

UDC 34.349.6

ECOLOGICAL SAFETY AND RISKS IN THE SPHERE OF SUBSURFACE USE

E.A. Akopova

akopova-elen-25@list.ru

Kazakh National university named after al-Farabi, Almaty, Kazakhstan

Key words: environmental risks, subsurface use, ecological code, normative legal acts of subsurface use, production, ecological tasks.

Abstract. The article considers the environmental risks in the subsurface use and their reflection in the legislation. It is defined that all variety of the risks connected with environment is described within the uniform term - environmental risks. It is accepted to understand beforehand estimated probability and degree of danger of emergence as an environmental risk at this or that anthropogenous intervention in environment of such violations which can be adverse for further functioning and existence of ecological systems as directly in a zone of anthropogenous influence, and beyond its limits. There is brief analysis of a number of existing problems that hinder the process of identification and evaluation of environmental risks in the subsurface use, elimination of harmful effects without significant financial cost, the formation of clear and fair relationship between user of nature and the public authorities. The science about risk was created in the last quarter of the last century and it, certainly, will be one of leaders this century. And the reason of it that the mankind faced big problems in the sphere of environmental protection, owing large-scale development of the industry, excessive impact of anthropogenous activity on natural objects, considerable deterioration of a condition of the surrounding us environment. There are special environmental requirements to subsurface users, since practically all operations for subsurface use are environmentally dangerous economic activities. Separate standards of the existing ecological legislation do not carry out the socially useful purpose, create unfairly high administrative barriers to business and possess high corruptogenic potential. Works carried out in the sphere of subsurface use make essential impact on environment. On the basis of the conducted research by the author the complete definition of the term of an environmental risk is given, its main characteristics and structural elements are formulated, directly in a zone of anthropogenous influence, and beyond its limits.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И РИСКИ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Э.А. Акопова

akopova-elen-25@list.ru

Казахский Национальный университет им. аль-Фараби, г. Алматы

Ключевые слова: экологические риски, недропользование, экологический кодекс, нормативно-правовые акты недропользования, добыча, экологические задачи.

Аннотация. В статье рассматриваются экологические риски в сфере недропользования, их отражение в законодательстве. Определено, что все многообразие рисков, связанных с окружающей средой описывается в рамках единого термина - экологические риски. Под экологическим риском принято понимать заблаговременно оцениваемые вероятность и степень опасности возникновения при том или ином антропогенном вмешательстве в природную среду таких нарушений, которые могут быть неблагоприятны для дальнейшего функционирования и существования экологических систем как непосредственно в зоне антропогенного воздействия, так и за ее пределами. Кратко проанализированы ряд существующих проблем, которые мешают процессу определения и оценке экологических рисков в сфере недропользования, устранению вредных последствий без значительных финансовых затрат, формированию понятных и справедливых взаимоотношений между природопользователями и уполномоченными государственными органами. Наука о риске сформировалась в последней четверти прошлого века и она, безусловно, будет

одной из ведущих в нынешнем столетии. И причина этого в том, что человечество столкнулось с большими проблемами в сфере охраны окружающей среды, вследствие масштабного развития индустрии, чрезмерного воздействия антропогенной деятельности на природные объекты, значительного ухудшения качества состояния окружающей нас природной среды. К недропользователям предъявляются особые экологические требования, поскольку практически все операции по недропользованию являются экологически опасными видами хозяйственной деятельности. Отдельные нормы действующего экологического законодательства не выполняют общественно-полезной цели, создают неоправданно высокие административные барьеры для предпринимательства и обладают высоким коррупциогенным потенциалом. Работы проводимые в сфере недропользования оказывают существенное воздействие на окружающую среду. На основе проведенного исследования автором даётся полное определение термина экологического риска, формулируются его основные характеристики и структурные элементы.

Вопросы обеспечения экологической безопасности являются наиважнейшими в любой стране мира, поскольку от уровня ее состояния зависит благополучие государства и общества.

Необходимым элементом процесса обеспечения экологической безопасности в стране является определение и управление экологическими рисками в сфере недропользования. Этой теме и будут посвящены последующие мои мысли. На бизнес-структуры были возложены функции хозяйственного ведения, инвестирования, производства геолого-разведочных работ (ГРП), разработки месторождений и др.

Частному сектору переданы права на пользование недрами и распоряжение минерально-сырьевыми ресурсами (МСР). При этом государство передало бизнес-структурам не только право пользования недрами, но и основную часть рисков, оставив за собой право распоряжаться недрами. В настоящее время распределенный фонд недр практически весь закреплен за частным сектором.

Вполне естественно, что с формированием новой системы недропользования начали образовываться и новые модели снижения рисков недропользования: правовые; контрольно-надзорные; административные; информационные и др.

Итак, частный сектор, как деловой партнер государства, получил административно-хозяйственную свободу на объектах недропользования, являющихся собственностью государства, а также право присвоения прибыли в качестве компенсации за повышенные риски. Государство оставило за собой регулирующие и контрольные функции, в частности по установлению условий пользования недрами и контролю за их исполнением недропользователями [2].

Надо признать, процесс передачи бизнесу части функций государства в сфере недропользования в России проходит крайне противоречиво, непоследовательно, с издержками и повышенными рисками как для бизнеса, так и для общества.

Поэтому представляет интерес анализ деятельности института государственного контроля в России по повышению конкурентоспособности и снижению рисков в сфере недропользования.

Понятие риск следует рассматривать как вероятность наступления событий, в результате которых возможны непредвиденные потери дохода, имущества, денежных средств и т.п. Следовательно риски наступают при влиянии каких-либо факторов (событий).

Из многочисленного количественного ряда действующих факторов риска в недропользовании предлагаются к рассмотрению те из них, которые на мой взгляд определяют состояние недропользования и могут изменять свое влияние в зависимости от состояния контрольно-надзорной деятельности. К таким факторам риска можно отнести: 1) правовое обеспечение недропользования; 2) государственную систему лицензирования; 3) условия пользования недрами.

Сфера недропользования является одной из отраслей экономики, где существует высокая степень экологических рисков, особенно при разработке месторождений углеводородного сырья на шельфе Каспийского моря.

Если говорить о компаниях инвесторах, которые в настоящее время хотят прийти в Казахстан с целью разработки недр путем приобретения права недропользования от государства или путем приобретения доли участия у другого недропользователя, то им необходимо, в первую очередь, провести «Экологический Due Diligence», чтобы в максимальной степени минимизировать затраты по экологическим платежам - обязательным и по так называемым «штрафным».

Экологический Due Diligence направлен на выявление: обязательных экологических требований к конкретному виду операций по недропользованию; экологических нарушений

допущенных прежним недропользователем; объемов осуществляемых эмиссий в окружающую среду; размера платежей за природопользование; экологического «статуса» региона/территории, в котором планируется осуществлять операции по недропользованию. Здесь уместно привести пример из российской действительности.

Так, например, пару лет назад экологи России и Всемирный фонд дикой природы (WWF) очень жестко выступили против планов компаний Бритиш Петролеум и Роснефть по нефтедобыче в Карском море, поскольку, по их мнению, эта деятельность нефтяных компаний угрожает особо охраняемым природным территориям региона, в частности, природному национальному парку «Русская Арктика».

Компетентные органы России по вопросам недропользования выдали этим компаниям лицензию без учета особого статуса этого региона. Такая ситуация возникла именно из-за того, что названные нефтяные компании не провели экологический Due Diligence.

В России в отличие от Казахстана функции управления в области недропользования сейчас осуществляет несколько федеральных органов, ни один из которых в целом не отвечает за развитие отрасли. Такого положения нет ни в одном горнодобывающем государстве за рубежом. Обычно они сосредоточены в одном ведомстве [3].

В этом направлении представляется интересным опыт Норвегии, где создано Министерство государственного интереса в недропользовании не только для координации и управления мощными государственными корпорациями в виде публичных хозяйствующих корпораций, но и координации действий в отношении частных горнодобывающих компаний. Почти в каждой нефтедобывающей стране за рубежом такие корпорации созданы.

Однако главной причиной неэффективности законодательства является неурегулированность многих основных отношений недропользования, отсутствие необходимых законодательных актов, а в целом ряде случаев и отсутствие концепции развития отдельных, даже важных отношений и нормативных актов, обеспечивающих порядок и процедуру применения законодательства о недрах. Особенно это касается законодательной базы в области добычи нефти и газа.

Правовое регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды позволяют субъектам этих отношений своевременно определять экологические риски и управлять ими в целях предотвращения нежелательных для природной среды последствий [6].

В сфере регулирования экологических отношений в Казахстане множество проблем, связанных с отсутствием простых правил взаимодействия государственных уполномоченных органов и природопользователей по обеспечению устойчивой модели производства и потребления, противоречивостью положений нормативных правовых актов, отсутствием единообразной, объективной и справедливой правоприменительной практики, в том числе судебной.

Хотелось бы обратить внимание на ряд существующих проблем, которые мешают процессу определения и оценки экологических рисков, устранению вредных последствий без значительных финансовых затрат, формированию понятных и справедливых взаимоотношений между природопользователями и уполномоченными государственными органами. Эти проблемы следующие:

«тройная система» ответственности природопользователя, которая наступает за одно нарушение экологических требований;

отсутствие унифицированной терминологии в экологическом, налоговом, административном законодательстве, например, отсутствие четких законодательных разграничений понятий «лимиты» и «нормативы»;

отсутствие систематизированных методик расчета образования вредных веществ, технических регламентов, санитарных норм и правил, экологических нормативов и прочих необходимых технических документов;

чрезмерное администрирование процесса выдачи Экологических разрешений, отсутствие гибких правил в этом процессе;

несовершенные правила приостановления действия Экологических разрешений;

наличие чрезмерно высокой роли неквалифицированной, практически «уличной» общественности в принятии решений по важным экологическим вопросам;

отсутствие правил признания обоснованными вынужденных эмиссий в окружающую среду,

осуществляемых в условиях крайней необходимости;

отсутствие справедливых правил расчета ущерба, причиненного окружающей среде;

отсутствие экономических механизмов стимулирования деятельности природопользователей;

отсутствие четкой системы контроля и надзора за деятельностью природопользователей, учитывающие рыночные условия и специфику деятельности природопользователей.

Поэтому, несмотря на все прогрессивные идеи существующего экологического законодательства, практика выявила определенные его пробелы и противоречия.

Существующая система регулирования вопросов охраны окружающей среды подвергается справедливой критике со стороны специалистов и иностранных обозревателей, которые отмечают, что казахстанский закон и практика его применения имеют целью наказать природопользователя, но не восстановить и сохранить окружающую среду.

В силу этого наличие ясной, справедливой и рациональной системы экологического законодательства - важный шаг на пути реализации государственной экологической политики, основывающейся на Конституции. Именно эффективное государственное регулирование должно обеспечить направление денежных средств на мероприятия по восстановлению и улучшению экологической ситуации в стране.

Осознание природопользователем, что риск есть мера опасности - важнейший шаг на пути решения проблем управления ситуацией, когда имеются потенциальные факторы, способные неблагоприятно воздействовать на человека и окружающую среду. Моделирование возможных экологических ситуаций и связанных с ними рисков является важнейшим методом получения информации. Любой субъект недропользования - это чрезвычайно сложное образование, обладающее множеством свойств [5].

Между тем уполномоченные органы по вопросам охраны окружающей среды, моделируя деятельность недропользователя, акцентирует внимание только на последнее свойство из перечисленных, упрощая объект, рассматривая его только как источник неблагоприятных экологических эффектов и как «денежный мешок», откуда можно пополнять государственный бюджет.

Такое упрощенное представление о деятельности компаний, разрабатывающих недра, часто приводит экологов к конфликтам с недропользователями, разрешение которых, к сожалению, на сегодняшний день, основывается на ошибочной правоприменительной практике, исключающей такие важные принципы правоотношений, как законность, справедливость, объективность, презумпция невиновности природопользователя.

Сложившуюся ситуацию в сфере экологических отношений в этом секторе экономики, возможно, решить только путем реформирования экологического законодательства, исключения бюрократических процедур получения различных экологических разрешающих документов, снижения коррупционности этих отношений.

Анализ зарубежного законодательства показывает, что в последние десятилетия экологическое законодательство зарубежных стран существенно изменилось, приспосабливаясь к новым реалиям. Этот процесс показывает, что в большинстве зарубежных стран сохраняется принцип государственной собственности на недра. Сохраняется и укрепляется функция государственного управления недропользованием, особенно в ФРГ, Франции, в целом в странах Европейского сообщества.

Более детально должны быть урегулированы отношения в области экологической безопасности недропользования, уточнены в соответствии с современными требованиями отношения по государственному надзору и контролю за использованием и охраной недр.

Чтобы достигнуть устойчивого роста, соотносимого с потребностями и границами возможностей природы, мы должны обеспечить связь между экологической и экономической политикой на всех правительственных уровнях и во всех секторах экономики. Законодатели мучительно ищут средства для улучшения экологической безопасности в стране, и особенно при причинении ущерба природе недропользованием.

В зарубежных странах накоплен значительный опыт по стимулированию рационального природопользования и охраны природы. Государственное регулирование состояния среды становится элементом постоянного воздействия на экономическую деятельность и техническое

развитие практически всех производственных отраслей. Действия государства в значительной мере облегчают частному бизнесу приспособление к возрастающим расходам по охране окружающей среды. Практикуются различные экономические рычаги, в частности налоговые льготы, ссуды на покрытие природоохранных затрат, субсидии на проведение природоохранных мероприятий, политика ускоренной амортизации природоохранного оборудования. В Японии наряду с установлением экологических стандартов и нормативов, административным регулированием качества окружающей среды применяются временные налоговые и амортизационные льготы для стимулирования установки очистных сооружений.

Положительный опыт стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, накопленный за рубежом, может быть использован в практике нашей страны для совершенствования экономического механизма рационального природопользования.

В заключение хотелось бы отметить, что процесс определения, анализа и оценки экологических рисков в сфере недропользования во многом зависит от существующей системы экологического контроля, мониторинга и надзора.

Выше уже отмечалось, что действующее экологическое законодательство содержит определенные экологические требования к видам хозяйственной деятельности, в том числе к недропользованию, а также содержит правила осуществления природопользования, в частности, для производства эмиссий вредных веществ в окружающую среду.

Между тем описанные выше проблемы несовершенства экологического законодательства и отсутствие единообразной правоприменительной практики требуют поиска новых путей для определения и оценки экологических рисков.

Думаю, что здесь не следует вновь изобретать свой казахстанский «велосипед», а надо обратиться к положительной зарубежной практике по обнаружению, идентификации, оценке и управлению экологическими рисками в сфере недропользования.

В соответствии с этим документом, основой работы по определению и оценке экологических рисков в сфере недропользования является создание надежной и постоянно пополняемой информационной базы, которая состоит из: Регистра экологических эффектов; Регистра источников экологических рисков в сфере недропользования; Определения опасности экологических рисков в сфере недропользования; Определения ранга экологических рисков в сфере недропользования.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.)
- [2] Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2013 г.)
- [3] Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 07.05.2013) "О недрах"
- [4] Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями по состоянию на 03.07.2013 г.)
- [5] Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2013 г.)
- [6] Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года № 175-III «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2013 г.)
- [7] Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года)

REFERENCES

- [1] Konstitutsiya Respubliki Kazahstan (prinyata na respublikanskom referendumе 30 avgusta 1995 goda) (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 02.02.2011 g.)
- [2] Kodeks Respubliki Kazahstan ot 9 yanvarya 2007 goda # 212-III «Ekologicheskiy kodeks Respubliki Kazahstan» (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 03.07.2013 g.)
- [3] Zakon RF ot 21.02.1992 N 2395-1 (red. ot 07.05.2013) "O nedrah"
- [4] Zakon Respubliki Kazahstan ot 6 yanvarya 2012 goda # 527-IV «O natsionalnoy bezopasnosti Respubliki Kazahstan» (s izmeneniyami po sostoyaniyu na 03.07.2013 g.)
- [5] Zakon Respubliki Kazahstan ot 24 iyunya 2010 goda # 291-IV «O nedrah i nedropolzovanii» (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 04.07.2013 g.)
- [6] Zakon Respubliki Kazahstan ot 7 iyulya 2006 goda # 175-III «Ob osobo ohranyaemyih prirodnyih territoriyah» (s

izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 03.07.2013 g.)

[7] Deklaratsiya po okruzhayushey srede i razvitiyu (Rio-de-Zhaneyro, 14 iyunya 1992 goda)

ЖЕР ҚОЙНАУЫН ПАЙДАЛАНУ САЛАСЫНДАҒЫ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ ҚАУІПСІЗДІК ЖӘНЕ ТӘУЕКЕЛ

Э.А.Акопова

әл-Фараби атындағы ҚазҰУ Алматы қ., akopova-elen-25@list.ru

Тірек сөздер: экологиялық тәуекелдер, жер қойнауын пайдалану, экологиялық кодекс, жер қойнауын пайдаланудың нормативті-құқықтық актілері, өндіріс, экологиялық тапсырмалар.

Аннотация. Мақалада жер қойнауын пайдаланушылар саласындағы экологиялық тәуекелдер мен олардың заңнамадағы көрінісі қарастырылған. Қоршаған орта шегіндегі алуантүрлік қауіп – біртұтас экологиялық тәуекел болып саналады. Экологиялық тәуекелдер астарында, қоршаған ортаға антропоген араласуымен ілгері бағаланған қауіп дәрежесі, болашақта экологиялық жүйеге тек антропогендік зонасына ғана емес, әрі оның шектеріне кері әсерін тигізеді деп есептеледі. Жер қойнауын пайдаланушылар саласындағы экологиялық тәуекелдерді анықтау мен бағалауға кедергі болатын маңызды проблемалардың қатары, маңызды қаржылық шығындарсыз зардаптарды жою, табиғатты пайдаланушылар мен уәкілетті мемлекеттік орган арасындағы түсінікті және әділетті қарым-қатынастардың қалыптасуы туралы қысқа түрде талданған. Тәуекел туралы ғылым өткен ғасырдың төртінші ширегінде қалыптасып, осы ғасырдың өзекті мәселесі болуда. Индустрияның қарқынды дамуы, табиғи объектілерге антропогендік қызметтің араласуы, қоршаған орта жағдайының нашарлауы себебінен адамзат қоршаған ортаның үлкен мәселелеріне тап болды. Іс жүзінде жер қойнауын пайдаланудың барлық операциялары шаруашылық қызмет түрінің экологиялық қауіптісі болғандықтан, жер қойнауын пайдаланушыларға ерекше экологиялық талаптар қойылады. Экологиялық заңнаманың жекелеген нормалары қоғамдық-пайдалы мақсат атқармайды, кәсіпкерлерге үлкен әкімшілік кедергілер тударып, жоғары коррупциялық жағдайға әкеледі. Жер қойнауларым саласындағы жұмыс жүйесі қоршаған ортаға байыпты әсерін тигізеді. Өткізілген зерттеу жұмысы бойынша, автор экологиялық қауіп терминінің толық ұйғарымын, оның негізгі сипаттамасы мен құрылымын айтып өтті.

Сведения об авторе

Акопова Э.А.

магистр юридических наук, докторант РНД 1 курса, преподаватель кафедры Таможенного, финансового и экологического права КазНУ им. Аль-Фараби, г.Алматы, РК, mail : akopova-elen-25@list.ru,