагировании на несоблюдение требований в странах-членах ОЭСР и о системах экологического контроля в отдельных странах ОЭСР и странах, не являющихся членами ОЭСР.

Несколько раз, в том числе на семинарах в ноябре 2006 г. и июне 2008 г., проводились консультации с партнерами центрального и местного уровней по результатам и рекомендациям исследования. Вклад в подготовку отчета внесли сотрудники Комитета природоохранного регулирования и контроля, а также Управление разработки законодательства и международных отношений Министерства охраны окружающей среды.

Проект стал возможным благодаря финансированию со стороны Правительства Норвегии, которому выражается благодарность.

## СОДЕРЖАНИЕ

1. ПРАВОВАЯ, ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА .....	11
1.1 Законодательная база в сфере природоохранного правоприменения.....	11
1.2 Участники природоохранного правоприменения.....	16
1.3 Аналитическая база правоприменения и раскрытия информации.....	23
2. ОБНАРУЖЕНИЕ НАРУШЕНИЙ.....	26
2.1 Инспекторские проверки.....	26
2.2 Производственный экологический контроль и отчетность .....	27
2.3 Жалобы и запросы.....	28
2.4 Обязательный экологический аудит .....	29
3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ.....	30
3.1 Виды административных мер наказания .....	30
3.2 Практическое применение административных мер наказания .....	31
3.3 Этапы процедуры административного правоприменения .....	35
3.4 Основания для обжалования и порядок обжалования.....	37
4. ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ .....	39
4.1 Возмещение экологического ущерба в рамках гражданского судопроизводства	39
4.2 Виды уголовных мер наказания и факторы, определяющие их суровость	39
4.3 Порядок уголовного правоприменения .....	42
4.4 Порядок обжалования и основания для обжалования.....	44
5. РАСЧЕТ ДЕНЕЖНЫХ ВЗЫСКАНИЙ .....	46
5.1 Расчет штрафов в рамках административного правоприменения .....	46
5.2 Расчет требований о возмещении ущерба .....	48
5.3 Расчет уголовных штрафов .....	49
5.4 Дискреционные полномочия на расчет штрафов.....	49
6. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ.....	50
6.1 Количество дел .....	50
6.2 Трудность доказывания .....	50
6.3 Варианты мер взыскания.....	51
6.4 Наказание за множественные и повторные нарушения .....	52
6.5 Сдерживающий эффект .....	52
6.6 Экологический эффект правоприменения .....	53
6.7 Сроки и стоимость судебного разбирательства .....	53
7. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	55

## СПИСОК ОСНОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
долл. США	Доллар США
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации объединенных наций
ЕС	Европейский Союз
КАТ	Казахстанский тенге
КНПО	Контрольно-надзорный природоохранный орган
КПРК	Комитет природоохранного регулирования и контроля
МООС	Министерство охраны окружающей среды
МСП	Малые и средние предприятия
МЭС	Многосторонние экологические соглашения
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации объединенных наций
REPIN	Сеть по реализации программ природоохранного регулирования
СРГ	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы
ПДООС	

## РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

**Контекст.** В Казахстане разработан широкий свод экологических законов и действует система реагирования на несоблюдение природоохранных требований. Цель этой системы – наиболее полная реализация норм экологического права на практике. Для этого закрепляется административная, гражданская и уголовная ответственность, и предусматривается административное и судебное правоприменение. По сфере своего охвата существующие меры наказания (например, предписания об устранении нарушений, штрафы, отзыв разрешений, закрытие производства, тюремное заключение) сопоставимы с набором мер наказания, которые приняты в странах ОЭСР.

Однако повсеместное пренебрежение законом – наследие советского прошлого страны – по-прежнему вызывает озабоченность в Казахстане, поскольку это явление подрывает усилия по достижению масштабных природоохранных целей страны. С целью поиска решений этой проблемы Министерство охраны окружающей среды и его Комитет природоохранного регулирования и контроля обратились в ОЭСР/Секретариат СРГ ПДООС с просьбой о проведении анализа действующей системы правоприменения в свете международной практики и выработке рекомендаций по реформированию природоохранных мер наказания.

**Ключевые элементы реформы.** Для усиления воздействия и эффективности мер наказания за природоохранные нарушения, необходимо внести целый комплекс изменений, в частности улучшить суть этого инструмента проведения экологической политики, а также принять меры институционального характера для укрепления системы природоохранного правоприменения страны. Первоосновой для таких изменений должен стать системный подход к природоохранному регулированию. Необходимо диверсифицировать меры наказания и отказаться от излишнего упора на штрафы, который воспринимаются негосударственными партнерами как погоня за доходами. Вместе с тем, следует усилить сдерживающий эффект штрафов. Дальнейшего развития требует организационный и аналитический потенциал контрольно-надзорных органов, что поможет скорректировать на практике общие подходы и конкретные методы их работы. Кроме того, необходимо продолжить расширение возможностей участия негосударственных сторон в природоохранном правоприменении.

**Внедрение более системного подхода.** Лицам, занимающимся разработкой экологической политики, и персоналу всех уровней управления следует пересмотреть существующее мнение о том, что только ужесточение мер наказания может привести к более полному соблюдению законодательства. Начальным этапом на пути к этой цели является осознание важности всестороннего подхода к достижению природоохранного соответствия.

Прежде всего, меры наказания сами по себе не повысят экологическую сознательность и результативность регулируемого сообщества, если нормативно-правовые требования не будут четкими, справедливыми, и целесообразными как с технической, так и с экономической точек зрения. Для обеспечения целесообразности законодательства требуется систематически проводить оценку эффекта регулирования, используя стандартные модели калькуляции затрат или другие методологические подходы, например, такие как методология прогнозирования законопослушности «Таблица одиннадцати», которая применяется в Нидерландах.

Неосведомленность о требованиях законодательства является серьезной помехой на пути к соблюдению требований, особенно малыми и средними предприятиями. Поэтому необходимо вводить отраслевые обязательные нормы общего действия и содействовать МСП в соблюдении требований, используя доступные через интернет инструменты и проводя учебные семинары.

Существование жестких мер наказания само по себе мало значимо при низкой вероятности обнаружения нарушений. В этом смысле необходимо усилить адресность проверок для обнаружения несоблюдения требований крупными предприятиями на основе ограниченного набора критериев оценки риска, и использовать рейдовые проверки для выявления нарушений, связанных с деятельностью МСП.

Наконец, наложенные меры наказания будут контрпродуктивными, если не принимать во внимание их исполнение. Для этого необходимо улучшить сотрудничество природоохранных, налоговых и судебных органов, например, связать информационные системы разных органов в рамках создания электронного правительства.

**Совершенствование требований законодательства, лежащих в основе системы правоприменения.** Важно будет проанализировать новые положения Экологического кодекса с точки зрения их обеспеченности мерами административного и уголовного правоприменения. Например, в современной системе производственного экологического контроля за представление недостоверной отчетности должны предусматриваться уголовные меры наказания. Исходя из такого анализа Министерство охраны окружающей среды должно будет предложить поправки в Кодекс об административных правонарушениях и, возможно, Уголовный кодекс. Кроме того, необходимо будет проверить и повысить согласованность с политикой правоприменения в других секторах, в частности в том, что касается суровости мер наказания.

**Диверсификация инструментов и стратегий реагирования на несоблюдение требований.** Природоохранным органам необходимо повысить сдерживающий эффект административного правоприменения, поощряя полное использование всего комплекса мер наказания вместо повсеместного наложения штрафов как универсальной меры наказания. Что касается штрафов, они должны быть установлены на таком уровне, чтобы они не воспринимались как текущие затраты, как это часто происходит. Для последнего необходимо, чтобы более широкий спектр серьезных нарушений карался переменными штрафами, не имеющими верхнего предела. В уголовном праве следует дополнительно предусмотреть штрафы для юридических лиц. Вместе с тем, для «излечения» от серьезных или повторных нарушений власти, возможно, пожелают предусмотреть проведение независимого экологического аудита. Мелкие нарушения, однако, могут и должны караться штрафами фиксированного размера, установленного в точно определенном диапазоне, что снизит административную нагрузку как на государственные органы, так и на регулируемое сообщество и ограничит возможности для коррупции.

**Возмещение экономической выгоды несоблюдения требований посредством штрафов.** Необходимо обеспечить надежность применяемых методов расчета штрафов. Для этого требуется внести поправки в Кодекс об административных правонарушениях, с тем чтобы им предусматривалось понятие «экономическая выгода несоблюдения требований». Эту выгоду можно рассчитывать, используя экономические модели, и взыскивать ее с нарушителей. Для создания условий применения таких моделей, следует увеличить продолжительность административного производства в случае серьезного несоблюдения требований и сделать экономические модели полностью прозрачными и доступными любой стороне для независимой проверки. Однако подобный подход не должен стать повсеместным, поскольку он является

достаточно ресурсоемким. Его применение следует ограничить наиболее серьезными случаями длительного несоблюдения требований.

**Укрепление организационного потенциала.** В настоящее время природоохранный контроль и надзор обеспечивается рядом государственных органов, полномочия которых сравнительно четко определены (хотя весьма раздроблены и иногда дублируют друг друга). Однако способность этих государственных органов выполнять возложенные на них функции вызывает озабоченность в связи с их ограниченным организационным потенциалом и недостаточной квалификацией сотрудников. Многие проблемы потенциала, вызывающие озабоченность, постепенно решаются в рамках административной реформы, но по-прежнему остро стоит вопрос слабого сотрудничества в цепи обнаружения и пресечения нарушений.

Серьезной проблемой с точки зрения поддержания профессионализма государственных органов является текучесть кадров и необеспеченность кадрами, что крайне подрывает результаты работы по подготовке персонала. В случаях, когда проблема текучести кадров не стоит, необходимы более структурированные программы подготовки персонала с участием различных представителей как исполнительных, так и судебных органов, государственного и негосударственного секторов. К числу важных тем для подготовки персонала относятся, например, информационная база правоприменения, соблюдение процессуальных требований и обоснованность принимаемых решений.

Помимо этого, природоохранным органам необходимо разработать и издать методический документ, в котором будут детально разъясняться виды мер наказания и условия их применения, а также порядок правоприменения. Такой документ следует разработать в консультациях с промышленными предприятиями и государственными сторонами и обнародовать по крайней мере в электронной форме.

**Усиление аналитической основы и прозрачности правоприменения.** Государству следует уделять более пристальное внимание аналитической основе правоприменения и решить проблему асимметричности информации, доступной пользователям. Различные органы должны стремиться к созданию единого согласованного набора показателей, отслеживаемых с надлежащей периодичностью и статистической достоверностью соответствующими партнерами. Они должны составлять и представлять периодические сводные отчеты (обзоры) о контрольно-надзорной деятельности, включая данные по обеспечению соблюдения законодательства правоприменительными органами (судами, экологической прокуратурой и экологической милицией). Необходимо проводить регулярные обзоры контрольно-надзорной деятельности в природоохранной сфере, в частности тщательно рассматривать сдерживающий эффект различных мер наказания.

Для того, чтобы национальная система была приведена в полное соответствие с международной практикой, эту информацию необходимо обнародовать всеми возможными способами. Законом должны четко лимитироваться ограничения на доступ к информации о правоприменительных мерах.

Кроме того, в Казахстане следует внедрить доступную через интернет информационную систему для распространения информации о мерах наказания, назначаемых за несоблюдение экологического законодательства, с тем чтобы не только повышать открытость, но и усиливать сдерживающий эффект антирекламы.

**Расширение возможностей других заинтересованных сторон.** Стороны помимо центрального правительства должны иметь возможность влиять на природоохранное правоприменение. Необходимо расширять компетенцию и полномочия местных органов власти в сфере возбуждения и разрешения дел в рамках административного правоприменения. Природоохранным органам в сотрудничестве с соответствующими государственными партнерами необходимо изучить возможные способы участия общественности в административном правоприменении и сделать возможным – путем активного распространения информации и снижения судебных сборов – гражданское судебное правоприменение. Кроме того, им необходимо сделать так, чтобы конфиденциальность информации об инспекционной деятельности не стала помехой для участия общественности, при необходимости, в судебных разбирательствах по возбужденным делам.

**Разработка оперативного плана реформ.** Министерству охраны окружающей среды рекомендуется разработать план реформ на основе рекомендаций, предложенных в настоящем отчете. Помимо необходимых мер и сроков их принятия, в этом плане должны найти отражение возможные риски (например, сопротивление со стороны отраслевых министерств и местных органов власти) и потребности развития потенциала. Консультации с заинтересованными сторонами должны стать неотъемлемой частью процесса реформ, поскольку преобразования, предлагаемые в настоящем отчете, например, учет экономической выгоды несоблюдения требований, могут иметь серьезные последствия для предприятий, а также для доходной базы центральных и местных органов власти. Кроме того, реформа организации мер наказания и способов обеспечения их исполнения должна быть продумана сквозь призму предупреждения коррупции.

## 1. ПРАВОВАЯ, ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА

Система природоохранного правоприменения включает в себя все меры, принимаемые компетентным государственным органом самостоятельно или в сотрудничестве с другими ведомствами для исправления или пресечения деятельности, не соответствующей нормативно-правовым природоохранным требованиям. Правоприменительные меры должны опираться на прочную нормативно-правовую базу и достигать несколько целей, главная из которых – вернуть нарушителя к природоохранному соответствию. К дополнительным целям относятся следующие: покарать нарушителя и при этом предотвратить совершение нарушений другими, устранить экономическую выгоду несоблюдения требований и компенсировать экологический ущерб. В целом, действенным режимом правоприменения должно предусматриваться гибкое применение широкого комплекса соразмерных мер наказания, позволяющих властям реагировать в зависимости от конкретного случая и характера нарушения.

Однако правоприменение в случае несоблюдения требований – лишь часть всего спектра мер, доступных государству для обеспечения эффективного выполнения экологического законодательства, и оно должно быть крайней мерой. Власти должны успешно доводить природоохранные требования до сведения тех, к кому они применяются, и разрабатывать стратегии поощрения их соблюдения. Оценка соблюдения требований должна подкрепляться мониторингом (в том числе производственным экологическим контролем предприятий) и инспектированием. Эти превентивные меры, создающие позитивные стимулы к природоохранному соответствию, в большинстве случаев обеспечивают законопослушность.

### 1.1 Законодательная база в сфере природоохранного правоприменения

#### 1.1.1 Виды экологической ответственности

Общепринятая классификация природоохранного правоприменения определяется разными отраслями права, которыми санкционируется та или иная мера наказания (то есть вид ответственности):

- **Административная ответственность:** Общей целью административного правоприменения является восстановление природоохранного соответствия. Административные меры включают в себя целый ряд подходов: от «мягких» мер, таких как уведомление и предупреждение, до «более жестких» мер, таких как штраф или отзыв прав (например, закрытие объекта);
- **Гражданско-правовая ответственность:** Гражданское правоприменение, как правило, осуществляется в отношении ущерба, причиненного лицам или имуществу. Гражданско-правовые меры, как правило, принимаются параллельно с административными или уголовными мерами наказания;
- **Уголовная ответственность:** Уголовным правоприменением предусматривается назначение наказания (к числу которых относится тюремное заключение для физических лиц) за вопиющую неправомерную деятельность. Уголовные меры наказания часто налагаются за нарушения, в связи с которыми оказались неэффективными административные меры.

Административная и уголовная ответственность имеет своей целью защитить общество, тогда как цель гражданско-правовой ответственности – восстановить причиненный ущерб. Экологическим законодательством предусматривается привлечение ко всем трем видам ответственности. Административные меры чаще всего принимаются государственными ведомствами, гражданско-правовые и уголовные меры принимаются, соответственно, судами и иногда именуется судебным правоприменением.

Как и в других странах, законодательной базой Казахстана предусматривается материальная (гражданско-правовая), административная и уголовная ответственность. Различают такие экологические нарушения как неправомерное поведение, за которое предусматривается материальная и/или административная ответственность, и преступления, влекущие за собой уголовную ответственность. Экологическим преступлением считается деяние, причиняющее серьезный ущерб окружающей среде и здоровью человека. Считается, что административные нарушения менее социально опасны и причиняют меньший ущерб окружающей среде и здоровью человека.

В случае гражданско-правовой (материальной) ответственности за экологический ущерб *статьей 321* Экологического кодекса предусматривается обязательство возмещения причиненного ущерба без вины<sup>1</sup> юридическим или физическим лицом, деятельность которого представляет высокую опасность для окружающей среды. Перечень таких видов деятельности был утвержден в Казахстане *Постановлением Правительства № 543 от 27 июня 2007 г.* Дополнительные сведения о спектре административных и уголовных мер наказания и порядке их наложения содержатся в последующих разделах настоящего отчета.

### ***1.1.2 Иерархия ответных мер на несоблюдение требований***

Иерархию правоприменительных мер часто изображают в виде так называемой «пирамиды правоприменения», которая подразумевает, что контрольно-надзорные органы готовы ужесточать меры наказания, когда мягкие меры по устранению нарушений не приводят к природоохранному соответствию, и что меры наказания на вершине пирамиды правоприменения достаточно серьезны и эффективны для предотвращения возможных нарушений.

Для того, чтобы перенести эту теорию в практическую плоскость, Казахстан предусмотрел на вершине пирамиды правоприменения меры наказания, достаточные в качестве жесткого средства сдерживания повторных нарушений. Например, экологические преступления караются лишением свободы на срок до 8 лет, а экоцид (который определяется как умышленное массовое уничтожение экосистем и природных ресурсов) – на срок до 15 лет. Вместе с тем, метод «пирамиды правоприменения» требует дальнейшего развития, поскольку отсутствует достаточное понимание необходимости принятия менее жестких мер, находящихся в основании пирамиды, и способов их принятия, но готовности при этом ужесточить меру наказания, когда более мягкие меры не меняют поведение субъектов контроля.

---

<sup>1</sup> То есть если не доказано, что ущерб был причинен форс-мажорными обстоятельствами или намерением потерпевшего.

### 1.1.3 Субъекты экологической ответственности

В зависимости от вида правоприменения к экологической ответственности могут привлекаться несколько видов субъектов. В Кодексе об административных правонарушениях проводится разграничение между физическими лицами (достигшими 16-летнего возраста), индивидуальными предпринимателями, государственными должностными лицами и юридическими лицами. Суровость административных мер наказания, налагаемых за совершение одного и того же нарушения, варьируется в зависимости от субъекта: наиболее суровые меры наказания применяются к юридическим лицам. К гражданско-правовой ответственности привлекаются физические и юридические лица. В законодательстве между ними не проводится различие, и за причинение ущерба предусматриваются единые ставки. Уголовные меры наказания применяются только по отношению к физическим лицам. Это идет вразрез с международной практикой, поскольку во многих странах неотъемлемой частью правовой системы является корпоративная уголовная ответственность.

### 1.1.4 Принципы природоохранного правоприменения, действующие в Казахстане

Как административным, так и уголовным законодательством Казахстана предусматривается внушительный набор принципов правоприменения (см. приложения 1 и 2). В случае их несоблюдения в исполнительном производстве, решения, принятые в рамках этого производства, могут быть признаны недействительными. Для природоохранных органов важно полностью соблюдать эти принципы при рассмотрении действующих мер наказания, деталей их применения (например, уровня штрафов) и введении новых мер наказания.

Помимо этого, *статьей 5 Экологического кодекса* пять принципов природоохранного правоприменения интегрируются в перечень 15 общих принципов экологического законодательства. Это следующие принципы: (i) обязательность мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и причинения ущерба окружающей среде; (ii) презумпция экологического риска производственной и другой деятельности; (iii) неизбежность ответственности за несоблюдение экологического законодательства; (iv) обязательное возмещение экологического ущерба; и (v) сотрудничество, координация и открытость государственных органов.

Следуя современным принципам регулирования, *Экологический кодекс* имеет своей целью изменить суть правоприменительной деятельности и переориентировать ее с простого обнаружения несоблюдения требований на изменение поведения субъектов контроля и достижение природоохранных целей. Кроме того, им предусматривается обязательное возмещение экологического ущерба. Экологическая ответственность и механизмы урегулирования споров закрепляются главой 46 *Кодекса*. Эта глава дополняется законом «Об обязательном экологическом страховании» 2005 г.

Вместе с тем, *Экологический кодекс* не относит правоприменительные функции к числу функций регулирования (природоохранного управления), хотя согласно *Кодексу об административных правонарушениях* природоохранные органы наделены соответствующими полномочиями на административное правоприменение. Этот пробел необходимо заполнить путем пересмотра *статьи 6 Экологического кодекса*.

#### *1.1.4 Законодательные акты, регулирующие сферу охвата и порядок правоприменения*

Законность режимов правоприменения должна быть гарантирована законодательной базой, которой оговариваются принципы, сфера охвата, инструменты и порядок правоприменения. В Казахстане эти вопросы закрепляются как сквозными, так и отраслевыми нормативно-правовыми актами. В настоящем разделе представлены общие сведения о таких нормативно-правовых актах, дополнительная информация о них сообщается в других разделах исследования.

Следует начать с того, что внутригосударственным законодательством оговаривается целый ряд обстоятельств, подпадающих под определение «неправомерное поведение». Как в *Уголовном кодексе*, так и в *Кодексе об административных правонарушениях* имеются отдельные главы, посвященные несоблюдению природоохранных требований (см. приложения 3 и 4). В главе об охране окружающей среды первого насчитывается около двадцати статей, которыми оговариваются основания для уголовного правоприменения (статьи 277-294), и более чем шестьдесятю статьями второго (статьями 240-306) предусматривается административная ответственность. Каждые 2-3 года в эти главы вносятся поправки. Чаще всего они вносятся на основе сверки с практикой для усиления эффекта предотвращения нарушений. Иногда вносимые поправки расширяют предметный охват нарушений, с тем чтобы в законодательстве нашли отражение новые направления природоохранного управления. Например, в 2007 г. Кодекс об административных правонарушениях был дополнен статьей о несоблюдении требований о производственном экологическом контроле.

Значение экологического законодательства для правоприменения обусловлено прежде всего тем, что им устанавливаются нормативные требования. Хотя в исследовании не ставится задача оценить то или иное нормативно-правовое требование, важно упомянуть, что методы законотворчества еще не настолько развиты, чтобы проводилась прогнозная оценка ожидаемого спонтанного природоохранного соответствия и обеспеченности законов правовой санкцией. Это препятствует правоприменению, а также снижает экономическую эффективность всей регулятивной машины. Для решения подобных проблем в странах ОЭСР применяются специальные методы, наиболее широко известный из которых – методология прогнозирования законопослушности «Таблица одиннадцати», внедренная Министерством юстиции Нидерландов, при помощи которой предварительно оценивается уровень природоохранного соответствия, что позволяет властям разрабатывать эффективные и действенные подходы к правоприменению.

Помимо нормативных требований в большинстве отраслевых законов содержатся нормы и положения о действиях государственных органов по установлению природоохранного соответствия и предусматривается порядок обнаружения нарушений и принятия ответных мер. Как правило, они включают в себя краткие положения о праве компетентных контрольно-надзорных органов направлять в правоохранительные органы материалы по деятельности, подпадающей под определение преступной деятельности. Эти положения подкрепляются принятыми подзаконными актами, в которых дополнительно прописана роль государственных органов. В целом, в отраслевом законодательстве акцент делается не на уголовное, а на административное и гражданское правоприменение.

Экологическое законодательство претерпело огромные изменения с момента своего возникновения в 1970-е гг. Большинство изменений произошли в конце 1990-х гг., после того, как страна стала независимой, а недавно власти начали разработку экологического законодательства «второго поколения». В этой связи Казахстан даже стал пионером

кодификации законодательства: 9 января 2007 г. был принят *Экологический кодекс* – законодательный акт, исчерпывающе охватывающий общие и специальные направления природоохранного управления. Он заменил собой ранее действовавший общий закон «Об охране окружающей среды» 1997 г., а также некоторые другие специальные законы. Кодекс существенно расширяет систему регулирования и инспекционную деятельность в природоохранной сфере и значительно детальнее регулирует эти аспекты. Кроме того, он поощряет более экономически эффективные подходы к выявлению нарушений, например, производственный экологический контроль.

С законодательством об охране окружающей среды неразрывно связано законодательство о природопользовании. В его основе также лежат законы, разработанные в советский период, хотя все современное законодательство датируется по меньшей мере 2003 г. (несмотря на сохранение в неизменном виде некоторых норм, принятых ранее). Важные изменения касаются частной собственности на сельскохозяйственные угодья, управления водными ресурсами по принципу речных бассейнов, пересмотра требований о мониторинге и т.д. Природопользование регулируется следующими законами: *Земельным кодексом* от 20 июня 2003 г., *Лесным кодексом* от 8 июля 2003 г., *Водным кодексом* от 9 июля 2003 г., законом «Об охране, воспроизводстве и использовании животных» от 9 июля 2004 г., законом «О полезных ископаемых и использовании полезных ископаемых» от 27 января 1996 г., и законом «О нефти» от 28 июня 1995 г.

Порядок привлечения к ответственности регулируется главным образом сквозными нормативно-правовыми актами, в частности действующим *Гражданским кодексом*, принятым в 1994 г., *Гражданско-процессуальным кодексом* 1999 г., *Кодексом об административных правонарушениях* 2001 г. и *Уголовным кодексом* и *Уголовно-процессуальным кодексом* 1997 г. Помимо этого, экологическими законами и законами о природопользовании, а также законом «О частном предпринимательстве» 2006 г.<sup>2</sup> предусматривается порядок проведения проверок и выявления административных правонарушений. *Законом «О прокуратуре»* определяется роль прокуратуры и порядок осуществления надзора за деятельностью государственных органов, в частности применение ими административных мер наказания, равно как и соблюдение прав и свобод человека. *Законами «Об органах внутренних дел»* и «*Оперативно-розыскной деятельности»* регулируется деятельность экологической и ветеринарной милиции, связанная с возложенной на нее ролью обнаружения, предотвращения, пресечения и раскрытия экологических преступлений.

Вопросы координации деятельности министерств и ведомств и детали технических аспектов инспекционной деятельности и порядка применения мер наказания и т.д. часто оговариваются подзаконными актами (указами и постановлениями Президента, Правительства, министерств, ведомств и комитетов). Например, *Постановление Верховного суда РК № 1 от 18 июня 2004 г. «О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления»* вынесено для обеспечения правильного и единообразного применения судами законодательства об экологических преступлениях.

---

<sup>2</sup> Статья 37 закона «О частном предпринимательстве» гласит: «Государственным органам запрещается принимать подзаконные нормативные правовые акты по вопросам порядка проведения проверок субъектов частного предпринимательства». Если применять эту норму прямо, она может препятствовать внедрению новых правоприменительных процедур для регулирования частных компаний и либо снизить успешность обеспечения охраны окружающей среды властями, либо/и помешать внедрению процедур, которые предприятия считают более эффективными. Вместе с тем, этот закон играет важную роль в борьбе с коррупцией среди инспекторов и сотрудников контрольно-надзорных органов.

Не существует единого сборника, который обеспечил бы легкий доступ к этой весьма сложной информации, рассеянной по многочисленным законам и подзаконным актам. В странах ОЭСР сбор подобной информации в форме того, что именуется «политика правоприменения и судебного преследования», постепенно стал надлежащей практикой. Существование такого документа посылает четкий сигнал субъектам контроля и служит основой для согласованных действий внутри самих государственных органов.

## **1.2 Участники природоохранного правоприменения**

В разных странах различные государственные и негосударственные стороны играют разную роль в системе природоохранного правоприменения. Административные меры часто принимаются органом, ответственным за проведение проверок. Это особенно касается сравнительно мягких мер. Решения о наложении «более жестких» административных мер могут приниматься с участием других ведомств, а их обжалование может осуществляться в судебном порядке. Уголовные меры наказания налагаются в судебном порядке, если не достигнуто урегулирование в досудебном порядке. Судебное преследование часто осуществляется прокуратурой (или аналогичным органом), хотя в некоторых странах судебное преследование может осуществляться самими регулирующими органами.

### ***1.2.1 Исполнительные органы: роль органов центрального правительства***

В системе государственного управления Казахстана исполнительные органы уполномочены выявлять природоохранные нарушения путем проведения текущих и реагирующих проверок, осуществлять административное правоприменение, возбуждать гражданские иски о возмещении ущерба, а также возбуждать уголовные дела. Эти функции выполняют восемь главных органов (см. таблицу 1). Органы, подотчетные Министерству внутренних дел, также выполняют следственные функции по уголовным делам. Помимо этого, прокуратура уполномочена проверять качество и законность инспекционной и административной деятельности других исполнительных органов.

**Таблица 1. Роль исполнительных органов в административном и уголовном правоприменении в Казахстане**

<b>Ведомства и их функции</b>	<b>Комитет природоохранного регулирования и контроля</b>	<b>Комитет по водным ресурсам</b>	<b>Комитет лесного и охотничьего хозяйства</b>	<b>Комитет рыбного хозяйства</b>	<b>Комитет геологии и охраны недр</b>	<b>Агентство по управлению земельными ресурсами</b>	<b>Отделения экологической и ветеринарной милиции</b>	<b>Прокуратура</b>
Плановые и реагирующие проверки	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Возбуждение административных дел	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Наложение «простейших» административных мер наказания	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Наложение административных мер наказания по делам, переданным местными органами власти	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Возбуждение административных дел по требованию третьих лиц	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Координация/надзор местных органов власти	<input checked="" type="checkbox"/>							<input checked="" type="checkbox"/>
Координация/надзор исполнительных ведомств	<input checked="" type="checkbox"/>							<input checked="" type="checkbox"/>
Направление дел в административные суды	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Представление государства по гражданским делам	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Направление дел в прокуратуру	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Проведение расследований в соответствии с уголовным законодательством							<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Направление дел в суд							<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Дача показаний по уголовным делам	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Роль обвинителя по уголовным делам								<input checked="" type="checkbox"/>

Источник: Составлено на основе внутригосударственного законодательства и положений соответствующих государственных ведомств. Просьба обратить внимание на то, что компетенция и полномочия ведомств постоянно меняются, поэтому информацию, представленную в настоящей таблице, следует считать ориентировочной.

Комитет природоохранного регулирования и контроля, подотчетный Министерству охраны окружающей среды, играет ключевую роль в инспекционной деятельности и осуществлении административного правоприменения в природоохранной сфере. Комитет природоохранного регулирования и контроля был создан как независимый орган в конце 2004 г. и реформирован в 2007 г. В его состав входит пять управлений (выдачи разрешений и лицензирования, экологической экспертизы, контроля за соблюдением природоохранных требований, управления отходами, административно-юридическое управление) в главной конторе и территориальные отделы, которыми охватываются 1-2 области и города Алматы и Астана. Компетенция Комитета касается главным образом контроля за загрязнением. «Экологически-ориентированное» правоприменение и правоприменение в сфере управления

водными ресурсами (количественными аспектами) были переданы нескольким контрольно-надзорным органам при Министерстве сельского хозяйства. Кроме того, выполнение законодательства о природопользовании обеспечивается Агентством по управлению земельными ресурсами и Министерством энергетики и минеральных ресурсов.

Весьма активную роль играет прокуратура, в штате которой имеются экологические прокуроры, главной обязанностью которых до 2007 г. был надзор за исполнительными органами. Анализ содержания пресс-релизов за несколько лет, опубликованных на веб-сайте Генеральной прокуратуры, показывает, что экологические прокуроры делают весьма сильный акцент на наложение штрафов и проверку собираемости штрафов. С 2007 г. экологические прокуроры задействованы в уголовном правоприменении и имеют право вести расследования и направлять в суд дела об экологических преступлениях.

#### **Вставка 1. Полномочия прокуратуры по уголовному преследованию**

- Участвует в осмотре места происшествия, назначает экспертизы, а также осуществляет другие действия, необходимые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела
- возбуждает уголовное дело или отказывает в его возбуждении;
- передает в соответствующий орган возбужденные прокуратурой уголовные дела для производства дознания или предварительного следствия;
- в предусмотренных законом случаях санкционирует действия должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие;
- участвует при производстве отдельных следственных действий;
- вносит представление для получения согласия на привлечение к уголовной ответственности лица, обладающего правом неприкосновенности;
- направляет дело в суд.

Источник: статья 46 закона «О прокуратуре».

Однако возможности обнаружения экологических преступлений экологическими прокурорами весьма ограничены. Проверки могут проводиться прокуратурой на основании заявлений о фактах нарушений, поданных гражданами, или данных, представленных государственными органами, осуществляющими правоприменение и инспекционную деятельность в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

В других странах роль прокуратуры разнится. Во-первых, это может быть специализированная экологическая прокуратура, владеющая специальными знаниями в данной области. Во-вторых, прокуратура играет разную роль в зависимости от того, осуществляется ли следственный (когда прокурор ведет следствие) или обвинительный процесс (когда роль прокуратуры состоит в том, чтобы обосновать дело аргументами, выдвинутыми другой стороной, например, Агентством по охране окружающей среды). Ввиду роста количества экологических преступлений некоторые страны создали прокуратуры, специализирующиеся на природоохранных вопросах. Пример изменений, произошедших в этом аспекте в Испании, приводится во вставке 2.

### **Вставка 2. Создание экологических прокуратур в Испании**

Распространение новых видов уголовных преступлений в сфере экологии в середине 1990-х гг. в Испании привело к возбуждению большего количества дел и осознанию того, что сотрудники прокуратуры не владеют достаточными знаниями и потенциалом для работы с ними. Со временем в провинциях были созданы специализированные экологические прокуратуры, способные серьезно заниматься этими вопросами. В 2005 г. законом была создана специализированная экологическая прокуратура при Верховном суде, а в результате судебной реформы 2006 г. получили официальный статус экологические прокуратуры уровня провинций. Эти изменения повысили резонанс проблемы экологических преступлений. Экологические прокуратуры тесно сотрудничают с соответствующими органами и обмениваются опытом в рамках собственной сети.

Источник: Фармер А. (2007) Руководство по охране окружающей среды и правоприменению. (Farmer A (2007) A Handbook of Environmental Protection and Enforcement).

Органы внутренних дел также могут играть важную роль в борьбе с экологическими преступлениями. В Казахстане они осуществляют оперативно-розыскную деятельность, проводят судебно-медицинские экспертизы, ведут дознания и предварительные расследования по уголовным делам, относящимся к их компетенции. В сфере уголовного правоприменения органы внутренних дел занимаются главным образом экологическими преступлениями, совершаемыми физическими лицами, а также материалами, которые им направляют государственные органы, осуществляющие правоприменение в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Хотя природоохранное правоприменение осуществляется большим количеством органов центрального правительства и их территориальных подразделений (таблица 2), неясно, сколько именно сотрудников этих организаций занимаются непосредственно природоохранным правоприменением. Кроме того, неизвестно, какие бюджеты выделяются на эту деятельность, что не позволяет руководству этих ведомств достоверно оценить объем ресурсов, имеющихся для целей правоприменения. Однако многие ведомства утверждают, что испытывают нехватку персонала, особенно юристов, транспорта, необходимого для посещения объектов, и необходимого лабораторного оборудования.

**Таблица 2. Субординация и вертикальная организация исполнительных ведомств, наделенных полномочиями в области природоохранного правоприменения**

<b>Ведомство</b>	<b>Головной орган</b>	<b>Территориальные подразделения</b>
Комитет природоохранного регулирования и контроля	Министерство охраны окружающей среды	Восемь региональных отделений
Комитет по водным ресурсам	Министерство сельского хозяйства	Восемь бассейновых управлений
Комитет лесного и охотничьего хозяйства	Министерство сельского хозяйства	Четырнадцать областных управлений
Комитет рыбного хозяйства	Министерство сельского хозяйства	Четыре межобластных бассейновых управления и шесть областных управлений
Агентство по управлению земельными ресурсами	Правительство	Шестнадцать территориальных подразделений
Комитет геологии и охраны недр	Министерство энергетики и минеральных ресурсов	Пять региональных отделений
Отделения экологической и ветеринарной милиции	Министерство внутренних дел	Представлены во всех областях, городах и районах
Прокуратура	Президент	Представлена во всех областях, городах и районах

Источник: веб-сайты соответствующих государственных ведомств.

Большинство инспекторов, работающих на территориальном уровне, имеют длительный трудовой стаж и проходят повышение квалификации. Однако в некоторых ведомствах центрального уровня, как представляется, чрезвычайно велика текучесть кадров, что не позволяет постепенно накапливать квалифицированные кадры. Помимо этого, весьма ограничено взаимное обогащение знаниями и навыками, поскольку подготовка персонала осуществляется каждым ведомством самостоятельно. Имеет место, однако, некоторая координация планов работ, эпизодически проводятся совместные проверки и осуществляются совместные правоприменительные действия. По сообщениям некоторых заинтересованных сторон, реструктуризация бывшего Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов<sup>3</sup> в 2002 г. усилила раздробленность и в некоторых случаях породила дублирование «белых пятен», представляющих серьезную проблему. Другие источники отмечают повышение эффективности деятельности природоохранных органов, продемонстрировать которое, однако, трудно.

### *1.2.2 Роль местных органов власти*

Роль территориальных ведомств постепенно меняется: ситуация, когда они были слабо вовлечены в природоохранное правоприменение, уходит в прошлое. Весьма важно, чтобы эти органы активнее участвовали в регулировании и правоприменении, так как это делает возможным тесное взаимодействие с местным сообществом. Однако некачественно проведенная децентрализация создает опасность чрезмерной институциональной раздробленности и ведомственной несогласованности, а также порождает сомнения в способности территориальных органов выполнять закрепленные за ними роли.

#### *Местные представительные органы (маслихаты)*

Маслихат представляет собой местный представительный избирательный орган, действующий на областном уровне (в городах Астана и Алматы) и региональном уровне (в городах областного значения). Основными полномочиями маслихатов в области охраны окружающей среды являются утверждение программ охраны окружающей среды и природопользования, расходов местных бюджетов, ставок годовых платежей за загрязнение окружающей среды, а также принятие обязательных правил охраны окружающей среды, действующих на территории.

#### *Местные исполнительные органы (акиматы)*

В местных исполнительных органах (акиматах) областей (городов Астана и Алматы) основную ответственность за достижение природоохранных целей несут управления природных ресурсов и рационального природопользования. Они выполняют следующие функции: обеспечение выполнения экологических программ, финансируемых из местных бюджетов; выдача разрешений на природопользование; выдача заключений государственной экологической экспертизы объектов, относящихся к их компетенции, предоставление экологического законодательства и благоустройство.

---

<sup>3</sup> В 2002 г. бывшее Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов было реструктуризировано в Министерство охраны окружающей среды. Его полномочия по обеспечению соблюдения требований об охране водных ресурсов, охраняемых территорий и биоразнообразия были переданы Министерству сельского хозяйства.

В настоящее время имеет место тенденция расширения полномочий местных органов власти, в том числе в области охраны окружающей среды. К их компетенции, в частности, теперь относится следующее: вопросы рационального природопользования по ряду объектов, установление ставок платежей за загрязнение окружающей среды, проведение общественных слушаний в ходе оценок воздействия на окружающую среду, документирование государственной экологической экспертизы отдельных объектов, оказывающих незначительное воздействие на окружающую среду, и контроль за содержанием объектов.

Однако управления местных исполнительных органов не выполняют функции экологического контроля и не проверяют соблюдение экологического законодательства субъектами частного предпринимательства. В настоящее время не существует системы специализированной подготовки и переподготовки сотрудников управлений природных ресурсов и рационального природопользования.

Местные исполнительные органы создали и укрепили материально-техническую базу управлений природных ресурсов и рационального природопользования. Их сотрудники часто имеют более благоприятные возможности – по сравнению с инспекторами центральных государственных органов – обнаруживать экологические нарушения на раннем этапе и узнавать о них от общественности, а также выезжать на места и устанавливать факт несоблюдения требований. Однако эти управления не уполномочены по закону проверять субъекты на природоохранное соответствие и привлекать виновных к административной ответственности. Они могут лишь подавать материалы в территориальные подразделения Комитета природоохранного регулирования и контроля, управления водных бассейнов, экологические прокуратуры и органы внутренних дел.

### *1.2.3 Судебные органы*

В Казахстане действует континентально-европейская правовая система; следовательно, суды выносят решения в соответствии с нормами законодательства. Судебная система представлена Верховным судом, местными судами и специализированными судами. На уровне Верховного суда и областных судов в структуру каждого суда входят надзорная коллегия, коллегия по гражданским делам и коллегия по уголовным делам. За последние несколько лет в Казахстане была создана система специализированных судов: в 2002 г. – межрегиональные экономические суды, и в 2005 г. – административные суды.

Специализированные административные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, а также дела об оспаривании распоряжений должностных лиц исполнительных органов в отношении административных правонарушений. Специализированные экономические суды выступают судами первой инстанции по делам в отношении юридических лиц и самостоятельно занятых предпринимателей<sup>4</sup> о возмещении в судебном порядке экологического ущерба и приостановлении деятельности, осуществляемой в нарушение закона. В рамках уголовного производства региональный суд, как правило, также выступает судом первой инстанции.

Судьи Верховного суда практикуют предварительное совместное обсуждение наиболее сложных аспектов экологических дел ввиду сложности их рассмотрения. В последние годы суды соблюдают установленные законом сроки рассмотрения дел, хотя еще в начале 2000-х гг. судья мог затянуть рассмотрение дела в первой инстанции на полгода и даже на год.

---

<sup>4</sup> В отношении физических лиц по таким делам судом первой инстанции выступает региональный суд.

В целом, для того чтобы процесс природоохранного правоприменения успешно работал, судебная система должна быть эффективной. Суды должны серьезно относиться к экологическим преступлениям, понимать природоохранную проблематику, с тем чтобы выносить разумные решения, и располагать достаточными ресурсами для ведения дел. Однако контрольно-надзорные природоохранные органы многих стран обеспокоены, в самых разных контекстах, тем, что судебная система далеко не эффективна. За серьезное экологическое нарушение может быть наложен мелкий штраф, что подрывает процесс природоохранного правоприменения. Жалобы на то, что судьи не воспринимают серьезно природоохранные вопросы – обычное явление. Однако в некоторых случаях это обусловлено тем, что они не разбираются в этих вопросах – ни в характере экологического вреда, ни в правонарушениях в общем контексте программы охраны окружающей среды.

В таких случаях процесс подготовки судей должен включать в себя подготовку по природоохранной проблематике. Если судьи понимают проблематику, но не воспринимают ее серьезно, тогда перед контрольно-надзорным природоохранным органом стоит более масштабная политическая проблема. В странах реализуются различные образовательные программы для судей и другие процессы развития их потенциала. В поддержку этих и сопряженных с ними процессов в августе 2002 г. ЮНЕП приняла план действий (Йоханнесбургские принципы, касающиеся роли права и устойчивого развития) по содействию разработке, применению и обеспечению выполнения природоохранных законов.

#### **1.2.4 Роль негосударственных сторон**

Роль негосударственных партнеров возрастает. Помимо того, что они принимают общее участие в проверках государственных органов на добросовестность и эффективность, они также помогают решать некоторые проблемы недостаточного потенциала и содействуют процессу правоприменения. Однако для того, чтобы эта работа была успешной, государственные органы и субъекты регулирования должны быть высокопрозрачными, что пока не так.

В последние годы учреждено несколько довольно крупных бизнес-ассоциаций (такие как Евразийская промышленная ассоциация и Казахстанская ассоциация природопользователей для устойчивого развития). Деятельность некоторых из них сосредоточена непосредственно на содействии членам в выполнении экологического законодательства и оказании им соответствующих услуг (см. вставку 3). В рамках деятельности ими проводится подготовка персонала по требованиям экологического законодательства.

#### **Вставка 3. Казахстанская ассоциация природопользователей для устойчивого развития (КАПУР)**

КАПУР создана по совместной инициативе Министерства охраны окружающей среды (МООС), субъектов регулирования и сообщества доноров. Ее членами являются следующие промышленные предприятия: Евразийская промышленная ассоциация, Казцинк, Актюбинский завод соединений хрома, Соколовско-Сарбайское горнодобывающее предприятие, АЭС Экибастуз, «Алюминий Казахстана» и другие. Деятельность Ассоциации направлена на совершенствование экологического законодательства и его выполнения и анализ и комментирование соответствующих законопроектов, подзаконных актов и стратегических документов. В 2003-2006 гг. ею был организован ряд семинаров, на которых обсуждались проблемы соблюдения экологических законов и подзаконных актов страны. КАПУР играла активную роль в разработке Экологического кодекса. В марте 2007 г. представители государства и бизнеса собрались на Международном бизнес-форуме, который проводился при финансовой поддержке МООС Казахстана и Совета по устойчивому развитию страны, который стал площадкой для конструктивного диалога, передачи опыта и его сопоставления с эталонными критериями. Кроме того, ассоциация проводит обучение своих членов и делает возможным сетевое взаимодействие на общегосударственном и международном уровнях.

Большинство экологических НПО в Казахстане являются малыми организациями, но они образуют сеть в рамках «Экологического форума НПО» («Экофорума»). Последний уделяет большое внимание вопросам практического применения законодательства о водных ресурсах и лесах и соблюдению нормативно-правовых требований об участии общественности в оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и процедур государственной экологической экспертизы. «Экофорум» содействует подготовке и представлению документов с изложением позиций НПО в ходе разработки стратегических, программных и нормативно-правовых документов. Кроме того, благодаря этому союзу неправительственный сектор представлен в Национальном совете по устойчивому развитию, Общественном совете при Министерстве охраны окружающей среды и бассейновых советах.

Участие НПО в обнаружении несоблюдения требований и правоприменении, однако, носит весьма эпизодический характер. Чаще всего НПО пользуются своим правом сигнализировать о несоблюдении требований компетентным исполнительным органам. Судебное правоприменение осуществляется весьма редко из-за высоких материальных и временных затрат. Заметным исключением является Общественная ассоциация «Зеленое спасение», которая активно возбуждает судебные дела как против центральных государственных органов, так и против предприятий в отношении доступа к экологической информации и природоохранного соответствия. В 2001 г. бывшее Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды разработало стратегию активизации взаимодействия с НПО. Предложенные меры включали в себя следующие: разработка годового плана и инспектирование природопользователей на основе сотрудничества с НПО; освещение контрольно-надзорной и правоприменительной деятельности в СМИ; организация, совместно с НПО, дискуссий, круглых столов и других мероприятий для обсуждения результатов экологического контроля. К сожалению, эта масштабная стратегия не была реализована полностью.

Специализированные экспертные организации в Казахстане оказывают весьма широкий спектр консультационных услуг, в том числе услуги, связанные с различными процедурами выдачи разрешений и представления отчетности. Помимо этого, крупные предприятия заключают с этими организациями договоры субподряда на осуществление производственного экологического контроля. Некоторые экспертные организации представляют собой довольно крупные компании, которые располагают профессиональным персоналом и собственным лабораторным и полевым оборудованием.

### **1.3 Аналитическая база правоприменения и раскрытия информации**

Хотя в Казахстане применяются некоторые показатели контрольно-надзорной деятельности, аналитическая база для разработки подходов к правоприменению по-прежнему скудна. Прежде всего, несколько наборов показателей используется разными ведомствами. Помимо описанных выше исполнительных и судебных органов, это Комитет юридической статистики Генеральной прокуратуры и Агентство по статистике. В результате, данные по правоприменению чрезвычайно разрознены, часто не согласуются между собой и недостаточно надежны и, таким образом, с трудом поддаются анализу.

Обнаружился только один набор показателей, который опубликовывался в статистических ежегодниках Национального агентства по статистике. В ежегоднике публиковались ежегодные данные по следующим показателям:

- аварийные выбросы/сбросы загрязняющих веществ (количество случаев и размер требований о возмещении ущерба);

- количество производственных процессов, приостановленных в связи с нарушением экологического законодательства;
- сокращение выбросов/сбросов загрязняющих веществ благодаря приостановке производственных процессов;
- количество исков, поданных в прокуратуру, и количество привлеченных к ответственности должностных лиц и физических лиц;
- размер взысканных штрафов и требований, связанных с экологическими нарушениями.

В 2007 г. данные по природоохранному правоприменению в статистическом ежегоднике отсутствовали.

В различных ведомствах данные собираются и обобщаются на ежемесячной, ежеквартальной и ежегодной основе, что, в принципе, позволяет при необходимости своевременно вносить изменения в подходы к правоприменению. Например, Комитет природоохранного регулирования и контроля ежемесячно собирает в своих территориальных подразделениях (вставка 4) информацию о деятельности по выявлению нарушений и правоприменительной деятельности. Охват массивов данных в разные годы может значительно варьироваться, что делает почти невозможным точное выявление трендов. Реструктуризация природоохранных органов в 2002 г. особенно негативно сказалась на преемственности собираемых данных, в результате, соответствующая информация за этот год вообще отсутствует.

**Вставка 4. Показатели, используемые в ежемесячных отчетах Комитета природоохранного регулирования и контроля**

- Количество проверенных объектов и случаев несоблюдения требований;
- количество административных предписаний: выданных и исполненных;
- количество административных мер наказания, в том числе устных и письменных предупреждений и штрафов;
- количество направленных в суд требований приостановить производственные процессы;
- количество исков о возмещении ущерба;
- количество административных предписаний приостановить финансирование проекта;
- количество направленных в компетентные органы требований отозвать разрешение или лицензию;
- количество направленных в компетентные органы требований прекратить действие договоров о природопользовании;
- количество дел, направленных в суд для уголовного преследования.

Источник: Комитет природоохранного контроля, 2007 г.

Результаты правоприменения также обобщаются в ежегодных отчетах различных государственных органов, которые обнародуются по запросу. В отличие от других стран в Казахстане эта отчетность не публикуется в интернете, хотя недавно была начата реализация масштабной программы создания электронного правительства. Вместе с тем, веб-сайт Министерства охраны окружающей среды ([www.nature.kz](http://www.nature.kz)) служит источником актуальной текущей информации, в том числе о правоприменительных мерах. В 2008 г. Комитет

природоохранного регулирования и контроля открыл свой веб-сайт ([www.ecokomitet.kz](http://www.ecokomitet.kz)) и намерен активнее раскрывать информацию о правоприменительной деятельности.

Особенно хорошим примером системы обнародования подобной информации служит действующий в Соединенных Штатах веб-сайт «История правоприменения и соблюдения требований «онлайн»» (ЭКХО) ([www.epa.gov/echo](http://www.epa.gov/echo)). На этом веб-сайте содержится информация о природоохранном соответствии и контрольно-надзорной деятельности в отношении приблизительно 800 000 регулируемых субъектов по всей стране. Он позволяет пользователям находить информацию о разрешениях, проверках, нарушениях, правоприменительных действиях, неофициальных правоприменительных действиях и мерах наказания за последние пять лет. Благодаря ЭКХО общественность может отслеживать природоохранное соответствие субъектов на местном уровне, корпорации могут следить за соблюдением требований принадлежащими им предприятиями, а инвесторам легче учитывать результативность природоохранной деятельности в принимаемых решениях.

Кроме того, важно отметить, что государственные органы в США могут требовать от компаний опубликования за собственный счет информации о правоприменении, что позволяет снизить нагрузку на государственные органы. Пример приводится во вставке 5.

**Вставка 5. Постановление об опубликовании сведений в Соединенных Штатах: дело «Caster Corporation»**

В Соединенных Штатах Федеральными директивами для определения меры наказания предусматривается, что судья может вынести постановление об опубликовании (за свой счет) осужденной компанией информации о своем осуждении и о том, какие меры приняты ею по недопущению в дальнейшем нарушений. Подобная мера наказания действует несколько лет. Например, в 1985 г. американская «Caster Corporation» была признана виновной в свалке 250 разрушающихся цилиндров с растворителями. Президент и вице-президент компании получили тюремные сроки, и компания должна была выплатить 20 000 долл. США на очистку загрязненной территории. Более того, компании было приказано опубликовать в печатных СМИ объявление о своем осуждении в объеме полной полосы, что стоило еще 15 000 долл. США.

Источник: «New York Times», 17 февраля 1985 г.

В Казахстане информацию последнего типа – о конкретных случаях правоприменения – можно получить в Верховном суде. Каждые несколько лет Верховный суд обобщает рассмотренные дела о нарушении законодательства об охране окружающей среды и природопользовании. Сводки и комментарии о судебной практике публикуются на веб-сайте Верховного суда ([www.supcourt.kz](http://www.supcourt.kz)).

Многие другие центральные государственные органы запустили веб-сайты, но соответствующая информация на них часто отсутствует. Некоторые государственные органы создали специальные консультационные органы (например, бассейновые советы) для облегчения информирования и участия общественности.

В Казахстане существует два национальных издания, посвященных природоохранной проблематике, в том числе соблюдению требований и правоприменению, адресованных массовому читателю: «Экологический курьер» и «Казахстанская правда». Оба издания принадлежат неправительственным организациям. В первом публикуются статьи более аналитического характера, во втором – информация о конкретных случаях природоохранного несоответствия, о которых сообщают экологические НПО.

## 2. ОБНАРУЖЕНИЕ НАРУШЕНИЙ

Система мониторинга природоохранного соответствия как предтеча правоприменения заслуживает некоторого внимания в рамках настоящего отчета. Главный вопрос заключается в том, достаточно ли высока вероятность обнаружения нарушений в рамках этой системы. Хотя количественного ответа на этот вопрос не существует, авторы отчета попытались сформулировать качественное суждение по этому аспекту.

Помимо проверок (инспекционных проверок), осуществляемых государством, статус природоохранного соответствия можно проверять посредством мониторинга окружающей среды близ объекта, результатов программы производственного экологического контроля оператора, инспекционных проверок цепи производственных процессов, независимого аудита и общественного мониторинга соответствия (главным образом жалоб). Проверки, проводимые государственными органами (или третьими сторонами по договорам субподряда с государством), остаются основой всех систем экологического контроля. Простое посещение объекта, особенно в сочетании с тщательным контролем, в некоторых случаях может оказать большее действие на результаты деятельности предприятия, чем меры взыскания.

### 2.1 Инспекторские проверки

Инспекционные проверки, проводимые государственными органами, остаются основой любой программы экологического контроля. Этот тип мониторинга соблюдения требований потенциально служит источником самой актуальной и достоверной информации. Главный природоохранный инспекционный орган Казахстана – КПК – проводит в среднем около 15 000 – 16 000 инспекционных проверок ежегодно.

Порядок проведения проверок в Казахстане регулируется Экологическим кодексом 2007 г. и законом «О частном предпринимательстве» № 124 от 31 января 2006 г. Это повышает прозрачность системы и помогает бороться с коррупцией. По закону инспекторы наделены рядом полномочий, которыми пока не обеспечивается достаточная вероятность обнаружения нарушений (например, плановые проверки с посещением объекта могут проводиться не чаще одного раза в год). Проверки также могут проводиться на специальной основе по требованию граждан, средств массовой информации, прокуратуры, региональных органов и депутатов парламента.

Графики проверок составляются на ежегодной и ежемесячной основе. Большинство крупных предприятий проверяются ежегодно, МСП проверяются в среднем каждые два-три года.

Посещение объекта должно быть согласовано с главным инспектором области и заблаговременно зарегистрировано в компетентном органе, подотчетном Министерству юстиции (Комитете юридической статистики и специальной учетной документации при Генеральной прокуратуре). В рамках согласования посещения объектов инспекторы, как представляется, сталкиваются с большой бумажной волокитой: по некоторым оценкам, до 10% их времени, предназначенного для работы на местах, уходит на получение согласований. Выданный в результате ордер на проверку вручается проверяемому предприятию.

Инспекционная проверка может проводиться только должностными лицами, указанными в извещении о проверке.

По закону «О частном предпринимательстве» срок проведения проверки не должен превышать 30 календарных дней; в исключительных случаях, когда необходимы специальные исследования, испытания или экспертизы, или в связи со значительным объемом проверки руководитель государственного контрольно-надзорного природоохранного органа может продлить сроки, но не более чем на 30 календарных дней. Некоторыми законами устанавливаются более короткие сроки проведения проверок; в частности Земельным кодексом предусматривается 10 календарных дней с возможностью продления этого срока в исключительных случаях еще на 10 календарных дней.

Различают проверки по отдельным компонентам окружающей среды и комплексные проверки, и вторые, по имеющимся данным, более распространены. Перед посещением объекта изучается история его природоохранного соответствия и все его разрешения. Кроме того, инспекторы составляют перечень параметров проверки конкретного объекта. О посещении субъекта контроля ему сообщается за 10 дней. По мнению некоторых экспертов, в частности представителей НПО, многие предприятия используют это время, чтобы скрыть свидетельства незаконной деятельности. Некоторые предприятия проверяются повторно, если есть необходимость проверить меры, принятые ими по итогам посещения.

При посещении объектов инспекторы предположительно проверяют природоохранную документацию и фактическое соблюдение природоохранных требований, оценивают природоохранные меры, проверяют оборудование и удостоверяются в правильном расчете и оплате платежей за загрязнение и природопользование. В действительности многие инспекторы сосредотачиваются на проверке соответствующей документации и устройств «на конце трубы». Возможности оценки производственных процессов и результатов природоохранной деятельности довольно ограничены в связи с рядом факторов: плохим знанием производственных процессов, отсутствием практического опыта, ограниченной доступностью оборудования для мониторинга и т.д. По итогам каждого посещения объекта должен быть составлен протокол проверки (оформляется в двух экземплярах), в котором отражаются выявленные нарушения, нарушенные требования законодательства, причины их несоблюдения и предписанные исправительные меры. К протоколу прилагаются, при наличии таковых, комментарии к отобраным пробам, комментарии о проверке экологических объектов и отчеты о проведенных испытаниях.

При выявлении административного правонарушения также составляется протокол об административном правонарушении. Кроме того, при обнаружении нарушения инспектор должен установить, причинен ли нарушением ущерб.

Сроки инспекционной проверки завершаются в день, когда отчет о результатах проверки передается проверенному субъекту не позднее даты завершения проверки, указанной в ордере на проверку.

## **2.2 Производственный экологический контроль и отчетность**

На крупнейших промышленных предприятиях Казахстана производственный экологический контроль и отчетность имеют давнюю историю. Хотя в большинстве случаев программы производственного контроля существуют всего три-пять лет, некоторые из старейших предприятий приняли такие программы в середине 1970-х гг. С принятием Экологического кодекса получила развитие нормативно-правовая база производственного

экологического контроля, который приобрел множество элементов надлежащей международной практики, например, дифференцированный мониторинг крупных предприятий и МСП, более четкие процедуры и т.д. Кроме того, в Кодексе об административных правонарушениях и Уголовном кодексе содержатся нормы, направленные на то, чтобы свести к минимуму возможность мошенничества и халатности при осуществлении такого контроля.

Субъекты контроля (на практике – крупнейшие объекты) отвечают за разработку индивидуальных комплексных программ мониторинга и их представление в компетентные органы на утверждение. Предприятия несут полную ответственность за их выполнение (и финансирование) и предоставляют необходимые для этого экспертный потенциал, оборудование и аналитические мощности. Иногда эти услуги оказывают подрядчики.

Результаты производственного экологического контроля сообщаются в компетентные органы посредством регулярной (статистической) отчетности или незамедлительно в случае чрезвычайной ситуации или аварии. Предприятия представляют три статистических отчета типового образца: «2ТП Атмосферный воздух», «2ТП Вода» и «3 Токсичные отходы», созданных по типу отчетов советского периода. Отчеты об охране атмосферного воздуха должны представляться дважды в год. Отчетность по водопользованию и охране водных ресурсов, а также по образованию и удалению токсичных отходов представляется ежегодно. Отчеты рассматриваются территориальными управлениями охраны окружающей среды (ТУООС). После этого отчеты по охране атмосферного воздуха и управлению отходами представляются в статистические органы. Отчет по рациональному управлению водными ресурсами представляется в органы управления водными бассейнами. Статистическая отчетность предприятий является конфиденциальной, общественность может получить только агрегированные данные уровня области. Все предприятия (даже самые малые) должны составлять такие отчеты, ходатайствовать об их одобрении ТУООС и представлять их в налоговые органы вместе с ежеквартальными налоговыми отчетами. Это чрезвычайно увеличивает нагрузку на субъекты регулирования, связанную с представлением отчетности.

Экологический кодекс улучшил организацию производственного контроля, но ряд проблем по-прежнему подрывают эффективность этой системы. В нормативной основе остается несколько нерешенных проблем, в частности неточное определение основных понятий и недостаточно проработанные подзаконные акты. Компетентные органы часто считают, что предприятия должны осуществлять мониторинг максимально возможного количества параметров, независимо от сопряженных с этим затрат и выгод. Представляемая отчетность весьма раздроблена и сложна. Вместе с тем, компетентные органы не располагают достаточными ресурсами для отслеживания и анализа получаемых данных.

Возникают сомнения в качестве данных, и, по имеющимся сведениям, измерения государственных аналитических лабораторий серьезно расходятся с измерениями лабораторий предприятий. Проблемы с качеством лабораторных испытаний часто порождают споры, которые иногда должны решаться в судебном порядке.

### **2.3 Жалобы и запросы**

Экологические инспекторы должны реагировать на жалобы общественности и, в более общем плане, на запросы других органов (например, Парламента и Генеральной прокуратуры) в отношении природоохранного соответствия. Детальные статистические данные по жалобам отсутствуют, но, по оценкам Комитета природоохранного регулирования и контроля, до 30% проверок – в зависимости от региона – может проводиться по жалобам и запросам.

## **2.4 Обязательный экологический аудит**

В 2005 г. в нормативно-правовую базу были внесены поправки о проведении обязательного экологического аудита. Инспекторы могут требовать их проведения в определенных случаях, например, в случае реорганизации или банкротства предприятия. Сведений о том, что этот инструмент применяется на практике, мало.

### 3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Осуществлять административное правоприменение – для чего компетентные исполнительные органы должны владеть техническими знаниями в рассматриваемой области – наиболее просто. Административные меры наказания не сопряжены с таким же сильным моральным осуждением, как уголовные меры наказания, и создают меньшую нагрузку на чиновников. Однако эта система будет работать, только если меры наказания будут достаточно разнообразными и жесткими для того, чтобы операторы стремились их избегать. В настоящем разделе рассматривается вопрос о том, удалось ли Казахстану создать такую систему административного правоприменения.

#### 3.1 Виды административных мер наказания

Для устранения нарушений в Казахстане может применяться широкий спектр административных мер наказания. Они предусмотрены *статьей 46 Кодекса об административных правонарушениях* и включают в себя следующие:

- ***предупреждение*** – письменное сообщение официального органа, уполномоченного применять административные меры наказания, нарушителю о совершенном правонарушении с предупреждением о том, что незаконное поведение недопустимо и должно прекратиться;
- ***административный штраф*** – денежное взыскание в пределах, установленных законом (см. также главу 5);
- ***лишение*** или приостановление действия лицензии, специального разрешения или квалификационного свидетельства на определенные виды деятельности или определенные действия. Это включает в себя, в числе прочего, отмену или приостановление действия на срок до шести месяцев разрешений на природопользование и загрязнение окружающей среды и лицензий в сфере охраны окружающей среды и природопользования;
- ***приостановление или запрещение*** деятельности, создающей угрозу для здоровья человека и окружающей среды;
- ***конфискация*** предмета, который служил орудием или непосредственной целью административного правонарушения, а также имущества, полученного путем административного правонарушения, и принудительное обращение этого предмета или имущества в собственность государства;
- ***лишение специального права*** – лишение на срок от одного месяца до двух лет права на охоту, рыболовство, хранение и ношение охотничьего оружия, боевых припасов для него или рыболовных принадлежностей, вождение транспортных средств и других подобных прав;

- **принудительный снос** – снос строения, которое было возведено или возводится незаконно, за счет правонарушителя, в том числе строений, представляющих угрозу для окружающей среды.

Различные компетентные органы наделены разными полномочиями на наложение административных мер наказания. Некоторые меры наказания могут налагаться непосредственно исполнительными органами, а для наложения нескольких других требуется решение административного суда. Так, первые три вида наказаний, перечисленных выше, налагаются непосредственно инспекторами. Четыре последних вида наказания могут быть наложены только в рамках судебного производства.

Факторы, которыми определяется суровость меры наказания, предусмотрены статьями 61 и 62 *Кодекса об административных правонарушениях*. К числу отягчающих факторов относятся, например, повторный и длительный характер нарушений, участие третьего лица или совершение правонарушения в чрезвычайной ситуации или во время стихийного бедствия. Признание факта нарушения и добровольное устранение его последствий смягчает наказание. Благодаря участию административных судов дела рассматриваются на независимой основе, а все смягчающие и отягчающие обстоятельства получают независимую оценку. Однако важно, чтобы власти изучали результаты работы административных судов и периодически оценивали, какие меры наказания в рамках этой процедуры наиболее эффективны и действенны.

Некоторые юридические инструменты, применяемые в странах ОЭСР, в Казахстане не применяются. Серьезным примером служит административное принуждение, применяемое в ситуации, когда правонарушитель добровольно устраняет несоблюдение требований. В таких случаях некоторые инспекции уполномочены устранять правонарушения за счет правонарушителей. Подобный подход также можно применять в срочном порядке, если качество окружающей среды или здоровье населения подвергаются серьезному риску, особенно когда правонарушитель не располагает достаточными финансовыми средствами. Осуществляя этот вид правоприменения, инспекции должны руководствоваться четкими и прозрачными процедурами, с тем чтобы предотвратить злоупотребление полномочиями и средствами бюджета. Учитывая эти предварительные условия, вероятно, внедрять этот юридический инструмент в Казахстане действительно преждевременно во всех вышеуказанных случаях, за исключением чрезвычайных ситуаций.

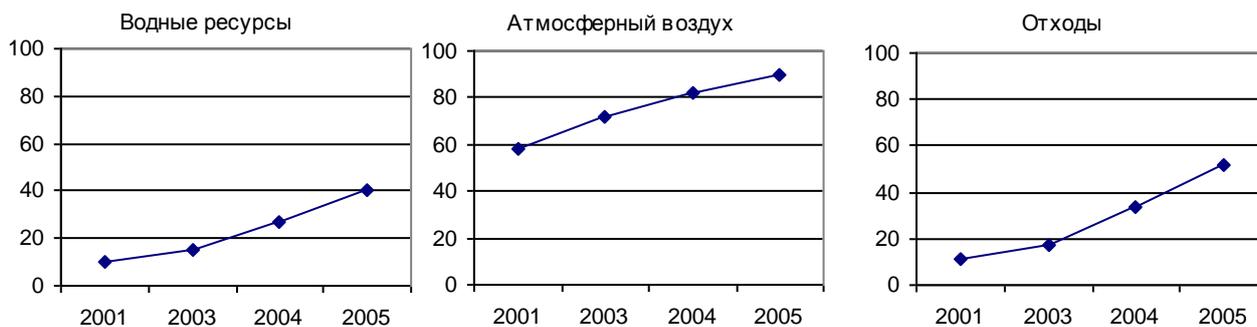
Кроме того, в правовой системе Казахстана не используются пени. За каждый день нарушения взимается пеня, или рассчитывается «непрерывный штраф» за период превышения лимита выбросов/сбросов. Пени наиболее широко применяются в Соединенных Штатах, но также используются в Нидерландах и Норвегии.

### **3.2 Практическое применение административных мер наказания**

В отличие от стран ОЭСР, где для устранения [неуголовного] правонарушения вначале, как правило, принимаются непресекающие ответные меры, в Казахстане административные штрафы представляют собой юридический инструмент, находящийся в основании пирамиды административного правоприменения. Хотя считается, что штрафы слишком малы для того, чтобы влиять на соблюдение или несоблюдение требований, тем не менее, административный штраф – самая распространенная мера наказания. Их доля неуклонно растет. Например, процент правонарушителей, на которых были наложены административные штрафы за загрязнение воздуха, резко увеличился в период с 2001 по 2005 гг. Другие виды наказаний налагаются весьма редко. Возможно, это объясняется боязнью обвинений в коррупции, которые все чаще предъявляются инспекторам, и мнением о том, что за предупреждением

скрывается возможность тайной сделки с регулируемыми органами. Еще одним фактором является то, что деятельность контрольно-надзорных органов оценивается по количеству и сумме наложенных штрафов, что создает ложные стимулы и заставляет инспекторов «гнаться» за доходами.

**Рисунок 1. Доля штрафов в общем количестве случаев административного правоприменения, % (2001-2005 гг.)**



Источник: Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан.

Как показывает международная практика, непресекающие ответные меры дают правонарушителю достаточную возможность устранить нарушение без потери материальных и нематериальных активов. Они могут быть вполне эффективными как в странах с культурой консенсуального природоохранного соответствия (например, в Финляндии или Японии), так и в странах, где широко применяются официальные инструменты правоприменения (например, в Нидерландах или Великобритании).

**Вставка 6. Непресекающие ответные меры на нарушения, принимаемые в некоторых странах ОЭСР**

**Япония.** Назначение административного иска в Японии – не наложить взыскание, а направить оператора на соблюдение требований или предписать ему делать это. Компетентные местные органы поощряют соблюдение нормативных требований предприятиями главным образом путем проведения инспекционных проверок и дачи *административных указаний* по итогам проверок. Многие предприятия действительно принимают меры по выполнению указаний: вмешательство властей уже считается мерой наказания, а потенциальная потеря репутации для японской компании, скорее всего, является более серьезным сдерживающим фактором, чем в других странах. Более жесткие правоприменительные меры принимаются только в случае значительного или повторного превышения предельно допустимых выбросов/сбросов. Например, в 2005 финансовом году по итогам 17 984 проверок на местах «установок, выбрасывающих сажу и дым», 405 из них были направлены административные указания, в одном случае было направлено предписание об улучшении состояния окружающей среды, а взыскания наложены не были<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Министерство охраны окружающей среды Японии, ответы на вопросник ОЭСР, 2007 г.

**Финляндия.** Аналогичным образом в Финляндии в случае обнаружения нарушения оператору разрешается представить (иногда прямо в ходе проверки) *план исправительных мер* по возвращению к природоохранному соответствию. Если оператор не представляет план природоохранного соответствия или если компетентный орган сочтет предусмотренные им меры недостаточными, последний направляет уведомление о соблюдении требований. На практике уведомления о соблюдении требований используются весьма редко: в 2006 г. исправительные меры были согласованы по итогам 16,8% всех проверок, проведенных региональными экологическими центрами, а уведомления о соблюдении требований были направлены в 3,3% случаев<sup>6</sup>. Даже когда направляется уведомление о соблюдении требований, оно само по себе считается мерой наказания (поскольку оно обнародуется) и в редких случаях влечет за собой наложение взысканий.

**Нидерланды.** В Нидерландах при обнаружении нарушения компетентный орган чаще всего делает неофициальное устное предупреждение. Устное предупреждение с уведомлением о том, что нарушение выявлено, может быть сделано на месте инспектором или по телефону из его конторы. Административные меры наказания не налагаются, если нарушение устранено своевременно, не было совершено умышленно, однозначно является единичным инцидентом, представляет собой нарушение ограниченного масштаба и оказывает ограниченное воздействие на окружающую среду и совершено оператором, результаты природоохранной деятельности которого в остальном удовлетворительны. Меры наказания налагаются только приблизительно в 7% случаев. Еще один пример: более 70% нарушений в Англии и Уэльсе устраняются путем убеждения, а менее 20% - при помощи уведомления об административном правоприменении (в остальных случаях осуществляется судебное преследование)<sup>7</sup>.

Источник: ОЭСР (2008). «Системы экологического контроля: межстрановой анализ» (OECD (2008). Environmental Compliance Assurance Systems: A Cross-Country Analysis).

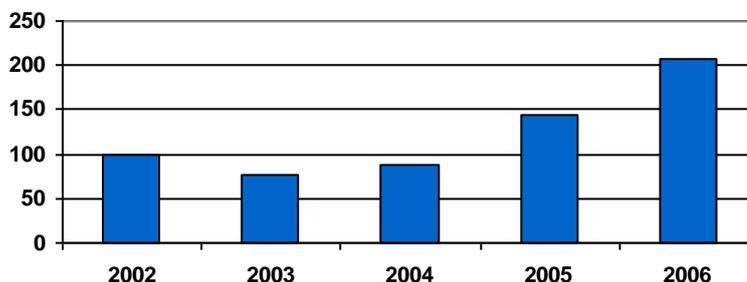
Применение непресекающих ответных мер в Казахстане вызывает обоснованную озабоченность, главным образом в связи с глубоко укоренившимся неуважением к закону со стороны регулируемого сообщества и возможной коррупцией в рядах контролеров. Однако неприменение непресекающих ответных мер также указывает на неэффективное/недостаточное использование самых жестких мер наказания. Теоретически о сдерживающем эффекте последних можно судить по вероятности исправления нарушений при помощи мягких мер, образующих основание пирамиды правоприменения. С этой точки зрения правоприменительная система Казахстана довольно слаба. Дело, однако, в том, что природоохранные органы не могут изменить ситуацию в одиночку. Необходимо пересмотреть политику правоприменения во всех секторах и обеспечить ее межотраслевую последовательность.

Пока же природоохранные органы Казахстана внесли коррективы в свой подход к правоприменению, расширив применение приостановления действия лицензий/разрешений и временного запрета деятельности. Считается, что эти меры имеют более серьезные финансовые последствия (и, таким образом, сильнее влияют на деятельность субъектов контроля). В русле такого подхода к реагированию на нарушения в 2006 г. количество направленных извещений о запрете деятельности более чем удвоилось по сравнению с 2002 г. (см. рисунок 2), хотя их доля в общем количестве административных мер наказания по-прежнему весьма скромна.

<sup>6</sup> Министерство охраны окружающей среды Финляндии, 2007 г.

<sup>7</sup> Агентство по охране окружающей среды, 2007 г.

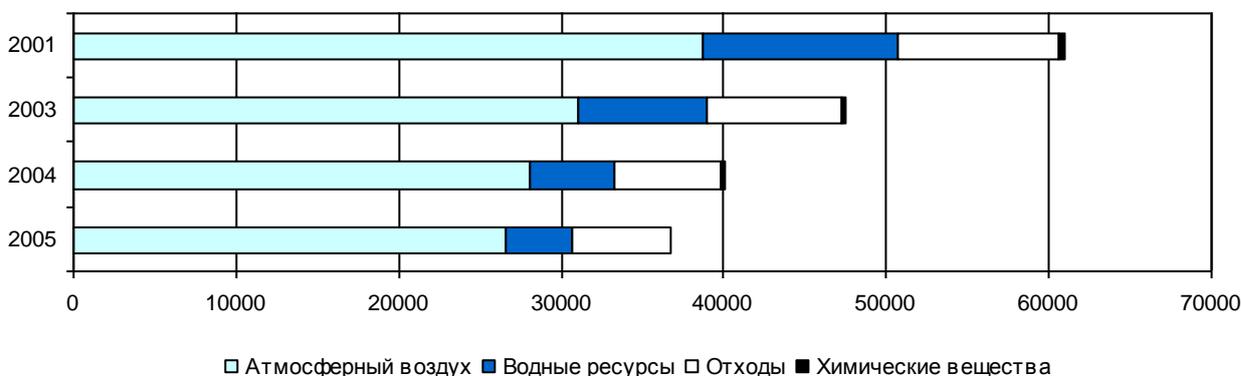
**Рисунок 2. Количество извещений о запрете деятельности, направленных в ответ на природоохранные правонарушения (2002-2006 гг.)**



Источник: статистические ежегодники Казахстана, 2003-2006 гг.

В целом наблюдалась четкая тенденция уменьшения количества административных дел (более чем на одну треть) в период, за который имелись данные. Что касается распределения по компонентам окружающей среды, львиная доля административных мер наказания касается нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха, за которыми следуют нарушения законодательства об охране природы, отходах и водных ресурсах. Правонарушения, связанные с управлением химическими веществами, наименее распространены (количество выявленных нарушений даже снизилось с 451 в 2001 г. до 80 в 2005 г.).

**Рисунок 3. Динамика количества административных дел, 2001-2005 гг.**



Источник: Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан.

Возможно, тенденция уменьшения количества административных дел связана с ограниченным потенциалом обнаружения нарушений. Это, в свою очередь, может быть обусловлено хитросплетением институциональных проблем: от законодательного ограничения частоты проверок одним плановым посещением объекта в год до сокращения численности персонала компетентных органов. С другой стороны, данная тенденция может свидетельствовать о повышении культуры природоохранного соответствия. Эта гипотеза, будучи правдоподобной, тем не менее требует тщательной проверки.

Действенность и эффективность различных мер наказания обсуждаются, насколько это возможно, в главе 5.

### 3.3 Этапы процедуры административного правоприменения

Процедура административного правоприменения состоит из следующих этапов:

- учет административного правоприменения и составление протокола административного правонарушения (или вынесение приказа прокуратуры о возбуждении дела);
- возбуждение и ведение дела об административном правонарушении;
- вынесение постановления в отношении административного правонарушения;
- исполнение предписания о назначении административной меры наказания.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола административного правонарушения или вынесения приказа прокуратуры о возбуждении дела. Протокол административного правонарушения (приказ прокуратуры) представляется на рассмотрение судье или в другой орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, в течение трех дней с момента составления.

Государственный инспектор главным образом по своему усмотрению решает, подавать ли в суд исковое заявление о приостановлении или запрете определенного вида деятельности или другой деятельности, осуществляемой в нарушение требований законодательства. Действующим законодательством не предусматриваются четкие критерии или основания для наложения этой меры наказания.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются в течение пятнадцати дней со дня получения судьей или органом, уполномоченным рассматривать дело, протокола административного правонарушения и других материалов дела. Сроки рассмотрения дела могут быть продлены судом или рассматривающим его органом, но не более чем на один месяц, если стороны по делу подали ходатайство или если необходимо установить дополнительные обстоятельства по делу.

Обязательными сторонами по делу об административном правонарушении являются следующие:

- орган, рассматривающий дело об административном правонарушении;
- лицо, против которого ведется дело (его представители);

Кроме того, сторонами по делам об административных правонарушениях могут быть следующие:

- потерпевший (его представитель) – лицо, которому административное правонарушение причинило физический, имущественный или моральный ущерб;
- защитник – лицо, защищающее права и интересы лица, привлекаемого к административной ответственности, и оказывающее ему юридическую помощь;
- свидетель;

- понятой – лицо, которому предлагается проводить освидетельствование в ходе личного досмотра, досмотра транспортного средства, вещей, изъятия документов и вещей, которые лицо имеет при себе, исследования территорий, помещений и имущества, принадлежащего юридическому лицу, или изъятия документов и имущества, принадлежащего юридическому лицу;
- специалист – лицо, владеющее специальными знаниями и навыками, необходимыми для облегчения сбора, исследования и оценки доказательств, а также использования технических средств;
- эксперт – лицо, не заинтересованное в исходе дела, владеющее специальными научными знаниями, приглашенное дать экспертное заключение;
- переводчик;
- государственный обвинитель.

Рассматривая дело об административном правонарушении, судья или орган обязан выяснить, было ли совершено административное правонарушение, виновно ли в нем рассматриваемое лицо, подлежит ли оно привлечению к административной ответственности, имеются ли обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, был ли причинен имущественный ущерб, а также установить другие обстоятельства, значимые для правильного разрешения дела. Детальный порядок ведения дел об административных правонарушениях предусматривается *Кодексом об административных правонарушениях*.

По итогам рассмотрения дела об административном правонарушении выносятся одно из следующих постановлений:

- о применении административной меры наказания;
- о прекращении производства;
- о направлении дела на рассмотрение судье или органу, уполномоченному наложить другой вид взыскания или взыскание в ином размере за совершенное правонарушение;
- об исполнении постановления о наложении штрафа.

Постановление по делу об административном правонарушении оглашается незамедлительно по завершении рассмотрения дела. Копия постановления незамедлительно вручается лицу, в отношении которого оно вынесено, или его законному представителю, а также потерпевшему и уполномоченному органу, возбудившему дело, по запросу. В отсутствие этих лиц копия постановления отсылается в течение трех дней с даты вынесения.

Если нарушение экологического законодательства причинило ущерб, виновному лицу также предъявляется требование о добровольном возмещении вреда или возбуждается судебный иск. В случае рассмотрения дела, по которому причинен имущественный ущерб, суд, принимая решение о назначении административной меры наказания, одновременно взыскивает сумму ущерба, если его размер не оспаривается. Если его размер оспаривается, вопрос рассматривается в рамках гражданского производства.

При рассмотрении административного дела государственная пошлина не взимается. Путевые расходы, расходы на проживание и суточные свидетелей, специалистов и переводчиков, участвующих в судебном процессе, оплачиваются приглашающей стороной.

В случае назначения административной меры наказания в виде штрафа он должен быть уплачен не позднее тридцати дней с даты вступления в силу постановления о его наложении с последующим письменным уведомлением органа, вынесшего постановление о наложении штрафа. Если административный штраф не будет уплачен добровольно, соответствующий орган обращается в суд с ходатайством о его принудительном взыскании.

### 3.4 Основания для обжалования и порядок обжалования

Постановление в отношении административного правонарушения, вынесенное государственным органом, может быть обжаловано в административном порядке в вышестоящей инстанции или суде по жалобе лица, привлеченного к административной ответственности, или по протесту прокурора. Если постановление по делу об административном правонарушении обжалуется одновременно в вышестоящей инстанции и суде, апелляция рассматривается судом. Апелляцию можно подать в течение десяти дней с даты вручения копии постановления.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть отменено или изменено по следующим основаниям:

- несоответствие выводов органа (должностного лица) о фактических обстоятельствах дела, изложенных в постановлении, доказательствам, исследованным при рассмотрении апелляции;
- неверное применение законодательства об административной ответственности;
- существенное нарушение процессуальных норм *Кодекса об административных правонарушениях*;
- несоответствие административной меры наказания, назначенной постановлением, характеру совершенного правонарушения, личности виновного или имущественному статусу юридического лица.

Порядок обжалования в административном порядке регулируется *Кодексом об административных правонарушениях*. Письменная апелляция, оформленная в соответствии с указанными требованиями, подается в орган, вынесший постановление. Он обязан представить ее, вместе со всеми материалами, в вышестоящую инстанцию в течение трех дней с даты подачи апелляции. Апелляция должна быть рассмотрена в течение десяти дней с даты подачи. Правильно поданная апелляция приостанавливает исполнение постановления о назначении административной меры наказания до рассмотрения апелляции, за исключением случаев, когда административная мера наказания применяется на месте совершения административного правонарушения<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> В случае административного правонарушения взыскание налагается на месте его совершения, если налагаемый штраф не превышает пяти месячных справочных коэффициентов и лицо признало факт совершения правонарушения.

Обжалование в судебном порядке постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, регулируется *главой 26 Гражданско-процессуального кодекса*. Несоблюдение сроков подачи апелляции, истечение сроков наложения административной меры наказания или исполнения постановления не служит основанием для отклонения апелляции судом. Предварительное обжалование в административном порядке не является необходимым условием подачи апелляции в суд, она принимается и разрешается по существу. Апелляция рассматривается судом в течение десяти дней. Лицо, подавшее апелляцию, а также административный орган или должностное лицо, действия которого обжалуются, уведомляются судом о времени и месте судебного заседания; однако их отсутствие не является препятствием для рассмотрения и разрешения дела.

Что касается временного внесудебного запрета или приостановления деятельности субъекта мелкого предпринимательства, прокуратура, получив обязательное уведомление, проверяет законность принятых мер и в случае их незаконности своим постановлением отменяет или снимает запрет.

Как показывает опрос инспекторов, постановления в отношении административных правонарушений в природоохранной сфере редко обжалуются на практике.

## 4. ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

### 4.1 Возмещение экологического ущерба в рамках гражданского судопроизводства

Ущерб, причиненный нарушением экологического законодательства, возмещается добровольно или по решению суда. В случае добровольного возмещения в иске указывается сумма, подлежащая уплате в бюджет, и сроки ее уплаты. В случае принудительного взыскания компенсации экологического ущерба с юридического лица или частного предпринимателя исковое заявление рассматривается специализированным межрайонным экономическим судом как судом первой инстанции. Судья обязан решить, принять ли дело путем принятия искового заявления, в течение пяти дней со дня получения искового заявления; он/она выносит постановление о возбуждении гражданского дела. Гражданское дело должно быть подготовлено к рассмотрению судьей не позднее, чем в течение семи дней с даты получения искового заявления. На этом этапе судья выносит определение о подготовке дела к рассмотрению и указывает действия, которые должны быть осуществлены.

Дела о возмещении экологического ущерба обычно рассматриваются в течение двух месяцев с даты завершения подготовки дела к рассмотрению. Постановление суда первой инстанции, который решает дело по существу, выносится в форме решения, которое вступает в силу в течение пятнадцати дней с даты вынесения в случае, если в эти сроки оно не было обжаловано.

Решение суда о возмещении экологического ущерба, не вступившее в силу, может быть обжаловано в апелляционном порядке сторонами и другими лицами, участвующими в деле. Обвинитель, участвующий в судебном процессе, имеет право заявить протест апелляционной инстанции. Генеральный прокурор и его заместители, прокуроры областей и равноценные им прокуроры и их заместители, прокуроры районов и равноценные им прокуроры и их заместители имеют право в пределах своей компетенции заявлять протест против решения суда независимо от того, участвуют ли они в рассмотрении дела. Дело рассматривается в апелляционной инстанции не позднее, чем в течение месяца с даты его получения из суда первой инстанции. Решение суда о возмещении экологического ущерба, вступившее в силу, может быть обжаловано в надзорном порядке и порядке пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам.

### 4.2 Виды уголовных мер наказания и факторы, определяющие их суровость

Спектр наказаний, доступных по *Уголовному кодексу*, включает в себя следующие: штраф, лишение права занимать определенную должность или осуществлять определенную деятельность, привлечение преступника к общественным работам, исправительные работы, неувольнение с военной службы, ограничение свободы, арест, содержание преступника в дисциплинарной воинской части, лишение свободы и смертная казнь. В приложении 4 приводится полный перечень уголовных мер наказания, налагаемых за разные категории преступлений.

В *Уголовном кодексе* различаются основные и дополнительные наказания за преступную деятельность. Штраф, лишение права занимать определенную должность или осуществлять определенную деятельность и привлечение преступника к общественным работам могут

назначаться и как основное, и как дополнительное наказание. Лишение особого, военного или почетного титула, чина, дипломатического чина, квалификационного класса или государственной награды и конфискация имущества могут назначаться только как дополнительное наказание. Однако не все эти виды наказания могут назначаться за экологические преступления. Наказания, которые могут быть назначены за экологические преступления, подробнее характеризуются во вставке 7.

**Вставка 7. Определение наказаний, назначаемых в Казахстане за экологические преступления**

**Штраф** – денежное взыскание в размере, предусмотренном законом, налагаемое за уголовное преступление.

**Лишение права занимать определенную должность или осуществлять определенную деятельность** – запрет на занятие определенных должностей на гражданской службе или в местных органах власти или занятие определенными видами профессиональной или иной деятельности.

**Исправительные работы** – наказание, назначаемое на срок от двух месяцев до двух лет, отбываемое по месту работы осужденного, при котором от пяти до двадцати процентов его заработной платы удерживается в пользу государства.

**Ограничение свободы** – возложение судом на осужденного определенных обязанностей, ограничивающих его свободу; оно отбывается по месту его жительства под надзором специализированного органа без изоляции от общества от одного до пяти лет. При этом виде наказания на осужденного также возлагаются следующие обязанности: не менять постоянного места жительства, работы или учебы без уведомления специализированного органа, не посещать определенные места, не покидать место жительства в нерабочее время и не посещать другие населенные пункты без разрешения специализированного органа.

**Арест** – содержание осужденного в условиях строгой изоляции от общества от одного до шести месяцев.

**Лишение свободы** – изоляция осужденного от общества путем его направления в колонию-поселение или его помещения в исправительную колонию или тюрьму общего режима, строго режима или особого режима.

Уголовным кодексом предусматривается, что наказание за преступную деятельность может назначаться с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств. Смягчающими обстоятельствами могут быть следующие:

- совершение впервые преступления небольшой тяжести вследствие случайного стечения обстоятельств;
- несовершеннолетие виновного;
- беременность или наличие малолетних детей у виновного;
- добровольное возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных в результате преступления;
- совершение преступления вследствие стечения тяжелых личных, семейных или иных обстоятельств;
- совершение преступления в силу материальной, служебной или иной зависимости;

- чистосердечное раскаяние, явка с повинной, активное способствование раскрытию преступления, изобличению других соучастников преступления и розыску имущества, добытого в результате преступления.

Отягчающими обстоятельствами могут быть следующие:

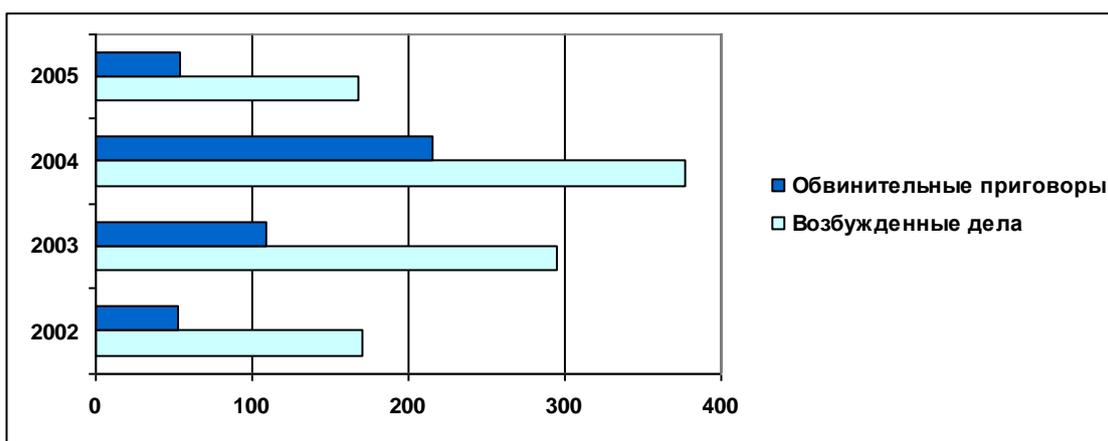
- неоднократность преступлений и рецидив преступлений;
- причинение преступлением тяжких последствий;
- совершение преступления в составе группы лиц, группы лиц по предварительному сговору, организованной группы или преступной организации;
- особо активная роль в совершении преступления;
- совершение преступления с использованием оружия, боевых припасов, взрывчатых веществ, взрывных или имитирующих их устройств, специально изготовленных технических средств, легковоспламеняющихся и горючих жидкостей, ядовитых и радиоактивных веществ, лекарственных и иных химико-фармакологических препаратов, а также с применением физического или психического принуждения либо общеопасным способом.

В уголовном законодательстве Казахстана используются понятия «*организованная группа*» и «*преступная организация (сообщество)*». Первое означает устойчивую группу, образованную заблаговременно; второе – организованную группу (организацию), созданную для совершения тяжких и особо тяжких преступлений, или объединение организованных групп, созданное в тех же целях (*пункты 3 и 4 Общей части Уголовного кодекса*). Как отмечено выше, совершение преступления в составе организованной группы или организованного сообщества (преступной организации) считается одним из обстоятельств, отягчающих уголовную ответственность и наказание. Например, в случае незаконного отлова осетровых в качестве одной из альтернативных мер наказания может быть назначено лишение свободы на срок до двух лет. Однако за то же преступление, совершенное в составе организованной группы, может быть назначено лишение свободы от двух до пяти лет.

Однако следует отметить, что в отчетах о проведенных проверках компетентных природоохранных органов и органов, ведающих природопользованием, не проводится отдельный анализ организованной преступности в сфере экологии и даже не приводятся случаи таких преступлений. То же касается сводки судебной практики по делам об экологических преступлениях, которая была подготовлена Коллегией по уголовным делам в 2005 г., в которой не анализируются экологические преступления и не приводятся примеры экологических преступлений, совершенных в составе организованной группы. Однако в различных источниках информации признается, что организованная преступность в сфере экологии имеет место при совершении таких преступлений как незаконный отлов осетровых и торговля ими, незаконная добыча икры осетровых и торговля ею и браконьерство в отношении некоторых видов животных, занесенных в Красную книгу.

На практике судебное преследование за совершение экологических преступлений, равно как и наложение уголовных мер наказания имеют место в Казахстане сравнительно нечасто. Это наглядно иллюстрируется данными по количеству уголовных преступлений, совершенных в период с 2002 по 2005 гг. (рисунок 4) (ситуация кардинально отличается от положения вещей в соседней России, где ежегодно рассматривается около 40 000 уголовных дел). Преобладают дела о природопользовании. Обвинительные приговоры выносятся в менее чем половине возбужденных дел. Правоприменительная практика далее обсуждается в главе 6.

**Рисунок 4. Количество уголовных дел в природоохранной сфере в 2002-2005 гг.**



Источник: статистические ежегодники Казахстана, 2003-2006 гг.

### 4.3 Порядок уголовного правоприменения

Первым этапом уголовного преследования является *возбуждение уголовного дела* на основе полученной информации о преступлении. По экологическим преступлениям главными источниками такой информации для прокуратуры являются следующие:

- материалы, представленные компетентными государственными органами, ответственными за охрану окружающей среды и природопользование;
- обращения граждан и общественных объединений и информация в средствах массовой информации;
- факты, непосредственно обнаруженные экологической прокуратурой, экологической или ветеринарной милицией.

В случае компетентных государственных органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования материалы представляются непосредственно в прокуратуру или суд. Этот этап завершается вынесением прокурором (или в некоторых случаях – органом внутренних дел) постановления о возбуждении уголовного дела. Копия постановления о возбуждении уголовного дела представляется в прокуратуру в течение двадцати четырех часов.

Следующим этапом уголовного преследования является *предварительное расследование*, в ходе которого дело об экологическом преступлении рассматривается инспектором органа внутренних дел. Предварительное расследование, как правило, завершается не позднее, чем

через два месяца с даты возбуждения дела. Двухмесячный срок предварительного расследования может быть продлен по мотивированному постановлению инспектора по следующим основаниям:

- сложность дела – районным или равноценным ему прокурором на срок до трех месяцев;
- крайняя сложность дела – областным или равноценным ему прокурором или его заместителем на срок до шести месяцев.

Осуществив необходимые следственные действия и установив доказательства совершения экологического преступления, инспектор составляет обвинительное заключение и представляет его в прокуратуру. В случае согласия с обвинительным заключением прокуратура направляет дело в суд.

Следующим этапом является *судебный процесс*. Судом первой инстанции по делам об экологических преступлениях является районный или равноценный ему суд, как правило, по месту совершения преступления. Этап *судебного процесса* завершается вынесением судом приговора (обвинительного или оправдательного). Копия приговора вручается подсудимому, его защитнику и обвинителю не позднее, чем через пять дней после его оглашения. Приговор суда первой инстанции вступает в силу через пятнадцать дней после оглашения, если он не был обжалован осужденным и оспорен обвинителем.

Этап *исполнения приговора* начинается в день вступления приговора в силу или возвращения дела апелляционной инстанцией. Наказание в виде штрафа или конфискации имущества исполняется судом, вынесшим приговор, а также судом по месту нахождения имущества и месту работы осужденного. В отношении других видов наказания судья направляет постановление об исполнении приговора с копией приговора в орган, ответственный за его исполнение.

В уголовном производстве участвуют следующие стороны:

- суд – орган, отправляющий правосудие по уголовным делам;
- государственные органы и должностные лица, осуществляющие уголовное преследование за экологические преступления:
  - обвинитель;
  - следственный орган или орган дознания (органы внутренних дел, органы государственной безопасности).
- стороны в процессе, защищающие собственные или представляемые права и интересы:
  - *подозреваемый* – лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело по подозрению в совершении преступления;
  - *подсудимый* – лицо, в отношении которого вынесено постановление о привлечении в качестве подсудимого;

- *защитник* – лицо, защищающее в соответствии с законодательством права и интересы подозреваемых и подсудимых и оказывающее им юридическую помощь;
- *потерпевший (его представитель)* – лицо, которому преступление причинило моральный, физический или имущественный ущерб (его представитель).
- другие стороны, участвующие в уголовном производстве:
  - свидетель;
  - *эксперт* – лицо, не заинтересованное в исходе дела, владеющее специальными научными знаниями;
  - *специалист* – лицо, владеющее специальными знаниями и навыками, необходимыми для облегчения сбора, исследования и оценки доказательств, а также использования технических средств;
  - переводчик;
- *понятой* – лицо, привлеченное органом уголовного преследования засвидетельствовать факт осуществления следственного действия, ход его реализации и итоги;
  - секретарь судебного заседания;
  - судебный пристав.

Судьи одновременно ограничены в своих действиях и наделены некоторой свободой действий. Так, они обязаны четко соблюдать требования *Конституции* и других нормативных актов и отправлять правосудие в соответствии с нормами *Гражданско-процессуального кодекса* и *Уголовно-процессуального кодекса*. Однако они решают по большей части по своему усмотрению вопросы размера компенсации за экологический ущерб, причиненный нарушением законодательства, и наказания, назначаемого за экологические преступления.

Действующим *Уголовным кодексом* предусматриваются альтернативные виды наказания за одинаковый состав уголовного преступления. Например, за загрязнение атмосферного воздуха может быть назначено следующее: уголовный штраф или лишение права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность на срок до пяти лет или исправительные работы на срок до одного года или арест на срок до трех месяцев.

#### **4.4 Порядок обжалования и основания для обжалования**

Не вступивший в силу приговор суда может быть обжалован и оспорен сторонами в порядке обжалования в течение пятнадцати дней с даты вынесения и осужденными, находящимися под стражей, в те же сроки с даты вручения приговора. Апелляционной инстанцией по делам об экологических преступлениях является коллегия по уголовным делам районного или равноценного ему суда. Дело рассматривается в апелляционном порядке не позднее, чем в течение одного месяца с даты его получения. Основанием для пересмотра приговора суда первой инстанции может служить следующее:

- односторонний и неполный характер судебного процесса;

- несоответствие выводов суда, изложенных в приговоре (постановлении), фактическим обстоятельствам дела;
- существенное нарушение уголовно-процессуального законодательства или неправильное применение уголовного законодательства;
- несоответствие наказания тяжести преступления и личности осужденного.

Следующие лица имеют право обжаловать приговор в апелляционном порядке: осужденный, оправданный, их защитники и законные представители, потерпевший и его представитель. Кроме того, приговор может быть опротестован прокурором, участвующим в рассмотрении дела в качестве государственного обвинителя. Помимо этого, Генеральный прокурор и его заместители, прокуроры областей и равноценные им прокуроры и их заместители, прокуроры районов и равноценные им прокуроры и их заместители имеют право в пределах своей компетенции заявлять протест против решения суда независимо от того, участвуют ли они в рассмотрении дела.

Приговор суда первой инстанции, равно как и постановления апелляционного суда и надзорной инстанции могут быть обжалованы и опротестованы сторонами в надзорном порядке. Как правило, роль надзорной инстанции в отношении экологических преступлений играет надзорная коллегия соответствующего областного или равноценного ему суда. Надзорная коллегия Верховного суда рассматривает дела по надзорным жалобам и протестам Генерального прокурора в случаях, предусмотренных *Уголовно-процессуальным кодексом*. Основанием для пересмотра вступившего в силу приговора или постановления служит нарушение конституционных прав и свобод гражданина или неправильное применение законодательства при расследовании или рассмотрении дела, повлекшее за собой

- осуждение невиновного;
- необоснованное оправдание лица, обвиненного в преступлении средней тяжести, тяжкого или особо тяжкого преступления, или прекращение дела в отношении такого лица;
- лишение потерпевшего права на судебную защиту;
- несоответствие наказания, назначенного судом, тяжести преступления и личности осужденного.

Не существует крайнего срока пересмотра в надзорном порядке в связи с невиновностью осужденного или необходимостью применения законодательства о менее тяжких преступлениях в связи с суровостью наказания или по другим причинам, улучшающим положение осужденного. Напротив, обжалование или опротестование в надзорном порядке, отягчающее положение осужденного или направленное против оправдания или постановления суда о прекращении дела, должно быть осуществлено в течение шести месяцев с даты вступления в силу соответствующего приговора.

## 5. РАСЧЕТ ДЕНЕЖНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

### 5.1 Расчет штрафов в рамках административного правоприменения

В Казахстане применяются переменные штрафы, которые варьируются, однако, только в пределах установленного диапазона. *Кодексом об административных правонарушениях* предусматривается три метода расчета денежных взысканий за административные правонарушения: (i) в минимальных расчетных показателях (в большинстве случаев); (ii) исходя из экологического ущерба (например, за порчу земли, статья 250); (iii) как процентная доля ставки платежа за загрязнение окружающей среды<sup>9</sup> (например, при отсутствии имеющего силу экологического разрешения или за несоблюдение предельно допустимых выбросов/сбросов (ПДВ/ПДС), указанных в разрешении – статья 243). Административный штраф для физических и должностных лиц рассчитывается только на основе так называемого «минимального справочного показателя» (МСП) – стандартной суммы, пересматриваемой ежегодно и специально используемой для расчета взысканий (это не минимальная заработная плата). Все три метода применяются к юридическим лицам. МРП устанавливается ежегодно для всей страны в рамках закона о бюджете республики на соответствующий год. Как представляется, она увеличивается с ростом ВВП (таблица 4).

Таблица 3. Изменение минимального справочного показателя в 2000-2007 гг. в Казахстане, в казахстанских тенге

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Минимальный справочный показатель (МСП)	725	775	823	872	919	971	1030	1092
Индекс МРП	100	107	114	120	127	134	142	151
Индекс ВВП	100	114	124	133	143	153	164	172

Источник: казахстанское законодательство, расчеты авторов отчета.

Разными отраслями экологического законодательства предусматриваются разные максимальные уровни возможных штрафов за нарушения (таблица 4). Не совсем ясно, как устанавливаются эти уровни, и, возможно, в дальнейшем власти пожелают рассмотреть этот вопрос, с тем чтобы обеспечить согласованность политики. Этот уровень довольно низок по сравнению с некоторыми странами ОЭСР и соседними Китаем и Россией.

<sup>9</sup> В этом случае административный штраф рассчитывается путем умножения годовых выбросов/сбросов на ставку платежа за загрязнение и на 1 000 процентов. Например, в 2006 г. ставка платежа за загрязнение атмосферного воздуха сернистым ангидридом в Североказахстанской области была установлена в размере 1 800 КАТ за одну тонну. Административный штраф за выброс 10 тонн сернистого ангидрида сверх ПДВ составил 180 000 КАТ.

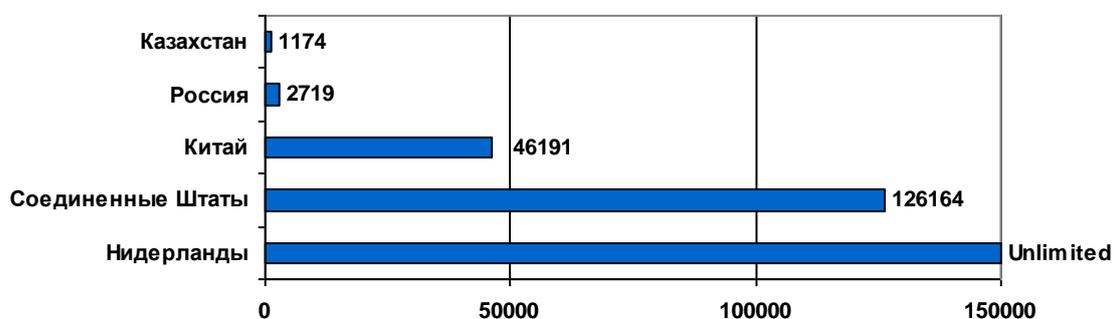
**Таблица 4. Примеры максимальных уровней штрафов, действовавших в 2005 г., в казахстанских тенге (КАТ)**

Отрасль законодательства	Максимальный административный штраф	
	Физическое лицо	Юридическое лицо
Охрана атмосферного воздуха	4 855	48 550 (1 000 процентов ставки платежа за загрязнение)
Охрана водных ресурсов	29 130	97 100
Управление отходами	4 855	48 550 (1 000 процентов ставки платежа за загрязнение)
Управление химическими веществами	Не применимо	194 200

Примечание: В 2005 ВВП на душу населения составлял 494 401 КАТ. 1 евро = 164,42 КАТ; 1 долл. США = 132,88 КАТ.

Источник: Вадим Ни, на основе казахстанского законодательства.

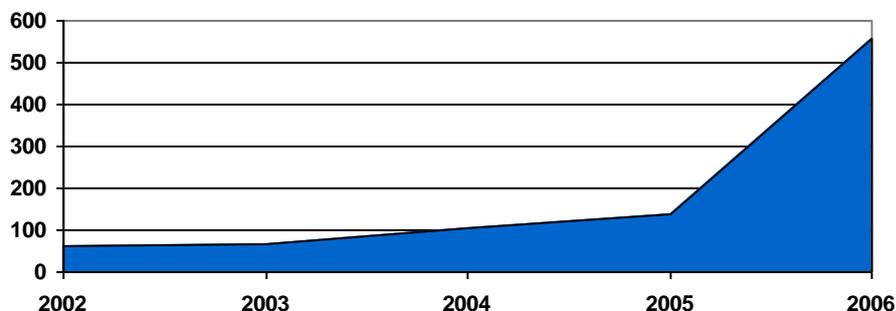
**Таблица 5. Максимальные административные штрафы для юридических лиц в расчете за одно правонарушение, в евро (данные по состоянию на 2007 г.)**



Источник: ОЭСР, 2008 г.

Имеющиеся данные не позволяли проанализировать минимальные и максимальные размеры или рассчитать средние уровни фактических штрафов. Были доступны статистические данные по общей сумме штрафов, которая увеличилась десятикратно. Взымаемые суммы еще выше, поскольку собираемость не превышает 90%, а в некоторых случаях составляет лишь 10%.

**Таблица 6. Сумма штрафов, взимаемых в Казахстане, в миллионах казахстанских тенге (2002-2006 гг.)**



Источник: статистические ежегодники Казахстана, 2003-2006 гг.

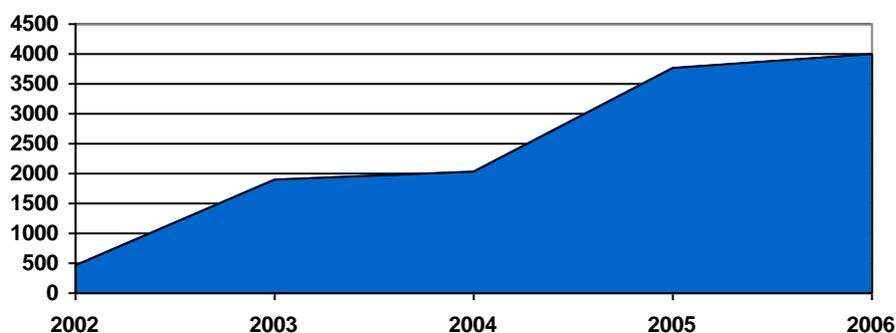
Не существует методов анализа, позволяющих рассчитать незаконную финансовую выгоду природоохранных нарушений и финансовую доступность штрафов. Поэтому, как сообщили субъекты контроля и НПО, налагаемые штрафы часто несоразмерны тем нарушениям, за которые они налагаются.

## 5.2 Расчет требований о возмещении ущерба

Требования о возмещении ущерба рассчитываются инспекторами и могут погашаться добровольно или принудительно через экономические суды. Например, в 2005 г. КПКРК предъявил требования о возмещении ущерба по 2 431 делу на сумму 3,8 миллиарда КАТ, из которых 3,5 миллиарда КАТ было уплачено добровольно, что разрешило 2 094 дела. Взыскивать возмещение ущерба в судебном порядке труднее: собираемость колеблется в диапазоне 10-25%.

Применяются прямой и косвенный методы расчета размера ущерба. В прямом методе расчета определяются фактические затраты, необходимые для восстановления окружающей среды. Он применяется, когда последствия ущерба можно ликвидировать инженерными, техническими, технологическими и иными решениями. Например, этот метод применяется в случаях нарушения норм размещения неопасных отходов. Косвенный метод применяется главным образом в случаях выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросов сточных вод, а также в случаях нарушения норм размещения опасных отходов. В этом методе расчеты осуществляются на основе объема выбросов/сбросов загрязняющих веществ и различных коэффициентов, поэтому он ненадежен и регулярно оспаривается в суде.

Таблица 7. Объем возмещения ущерба в Казахстане, в миллионах казахстанских тенге (2002-2006 гг.)



Источник: статистические ежегодники Казахстана, 2003-2006 гг.

Правильность расчетов часто оспаривается, поскольку методы расчета недостаточно надежны. Инспекторы считают этот инструмент недейственным в силу того, что в большинстве случаев последствия ущерба, причиненного окружающей среде, не ликвидируются и денежные средства просто «растворяются» в государственном бюджете. Существует мнение, что более действенный с природоохранной точки зрения и более экономически эффективный способ – обязать субъекты контроля финансировать восстановление окружающей среды и управлять вопросами восстановления.

### **5.3 Расчет уголовных штрафов**

Штрафы за уголовные преступления выражаются в МСП или заработной плате или иных доходах осужденного за период, установленный судом. Размер штрафа определяется судом с учетом тяжести совершенного преступления и имущественного положения осужденного. Таким образом, судом может быть наложен штраф в размере от 25 до 20 000 МСП. Штраф на основе заработной платы или иных доходов может быть наложен за период от двух недель до одного года.

### **5.4 Дискреционные полномочия на расчет штрафов**

Хотя инспекторы ограничены в своих полномочиях на наложение административных мер наказания, они наделены некоторой свободой действий, поскольку Кодексом об административных правонарушениях устанавливаются только верхний и нижний пределы штрафа. Вместе с тем, право налагать штрафы увязывается в Кодексе с рангом должностного лица: инспекторы могут налагать штрафы на физических лиц в размере до десяти МСП, на должностных лиц – до 25 и на юридических лиц – до 150 МСП, а главные инспекторы могут налагать штрафы на физических лиц в размере до 50, на должностных лиц – до 150 и на юридических лиц – до 1 000 МСП. Аналогичным образом суды наделены свободой действий в определении размера уголовных штрафов.

## **6. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

### **6.1 Количество дел**

Как показывает анализ периодических отчетов об инспекционной и правоприменительной деятельности различных государственных органов, равно как и соответствующих данных Агентства по статистике и Верховного суда, административные меры наказания налагаются значительно чаще, чем уголовные меры наказания – вторые составляют менее одного процента общего количества дел. При принудительном применении законодательства об охране атмосферного воздуха и водных ресурсов, управлении отходами и опасными химическими веществами доля случаев, в которых возбуждается уголовное производство, снижается до нескольких десятых процента. Основная масса уголовных преступлений касается охраны и использования флоры и фауны. Административные дела распределяются по компонентам окружающей среды (атмосферный воздух, водные ресурсы, животный и растительный миры) более сбалансировано: на каждый компонент приходится несколько десятков тысяч административных дел.

### **6.2 Трудность доказывания**

Процесс доказывания в административном правоприменении менее проблематичен и, как правило, отнимает значительно меньше времени по сравнению с уголовными или гражданскими судебными процессами о возмещении экологического ущерба. Признаками состава административного правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования являются главным образом нарушения, относящиеся к форме (несоблюдение сроков, непроведение обязательных природоохранных мероприятий, превышение экологических норм, отсутствие очистных сооружений или приборов учета, непредставление информации и т.д.). Это облегчает установление и доказывание фактов, необходимых для привлечения лица к административной ответственности.

Когда экологическое преступление рассматривается в рамках гражданского или уголовного процесса, рассматриваемые факты труднее установить, а исследуемые обстоятельства сложнее доказать, например, степень экологического ущерба, ущерб, причиненный здоровью населения, умысел совершить незаконное деяние, причинная связь между незаконным деянием и экологическим ущербом и т.д. Это касается главным образом охраны атмосферного воздуха, водоемов, минеральных ресурсов и земли. Уголовную ответственность в отношении конкретных видов фауны и флоры, напротив, установить легче. Например, она предусмотрена по основаниям места совершения деяния (например, на охраняемой территории или в местах нереста) и использования специальных орудий и средств (взрывчатых и химических веществ, электрического тока и других способов массового уничтожения биоты).

В результате, согласно сводке судебной практики за 2000-2003 гг. в отношении дел об экологических преступлениях, 98% лиц, осужденных за незаконную добычу водных животных и растений, были привлечены к ответственности за лов рыбы во время нереста. Также примечательно то, что в ряде случаев судьи назначили уголовное наказание за незаконный лов

рыбы, когда причиненный экологический ущерб был весьма незначительным (44 КАТ, 22 КАТ и т.д.)<sup>10</sup>.

Еще одним важным аспектом для сравнительного анализа возможностей доказывания в административном и уголовном производстве по делу является нарушитель. В Казахстане административным правонарушителем может быть признано как физическое, так и юридическое лицо, а уголовным преступником может быть только физическое лицо. Это существенно затрудняет привлечение к уголовной ответственности виновного лица в случае экологических преступлений, совершенных, например, предприятиями, такими как промышленное предприятие.

### 6.3 Варианты мер взыскания

В неуголовном производстве по делам о несоблюдении экологического законодательства и законодательства о природопользовании в качестве основных ответных мер против нарушителей применяются следующие меры наказания в порядке убывания частоты их применения:

- штрафы;
- возмещение экологического ущерба;
- лишение специального права или лицензии;
- приостановление или запрет деятельности объекта.

Штраф налагается как основная мера наказания за подавляющее большинство административных правонарушений; другие меры наказания применяются, как правило, дополнительно к штрафу. Наложение штрафа предусмотрено за все виды административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования, и за тридцать четыре состава преступления из семидесяти он налагается в качестве единственной меры наказания. Кроме того, за пятьдесят из семидесяти составов административного правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования только штраф может быть назначен в качестве основной меры наказания, в других случаях это штраф или предупреждение (приложение 3).

Например, процедура приостановления или запрета деятельности объекта, как правило, возбуждается только в том случае, если природопользователь систематически не выполняет предыдущие постановления об устранении нарушений, обнаруженных на объекте. Однако, даже если учесть это обстоятельство, количество административных дел, по которым налагаются штрафы в отношении большинства природоохранных объектов, на порядок и более превышает общее количество дел, по которым наряду со штрафом также назначаются другие меры наказания.

За экологические преступления предусмотрен более широкий спектр мер наказания, в частности штрафы, исправительные работы, ограничение свободы, лишение свободы, арест и лишение права заниматься определенной деятельностью; и за каждый конкретный вид экологического преступления может быть применен отдельный набор правоприменительных

---

<sup>10</sup> В долларах США это составляет несколько десятков центов.

мер в отношении нарушителя (приложение 4). Поэтому в уголовном производстве по делам штраф не является преобладающей мерой наказания; чаще назначаются исправительные работы и ограничение свободы, в том числе условно.

#### **6.4 Наказание за множественные и повторные нарушения**

В соответствии со *статьей 66 Кодекса об административных правонарушениях* лицо, к которому применена административная мера наказания за административное правонарушение, считается подвергнутым данной мере наказания в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Повторное совершение в течение года аналогичного административного правонарушения считается обстоятельством, отягчающим ответственность за административное правонарушение. Субъект может совершить правонарушение повторно, но при этом совершать правонарушения нечасто. Кроме того, возможно, инспекторы не учтут или не смогут учесть этот отягчающий фактор в связи с ограниченной частотой плановых посещений объектов.

В *Уголовном кодексе* совершение множественных преступлений и повторное совершение преступления считаются обстоятельством, отягчающим уголовную ответственность. Под множественным характером преступления, как правило, понимается совершение двух или более деяний, предусмотренных одной и той же статьей или пунктом статьи *Специальной части Уголовного кодекса*, и повторное совершение преступления как умышленного преступления, совершенного лицом, осужденным за умышленное преступление, совершенное ранее.

В Казахстане не существует статистики по фактам административных правонарушений и уголовных дел в области охраны окружающей среды и природопользования, совершенных повторно. Поэтому невозможно оценить эффект этих норм.

#### **6.5 Сдерживающий эффект**

В отличие от экологических преступлений административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования не воспринимаются как деяния, заслуживающие публичного морального порицания. В этой связи интересно отметить, что в отношении экологических правонарушений не применяется такая административная правоприменительная мера как административный арест, который в значительной степени сопряжен с публичным порицанием. Аналогичная ситуация сложилась с повторными и даже регулярными административными правонарушениями. Одна из причин такого отношения кроется в понимании того, что для решения проблемы нарушения природоохранных требований часто требуются капиталовложения предприятий в новые технологии и строительство очистных и перерабатывающих установок.

В таких условиях сдерживающий эффект чаще всего оказывает угроза принятия жестких финансовых мер, в частности следующих: отказ в выдаче разрешения на загрязнение окружающей среды или отказ в продлении государством договора на природопользование на следующий период, а в некоторых случаях даже запрещение или приостановление деятельности предприятия, не соблюдающего требования, или снос построенного объекта. Вместе с тем, принятие таких мер в отношении предприятий может иметь серьезные последствия для экономики страны в целом или ее регионов, что в значительной степени ограничивает их принятие на практике.

В тех сферах, где правонарушителями чаще всего бывают физические лица и малые предприятия, во многих случаях административный штраф также не является эффективным способом сдерживания нарушений. Примерами служат браконьерство, незаконная рубка деревьев и насаждений в населенных пунктах и незаконное строительство на территории водоохранных зон. Это связано, в числе прочего, с социально-экономическими проблемами (зависимостью правонарушителя от незаконной деятельности как единственного источника доходов; отсутствием у правонарушителя официальных доходов, на которые можно наложить административный штраф, несоразмерностью налагаемого штрафа экономической выгоде, извлекаемой из незаконной деятельности). В отношении мелких источников воздействия на окружающую среду жесткие экономические меры (снос объекта, отзыв природоохранного разрешения или права на природопользование) также можно принимать в довольно ограниченной степени. В случае браконьерства и незаконной рубки леса законные основания для привлечения к уголовной ответственности за такие нарушения были расширены главным образом в связи с тем, что административный штраф не является эффективным способом сдерживания нарушений.

Наказание, назначенное в рамках уголовного производства за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, сопровождается действием механизма публичного осуждения и порицания нарушителя, даже если этим наказанием является штраф. Меры наказания за экологические преступления, такие как ограничение свободы, лишение свободы, исправительные работы и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, еще в большей степени сопряжены с публичным порицанием. На практике за мелкие экологические преступления, совершенные впервые, судьи назначают лишение свободы условно с испытательным сроком. Этого вида уголовного наказания достаточно для сдерживания повторных нарушений.

## **6.6 Экологический эффект правоприменения**

Базовых показателей контрольно-надзорной деятельности, применяемых в Казахстане, недостаточно для объективной сравнительной оценки экологического эффекта дел, рассматриваемых в административном и уголовном производстве. В их основе лежат такие показатели как количество проведенных проверок и обнаруженных нарушений, наложенных и взысканных штрафов, возбужденных исков и исков, по которым взыскана компенсация, и дел об экологических преступлениях, направленных в прокуратуру и возбужденных.

## **6.7 Сроки и стоимость судебного разбирательства**

Судебные разбирательства по административным делам в отношении природоохранных нарушений наименее продолжительны. Как правило, с момента составления протокола административного правонарушения до вступления в силу постановления в отношении административного правонарушения, если его не обжалуют, проходит не более одного месяца. Уголовное производство по делам о природоохранных нарушениях обычно длится по меньшей мере три месяца с даты возбуждения уголовного дела до вступления в силу приговора суда первой инстанции, если его не обжалуют. Гражданское производство по делам о возмещении экологического ущерба длится несколько месяцев с момента подачи в суд искового заявления до вступления в силу приговора суда первой инстанции. Фактические сроки взыскания возмещения ущерба, присужденного судом, очень зависят от оперативности и работоспособности судебного пристава. В случае добровольного возмещения ущерба это часто вопрос нескольких дней.

Сравнительный анализ показывает, что в отношении законодательства об охране окружающей среды и природопользовании административное производство по делам наиболее эффективно с точки зрения продолжительности и наименее дорогостояще как для государственных органов, так и для субъектов контроля. Участие в судебных разбирательствах по уголовным делам сопряжено с более высокими расходами для компетентных государственных органов – в некоторых случаях необходимо покрывать путевые расходы и расходы на проживание – и значительным количеством человеко-часов. Для стороны, привлекаемой к ответственности за нарушение законодательства, участие в уголовном или гражданском процессе о возмещении экологического ущерба может сопровождаться крупными дополнительными расходами на наем защитника или профессионального адвоката.

## **7. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Действенный и эффективный режим правоприменения в случае экологических правонарушений весьма важен для достижения целей охраны окружающей среды. Положительный эффект такого режима может не ограничиваться обеспечением соблюдения принципа господства права и охраны окружающей среды, например, он позволяет получать доходы от штрафов и других денежных мер взыскания. Однако настолько же важно, чтобы режим природоохранных мер наказания не использовался прежде всего для достижения некоторых других (декларируемых или недекларируемых) целей государственной политики и чтобы применяемые методы достижения природоохранного соответствия не подрывали доверие общественности к этому режиму и государственным интервенциям в более общем плане.

Обзор и сравнительный анализ правовой и институциональной основы, процедур правоприменения и их практического применения позволяет сделать выводы о некоторых характеристиках правоприменения в области природоохранного управления в Казахстане. В настоящей главе обсуждаются некоторые из выводов, и на основе проведенного исследования рекомендуется принять некоторые меры.

### **Инструменты правоприменения и общие подходы к правоприменению**

Долгое время в Казахстане, как и во многих других странах, административное правоприменение в природоохранной сфере однозначно преобладало над гражданскими и уголовными судебными процессами. Статистика последних нескольких лет указывает на заметное увеличение количества административных дел, хотя спектр признаков состава административного правонарушения, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях, не расширился в сопоставимой степени. Последние, однако, постоянно меняются, с тем чтобы гарантировать выполнимость вновь принятого законодательства.

Хотя множество административных мер наказания, предусмотренных законом, приближены к международной практике, на практике в ответ на административные правонарушения в Казахстане принимается довольно ограниченный комплекс мер. В подавляющем большинстве случаев предпочтительной мерой наказания является штраф. Все еще не проработаны порядок и практика правоприменения в случае повторных нарушений.

Уголовное правоприменение развивается главным образом как придаток административного производства по некоторым категориям дел о нарушениях физическими лицами и частными предпринимателями требований законодательства о лесах, особо охраняемых территориях и охране, воспроизводстве и использовании животных. В других случаях, особенно касающихся загрязнения, статьи об экологических преступлениях Уголовного кодекса фактически призваны лишь создать атмосферу сдерживания нарушений и в действительности почти никогда не применяются на практике. Часто это связано со сложностью сбора доказательств, необходимых для уголовного преследования.

Спектр уголовных мер наказания также ограничен, в частности они не применимы к лицам, ответственным за юридических лиц (руководителям и собственникам). Включение такой нормы в законодательство послужит мощным сигналом о том, что к охране окружающей среды следует относиться серьезно.

Гражданское производство возбуждается в отношении довольно малого процента природоохранных нарушений, преимущественно в случаях необеспечения компетентными органами добровольного возмещения экологического ущерба или необеспечения его возмещения в полном размере. Кроме того, иногда налагаемый административный штраф представляет собой по сути возмещение экологического ущерба и, таким образом, административное правоприменение частично дублирует предметный охват гражданского правоприменения.

#### *Рекомендации:*

- Дальнейшее согласование признаков состава административных правонарушений с новыми экологическими законодательными актами. Использование в рамках процедур оценки эффекта регулирования инструментов, аналогичных методологии прогнозирования законопослушности «Таблица одиннадцати», действующей в Нидерландах, для обеспечения полной выполнимости предлагаемых нормативных требований;
- дальнейшая диверсификация административных мер наказания в практической плоскости, уход от использования только денежных мер взыскания. Размещение в основании пирамиды правоприменения, когда это целесообразно, непресекающих правоприменительных мер в случае нарушений. Рассмотрение возможности более частого применения социальных мер наказания, например, размещение перечня предприятий, нарушающих экологическое законодательство, на веб-сайтах компетентных органов;
- более систематическое обращение на неформальной основе в инспекции стран ОЭСР в случаях, когда необходимо исправить деятельность акционерных обществ и транснациональных предприятий. Использование механизма внедрения «Руководства для транснациональных предприятий» ОЭСР в случаях нарушений транснациональными предприятиями требований «Руководства»;
- внесение поправок в Уголовный кодекс, позволяющих привлекать к ответственности руководителей и сотрудников предприятий за принимаемые ими решения, могущие привести к совершению экологического преступления;
- при определении уровня наказания проведение сравнительного анализа с соответствующим законодательством по меньшей мере соседних стран для обеспечения согласованности правоприменительных подходов, прежде всего в отношении преступлений, возможно, трансграничного характера или совершаемых с участием организованной преступности;
- систематическое повышение уровня взысканий за повторное нарушение экологического законодательства. Увеличение в этой связи периода, за который можно учитывать нарушения, совершенные повторно, с тем чтобы предусмотренные законом ограничения на частоту текущих проверок не препятствовали применению этой меры наказания.

## Организация денежных мер наказания

Штрафы применяются в Казахстане по прогрессивной шкале в зависимости от приблизительной оценки объема экономической деятельности (физические лица, частные предприниматели или юридические лица, занимающиеся крупным предпринимательством). Они служат весомым источником пополнения государственного и местных бюджетов. Их экологический эффект неизвестен и его трудно оценить из-за отсутствия аналитической и методологической базы. Несокращение общего объема выбросов в атмосферу на фоне существенного роста количества налагаемых штрафов для борьбы с загрязнением атмосферного воздуха указывает на то, что экологическая действенность штрафов, вероятно, довольно низка. Однако, чтобы получить четкую и однозначную картину, необходимо провести дополнительный глубокий анализ.

Упор в наложении административных штрафов на получение доходов превращает их в бюджетный инструмент, а не инструмент экологической политики. Министерство финансов ежегодно спускает отраслевым министерствам годовые планы получения доходов, которые увязываются с наложением штрафов, и контролирует их выполнение. Это создает для инспекторов искаженные стимулы и порождает то, что можно назвать «погоней за доходами». Контролируемые предприятия, в свою очередь, воспринимают штрафы как своего рода статью текущих расходов, не представляющую реального финансового риска и не имеющую никаких социальных последствий.

Еще одно следствие однобокого подхода к мерам наказания – недоверие общественности к правоприменению и интервенциям государства в целом как к методу улучшения состояния окружающей среды в стране и обеспечения права граждан на окружающую среду, благоприятную для жизни и здоровья. В результате при обнаружении нарушений общественное мнение часто приобретает радикальные формы и люди требуют полного запрета деятельности или строительства объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду и условия их жизни. Вместе с тем, радикальные интервенции, например, закрытие объекта, не соблюдающего требования, труднореализуемы в связи с их экономическими последствиями и последствиями для занятости местного населения. Это означает, что улучшение организации штрафов – неотложный приоритет.

### *Рекомендации:*

- Регулярный анализ влияния денежных мер взыскания на деятельность субъектов контроля и – когда будет внедрена надежная методология – результаты природоохранной деятельности;
- внесение поправок в Кодекс об административных правонарушениях, с тем чтобы им предусматривалось понятие экономической выгоды, извлекаемой из природоохранных нарушений. Эту выгоду можно оценивать при помощи экономических моделей и взыскивать с нарушителя;
- чтобы подобные модели можно было использовать, следует увеличить продолжительность административного производства в отношении серьезных нарушений, провести подготовку персонала, а экономические модели должны быть полностью прозрачными и доступными любой стороне для независимой проверки. Вместе с тем, властям не следует применять этот подход повсеместно, поскольку он довольно ресурсоемкий. Его применение следует ограничить случаями самых серьезных и затяжных нарушений.

## **Аналитическая надежность, прозрачность и подотчетность правоприменения**

Для того, чтобы природоохранное правоприменение было действенным и эффективным, оно должно опираться на прочную аналитическую базу. Помимо этого, чтобы меры наказания были справедливыми, должны на практике применяться принципы прозрачности и подотчетности. Это важно для общественности и для предприятий. Законодательство Казахстана и действующие процедуры в целом способствуют такому подходу. Однако на практике ему еще предстоит укорениться. Сбор данных осуществляется регулярно, хотя собираемая информация недостаточно адаптирована к потребностям стратегического планирования и не обнародуется в объеме, необходимом для того, чтобы общественность оказывала давление на нарушителей. Принцип конфиденциальности информации об инспекционной деятельности распространяется на всю информацию о случаях правоприменения, а не только на сведения судебных экспертиз и информацию об уголовных делах.

Государству следует уделять более пристальное внимание проблеме асимметричности информации, доступной пользователям. Различные органы должны стремиться к созданию единого согласованного набора показателей, отслеживаемых с надлежащей периодичностью и статистической достоверностью. Они должны составлять и представлять периодические сводные отчеты (в том числе обзоры деятельности) об инспекционной и контрольно-надзорной деятельности. Отчеты должны включать в себя данные по обеспечению соблюдения законодательства правоприменительными органами (судами, экологической прокуратурой и экологической милицией). Необходимо проводить регулярные обзоры природоохранного правоприменения, в частности тщательно рассматривать сдерживающий эффект различных мер наказания.

### *Рекомендации:*

- Пересмотр положений Экологического кодекса о конфиденциальности информации об инспекционной деятельности для обеспечения доступности информации, необходимой для расширения участия общественности в соответствии с Орхусской конвенцией;
- улучшение мониторинга применяемых мер наказания посредством совершенствования показателей. В частности, отражение в учетной документации причин нарушений, типов нарушителей (крупное промышленное предприятие или МСП), сектора экономики и всех фактов повторных нарушений. Обеспечение, путем создания баз данных по административным правонарушениям, возможности отслеживать конкретные дела и деятельность отдельных субъектов контроля;
- анализ информации о правоприменении в свете экологических и экономических результатов и регулярная публикация аналитических отчетов об уровне и изменении уровня природоохранного соответствия, подготовленных в сотрудничестве всеми компетентными органами, участвующими в природоохранной деятельности и природопользовании. Это поможет обеспечить согласованность политики и правоприменительной практики, по меньшей мере, в природоохранном секторе. Проведение по возможности межотраслевого и межстранового анализа;
- изменение с учетом выводов анализа законодательства и правоприменительной политики. Рассмотрение возможности проведения с этой целью тематических ежегодных совещаний все трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и

судебной), участвующих в природоохранном регулировании и правоприменении. Обсуждение на основе накопленной практики выполнения экологического законодательства в Парламенте; при этом следует расширить аудиторию встреч, организуемых Парламентом, и сделать их более интерактивными и ориентированными на принятие решений;

- обнародование данных по правоприменению посредством обычных каналов и внедрение новых каналов раскрытия информации, например, инструментов, доступных через интернет, таких как действующая в Соединенных Штатах «История правоприменения и соблюдения требований «онлайн»», для информирования общественности о действиях государства по обеспечению природоохранного соответствия и результатах этих действий;
- разработка и опубликование политики контрольно-надзорной деятельности, предусматривающей в едином документе способы применения мер наказания и их взаимосвязи с другими направлениями работы. Эту политику следует разработать в консультациях с промышленными предприятиями и государственными сторонами;
- обнародование на электронных и других носителях по запросу и в упреждающем порядке периодических отчетов (аналитических обзоров, резюме) об инспекционной и контрольно-надзорной деятельности в природоохранной сфере.

### **Организационный потенциал и роль заинтересованных сторон**

Природоохранное соответствие проверяется и контролируется рядом государственных органов, наделенных сравнительно четкими (хотя весьма раздробленными и иногда дублирующими друг друга) полномочиями. Органы за рамками центрального правительства еще предстоит наделить соответствующими полномочиями, с тем чтобы они могли влиять на природоохранное правоприменение. Однако вызывает озабоченность неспособность различных государственных органов выполнять свои функции в связи с их слабым организационным потенциалом и недостаточно высокой квалификацией кадров. Министерство охраны окружающей среды создало Центр подготовки персонала для своих сотрудников, но взаимное обогащение компетентных органов опытом по-прежнему используется плохо, а сетевое взаимодействие и обмен опытом на международном уровне ограничены.

Многие проблемы потенциала, вызывающие озабоченность, постепенно решаются в рамках административной реформы, однако слабое сотрудничество органов в обнаружении нарушений и реагировании на них по-прежнему серьезно препятствует получению ожидаемых экологических результатов. Серьезной проблемой с точки зрения поддержания профессионализма государственных органов является текучесть кадров и необеспеченность кадрами, что крайне подрывает результаты работы по подготовке персонала. В случаях, когда проблема текучести кадров не стоит, необходимы более структурированные программы подготовки персонала с участием различных представителей как исполнительных, так и судебных органов, государственного и негосударственного секторов.

Негосударственные стороны располагают широкими возможностями для обнаружения экологических нарушений и возвращения промышленных предприятий к природоохранному соответствию при помощи неофициальных (таких как социальное давление) и официальных (гражданские иски) механизмов правоприменения. Поэтому компетентным органам необходимо взять на себя роль катализатора и куратора участия в правоприменительной деятельности коммерческих и некоммерческих сторон, которые могут выступать в качестве

косвенных контролеров. К их числу относятся ассоциации промышленных предприятий, финансовые учреждения, общественные экологические и другие инициативные группы. С этой целью важно изучить возможные способы участия общественности в административном правоприменении и сделать возможным – путем упреждающего распространения информации и снижения судебных сборов – гражданское судебное правоприменение.

#### *Рекомендации:*

- Разработка и принятие подзаконных актов о квалификации и полномочиях сотрудников местных органов исполнительной власти на возбуждение дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, в частности в административных судах;
- определение условий, в которых компетентные органы смогут удерживать персонал, особенно высококвалифицированных экспертов, и которые будут стимулировать сотрудников к более высоким результатам работы;
- соответствующая подготовка всех компетентных ветвей системы государственного управления, в том числе судебной власти. Подготовку следует провести по таким темам как информационная база правоприменения, соблюдение процедур правоприменения и обоснованность принимаемых решений. С этой целью Центр подготовки персонала Министерства охраны окружающей среды в сотрудничестве с Академией государственного управления мог бы организовать учебный курс по природоохранному правоприменению;
- расширение международных обменов и сетевого взаимодействия и предоставление возможности обучения за рубежом прежде всего экспертам, занимающимся вопросами трансграничного характера;
- рассмотрение возможности более систематического применения требования о проведении независимого экологического аудита в случаях серьезного и повторного нарушения законодательства;
- разработка, а после этого внедрение, в сотрудничестве с негосударственными сторонами, процедуры участия общественности в обеспечении выполнения экологического законодательства в административном порядке.

#### **Оперативный план реформы**

Рекомендуется, чтобы Министерство охраны окружающей среды разработало на основе стратегических рекомендаций, которые предлагаются в настоящем отчете, план реформы, предусматривающий конкретные меры по его реализации, сроки выполнения и ресурсы, необходимые для его осуществления. То, что действующие подходы к правоприменению тесно увязаны с бюджетными доходами и могут оказывать влияние на промышленные предприятия, означает, что реформа может натолкнуться на сопротивление отраслевых министерств, местных органов власти и промышленное лобби. Поэтому неотъемлемой частью процесса реформ должно стать достижение консенсуса. Кроме того, изменения, которые будут внесены в систему мер наказания и способы обеспечения их исполнения, должны предупреждать коррупцию.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### *Использованные издания*

Абдраимов Б.Ж. Аграрное, экологическое и земельное право: проблемы теории и практики, Алматы, 2003

Абдраимов Б., Жарылкасын Е. Возмещение экологического вреда по законодательству Республики Казахстан, Алматы, 2001

Абдраимов Б.Ж. Земельное законодательство и судебная практика, Алматы. 2002

Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан, Алматы, 1995

Комментарий к Особенной части Уголовного кодекса Республики Казахстан. Под редакцией Рогова И.И., Баймурзина Г.И., Алматы, 2003

Кушумбаев А.А. Экологическое право Республики Казахстан, Астана, 2001

### *Использованные официальные отчеты*

Материал Верховного суда по обобщению судебной практики по делам об экологических преступлениях за 2001-2003 годы

Материал Департамента Главной государственной инспекции охраны окружающей среды Министерства охраны окружающей среды РК “Итоги 2003 года по соблюдению и контролю за исполнением природоохранного законодательства”

Материал Департамента Главной государственной инспекции охраны окружающей среды Министерства охраны окружающей среды РК “Аналитический обзор контрольной и правоприменительной деятельности территориальных органов охраны окружающей среды за 2002 год”

Материал Департамента Главной государственной инспекции охраны окружающей среды Министерства охраны окружающей среды РК “Аналитический обзор контрольной и правоприменительной деятельности территориальных органов охраны окружающей среды за 2001 год”

Материал Комитета природоохранного контроля Министерства охраны окружающей среды РК “Информационно-аналитический обзор контрольно-инспекционной и правоприменительной деятельности в области охраны окружающей среды Республики Казахстан за 2005 год”

Материал Комитета природоохранного контроля Министерства охраны окружающей среды РК “Итоги 2004 года по соблюдению и контролю за исполнением природоохранного законодательства”

Материалы Парламентских слушаний об исполнении законодательства РК регулирующего общественные отношения в области охраны природы, Актобе, 19 мая 2006 года

Показатели контрольно-инспекционной деятельности Комитета по водным ресурсам в области рационального использования и охраны водных ресурсов за 2005 год

Показатели контрольно-инспекционной деятельности Комитета по водным ресурсам в области рационального использования и охраны водных ресурсов за 2004 год

Справка о деятельности Комитета лесного и охотничьего хозяйства за 2003 год

Справка о работе Комитета лесного и охотничьего хозяйства в 2005 году

Статистический бюллетень Агентства по статистике РК “Об экологических авариях, приостановленных объектах и нарушениях природоохранного законодательства в Республике Казахстан”, 2005

Статистический бюллетень Агентства по статистике РК “Об экологических авариях, приостановленных объектах и нарушениях природоохранного законодательства в Республике Казахстан”, 2004

Статический сборник Агентства по статистике РК “Охрана окружающей среды и устойчивое развитие Казахстана”, Алматы, 2004

### *Перечень законодательных актов*

#### *Законы Республики Казахстан*

Конституция РК

Кодекс об административных правонарушениях РК

Гражданский кодекс РК

Гражданский процессуальный кодекс РК

Уголовный кодекс РК

Уголовно-процессуальный кодекс РК

Земельный кодекс РК

Лесной кодекс РК

Водный кодекс РК

Кодекс РК “О налогах и других обязательных платежах в бюджет”

Закон РК от 31 января 2006 года № 124-III “О частном предпринимательстве”

Закон РК от 9 июля 2004 года № 593-II “Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира”

Закон РК от 11 марта 2002 года № 302-II ”Об охране атмосферного воздуха”

Закон РК от 15 июля 1997 года № 160-I “Об охране окружающей среды”

Закон РК от 15 июля 1997 года № 162-1 ”Об особо охраняемых природных территориях”

Закон РК от 27 января 1996 года № 2828 “О недрах и недропользовании”

Закон РК от 21 декабря 1995 года № 2709 “О Прокуратуре”

Закон РК от 21 декабря 1995 года № 2707 “Об органах внутренних дел Республики Казахстан”

Закон РК от 28 июня 1995 года № 2350 ”О нефти”

Закон РК от 15 сентября 1994 года № 154-XIII “Об оперативно-розыскной деятельности”

*Подзаконные акты по вопросам порядка осуществления государственного контроля*

Постановление Правительства РК от 31 декабря 2004 года № 1457 ”Об утверждении Положения о государственной охране животного мира Республики Казахстан”

Постановление Правительства РК от 12 марта 2004 года № 311 “Об утверждении Перечня специально уполномоченных органов, осуществляющих функции охраны окружающей среды, управления природопользованием и государственного контроля в этой области, и Правил организации их деятельности”

Постановление Правительства РК от 9 марта 2004 года № 291 “Об утверждении Положения о государственной лесной охране Республики Казахстан”

Постановление Правительства РК от 6 февраля 2004 года № 144 “Об утверждении Правил организации и проведения государственного контроля в области использования и охраны водного фонда”

Постановление Правительства РК от 29 сентября 2003 года № 990 “Об утверждении Правил осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель”

Приказ Министра сельского хозяйства РК от 29 августа 2003 года N 457 “Об утверждении Инструкции по осуществлению государственного контроля должностными лицами уполномоченных органов и их территориальных органов в области лесного, рыбного и охотничьего хозяйства и особо охраняемых природных территорий”

Приказ Министра охраны окружающей среды РК от 24 июня 2003 года N 144-п “Об утверждении Инструкции по осуществлению государственного контроля за охраной окружающей среды должностными лицами Центрального исполнительного органа Республики Казахстан в области охраны окружающей среды”

Приказ Министра внутренних дел РК от 14 января 2002 года № 27 “Об утверждении Инструкции «Об организации работы органов внутренних дел по линии природоохранной и ветеринарной полиции»”

*Нормативные акты о статусе государственных органов и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды и природопользования*

Постановление Правительства РК от 6 апреля 2005 года № 310 “Некоторые вопросы Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан”

Постановление Правительства РК от 29 декабря 2004 года N 1415 “Об утверждении Перечня должностных лиц уполномоченного и территориальных органов, осуществляющих государственный контроль в области охраны, воспроизводства и использования животного мира, а также работников государственных учреждений и организаций, осуществляющих непосредственную охрану животного мира, имеющих право на ношение форменной одежды (без погон)”

Приказ Министра сельского хозяйства РК от 10 ноября 2004 года № 639 “Об утверждении Правил применения специальных средств должностными лицами уполномоченных и территориальных органов, государственных учреждений по охране животного мира, специализированных организаций в области охраны, воспроизводства и использования животного мира и особо охраняемых природных территорий”

Постановление Правительства РК от 29 октября 2004 года № 1126 ”Вопросы Комитета природоохранного контроля Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан”

Приказ Министра охраны окружающей среды РК от 22 июня 2004 года N 177-П “Об утверждении Положения о Главном государственном экологическом эксперте области (города)”

Приказ Председателя Комитета рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства РК от 20 мая 2004 года № 67-п “Об утверждении Положений о специальной печати и служебном удостоверении государственного инспектора по охране рыбных ресурсов и регулированию рыболовства”

Приказ Председателя Комитета рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства РК от 19 мая 2004 года № 66-п ”Об утверждении Положения о государственном инспекторе по охране рыбных ресурсов и регулированию рыболовства”

Приказ Министра охраны окружающей среды РК от 13 октября 2003 № 230-П ”Об утверждении Положения о Главном государственном экологическом эксперте Республики Казахстан”

Приказ Министра сельского хозяйства РК от 29 августа 2003 года N 457 “Об утверждении Инструкции по осуществлению государственного контроля должностными лицами уполномоченных органов и их территориальных органов в области лесного, рыбного и охотничьего хозяйства и особо охраняемых природных территорий”

Приказ Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды РК от 20 августа 2001 г. N 208-П “Об утверждении Перечня руководящих документов”

Приказ Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды РК от 6 мая 2000 года № 192-п ”Об утверждении Положения о специальной печати государственного инспектора по охране окружающей среды”

Приказ и.о. Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды РК от 4 апреля 2000 года № 138-п “Об утверждении Правил осуществления взаимодействия областной (городской) государственной инспекции охраны окружающей среды и лабораторно-аналитической службы в составе территориального управления охраны окружающей среды”

Приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК от 30 ноября 2000 года N 482-п “Об утверждении Положения о служебном нагрудном знаке работников службы охраны особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан”

Приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК от 30 ноября 2000 года N 481-п “Об утверждении Положения о служебном удостоверении инспекторов службы охраны особо охраняемых природных территорий”

Постановление Правительства РК от 5 марта 1997 года N 303 “Об утверждении описания знаков различия, форменной одежды и норм ее выдачи для работников государственной лесной охраны и охотничьего хозяйства Комитета лесного и охотничьего хозяйства в Министерстве сельского хозяйства Республики Казахстан”

Приказ Председателя Комитета рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства РК от 20 мая 2004 года № 67-п “Об утверждении Положений о специальной печати и служебном удостоверении государственного инспектора по охране рыбных ресурсов и регулированию рыболовства”

Приказ Председателя Комитета рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства РК от 19 мая 2004 года № 66-п ”Об утверждении Положения о государственном инспекторе по охране рыбных ресурсов и регулированию рыболовства”

#### *Нормативные постановления Верховного суда Республики Казахстан*

Нормативное постановление Верховного Суда РК от 18 июня 2004 года N 1 “О применении судами законодательства об ответственности за некоторые экологические преступления”

Постановление Пленума Верховного суда РК от 22 декабря 2000 года N 16 “О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды”

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

В Казахстане действуют принципы применения законодательства об административных правонарушениях, изложенные в *главе 2 Кодекса об административных правонарушениях*. Этими принципами являются следующие:

- законность и равенство перед законом;
- исключительность компетенции суда (в отношении дел в компетенции суда по закону);
- презумпция невиновности;
- принцип вины;
- недопустимость повторного привлечения к административной ответственности;
- принцип гуманизма (безопасность личности и непричинение физического страдания и унижение человеческого достоинства правонарушителя);
- неприкосновенность личности и уважение чести и достоинства личности;
- неприкосновенность частной жизни и неприкосновенность частной собственности;
- независимость судей;
- язык производства (производство должно осуществляться на государственном языке, равно как и на русском и других языках при необходимости);
- освобождение от обязанности давать свидетельские показания (против себя, супруги (-а) и близких родственников, круг которых определен законом);
- обеспечение прав на квалифицированную юридическую помощь;
- гласность производства по делам об административных правонарушениях (открытость производства по делам об административных правонарушениях в суде и других органах (у других должностных лиц));
- свобода обжалования процессуальных действий и решений;
- судебная защита прав, свобод и законных интересов лица<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Определение понятий и методов внедрения этих принципов содержится в статьях 9-27 Кодекса об административных правонарушениях.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КАЗАХСТАНЕ

В самом *Уголовном кодексе* не содержится перечня принципов применения уголовного законодательства, но на основе анализа соответствующих норм *Конституции* и текста *Уголовного кодекса* можно выделить следующие принципы применения уголовного законодательства:

- принцип законности;
- принцип равенства граждан перед судом и законом<sup>12</sup>;
- принцип виновной ответственности<sup>13</sup> за совершенное уголовное деяние;
- принцип личной ответственности<sup>14</sup>;
- принцип справедливости;
- никого нельзя привлечь к уголовной ответственности более одного раза за совершение одного и того же преступления;
- принцип неотвратимости уголовной ответственности и наказания.

Главная цель уголовного преследования за нарушение законодательства – предотвращение совершения деяний, опасных для граждан, общества и государства, и их социально опасных последствий, то есть защита общественных ценностей и предотвращение (сдерживание) преступлений. Еще одним принципом применения уголовного законодательства является то, что ответственность налагается исключительно в рамках судебного процесса. Основные принципы процедуры уголовного правоприменения определены *Уголовно-процессуальным кодексом*<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> **Принцип равенства** означает, что «лица, совершившие преступления, равны перед законом независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного статуса, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, убеждений, членства в общественных объединениях, места жительства и других обстоятельств».

<sup>13</sup> Согласно **принципу виновной ответственности** лицо подлежит уголовной ответственности только за те социально опасные деяния и социально опасные последствия, в отношении которых установлена его вина (умысел или халатность);

<sup>14</sup> Принцип личной ответственности означает, что к уголовной ответственности можно привлечь только физическое лицо и что его можно привлечь к ответственности только за то, что им совершено лично.

<sup>15</sup> К числу этих принципов относятся следующие: законность, отправление правосудия только судом, судебная защита прав и свобода человека и гражданина, уважение чести и достоинства человека, личная неприкосновенность, защита прав и свобод гражданина в производстве по уголовным делам, неприкосновенность частной жизни, тайна переписки, телефонных переговоров, почты, телеграфной и другой связи, неприкосновенность жилища, неприкосновенность собственности, презумпция невиновности, недопустимость повторного осуждения и повторного уголовного преследования, отправление правосудия на основе принципа равенства перед законом и судом, независимость судьи, состязательное судебное

**ПРИЛОЖЕНИЕ 3. МЕРЫ ВЗЫСКАНИЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

<b>Статья Кодекса об административных правонарушениях</b>	<b>Меры взыскания</b>
Статья 240. Нарушение санитарно-эпидемиологических и экологических требований по охране окружающей среды	Предупреждение, штраф
Статья 241. Уклонение от проведения мер по ликвидации последствий экологического загрязнения	Штраф
Статья 242. Несообщение о производственных сверхнормативных сбросах и выбросах загрязняющих веществ, размещении отходов	Штраф
Статья 243. Превышение нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферу, сбросов сточных вод либо выброс загрязняющих веществ, сброс сточных вод, размещение отходов производства и потребления без разрешения	Штраф
Статья 244. Нарушение правил эксплуатации, а также неиспользование оборудования для очистки выбросов в атмосферу и сброса сточных вод	Штраф
Статья 245. Невыполнение требований законодательства об обязательном проведении государственной экологической экспертизы	Штраф
Статья 246. Выпуск в эксплуатацию транспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах	Штраф, приостановление или запрещение деятельности
Статья 247. Эксплуатация автотранспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах	Предупреждение, штраф
Статья 248. Нарушение законодательства по охране атмосферного воздуха	Штраф
Статья 249. Несоблюдение требований по охране атмосферного воздуха и пожарной безопасности при складировании и сжигании промышленных и бытовых отходов	Предупреждение, штраф
Статья 250. Порча земли	Штраф
Статья 251. Нерациональное использование или неиспользование земель сельскохозяйственного назначения	Предупреждение, штраф
Статья 252. Невыполнение требований природоохранного режима использования земель	Предупреждение, штраф
Статья 253. Использование земель не по целевому назначению	Предупреждение, штраф
Статья 254. Нарушение сроков возврата временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению	Предупреждение, штраф
Статья 255. Проведение изыскательских работ без разрешения на использование земельного участка	Штраф

производство и равенство сторон, всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела, оценка доказательств исходя из внутреннего убеждения, обеспечение права подозреваемого и подсудимого на защиту, освобождение от обязанности давать свидетельские показания (против себя, супруги (-а) и близких родственников, круг которых определен законом, а также тайна признания); гласность (открытые судебные процессы по уголовным делам во всех судах и всех судебных инстанциях), язык уголовного производства (уголовное производство осуществляется на государственном языке, а при необходимости в производстве наравне с государственным языком используется русский язык или другие языки) и свобода обжалования процессуальных действий и решений.

<b>Статья Кодекса об административных правонарушениях</b>	<b>Меры взыскания</b>
Статья 256. Нарушение установленных сроков рассмотрения ходатайств о предоставлении земельных участков	Штраф
Статья 257. Соккрытие информации о наличии земельных участков для жилищного строительства, специального земельного фонда	Штраф
Статья 258. Искажение сведений государственной регистрации, учета и оценки земель	Штраф
Статья 259. Проведение работ по геологическому изучению недр без заключения контракта	Штраф
Статья 260. Нарушение права геологического изучения недр	Штраф
Статья 261. Нарушение правил размещения отходов производства и потребления, сброса сточных вод	Предупреждение, штраф
Статья 262. Нарушение правил при разработке проектов организаций по добыче и переработке минерального сырья	Предупреждение, штраф
Статья 263. Необеспечение правил охраны недр при строительстве и вводе в эксплуатацию организаций по добыче и переработке минерального сырья	Штраф
Статья 264. Несоблюдение проектных решений по добыче и переработке минерального сырья	Штраф
Статья 265. Нарушение экологических норм и правил при использовании недр и переработке минерального сырья	Предупреждение, штраф
Статья 267. Нарушение правил по учету состояния недр и наличия запасов полезных ископаемых	Штраф
Статья 268. Искажение первичной и государственной отчетности по учету добычи и переработке минерального сырья	Штраф
Статья 269. Нарушение правил достоверного определения количества и качества полезных ископаемых при их добыче и переработке	Штраф
Статья 270. Нарушение правил учета, утилизации и обезвреживания отходов производства и потребления	Штраф
Статья 271. Нарушение правил по приведению горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее их сохранность и безопасность населения	Штраф
Статья 272. Нарушение правил по ликвидации и консервации объектов пользования недрами	Штраф
Статья 273. Отказ или уклонение от представления органам государственного контроля за охраной недр информации об использовании минерального сырья	Штраф
Статья 274. Дача должностными лицами указаний или разрешений, влекущих нарушение законодательства о недрах и переработке минерального сырья	Штраф
Статья 275. Нарушение правил проведения операций по недропользованию	Штраф
Статья 276. Нарушение правил охраны водных ресурсов	Штраф
Статья 277. Повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и противопожарных систем водоснабжения, нарушение правил их эксплуатации	Штраф
Статья 278. Незаконное строительство, влияющее на состояние водоемов	Принудительный снос незаконно построенного строения, штраф
Статья 279. Нарушение правил ведения первичного учета вод и их использования	Штраф
Статья 280. Искажение данных учета и отчетности водных ресурсов	Штраф
Статья 281. Воспрепятствование регулированию водными ресурсами	Штраф

<b>Статья Кодекса об административных правонарушениях</b>	<b>Меры взыскания</b>
Статья 282. Незаконное использование участков лесного фонда	Предупреждение, штраф
Статья 283. Незаконная порубка и повреждение деревьев и кустарников	Конфискация предметов, явившихся орудием совершения указанных нарушений, предупреждение, штраф
Статья 284. Нарушение требований пожарной безопасности и санитарных правил в лесах	штраф
Статья 285. Нарушение установленного порядка использования лесосечного фонда, заготовки и вывозки древесины, добычи живицы и древесных соков, второстепенных лесных материалов	Предупреждение, штраф
Статья 286. Нарушение сроков возврата временно занимаемых участков лесного фонда и особо охраняемых природных территорий	Предупреждение, штраф
Статья 287. Повреждение сенокосов и пастбищных угодий, а также незаконное сенокосение и пастьба скота, сбор лекарственных растений и технического сырья на землях лесного фонда	Штраф
Статья 288. Нарушение порядка и сроков облесения вырубок и других категорий земель лесного фонда, предназначенных для лесовосстановления и лесоразведения	Штраф
Статья 289. Уничтожение полезной для леса фауны, а также повреждение, засорение леса отходами, химическими веществами и иное нанесение ущерба землям лесного фонда	Штраф
Статья 290. Осуществление лесных пользований не в соответствии с целями или требованиями, предусмотренными разрешительными документами	Штраф
Статья 291. Строительство и эксплуатация объектов, приведших к вредному воздействию на состояние и воспроизводство лесов	Штраф
Статья 292. Нарушение установленного порядка отвода и таксации лесосек	Штраф
Статья 293. Допущение заготовки древесины в размерах, превышающих расчетную лесосеку	Штраф
Статья 294. Нарушение правил транспортировки, хранения и применения средств защиты растений и других препаратов	Предупреждение, штраф
Статья 295. Нарушение правил охраны мест произрастания растений и среды обитания животных, правил создания, хранения, учета и использования зоологических коллекций, а равно незаконное переселение, акклиматизация, реакклиматизация и скрещивание животных	Предупреждение, штраф
Статья 296. Нарушение правил охраны животных и растений при размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий и других объектов, осуществлении производственных процессов и эксплуатации транспортных средств, применении средств защиты растений, минеральных удобрений и других препаратов	Предупреждение, штраф
Статья 296-1. Нарушение порядка пребывания физических лиц на отдельных видах особо охраняемых природных территорий	Предупреждение, штраф
Статья 297. Повреждение или уничтожение объектов селекционно-генетического назначения	Предупреждение, штраф
Статья 298. Незаконная охота, пользование животным миром	Предупреждение, штраф, конфискация предметов, явившихся орудиями совершения или непосредственными объектами правонарушения
Статья 298-1. Нарушение правил рыболовства и охраны рыбных запасов	Штраф, конфискация предметов, явившихся орудиями совершения или непосредственными объектами правонарушения
Статья 299. Нарушение порядка закрепления, использования и охраны охотничьих угодий и рыбохозяйственных водоемов	штраф

<b>Статья Кодекса об административных правонарушениях</b>	<b>Меры взыскания</b>
Статья 300. Нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений	штраф
Статья 301. Незаконное изменение условий выданной лицензии, а равно нарушение утвержденного порядка проведения нефтяных операций на море	штраф
Статья 302. Нарушение действующих стандартов (норм, правил) или условий лицензии, регламентирующих разрешенную деятельность на континентальном шельфе	Штраф, конфискация судна и орудий совершения правонарушения
Статья 303. Нарушение правил проведения морских научных исследований на континентальном шельфе	Штраф, конфискация судна и орудий совершения правонарушения
Статья 304. Нарушение правил захоронения отходов и других материалов, а также правил консервации и демонтажа на континентальном шельфе	Штраф, конфискация судна и орудий совершения правонарушения
Статья 305. Невыполнение законных требований должностных лиц органов охраны континентального шельфа	Штраф, конфискация судна и орудий совершения правонарушения, а также полученных результатов исследований
Статья 306. Незаконная передача минеральных и живых ресурсов континентального шельфа	Штраф
Статья 306-1. Нарушение законодательства об экологическом аудите	Штраф, лишение права заниматься экологической аудиторской деятельностью

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4. МЕРЫ НАКАЗАНИЯ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

<b>Статья Уголовного кодекса</b>	<b>Возможные виды уголовных наказаний</b>
Статья 277. Нарушение экологических требований к хозяйственной и иной деятельности	Штраф, ограничение свободы, лишение свободы
Статья 278. Нарушение экологических требований при производстве и использовании экологически потенциально опасных химических, радиоактивных и биологических веществ	Штраф, ограничение свободы, лишение свободы
Статья 279. Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими или другими биологическими агентами или токсинами	Штраф, ограничение свободы, лишение свободы
Статья 280. Нарушение ветеринарных требований и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений	Штраф, ограничение свободы, лишение свободы
Статья 281. Загрязнение, засорение и истощение вод	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, лишение свободы
Статья 282. Загрязнение атмосферы	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, арест, лишение свободы
Статья 283. Загрязнение морской воды	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, арест, лишение свободы
Статья 284. Нарушение законодательства о континентальном шельфе Республики Казахстан и об исключительной экономической зоне Республики Казахстан	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы
Статья 285. Порча земли	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, лишение свободы
Статья 286. Нарушение правил охраны и использования недр	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы
Статья 287. Незаконная добыча водных животных и растений	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, арест
Статья 288. Незаконная охота	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, лишение свободы
Статья 289. Нарушение правил охраны животного мира	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы
Статья 290. Незаконное обращение с редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами животных и растений	Ограничение свободы, лишение свободы
Статья 291. Незаконная порубка деревьев и кустарников	Штраф, исправительные работы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью
Статья 292. Уничтожение или повреждение лесов	Штраф, исправительные работы, арест, лишение свободы
Статья 293. Нарушение режима особо охраняемых природных территорий	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительные работы, ограничение свободы
Статья 294. Непринятие мер по ликвидации последствий экологического загрязнения	Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение свободы

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРИРОДООХРАННОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

В Казахстане разработан широкий свод экологических законов и действует система реагирования на несоблюдение природоохранных требований. Цель этой системы – наиболее полная реализация норм экологического права на практике. Для этого закрепляется административная, гражданская и уголовная ответственность, и предусматривается административное и судебное правоприменение. По сфере своего охвата существующие меры наказания сопоставимы с набором мер наказания, которые приняты в странах ОЭСР. Однако повсеместное пренебрежение законом по-прежнему вызывает озабоченность в Казахстане, поскольку это явление подрывает усилия по достижению масштабных природоохранных целей страны. С целью поиска решений этой проблемы Министерство охраны окружающей среды и его Комитет природоохранного регулирования и контроля обратились в ОЭСР/Секретариат СРГ ПДООС с просьбой о проведении анализа действующей системы правоприменения в свете международной практики и выработке рекомендаций по реформированию природоохранных мер наказания. Настоящее исследование представляет собой ответ на эту просьбу.

**Отдел по анализу и оценке состояния окружающей среды  
Директората по охране окружающей среды ОЭСР  
Электронный адрес: [env.contact@oecd.org](mailto:env.contact@oecd.org)  
[www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap)**

