

Ж.Ю. САЙЛИБАЕВА

## НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ НОВОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОДЕКСА

Экологический Кодекс ввел в законодательство о недрах немало важных новаций. Мы переходим на международную терминологию: будем использовать понятия "эмиссия" и "производственный экологический контроль". У нас появляется возможность разработки целевых показателей качества окружающей среды, которые будут играть роль региональных экологических нормативов и будут достигаться постепенно, по мере технологического обновления промышленности, реализации природоохранных программ. Будут выдаваться разрешения на эмиссии, а далее – комплексные природоохранные разрешения, где будет сделан упор на обновление технологий. Предстоят перемены в эколого-экономическом механизме. С ратификацией Киотского протокола будет задействован предусмотренный в кодексе механизм снижения выбросов парниковых газов.

Одной из существенных новаций является экологический аудит. Этот механизм управления окружающей средой получил развитие в экономически развитых странах, таких как США, Канада, Великобритания, Германия, Нидерланды и другие в 70-е годы. Применение аудиторских проверок в области охраны окружающей среды началось в США главным образом химическими компаниями в целях подтверждения соблюдения ужесточенных нормативов по охране окружающей среды. В это же время экологический аудит стал развиваться как отрасль предпринимательской деятельности экологической индустрии. В течение последних 10 лет в этих странах разработаны концепции экологического аудита, принятые национальные стандарты и нормативные правовые акты в области экологического аудита. Основные принципы и положения экологического аудита закреплены в Руководстве Европейского союза по экологическому менеджменту и экологическому аудиту № 1836/93 (EMAS), принятом в 1993 г. С 1996 г. действуют международные стандарты ISO серии 14000-14010, 14011, 14012, определяющие общие

принципы и процедуры экологического аудита, руководство по его проведению.

Экологическому аудиту целиком посвящена Глава 9 ЭК РК. С введением в действие ЭК РК четко определяются:

- понятие экологического аудита;
- виды экологического аудита и основания для его проведения;
- порядок проведения экологического аудита и вынесения решения о проведении обязательного экологического аудита
- особенности проведения обязательного экологического аудита
- требования к экологическим аудиторским отчетам
- порядок рассмотрения отчета обязательного экологического аудита
- права и обязанности экологических аудиторов, экологических аудиторских организаций и аудируемых субъектов.

Еще одна серьезная новация – требования мониторинга окружающей среды. В настоящее время в Казахстане мониторинг состояния окружающей среды и природных ресурсов осуществляют:

- Республиканское государственное предприятие "Казгидромет" Министерства охраны окружающей среды;
- Комитет по водным ресурсам, Комитет лесного и охотничьего хозяйства и Комитет рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства;
- Комитет геологии и недропользования Министерства энергетики и минеральных ресурсов;
- Агентство по управлению земельными ресурсами;
- Республиканская санитарно-эпидемиологическая станция и Министерство здравоохранения;
- Министерство по чрезвычайным ситуациям;
- хозяйствующие субъекты (недропользователи).

Концепцией экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы

предусмотрено принятие мер по созданию Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов на основе природных ресурсов геоинформационных систем.

Основные принципы, на которых должны базироваться организация и функционирование ЕГСМ ОС и ПР, включают:

- системность исследований, то есть тесную взаимосвязь таких блоков мониторинга как наблюдения, оценка и прогноз, выработка управленческих решений. Функционирование и развитие их взаимообусловлено;

- "преемственность", то есть необходимость в максимальной степени использовать исторически сложившиеся системы наблюдений за состоянием окружающей среды и природных ресурсов, а при обосновании и разработке систем мониторинга использовать всю сумму знаний, полученных при исследованиях природных и техногенных объектов;

- комплексность мониторинговых исследований, как на уровне разработки и реализации программ наблюдений, оценки и прогноза состояния окружающей среды и природных ресурсов, так и на уровне организации и выполнения отдельных работ и их элементов;

- достоверность и сопоставимость получаемой информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, основанные на применении единой системы координат и высот, единиц измерения, комплекса интегральных показателей, классификаторов, стандартных форматов данных;

- единое информационное пространство на базе создания единой автоматизированной информационной системы мониторинга, программные средства которой должны позволять осуществлять накопление, обработку и хранение информации на единой методической основе, обеспечивать обмен информацией между различными уровнями, а также банками данных других природных сред в стандартизированном виде;

- открытость и динамичный характер систем мониторинга, предусматривающие возможность вовлечения в свою сферу новых пользователей, новых территорий,

источников воздействия и загрязнения, расширения видов наблюдений, а также круга задач, решаемых при оценке и прогнозе состояния природной среды;

- единство нормативно-правовой, методической и технической базы, метрологического обеспечения осуществления мониторинга.

Для эффективного решения задачи устойчивого развития и поддержания соответствующего качества окружающей среды необходимо включение в систему всех объектов изучения и видов мониторинга:

- объекты окружающей среды: вода, воздух, озоновый слой земли, почва, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии;

- источники антропогенного воздействия; природные ресурсы; факторы воздействия среды обитания; экосистемы и геосистемы;

- отклики экосистем и здоровья населения на изменение состояния окружающей среды.

Для наблюдения за указанными выше объектами применяются следующие виды мониторинга:

- гидрометеорологический мониторинг; санитарно-эпидемиологический мониторинг; мониторинг состояния атмосферного воздуха; мониторинг состояния водных объектов (в т.ч. Каспийского и Аральского морей, оз. Балхаш, трансграничных водотоков и водоемов);

- мониторинг состояния почв и использования земель;

- радиационный мониторинг;

- мониторинг особо охраняемых территорий; мониторинг опасных природных процессов и явлений; озоновый мониторинг; фоновый мониторинг;

- мониторинг растительного и животного мира; мониторинг экосистем; мониторинг трансграничных загрязнений; мониторинг источников загрязнений; мониторинг твердых и бытовых отходов;

- мониторинг недр (в т.ч. эндогенных и экзогенных геологических процессов, месторождений полезных ископаемых, подземных вод, объектов недропользования, не связанных с добычей полезных ископаемых);

- мониторинг недропользования, включающий необходимые сведения о выполнении недропользователями мер по охране окружающей среды и природных ресурсов в рамках контрактов на недропользование);

- национальные подсистемы глобальных и межгосударственных систем мониторинга, в том числе НСКМ (Национальная система космического мониторинга), включающая: раннее предупреждение опасных метеорологических явлений; мониторинг нефтяных пятен на акватории Каспийского моря; мониторинг промышленных агломераций и урбанизированных территорий; мониторинг радиационно-опасных объектов; мониторинга ледников; мониторинг открытых разработок твердых полезных ископаемых<sup>1</sup>.

Очевидно, что в перспективе именно результаты мониторинга станут основной информационной базой для принятия управлеченческих решений в сфере недропользования, и, соответственно, одним из главных оснований применения юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах.

В настоящее время право недропользования может быть приобретено на первичном рынке от государства путем предоставления, на вторичном рынке – посредством передачи или универсального правопреемства при реорганизации юридического лица (ст. 12-16 Закона о недрах и недропользовании). Независимо от того, приобретается ли право недропользования на первичном или вторичном рынке, в процессе предоставления и передачи участвуют компетентные и уполномоченные органы государства.

Это ставит участников гражданского оборота при приобретении права недропользования в зависимость от решений, принимаемых определенными должностными лицами и иными государственными служащими, в том числе в тех случаях, когда решения принимаются комиссионно. Несовершенство правового

регулирования процедуры предоставления или передачи права недропользования создают условия для субъективизма, волонтаризма, коррупции и других злоупотреблений со стороны государственных служащих<sup>2</sup>.

Рассматриваемая сфера специфична также тем, что, в отличие от правоотношений, возникающих при приватизации государственного имущества, с момента предоставления права недропользование только начинаются обязательственные правоотношения с государством. В любой момент по основаниям, предусмотренным законодательными актами и договором, отношения с недропользованием могут быть прекращены путем расторжения контракта, отзыва лицензии и т.д. На этой стадии судьба контрактов также может быть поставлена в зависимость решения должностных лиц и иных государственных служащих. Продление контрактов также осуществляется компетентными органами.

В этой связи одной из проблем правового регулирования отношений в сфере недропользования является соотношений норм специального законодательства о недропользовании и норм гражданского законодательства, в частности, норм, регулирующих вещные и обязательственные правоотношения. В соответствии с п. 3 ст. 4 Закона о недрах и недропользовании гражданско-правовые отношения, связанные с правом недропользования, регулируются нормами гражданского законодательства, если они не урегулированы нормами данного Закона.

Таким образом, нормы гражданского законодательства в рассматриваемой сфере применяются субсидиарно, в части, не урегулированной законодательством о недропользовании. В связи с тем, что нормы законодательства о недропользовании, регулирующие обязательственные отношения, содержат по ряду вопросов существенные отличия в сравнении с нормами гражданского законодательства, регулирующего аналогичные

<sup>1</sup> Концепция единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов (цели, задачи, требования, направления развития). (проект) - Астана: Министерство охраны окружающей среды РК, 2005 г. - 17 с.

<sup>2</sup> Ильясова К.М Анализ законодательных актов Республики Казахстан по вопросам правового регулирования отношений по недропользованию на предмет их коррупционности // Дискуссионный клуб "POLYTON" имени Нурбулата Масанова 21.06.2006 <http://www.club.kz/index.php?lang=ru&mod=analytics&submod=analyze&article=359>

взаимоотношения, при субсидиарном применении норм гражданского законодательства могут возникнуть сложности с допустимостью применения тех или иных норм. Например, в соответствии со ст.ст. 402-404 ГК РК, если нет соглашения сторон, под расторжением договора подразумевается только судебная процедура. Односторонний же отказ же от исполнения договора – это внесудебная процедура и допускается по основаниям, предусмотренным ГК РК, иными законодательными актами или соглашением сторон.

В ст. 45-2 Закона о недрах установлены основания для расторжения контракта компетентным органом в одностороннем порядке. Из формулировки статьи, таким образом, вытекает, что, в отличие от ГК РК, в сфере недропользования допускается одностороннее расторжение договора во внеудебном порядке. Вместо отказа от исполнения договора в сфере недропользования при банкротстве недропользователя компетентный орган в одностороннем порядке расторгает договор. В то же время в Законе о недрах и недропользовании нет специальных норм, в соответствии с которыми недропользователь вправе требовать расторжения контракта или отказаться от его исполнения.

В этой связи расторжение контракта или отказ от его исполнения по инициативе недропользователя должно регулироваться ГК РК. Если в контракте на недропользование не предусмотрены для недропользователя дополнительные основания для отказа от исполнения контракта, недропользователь может отказаться от исполнения договора по основаниям, предусмотренным в ст. 404 ГК РК. Из трех оснований, предусмотренных в п. 2 ст. 404 ГК РК, недропользователь может воспользоваться только подпунктом 1 (невозможность исполнения обязательства).

Однако при наступлении обстоятельств для отказа от исполнения договора со стороны недропользователя по данному основанию, могут возникнуть проблемы с осуществлением права, поскольку нет полной ясности при установлении соотношения между нормами Закона о недрах и недропользовании и ГК РК по вопросу о прекращении обязательства по инициативе

недропользователя. Такие отличия в механизме прекращения правоотношений в сфере недропользования в зависимости от того, кто инициирует прекращение контракта (государство или недропользователь), нельзя признать обоснованными.

### Резюме

Аталған мақала жаңа экологиялық кодекстің кейір мәселелеріне арналған. Экологиялық аудит және мониторинг мәселелері бойынша жан-жакты қаралған.

### Summary

In clause attempt of generalizing and ordering of the reasons of originating of offences in sphere of production activity of minerals on results of work, under the analysis of their objective preconditions and conditions is made.