

Жатканбаева А.Е.

д.ю.н., доцент заведующая кафедрой Таможенного, финансового
и экологического права КазНУ им. аль-Фараби

Алибаева Г.А.

д.ю.н., профессор, проректор Евразийской юридической
академии им. Д.А. Кунаева

Анализ правомерности санкции ст. 328 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан

В статье проведен анализ отдельной нормы кодекса Республики Казахстан об административной ответственности о нарушении норм выбросов в окружающую среду. Анализ нормы показал, что она зачастую используется правоприменителем незаконно. Предлагается исключить данную норму из КоАП и узаконить плату недропользователей за превышение лимита выбросов, что является правильным и реализует принцип платности использования природных ресурсов.

Ключевые слова: административная ответственность, природопользование, принципы природопользования, выбросы в окружающую среду, административное нарушение

Жатканбаева А.Е., Алибаева Г.А.

Қазақстан Республикасының әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы Кодексінің 328 бабының санкцияларының орындылығын талдау

Мақалада Қазақстан Республикасы кодекстегі қоршаған ортаға шығарындыларды төгу нормаларының бұзылуына байланысты әкімшілік жауапкершіліктің жеке нормаларына талдау жүргізілген. Талдау нормалары құқық қолданушының заңсыз жиі қолдануын көрсетті. Бұл норманы ӘҚБтК-тен алып тастау және жер қойнауын пайдалану шығарындыларының лимитінен асып кетуіне байланысты төлемдерді заңдастыру ұсынылады, ал бұл табиғи ресурстарды ақылы пайдалану принципін іске асырады және заңды болып табылады.

Түйін сөздер: әкімшілік жауапкершілік, экологиялық менеджмент, экологиялық менеджмент принциптері, экологиялық шығарындыларды, әкімшілік құқық бұзушылық

Zhatkanbaeva A.E., Alibaeva G.A.

An analysis of the legality of the sanction of Art. 328 of the Administrative Code of the Republic of Kazakhstan

The article analyzes the separate provisions of the Code of the Republic of Kazakhstan on administrative responsibility for violation of emission standards in the environment. norm analysis showed that it is often used illegally enforcer. It is proposed that this provision of the Code of Administrative Offences and to legitimize the subsoil fee for exceeding emission limits, what is right and implements the principle of payment for the use of natural resources.

Keywords: administrative responsibility, environmental management, environmental management principles, environmental emissions, an administrative violation

КоАП РК принятый 5 июня 2014 года и вступивший в силу 1 января 2015 года уже вызывает ценный ряд нареканий, как со стороны теоретиков, так и со стороны практиков.

Начинается критическое осмысление и концептуальное уточнение норм КоАП РК видов, характеристик, пределов и сфер применения административных санкций. Следует отметить, что разработчики норм особенной части КоАП РК придерживались старой схемы систематизации, разделяя их по объекту правонарушения. Одним из объектов является законодательство об охране окружающей среды, использования природных ресурсов, составы административных правонарушений которых предусмотрены Главой 21 КоАП РК. Они охватывают весь спектр общественных отношений в области экологического законодательства и законодательства о природопользовании Казахстана.

Если начинать анализ кодифицированного законодательства об административной ответственности, то Глава 8 об административных правонарушениях была уже в КоАП КазССР 1984 года, но при этом не была самостоятельной, так как объединяла правонарушения в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов, охраны памятников истории и культуры и состояла из 70 норм.

На базе этих норм, в КоАП РК 2001 года была введена уже самостоятельная глава – Глава 19, которая так и называлась - «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов». Следует отметить, что даже поверхностный сопоставительный анализ гипотез и диспозиции норм КоАП 2001 года с нормами 1984 года, показывает, что законодатель серьезно продвинулся в детализации и конкретизации составов правонарушений. Seriously расширился состав таких правонарушений, также как и серьезно возросли штрафные санкции.

Глава 19 Кодекса 2001 года постоянно подвергалась корректировкам, изменениям и дополнениям. Практически в каждую статью предыдущего кодекса неоднократно вносились изменения и дополнения, расширялся объем отношений, что во многом было связано с изменениями самого экологического законодательства и принятием Экологического Кодекса РК 9 января 2007 года.

Новый Кодекс об административных правонарушениях РК 2014 года, перенимая традиционную структуру, также сохранил специальную Главу 21 под тем же названием, которая содержит уже 75 составов правонарушений в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов.

Особый интерес в данной Главе, представляет статья 328 «Превышение нормативов эмиссий в окружающую среду, установленных в экологическом разрешении, либо отсутствие экологического разрешения». Состав административного правонарушения о превышение нормативов эмиссий в окружающую среду, установленных в экологическом разрешении, либо отсутствие экологического разрешения присутствовал в КоАПах и 1984 и 1991 и 2014 года, лишь с внесением изменений связанных с внедрением новой терминологии.

Статья 328 КоАП РК звучит в следующей трактовке: «Превышение нормативов эмиссий в окружающую среду, установленных в проектной документации и (или) экологическом разрешении, либо отсутствие экологического разрешения, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, влекут штраф на физических лиц в размере десяти, на субъектов малого предпринимательства - в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства - в размере пятидесяти месячных расчетных показателей, на субъектов крупного предпринимательства - в размере одной тысячи процентов ставки платы за эмиссии в окружающую среду за превышенный объем эмиссий».

Если с первой частью нормы все в порядке и законодательство предусматривает ответственность за превышение пределов правомерного вреда (объективно вынужденного), а именно за превышение эмиссии в окружающую среду. То вторая часть, а именно санкции вызывают определенное недопонимание, связанное, в первую очередь, с ее законностью.

Данная проблема неоднократно поднималась и учеными и практиками. Все они согласны с тем, что такой подход законодателя не правилен и кроме того, он незаконен.

В санкции ст. 328 КоАП РК предусмотрено наложение лишь одного вида административного взыскания – штрафа. В соответствии со ст. 44 под административным

штрафом понимается «денежное взыскание, налагаемое за административное правонарушение в случаях и пределах, предусмотренных в статьях Особенной части настоящего раздела, в размере, соответствующем определенному количеству месячного расчетного показателя, устанавливаемого в соответствии с законом, действующим на момент возбуждения дела об административном правонарушении». Эта же статья предусматривает, что «В случаях, предусмотренных в статьях Особенной части настоящего раздела, размер штрафа выражается в процентах от: суммы нанесенного окружающей среде вреда; суммы неисполненного или исполненного ненадлежащим образом налогового обязательства; суммы неуплаченных (неперечисленных), несвоевременно и (или) неполно уплаченных (перечисленных) социальных отчислений; суммы неперечисленных, несвоевременно и (или) неполно исчисленных, удержанных (начисленных) и (или) уплаченных (перечисленных) обязательных пенсионных взносов и обязательных профессиональных пенсионных взносов; суммы стоимости подакцизных товаров, полученных в результате незаконного предпринимательства; суммы, неучтенной в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан о бухгалтерском учете и финансовой отчетности либо учтенной ненадлежащим образом; суммы сделки (операции), совершенной (проведенной) с нарушением финансового законодательства Республики Казахстан; суммы дохода (выручки), полученного в результате осуществления монополистической деятельности или нарушения законодательства Республики Казахстан об электроэнергетике, о естественных монополиях и регулируемых рынках, законодательства Республики Казахстан, регулирующего деятельность финансового рынка и финансовых организаций; стоимости энергетических ресурсов, использованных сверх утвержденных нормативов за период, в котором произошло правонарушение, но не более чем за один год; суммы незачисленной национальной и иностранной валюты».

Логически вытекает, что применительно к ст. 328 КоАП РК может быть применено одно из этих исключений, а именно штрафа в процентах от суммы нанесенного окружающей среде вреда. Вместе с тем, возникает вопрос о соотношении понятий и терминов «процент от ставки платы за эмиссии в окружающую среду за превышенный объем эмиссий» и «процент от суммы нанесенного окружающей среде вреда», следует проанализировать равны ли эти понятия.

Методика исчисления нанесенного природопользователями вреда всегда успешно использовалась и используется по сей день. Она применяется при исчислении штрафов по таким нормам КоАП РК как Нарушение санитарно-эпидемиологических и экологических требований по охране окружающей среды (Ст.324 КоАП РК), Нарушение требований к обращению с отходами производства и потребления, сбросу сточных вод (Ст. 344 КоАП РК), Нарушение экологических норм и правил при использовании недр и переработке минерального сырья (Ст.347 КоАП РК), Нарушение правил захоронения отходов и других материалов, а также правил консервации и демонтажа на континентальном шельфе Республики Казахстан (Ст.394 КоАП РК). Остальные административные правонарушения наказуемы четкими суммами, измеряемыми в месячных расчетных показателях.

При этом, совершенно непонятной с точки зрения законотворчества и теории права является выборочный подход разработчиков. Но с точки зрения пополнения бюджета, эта позиция вполне объяснима. Так, в письме Налогового комитета Министерства финансов Республики Казахстан

от 25 мая 2009 года № НК-11-22/4906 указано, что Специализированным межрайонным экономическим судом Атырауской области 12 октября 2007 года вынесено решение, оставленное в силе апелляционной и надзорной коллегией Атырауского областного суда, о взыскании с ТОО «Тенгизшевройл» ущерба, причиненного окружающей среде в размере 37 433,4 млн. тенге в доход Атырауского областного бюджета, а 12 февраля 2008 года решением Специализированного межрайонного экономического суда Западно-Казахстанской области, признанным законным судами надзорной инстанции, в доход государства с АОЗТ «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.» взыскана в счет возмещения

ущерб за самовольное загрязнение окружающей среды сумма в размере 1 840,1 млн. тенге. Суммы довольно внушительные. И таких примеров достаточно. Приведенные мною примеры взяты из официальных разъяснений МинФина, в работах практиков приводятся еще более внушительные примеры. Природопользователи пополняют отечественную казну десятками миллионов долларов, что не соотносится с современной инвестиционной политикой. Нельзя забывать и о том, что природопользователь помимо штрафа в соответствии с п.5 ст. 101 Экологического кодекса возмещает ущерба, нанесенного им окружающей среде.

Но пополнение бюджета не есть цель законодательства о юридической ответственности. Закон должен четко устанавливать основания и объемы наказания. На примере же данной статьи видно явное несоответствие норм Особенной и Общей части действующего КоАП РК. Особенная часть предполагает санкции, не предусмотренные ст. 44 Общей части КоАП РК, а именно, Общая часть не предусматривает такого вида штрафа как процент от ставки платы за эмиссии в окружающую среду за превышенный объем эмиссий. То есть, ст. 328 КоАП РК должен предусматривать только определенный процент от суммы нанесенного окружающей среде вреда.

Кроме того, п.2 ст. 44 КоАП также устанавливает максимальные объемы взимаемых штрафов. Так, размер штрафа, налагаемого на субъектов крупного предпринимательства, не может превышать две тысячи месячных расчетных показателей. Приведенные ранее суммы свидетельствуют об обратном. То есть, правоприменители не считают возможным руководствоваться нормами Общей части КоАП, которая по своей сути устанавливает принципиальные основы содержания и применения Особенной части КоАП РК.

Такого рода нигилизм не приемлем в деятельности государственных органов высшего, центрального и местного звена. Прибыль не может диктовать условия реализации принципа законности. Хотя, такая же ситуация складывается с реализацией с п. 2 ст. 396 Незаконная передача минеральных и биологических ресурсов континентального шельфа, территориальных вод (моря) и внутренних вод Республики Казахстан, который предполагает в размере двухсот процентов от стоимости незаконно переданных минеральных и биологических ресурсов. То есть штраф, который также не предполагается ст. 44 КоАП РК.

Соответственно, считаем, что новый Кодекс не исправил предыдущих ошибок и тяжба между государством и природопользователями еще не прекратилась. Несоответствие закона своим же принципам не поднимает авторитета Казахстана в глазах иностранных инвесторов, дискредитируя направления современной инвестиционной политики.