

<http://www.zakon.kz/4592213-jekologicheskie-spory-praktika-i.html>

Экологические споры: практика и проблемы правового регулирования

Сочетание экономического роста и обеспечения благоприятной окружающей среды принято в качестве исходного начала стратегии устойчивого развития, выработанной международным сообществом. В современных условиях охрана окружающей среды становится не просто важнейшим, но неотъемлемым условием любой эколого-значимой хозяйственной деятельности, то есть экономическое развитие должно быть экологически безопасным.

Поэтому, Президентом Казахстана Н.А. Назарбаевым на заседании Ассамблеи ООН в сентябре прошлого года была выдвинута Глобальная международная программа «Зеленый мост», поддержанная членами Общеευропейской конференции министров по окружающей среде и развитию, экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана, Европейской экономической комиссией ООН и другими международными организациями.

Кроме того, в Послании Президента РК народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» поставлены задачи: - «все добывающие предприятия должны внедрять только экологически безвредные производства, к 2025 году мы должны полностью обеспечить собственный рынок горюче-смазочными материалами в соответствии с новыми стандартами экологичности, мы должны создать национальные конкурентоспособные бренды с акцентом на экологичность..., в результате я ставлю задачу перед нашим агропромышленным комплексом - стать глобальным игроком в области экологически чистого производства».

В настоящее время все более важное значение приобретает фактор экономической эффективности любой деятельности, так и или иначе направленной на оздоровление окружающей среды и рационализацию использования природных ресурсов, для чего внедряются новые безотходные, малоотходные, ресурсосберегающие технологий, современные очистные сооружения и т.д.

Однако, как показывает судебная практика, в нашем законодательстве отсутствует гибкий механизм платы за загрязнение, льготное налогообложение деятельности, связанной с охраной окружающей среды, т.е так называемые «зеленые» налоги, существующие в развитых Европейских странах, поддержка предпринимательской, инновационной деятельности, направленной на охрану окружающей среды и другие механизмы, стимулирующие предпринимателей сокращать количество образуемых отходов, выбросов и сбросов в окружающую среду и стремление вовлекать отходы производства в повторное использование, т.е способы экономического стимулирования охраны окружающей среды предприятиями.

Предусмотренные в Экологическом Кодексе РК меры стимулирования так и остаются невостребованными по причине отсутствия в законодательстве необходимых норм, устанавливающих конкретные способы их реализации.

В качестве примера можно привести дело по иску Департамента экологии к ТОО «М»

о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде за несанкционированное размещения отходов производства и потребления на территории предприятия, не имея на это специального разрешения на эмиссии, что, по их мнению, является нарушением п.2 ст. 288 Экологического Кодекса РК.

Судом было установлено, что ответчиком отходы приобретались у третьих лиц для последующей переработки, и используется им в производственной деятельности как вторичное сырье для производства строительных материалов. Из заключения государственной экологической экспертизы на оценку воздействия на окружающую среду площадки для сортировки и подготовки промышленных отходов к утилизации следовало, что предприятие занимается заготовкой, хранением, подготовкой к переработке и реализации черных металлов, а также выполнение работ и услуг, связанных с сортировкой и подготовкой промышленных отходов к утилизации. Площадка для сортировки и подготовки промышленных отходов к утилизации свободна от застройки, спланирована, почвенно-плодородный слой отсутствует, так как территория освоена ранее.

Согласно п.1 ст. 297 Экологического Кодекса РК осуществляется стимулирование мероприятий по утилизации отходов и уменьшению объемов их образования и снижению уровня опасности субъектов хозяйственной деятельности, которые внедряют технологии, направленные на уменьшение объемов образования отходов, будут утилизировать отходы в процессе производства продукции (выполнение работ, оказание услуг), осуществляют их сбор и заготовку, строительство предприятий и цехов, а также организуют производство оборудования для утилизации отходов, принимают паевые участие в финансировании мероприятий по утилизации отходов и уменьшению объемов их образования.

Суд посчитал, что в данном случае деятельность ТОО направлена именно на утилизацию отходов и уменьшению объемов их образования, для чего им была внедрена технология переработки производственных отходов ряд металлургических предприятий для производства строительных материалов. Следовательно, отходы, приобретенные ТОО у третьих лиц, не утратили полностью свои потребительские качества, соответственно после обращения в установленном законодательством порядке в собственность, не относятся к отходам и рассматриваются как материалы (вторичное сырье). Таким образом, ТОО не размещает отходы производства и потребления в окружающую среду, а используют их в качестве вторичного сырья для производства строительных материалов.

Кроме того, в соответствии с п.5.2, п.5.3 Перечня мероприятий по охране окружающей среды, утвержденного приказом Министра охраны окружающей среды РК № 273-П от 27.09.2005 года, приобретение и внедрение технологий по сбору, транспортировке, обезвреживанию, использованию и переработке любых видов бесхозных отходов, строительство установок, производств, цехов для получения сырья или готовой продукции из отходов производства и потребления являются природоохранными мероприятиями, в связи с чем, по мнению суда, каких-либо специальных дополнительных разрешений, кроме положительного заключения государственной экологической экспертизы на оценку воздействия на окружающую среду, площадки для сортировки и подготовки промышленных отходов к утилизации, в данном случае не требуется.

В соответствии с п.1 ст.288 Экологического Кодекса РК физические и юридические лица, в процессе хозяйственной деятельности которых образуются отходы, обязаны предусмотреть меры безопасного обращения с ними, соблюдать экологические и санитарно-эпидемиологические требования и выполнять мероприятия по их утилизации,

обезвреживанию и безопасному удалению.

Согласно п.3 ст.288 ЭК РК места временного хранения отходов предназначены для безопасного хранения отходов в срок не более трех лет до их восстановления или переработки или не более одного года до их захоронения.

В пункт 3 были внесены изменения в соответствии с Законом РК от 03.12.2011 года № 505-IV и в старой редакции указанная норма была изложена «Места размещения отходов предназначены для безопасного хранения отходов в срок не более трех лет до их восстановления или переработки или не более одного года до их захоронения» т.е вместо слова «размещения отходов» применено слова «места временного хранения отходов».

Безусловно, указанные изменения внесли ясность в правоприменительную практику, поскольку «размещения отходов» и «временное хранение отходов» разные понятия.

Согласно п.27 и п.29 ст.1 ЭК РК размещение отходов - хранение или захоронение отходов производства и потребления, а хранение отходов – складирование отходов в специально установленных местах для последующей утилизации, переработки и (или) удаления.

Определенные вопросы вызывают методы определения размера ущерба, причиненного окружающей среде.

Понятие «ущерб окружающей среде», как вреда, причиненного природной среде и здоровью населения, а также сопряженных с этим вредом убытков однозначно не раскрыто.

Согласно п.42 ст.1 ЭК РК ущерб окружающей среде - загрязнение окружающей среды или изъятие природных ресурсов свыше установленных нормативов, вызвавшее или вызывающее деградацию и истощение природных ресурсов или гибель живых организмов.

Таким образом, факт причинения вреда окружающей среде характеризуется квалифицирующим признаком, а именно – наступившими последствиями в виде деградации естественных экологических систем и истощения природных ресурсов.

Однако, вид и форма деградации конкретных объектов не определены ни законом и ни подзаконными актами, в связи с чем невозможно установить событие причинения вреда и объективно оценить наступившие в результате этого негативные последствия.

Возникающая неопределенность порождает многочисленные споры о том, по каким критериям следует устанавливать факт причинения вреда окружающей среде при решении вопроса о его возмещении, что подтверждается сложившейся судебной практикой.

Требования о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, должны быть мотивированными, содержать ссылки на нормы материального и процессуального права, доказательства прямого действительного ущерба и доказательства причинно-следственной связи между противоправными действиями или бездействием виновного лица и причиненным ущербом.

«Правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды» утвержденные Постановлением Правительства РК от 27.06.2007 г. № 535 (далее -

Правила) не предусматривает представление доказательств факта причинения вреда природному объекту, не устанавливает критерии загрязнения природного объекта, критерии его деградации, которые должны служить основанием для квалификации действий природопользователя и предъявление к нему требований о возмещении причиненного вреда.

Как показывает судебная практика по экологическим спорам, для исчисления размера вреда и предъявления соответствующей претензии не требуется установления самого факта причинения вреда, а достаточно лишь зафиксировать факт нарушения природоохранного законодательства (при чем любого) и уполномоченный орган со ссылкой на вышеуказанные Правила составляет расчет экономической оценки ущерба.

Получается, что согласно Правилам, вред имеет субъективную природу и не связан с деградацией природного объекта, а зависит от величин разрешенных уполномоченным органом загрязняющих веществ, представленных в разрешении на эмиссии.

Таким образом, причинно-следственная связь между совершенным деянием и наступившими последствиями, как правило, не устанавливается, а событие причинения вреда природному объекту зачастую определяется на основании факта привлечения к административной ответственности по результатам экологической проверки.

Соответственно такой подход фактически исключает возможность соблюдения принципов равноправия и состязательности сторон, предусмотренных процессуальным законодательством, поскольку при рассмотрении споров о возмещении вреда окружающей среде истцы всегда оказываются в заведомо преимущественном положении.

При таком положении, Правила практически превращает возмещения вреда, причиненного окружающей среде как источник пополнения бюджета, тем самым государство «материально заинтересовано» в сохранении сложившегося загрязнения окружающей среды и даже его нарастании, что не отвечает Глобальной международной программа «Зеленый мост».

Согласно п.10 ст.495 Налогового Кодекса РК за эмиссии в окружающую среду сверх установленных нормативов ставки платы увеличиваются в десять раз.

Правовая природа указанной нормы однозначно не раскрыто, поскольку, на практике получается, что при нарушении требований экологического законодательства в отношении природопользователя одновременно применяются меры гражданско-правовой ответственности в виде возмещения вреда, причиненного окружающей среде, административная ответственность в виде штрафа и меры, предусмотренные Налоговым Кодексом РК в виде уплаты платы за эмиссии сверх установленных нормативов в десятикратном размере.

Таким образом, одновременно возникают основания для наступления двух видов имущественной ответственности за одно и то же деяние – за эмиссии сверх установленных нормативов.

Следует отметить, что согласно ст.55 НК РК плата за эмиссии в окружающую среду – это обязательные платежи в бюджет.

Следовательно, цель их уплаты не заключается в возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, а эмиссии сверх установленных нормативов – это загрязнения

окружающей среды, влекущим ущерб, соответственно его возмещения.

Согласно п.43 ст.1 ЭК РК эмиссии в окружающую среду – выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления в окружающей среде, вредные физические воздействия, размещение и хранение серы в окружающей среде в открытом виде.

Согласно п.1 и п.3 ст.108 Экологического Кодекса РК экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде, - стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов.

Экономическая оценка ущерба от загрязнения атмосферного воздуха и водных, земельных ресурсов сверх установленных нормативов, а также от размещения отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных, сверх установленных нормативов определяется прямым или косвенным методами согласно правил, утверждаемых Правительством РК.

В соответствии со ст.109 ЭК РК вред от загрязнения окружающей среды определяется по прямому либо по косвенному методу. Прямой метод экономической оценки ущерба состоит в определении фактических затрат, необходимых для восстановления окружающей среды, восполнения деградировавших природных ресурсов и оздоровления живых организмов посредством наиболее эффективных инженерных, организационно-технических и технологических мероприятий.

Согласно п.2 ст.109 Экологического Кодекса РК предусмотрено, что должностными лицами уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в первую очередь рассматривается возможность осуществления мероприятий по восстановлению окружающей среды лицом, нанесшим ущерб окружающей среде. Соответствующие обязательства по проведению мероприятий по восстановлению окружающей среды излагаются в гарантийном письме лица, нанесшего ущерб окружающей среде, с указанием конкретных мероприятий и сроков их проведения. Стоимость мер по ликвидации последствий ущерба определяются по их рыночной стоимости.

На мой взгляд, по замыслу законодателя, прямой метод определение ущерба по стоимости восстановительных мероприятий должен применяться в приоритетном порядке, поскольку это позволяет добиться от предприятий немедленного принятия мер по устранению последствий загрязнения и соответствует одному из основных принципов экологического законодательства - обязательность превентивных мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и нанесения ей ущерба в любых иных формах.

Однако, как свидетельствует практика, зачастую уполномоченные органы т.е территориальные департаменты по экологии и природоохранные прокуроры не выясняют, возможно ли проведение восстановительных мероприятий и сразу предъявляют претензии о возмещении ущерба по косвенному методу, при этом рассматривают плату за негативное воздействие на окружающую среду как источник пополнения бюджета.

Например, к индивидуальному предпринимателю был предъявлен иск о возмещении ущерба окружающей среде, вызванного самовольным снятием плодородный слой почвы с земельного участка вдоль бывших дач на площади 0,328 га, в объеме 984 куб.м. Согласно экономической оценке ущерба, размер причиненного ущерба составил 1 220 160 тенге. В ходе судебного разбирательства было установлено, что ответчик обращался к истцу с гарантийным письмом, где обязался восстановить плодородный слой почвы путем

проведения рекультивацию с указанием конкретных мероприятий и сроков их проведения. Истцом обращение не было рассмотрено.

В ходе рассмотрения указанного дела истцом был поднят вопрос о рыночной стоимости мер по ликвидации последствий ущерба, предусмотренного п.3 ст.109 ЭК РК т.е истец считал, что ответчик обязан рассчитать стоимости мер по ликвидации последствий ущерба и выполнить работу на указанную сумму.

Суд посчитал, что ответчик обязан восстановить ущерб в натуре путем проведения мероприятий, указанных в гарантийном письме, поскольку закон не запрещает восстанавливать ущерб в натуре.

Вместе с тем, полагаю, что указанная норма создает представление, будто, причинитель ущерба обязан восстановить ущерб только после определения рыночной стоимости мер по ликвидации последствий и размер восстановительных мер должны соответствовать этой стоимости.

На мой взгляд, указанная норма предусмотрена для того, чтобы защитить интересы государства по полному восстановлению виновным лицом ущерба, причиненного окружающей среде в случае не выполнения обязательств, принятых ими в гарантийном письме т.е в случае не восстановления причиненного ущерба, суд, по заявлению уполномоченного органа, вправе изменить способ или порядок исполнения решения суда путем взыскания с ответчика рыночной стоимости восстановительных работ.

Наиболее часто встречаются иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением экологического законодательства, и по этим делам возникают проблемные вопросы по применению п.7 ст.117 ЭК РК.

Согласно п.7 ст.117 Экологического Кодекса РК должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль вправе предъявлять в суд иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Республики Казахстан.

До настоящего времени в правоприменительной деятельности практически отсутствовала практика принудительного прекращения и приостановления деятельности организации по мотивам нарушения природоохранного законодательства.

Поэтому судебная практика не всегда однозначно подходит к рассмотрению вышеназванных споров.

Если исходить из буквального смысла п.7 ст.117 ЭК РК ограничение, приостановление или прекращение деятельности организаций может последовать в качестве меры ответственности за нарушение любого требования в области охраны окружающей среды.

На практике департаменты экологии так и трактуют положение указанной нормы, и предъявляют иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности предприятий за любое нарушение требований экологического законодательства.

Между тем, прекращение экологически вредной деятельности предприятия является

видом гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде. При этом ответственность за причинение вреда окружающей среде наступает в случае совершения причинителем вреда экологического правонарушения, то есть виновного, противоправного деяния, нарушающего природоохранительное законодательство и причиняющего вред окружающей природной среде и здоровью человека.

Таким образом, на мой взгляд, основанием для приостановления или прекращения хозяйственной и иной деятельности предприятий может являться лишь одно обстоятельство: причинение вреда и только при условии его доказанности.

Сама по себе деятельность, осуществляемой юридическим лицом с нарушением экологического законодательства не может являться основанием для приостановления либо прекращения хозяйственной деятельности, поскольку применение указанных санкции в каждом конкретном случае зависит от наличия оснований и условий, предусмотренных статьей 917 ГК РК.

Согласно ст.917 ГК РК вред (имущественный) и (или) неимущественный, причиненный неправомерными действиями (бездействием) имущественным или неимущественным благам и правам граждан и юридических лиц, подлежит возмещению лицом, причинившим вред, в полном объеме. Причинивший вред освобождается от его возмещения, если докажет, что вред причинен не по его вине, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Следовательно, для наступления обязательств по возмещению вреда по основаниям ст.917 ГК требуется необходимость установления классического юридического состава правонарушения т.е условия ответственности: наличие вреда, поскольку лишь при наличии вреда у потерпевшего могут возникнуть основания для его возмещения, противоправность поведения, вина, поскольку причинитель вреда отвечает за свое противоправное поведение; причинная связь т.е наличие причинной связи между действием и наступившим вредом.

Проблемы в законодательстве, не выработанная судебная практика по экологическим спорам создают определенные трудности в работе судей, соответственно подготовка новой редакции нормативного постановления Верховного Суда «О практике применения судами законодательства по спорам в сфере окружающей среды» является своевременной и актуальной.

Судья Специализированного

межрайонного экономического суда

Павлодарской области

У.Н. Рахымгожина