

KAZAKHSTAN'S JUDICIAL PRACTICE IN ENVIRONMENTAL DISPUTES

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ЭКОЛОГИЧЕСКИМ СПОРАМ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Olga I. Chentsova, Doctor of Law Managing Partner,
AEQUITAS Law Firm LLP

Violetta M. Kim, Senior Advisor, AEQUITAS Law Firm LLP
Former Judge of the Supreme Court of the Republic
of Kazakhstan

Larissa A. Yemelyanova, Associate, AEQUITAS Law Firm LLP

О.И.Ченцова, к.ю.н., управляющий партнер
ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS»

В.М.Ким В. М., старший консультант ТОО «Юридическая
фирма «AEQUITAS», судья Верховного суда Республики
Казахстан в отставке

Л.А.Емельянова,
юрист ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS»

On 30 May 2013, Astana was hosting Environmental Forum where nature users presented a Conception to amend the environmental legislation and other regulatory legal acts addressing the issues of special nature use, environmental charges, environmental permit obtainment procedure and calculation of environmental damage resulting from environmental pollution.

The Conception is designed to eliminate legislative gaps, create an understandable and transparent terminology, improve the existing environmental legislation, develop new regulatory legal acts and establish a uniform law-application practice.

AEQUITAS Law Firm was one of the Environmental Forum organizers and an active developer of the Kazakhstan Environmental Legislation Reform Conception.

The Conception preparation took a large-scale research, analysis of the law-application practice, review of more than 200 judicial acts (judgments, resolutions and rulings) on environmental matters from the available judicial practice materials of law firms and nature users, and information from publicly available sources,

including Bank of Judicial Acts of the Supreme Court and local courts <http://supcourt.kz/rus/acts/> and "Paragraph" Information System.

The judicial acts reviewed were mostly those over the past three years, encompassing certain judicial acts of an earlier period, beginning 2007.

Based on the results of the review and other documents in the framework of the local environmental legislation reform project, AEQUITAS Law Firm prepared a generalization of judicial practice in environmental disputes, a summary of which is provided below.

General Evaluation of Judicial Practice in Environmental Disputes

The analysis shows that the existing law-application practice, including judicial practice in environmental disputes, often contradicts legislation, which has been repeatedly stated by the practicing Kazakhstan lawyers and scholars.

The principal judicial practice shortcomings have been identified in the following cases:

1) for environmental damage recovery;

AEQUITAS Law Firm organized in January 1993 is one of Kazakhstan's leading law firms whose reputation is widely appreciated in the global market of advisory services. For many years AEQUITAS has been one of Kazakhstan's law firms most recommended by the leading international legal guides and publications, including Chambers & Partners, Who's Who Legal, Legal 500, Asia Law Profiles, Best Lawyers and IFLR1000, its partners and associates being most recommended in the M&A, Natural Resources, Banking and Capital Markets and other areas.

AEQUITAS provides a full spectrum of business legal support services and enjoys a high professional reputation amongst its colleagues and clients. The firm's clients are major international and local companies and corporations.

2) challenging the acts of state authorities (acts of inspections, tax notifications, etc.), including those related to environmental damage recovery;

3) for suspension of economic activities; and

4) administrative violation cases.

The cases involving environmental damages are noted to be the most problematic in terms of correct law application.

According to data by the Statistics Agency of the Republic of Kazakhstan, the total environmental damages collected in Kazakhstan in 2012 made more than KZT 29 billion, which is approximately equivalent to USD 195 million.

Generally, no uniform courts' position based on correct law application has been developed on a number of important issues, including environmental damage recovery issues: "historical pollution"; damage recovery in case the existing environmental permit has been issued by an unauthorized agency; delimitation of materials and waste classification; and other.

In certain instances, one and the same court applies different approaches to similar cases.

Resolution No. 16 of the Plenum of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, Concerning the Practice of Environmental Legislation Application by Courts, dated 22 December 2000, has largely lost its relevance due to changes in legislation, and where still applicable, the courts do not make ample use of the said Resolution provisions dealing with environmental damage

recovery. For example, practically unused are the Plenum Resolution's provisions stating that the courts must on a mandatory basis *clarify the circumstances testifying to the occurrence of harmful consequences*, and take measures to establish the harmdoer, and the presence of fault and causal connection (paragraph 5); and that *legally significant is not just any pollution*, but only pollution *exceeding the established environmental quality norms* (paragraph 9).

Proving the Fact of Causing Environmental Damage

According to Kazakhstan legislation, environmental damage is characterized by the presence of specific unfavorable consequences and is defined as "*pollution of the environment or extraction of natural resources in excess of the established norms, which caused or is causing degradation and depletion of natural resources or death of living organisms*" (subparagraph 42 of paragraph 1 of Article 1 of the Environmental Code¹).

In most of the known court disputes, the fact of causing environmental damage in the meaning of

¹ *Environmental Code or EC – Code No. 212-III of the Republic of Kazakhstan, Environmental Code of the Republic of Kazakhstan, dated 9 January 2007, current version.*

subparagraph 42 of paragraph 1 of Article 1 of the Environmental Code has not been proved.

For state authorities, the fact of committing emission without environmental permit or in excess of such permit is most often equivalent to the fact of causing environmental damage. In most cases, the courts adhere to the same approach as well. We believe that such practice conflicts with the law. The fact of unauthorized or above-limit emission may be evaluated as a *wrongful act*, however, it by no means testifies to the fact of causing *environmental damage* (in the form of the harmful consequences as defined by law), which needs to be proved.

The reviewed court practice generally demonstrates that, at present, the courts recover the so-called "environmental damage" without proving the fact of the *damage* occurrence, basing themselves only on the proof of presence of a wrongful act.

Application of the Indirect Method of Economic Assessment of Damage Prevails in Practice

Kazakhstan legislation establishes two methods for the economic assessment of environmental damage: direct and indirect.

The direct method of economic assessment of damage implies determination of actual costs required to restore the environment, replenish the degraded natural resources and

rehabilitate the living organisms through the most effective engineering, organizational-and-technical and technological measures (paragraph 1 of Article 109 of the EC).

The authorized agency must in the first place consider the possibility to restore the environment (paragraph 2 of Article 109 of the EC).

The indirect method of economic assessment of damage is based on the difference between the actual environmental impact and the established norms for all types of pollutants, as well as on the amount of the monthly calculation index and levels of environmental hazard and environmental risk (paragraph 7 of the Rules for the Economic Assessment of Damage²). In fact, the indirect method boils down to applying the formula set forth in the Rules for the Economic Assessment of Damage, which is in no way associated with the damage.

Pursuant to law, the indirect method of economic assessment of damage is applied in cases where the direct method of economic assessment of damage cannot be applied (paragraph 1 of Article 110 of the EC).

² *Rules for the Economic Assessment of Damage – Rules for the Economic Assessment of Damage from Environmental Pollution, approved by the Decree No. 535 of the RK Government, dated 27 June 2007, current version.*



The damage in cases of soil pollution and in cases of unlawful waste disposal is usually objectively eliminable by way of restoration and reclamation operations, waste cleanup, etc. That is, it is possible to apply the direct method of economic assessment of damage.

Despite the above statutory provision, the state authorities prefer to file claims for damage recovery under the indirect method. In the course of analysis, we have encountered no decision to suggest that the state authority calculated damages using the direct method.

In some instances, the courts, having analyzed the legal provisions, denied recovery of environmental damage calculated by a state authority under the indirect method where there was a possibility to use the direct method of damage assessment. However, in the instances known to us where the environmental damage claims were satisfied, applied was the indirect method of economic assessment of damage, which does not meet the requirements of environmental restoration.

Moreover, none of the cases reviewed utilized the possibility to obligate the nature user to compensate, where possible, the environmental damage in kind, upon agreement of the parties (paragraph 4 of Article 322 of the EC) instead of cost-form compensation (paragraph 1 of Article 322 of the EC).

Hence, the court positions with respect to applying the direct and indirect methods of economic assessment of damage considerably differ, and mostly used are the following approaches:

a) *Some courts do not consider at all the correctness of applying the indirect method.* We believe that this position of courts contradicts paragraph 1 of Article 110 of the Environmental Code, which establishes the priority of direct method of damage assessment.

b) *Damage is collected under the indirect method, despite that the damage was eliminated in kind.* We believe that such practice does not comply with paragraph 1 of Article 322 of the Environmental Code, since the person who voluntarily elimi-

nated the damage should not compensate for it otherwise. The Environmental Code does not require to concurrently compensate for damages in kind and in cost form.

c) *The courts dismiss, on formal grounds, the claims that apply the direct method.* We believe that this position of courts is due to the insufficiently clear legal regulation of the damage compensation procedure (in kind or in cost form), determined by Chapters 11 and 46 of the Environmental Code.

The courts are "shifting the responsibility" onto the nature user, despite the fact that the Environmental Code sets forth that it is specifically the authorized agency officials (not the nature users) who must perform the economic assessment of damage caused (paragraph 2 of Article 108) and must, in the first place, consider the possibility of restoration measures (paragraph 2 of Article 109), regardless of whether the nature user's letter of guarantee is in place.

As a rule, authorized agencies do not perform this obligation, filing claims to collect environmental damages under the indirect method, if the nature user has not submitted to the authorized agency a letter of guarantee regarding damage compensation in kind, in accordance with the procedure of Article 322 of the Environmental Code. Meanwhile, the condition for applying the indirect method is the impossibility to apply the direct method of economic assessment of damage (paragraph 1 of Article 110 of the Environmental Code), which is not taken into account by the state authorities and courts in the cases under consideration.

d) *The courts dismiss the claims that apply indirect method to assess environmental damage, if the direct method of damage assessment was not applied where it was possible.* Such approach of the courts fully complies with the law; however, the instances of using this approach are occasional.

So, as a rule, the priority of direct method of economic assessment of damage and in-kind environmental restoration, as established by the Environmental Code, does not work in practice.

Prejudicial Significance of Acts in Civil Administrative Cases

When reviewing environmental civil cases, the courts often impart prejudicial significance to the acts issued in administrative cases, turning the former against nature users.

This court practice conflicts with paragraph 13 of the Regulatory Resolution No. 5 of the RK Supreme Court, On Court Judgments, dated

11 July 2003, stating as follows: "*The facts and circumstances established by acts in administrative cases, prosecutor's acts and acts of the inquiry and investigation authorities shall have no prejudicial significance in civil case review. These shall be established in a general procedure.*"

Suspension of Economic Activities

Territorial ecology departments are filing claims to suspend the economic activities of enterprises or their separate facilities for the reason of environmental legislation violations based on Article 117 of the Environmental Code³.

The legislation does not establish the criteria of necessity and the deadlines for suspending the nature users' activities; therefore, any violation of legislation may entail a claim for suspension, restriction or prohibition of activities, which may cause such measures' being disproportionate to the gravity of violation.

Due to this legislative gap, in practice, the courts substantiate their judgments by various arguments, however, mostly adhering to formal approach, because the existence of violation allows the court to suspend the violator's activities.

Besides, the legislation does not take into consideration the cases where immediate suspension of some activities is impossible due to technical and technological reasons and takes several months. In such situations, the suspension, if carried out immediately, poses a direct risk of accidents, other emergency situations and negative consequences, which considerably exceed damages from continuing the suspended activity. No court practice has been developed with respect to such issues.

Administrative Cases

Analysis of judicial acts in administrative cases reveals that the major shortcomings when bringing to administrative liability for environmental violations are as follows:

1) *Failure to comply with the established rules for bringing to administrative liability.*

2) *Failure to meet the statutory requirements regarding adequacy and objectiveness of administrative sanctions.*

By virtue of the Administrative Code⁴ provisions, "administrative

³ Authorized agencies may file in court claims for restriction, suspension and prohibition of economic and other activities carried out with violations of the Republic of Kazakhstan legislation (subparagraph 7 of paragraph 1 of Article 117 of the Environmental Code).

⁴ Administrative Code – Code No. 155-II of the Republic of Kazakhstan, On Administrative Violations, dated 30 January 2001, as amended.

penally must be fair and correspond to the nature of violation, circumstances of its commission and personality of violator". "If imposing an administrative penalty on a legal entity, it is necessary to take into consideration the nature of administrative violation, the property status and the circumstances mitigating and aggravating liability" (paragraphs 2 and 4 of Article 60).

The Administrative Code's provision that administrative penalty is not a means of property damage compensation, but an educational measure with respect to the person committing the violation, and is imposed for the purposes of preventing new violations, is not always taken into account.

There are cases where, when imposing administrative penalty, such liability-mitigating circumstances as prevention by the person committing an administrative violation of the harmful consequences of the violation, voluntary compensation of damage and elimination of the harm caused (Article 61 of the

Administrative Code) are not taken into account.

3) *Failure to observe the rules of operation of law in time.*

The law that establishes or toughens liability for an administrative violation, or in any other manner deteriorates the position of the person committing the violation, cannot have retroactive force (Article 6 of the Administrative Code).

In contravention of the above rule, in some cases, the court would apply the law deteriorating the nature user's position.

4) *Collection of administrative fines in the amount exceeding the statutory limitations.*

The amount of penalty imposed on a large business entity cannot be less than 20 monthly calculation indices, but cannot exceed 2,000 monthly calculation indices (paragraphs 2 and 3 of Article 48 of the Administrative Code). It is possible to deviate from the indicated limits by virtue of law in cases stipulated by the indented paragraph 2, part 1 of Article 48 of the Administrative Code. The fine provided for by

Article 243 of the Administrative Code does not refer to such cases.

Despite the indicated limits, in some cases, the courts collect fines exceeding it.

5) *Resolutions being issued by unauthorized officials (or in excess of powers).*

6) *Failure to meet the administrative liability periods of limitation.*

Conclusions

The following conclusions were made based on the undertaken analysis.

In the framework of the current legislation, the law-application practice needs to be changed and properly directed by appropriate regulatory resolutions to be adopted by the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan.

At the same time, a number of problems in the sphere under consideration can be resolved only by way of reforming the existing institutes of environmental legislation, specifically, the institute of environmental damage (harm) compensation. ■

30 мая 2013 года в Астане состоялся Экологический форум, на котором природопользователи представили Концепцию по изменению законодательства в области охраны окружающей среды и других нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы специального природопользования, осуществления экологических платежей, процедуры получения экологического разрешения, а также расчета экологического ущерба в результате загрязнения окружающей среды. Концепция направлена на устранение пробелов в законодательстве, создание понятной и прозрачной терминологии, совершенствование существующего экологического законодательства, разработку новых нормативных правовых актов, формирование единообразной правоприменительной практики. Одним из организаторов Экологического форума и активным разработчиком концепции реформирования казахстанского экологического законодательства является ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS».

В рамках подготовки Концепции была проделана большая исследовательская работа, проанализирована правоприменительная практика, изучено свыше 200 судебных актов (решения, постановления, определения) по вопросам охраны окружающей среды из доступной судебной практики юридических фирм и природопользователей, а также размещенной в общедоступных источниках информации, в том числе в банке судебных актов Верховного суда и местных судов <http://supcourt.kz/rus/acts/> и ИС «Параграф».

Судебные акты исследовались преимущественно за последние три года, с охватом отдельных су-

дебных актов более раннего периода, начиная с 2007 года. По результатам изучения, наряду с другими документами в рамках проекта реформирования казахстанского экологического законодательства, юридической фирмой «AEQUITAS» подготовлено обобщение судебной практики по экологическим спорам, краткое изложение которой представлено ниже.

Общая оценка судебной практики по экологическим спорам

Анализ показывает, что существующая правоприменительная, в том числе судебная практика по экологическим спорам, часто противоречит законодательству, что неоднократно отмечалось практикующими казахстанскими юристами и учеными. Основные недостатки судебной практики были выявлены по делам:

- 1) о возмещении ущерба окружающей среде;
- 2) об оспаривании актов государственных органов (актов проверок, налоговых уведомлений и др.), в том числе имеющих отношение к вопросам о возмещении ущерба окружающей среде;
- 3) о приостановлении хозяйственной деятельности;
- 4) об административных правонарушениях.

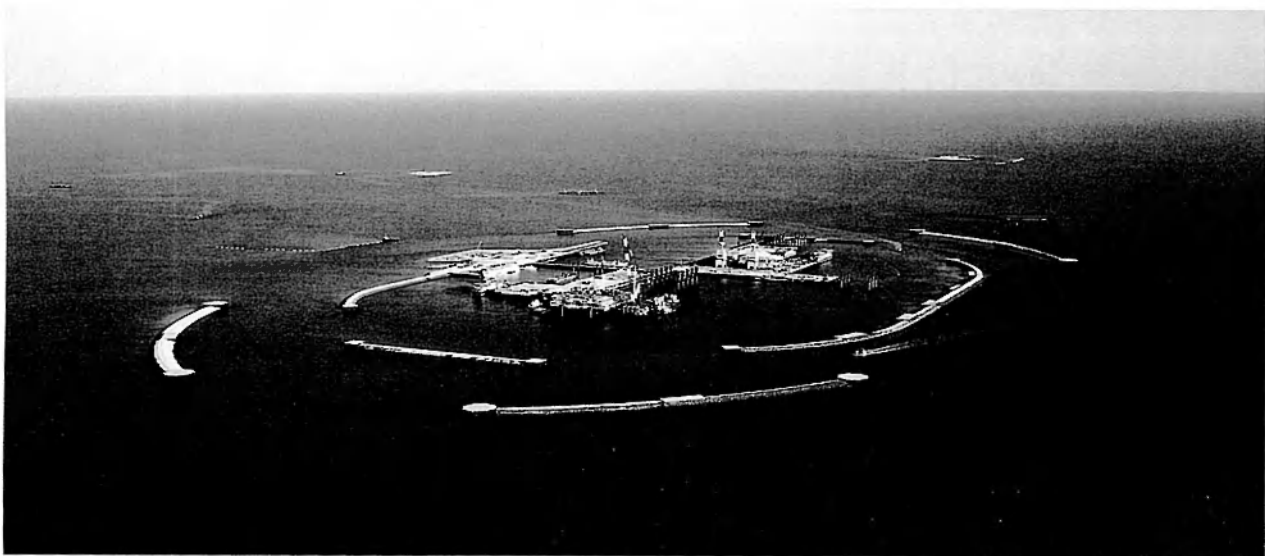
В качестве наиболее проблемных с позиции правильности применения закона отмечаются дела, имеющие отношение к возмещению ущерба окружающей среде. По данным Агентства Республики Казахстан по статистике, всего по Республике Казахстан в 2012 году было взыскано в возмещение ущерба окружающей среде свыше 29 млрд. тенге, что в валютном эквиваленте составляет порядка 195 млн долларов США.

Юридическая фирма AEQUITAS, основанная в январе 1993 года, является одной из лидирующих казахстанских юридических фирм, признанных на мировом рынке консультационных услуг. На протяжении многих лет ведущие рейтинговые издания Chambers & Partners, Who's Who Legal, Legal 500, Asia Law Profiles, Best Lawyers, IFLR1000 относят AEQUITAS и юристов фирмы к числу наиболее рекомендованных в Казахстане.

AEQUITAS предоставляет широкий спектр услуг по юридическому сопровождению бизнеса и имеет высокую профессиональную репутацию среди клиентов и коллег. Среди клиентов фирмы — крупнейшие международные и казахстанские компании и корпорации.

В целом, не выработана единая, основанная на правильном применении закона, позиция судов относительно ряда важных вопросов, в том числе вопросов взыскания экологического ущерба; «исторических загрязнений»; взыскания ущерба в случае наличия экологического разрешения, выданного неуполномоченным органом; разграничения классификации материалов и отходов и др. В некоторых случаях в пределах одного суда применяются противоположные подходы по сходным делам.

Постановление пленума Верховного суда РК от 22 декабря 2000 года №16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды» в большей части утратило актуальность в связи с изменени-



ем законодательства, а в применимой части положения указанного постановления по вопросам взыскания ущерба окружающей среде судами используются не в полной мере. Например, практически не используются положения постановления пленума о том, что судам следует в обязательном порядке выяснять обстоятельство, свидетельствующие о наступлении вредных последствий, а также принимать меры к установлению причинителя вреда, наличия вины и причинной связи (п.5); и что юридически значимым является не всякое загрязнение, а лишь такое загрязнение, которое превышает установленные нормативы качества окружающей среды (п.9).

Доказательство факта нанесения ущерба окружающей среде

В соответствии с казахстанским законодательством, ущерб окружающей среде характеризуется наличием конкретных неблагоприятных последствий и определяется как «загрязнение окружающей среды или изъятие природных ресурсов свыше установленных нормативов, вызвавшее или вызывающее деградацию и истощение природных ресурсов или гибель живых организмов» (подп. 42 п.1 ст.1 ЭК¹).

В большинстве известных судебных споров не доказывается факт нанесения ущерба окружающей среде в понимании подп. 42 п.1 ст.1 Экологического кодекса. Для государственных органов факт совершения эмиссии без экологического разрешения или сверх такового чаще всего равнозначен факту причинения ущерба окружающей среде. Аналогичного подхода в большинстве случаев придерживаются и суды. Считаю такую практику не соответствующей закону. Факт самовольной или сверхлимитной эмиссии может расцениваться как *противоправное деяние*, но он никак не свидетельствует о факте нанесения ущерба окружающей среде (в виде определенных законом вредных последствий), который необходимо доказывать.

Изученная судебная практика в целом свидетельствует о том, что в настоящее время суды взыскивают так называемый «ущерб окружающей среде» без доказательств наступления факта ущерба, основываясь лишь на доказательствах наличия противоправного деяния.

¹ Экологический кодекс или ЭК - Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года №212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» в действующей редакции.

Преимущественное применение в практике косвенного метода экономической оценки ущерба


Законодательство Республики Казахстан устанавливает два метода экономической оценки ущерба, нанесенного окружающей среде: прямой и косвенный. 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 (п.1 ст.109 ЭК). Возможность осуществления мероприятий по восстановлению окружающей среды должна быть рассмотрена уполномоченным органом в первую очередь (п.2 ст.109 ЭК).

Косвенный метод экономической оценки ущерба основывается на разнице между фак-

тическим воздействием на окружающую среду и установленным нормативом по всем видам загрязняющих веществ, а также исходя из размера месячного расчётного показателя, уровня экологической опасности и экологического риска (п.7 Правил экономической оценки ущерба²). Фактически косвенный метод состоит в применении формулы, определённой Правилами экономической оценки ущерба, которая никак не связана с ущербом.

Согласно закону, косвенный метод экономической оценки ущерба применяется в случаях, когда не может быть применен прямой метод экономической оценки ущерба (п.1 ст.110 ЭК). Ущерб в случаях загрязнения по-

² Правила оценки ущерба – Правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды, утверждённые постановлением правительства РК от 27 июня 2007 года № 535 в действующей редакции.



Technical translations
in Energy and Oil & Gas
Профессиональные
переводы для нефтегазовой
и энергетической отрасли

**TRANSLATORS
GROUP**

Tel.: + 7 (727) 263-62-48
E-mail: info@t-g.kz
www.t-g.kz

ченного покрова, а также при неправомерном размещении отходов, как правило, объективно устраним путем проведения восстановительных работ, рекультивации, очистки территории от отходов и т.д. То есть, может быть применен прямой метод экономической оценки ущерба. Несмотря на указанное положение законодательства, государственные органы предпочитают заявлять иски о взыскании ущерба по косвенному методу. В ходе анализа не встретилось ни одного решения, из которого следовало бы, что ущерб был рассчитан госорганом по прямому методу.

В некоторых случаях суды, проанализировав нормы права, отказали во взыскании ущерба окружающей среде, рассчитанного госорганом по косвенному методу при наличии возможности применения прямого метода оценки ущерба. Однако в известных нам случаях удовлетворения исков о взыскании экологического ущерба применялся косвенный метод экономической оценки ущерба, не отвечающий требованиям восстановления окружающей среды.

Кроме того, в исследованных делах не использовалась возможность возложения обязанности на природопользователя по возмещению ущерба окружающей среде в натуральной форме с согласия сторон (п.4 ст.322 ЭК) вместо компенсации в стоимостной форме (п.1 ст.322 ЭК), там, где это возможно.

Таким образом, позиция судов по вопросу применения прямого и косвенного методов экономической оценки ущерба существенно различается, и наблюдаются, преимущественно, следующие подходы:

а) *Вопрос о правильности применения косвенного метода некоторыми судами вообще не рассма-*

тривается. Полагаем, что данная позиция судов противоречит п.1 ст.110 Экологического кодекса, устанавливающему приоритет прямого метода оценки ущерба.

б) *Ущерб взыскивается по косвенному методу, несмотря на его устранение в натуре.* Полагаем, что подобная практика не соответствует п.1 ст.322 Экологического кодекса, так как лицо, добровольно устранившее ущерб, не должно компенсировать его иным способом. Экологический кодекс не предусматривает одновременное возмещение ущерба в натуральной и стоимостной форме.

в) *Суды отказывают в исках при применении прямого метода по формальным основаниям.* Полагаем, что такой позиции судов способствует недостаточно ясное правовое регулирование порядка компенсации ущерба (в натуральной или стоимостной форме), определенное главами 11 и 46 Экологического кодекса.

При этом суды «перекаладывают ответственность» на природопользователя, несмотря на то, что Экологический кодекс определяет, что именно должностные лица уполномоченного органа (а не природопользователи) устанавливают экономическую оценку нанесенного ущерба (п.2 ст.108), и они же должны в первую очередь рассмотреть возможные восстановительные мероприятия (п.2 ст.109), независимо от наличия гарантийного письма природопользователя.

Уполномоченные органы данную обязанность, как правило, не исполняют, заявляя требования о взыскании экологического ущерба по косвенному методу, если природопользователь не обратился в уполномоченный орган с гарантийным письмом о возмещении ущерба в натуральной форме в порядке ст.322 Экологического кодекса. Между тем, ус-

ловием применения косвенного метода является невозможность применения прямого метода экономической оценки ущерба (п.1 ст.110 ЭК), что не учитывается госорганами и судами в рассматриваемых случаях.

г) *Суды отказывают в исках в случаях применения косвенного метода оценки ущерба окружающей среды, если не был применен прямой метод оценки ущерба там, где это было возможно.* Такой подход судов полностью соответствует закону, однако случаи его применения единичны.

Таким образом, установленный Экологическим кодексом приоритет прямого метода экономической оценки ущерба и восстановления окружающей среды в натуральной форме, как правило, на практике не работает.

Вопрос о преюдициальном значении актов по административным делам в гражданском процессе

Суды при рассмотрении экологических гражданских дел нередко придают вынесенным актам по административным делам преюдициальное значение, обращая их против природопользователей. Данная практика судов противоречит нормативному постановлению Верховного суда РК от 11 июля 2003 года № 5 «О судебном решении», согласно которому «*факты и обстоятельства, установленные актами по административным делам и актами прокурора, органов дознания и следствия, преюдициального значения при рассмотрении гражданских дел не имеют. Они должны устанавливаться в общем порядке*» (п.13).

Приостановление хозяйственной деятельности

Иски о приостановлении хозяйственной деятельности предприятий или их отдельных объектов по причине нарушения экологического законодательства заявляют территориальные департаменты экологии на основании ст.117 Экологического кодекса³. Законодательство не устанавливает критерии необходимости и срока приостановления деятельности природопользователей, поэтому любое нарушение законодательства может повлечь иск о приостановлении, ограничении или запрещении деятельности, что может вызвать несоразмерность данной

³ Уполномоченные органы вправе предъявлять в суд иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Республики Казахстан (п.1 ст.117 ЭК).



меры тяжести нарушения. Ввиду наличия данного законодательного пробела, на практике суды обосновывают свои решения различными аргументами, однако, в основном, придерживаются формального подхода, так как наличие нарушения позволяет суду приостановить деятельность нарушителя. Кроме того, в законодательстве не учитываются случаи, когда немедленное приостановление какой-либо деятельности невозможно по техническим и технологическим причинам, и занимает несколько месяцев. В таких ситуациях приостановление, если его осуществить немедленно, является прямым риском возникновения аварий, других чрезвычайных ситуаций и негативных последствий, значительно превышающих ущерб от продолжения приостанавливаемой деятельности. Судебная практика по таким вопросам не выработана.

Административные дела

Анализ судебных актов по административным делам показывает, что основными недостатками при привлечении к административной ответственности за экологические правонарушения являются:

1) Несоблюдение установленных правил привлечения к административной ответственности.

2) Несоблюдение требований закона о соразмерности и объективности административного взыскания.

В силу положений КоАП⁴, «административное взыскание должно быть справедливым, соответствующим характеру правонарушения, обстоятельствам его совершения, личности правонарушителя». «При наложении административного взыскания на юридическое лицо учитывается характер административного правонарушения, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность» (п.2 и п.4 ст. 60).

Положение КоАП о том, что административное взыскание не является средством возмещения имущественного ущерба, а воспитательной мерой в отношении лица, совершившего правонарушение, и налагается в целях предупреждения новых правонарушений, не всегда принимается во внимание. Имеются случаи, когда при наложении административного штрафа не учитываются такие смягчающие ответственность обстоятельства, как предотвращение лицом, со-



вершившим административное правонарушение, вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба и устранение причинённого вреда (ст. 61 КоАП).

3) *Несоблюдение правил о действии законодательства во времени.*

Закон, устанавливающий или усиливающий ответственность за административное правонарушение или иным образом ухудшающий положение лица, совершившего правонарушение, обратной силы не имеет (ст. 6 КоАП). В нарушение указанного правила в некоторых случаях судом применялся закон, ухудшающий положение природопользователя.

4) *Взыскание административных штрафов в размере, превышающем законодательное ограничение.*

Размер штрафа, налагаемого на юридическое лицо, являющееся субъектом крупного предпринимательства, не может быть менее двадцати месячных расчетных показателей, но не может превышать две тысячи месячных расчетных показателей (ч.2 и ч.3 ст. 48 КоАП). Отклонение от указанных ограничений в силу закона возможно в случаях, предусмотренных в абз. 2 ч.1 ст.

48 КоАП. Штраф, предусмотренный ст. 243 КоАП, к этим случаям не относится.

Несмотря на указанное ограничение, в некоторых случаях суды взыскивают штрафы, его превышающие.

5) *Вынесение постановлений неуполномоченными должностными лицами (или же с превышением полномочий).*

6) *Несоблюдение сроков давности привлечения к административной ответственности.*

Заключение

С учетом осуществленного анализа были сделаны следующие основные выводы.

В рамках действующего законодательства правоприменительная практика нуждается в изменении и правильном направлении посредством принятия соответствующих нормативных постановлений Верховного суда Республики Казахстан. В то же время, ряд проблем в рассматриваемой сфере может быть решен только путем реформирования действующих институтов экологического законодательства Республики Казахстан, в частности, института возмещения ущерба (вреда) окружающей среде. ■



⁴ КоАП – Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-III в действующей редакции.