



Проблемы экологического законодательства

Ольга Ченцова,
юридическая фирма «Aequitas», партнер

Environmental Legislation Problems

Olga Chentsova,
Aequitas Law Firm, Partner

Introductory Provisions

Compliance with the rules of the environmental legislation must be one of major priorities in the course of investment activity in general, and for operations of oil companies, in particular. There is no need to prove how important it is to know the system of environmental legislation of the investor's host country, and the principles of application of this legislation.

Tracing the entire history of the environmental legislation in Kazakhstan is not the goal of this report¹; I want to give a general outline of it to date. I think that it can represent a special interest now that on September 20, 2000 the Parliament of the Republic of Kazakhstan considered a number of draft laws, most important of which relate to environmental protection². It should be kept in mind that the changes to the environmental legislation affect interests of all investors, both those who have started their operations in Kazakhstan earlier and newcomers. "Grandfather" provi-

Вводные положения

Соблюдение норм экологического законодательства должно являться одним из важных приоритетов при осуществлении инвестиционной деятельности в целом, а в деятельности нефтяных компаний – в особенности. Нет необходимости доказывать, насколько важно при этом знать систему экологического законодательства страны пребывания инвестора, а также принципы применения этого законодательства.

В настоящей статье не ставится цель проследить всю историю развития экологического законодательства в Казахстане¹, а только предпринята попытка обрисовать его общую картину на сегодняшний день. Это может быть тем более интересно, что 20 сентября 2000 года в парламенте РК был рассмотрен ряд законопроектов, главные из которых связаны с охраной окружающей среды². Следует иметь в виду, что изменения экологического законодательства затрагивают интересы всех инвесторов – как начавших свою деятельность в Казахстане ранее, так и вновь приходящих, поскольку общие стабилизационные положения казахстанского законодательства в отношении неухудшения положения инвесторов (в том числе недропользователей) в связи с изменением законодательства не распространяются на изменения в сфере экологической безопасности³.

Система казахстанского экологического законодательства и его общая оценка

Казахстан, как известно, является страной кодифицированного права. Это означает, что источниками правового регулирования в Казахстане являются нормативные акты всех уровней, принятые в установленном порядке, и охватываемые общим термином «законодательство». В целом система

This Article is based on the report presented at the 8th Kazakhstan International Conference KIOGE 2000 held in Almaty on October 4-5, 2000.

Настоящая статья подготовлена на основе текста доклада для участия в 8-й Казахстанской Международной конференции KIOGE-2000, состоявшейся в г. Алматы 4-5 октября 2000 г.

► sions to the Kazakhstani legislation pertaining to not weakening the position of the investors (including subsoil users) due to any changes in the legislation do not cover the legislation changes in the area of environmental safety³.

Kazakhstani Environmental Legislation System and its General Evaluation

Kazakhstan is a country of codified laws. It means that sources of legal regulation in Kazakhstan include normative acts at all levels duly issued and falling under the general term "legislation". In general, to date the environmental legislation system of Kazakhstan includes laws (including the Constitution of the Republic of Kazakhstan of 1995), edicts by the President of the Republic of Kazakhstan having the force of law, other legislative acts (including decrees by the Parliament of the Republic of Kazakhstan) and sublegislative normative legal acts (including normative legal acts of the Government, departmental and other normative legal acts), and international and other covenants of the Republic of Kazakhstan, etc.⁴.

Evaluating the number of the environmental legislation acts, we can see that it is quite extensive. Our electronic legal database as of today contains more than 1200 effective normative legal acts (excluding environmental norms and standards), which regulate environmental issues in one way or another⁵. Nevertheless, Mr. Serikbek Daukeev, Minister of Natural Resources and Environment Protection spoke in 1999 about the incompleteness of the legislation regulating the environment protection issues in the production of hydrocarbons⁶. Given that in its Program of actions for the years 1998-2000, the Government of the Republic of Kazakhstan provided for "strengthening the environmental aspect in nature resources and other legislation"⁷. Further, "ecologization" was to be expected, and that is what actually is happening in respect to hydrocarbons. This action is in line with the Concept of Environmental Safety of the Republic of Kazakhstan, pursuant to which all branches of the legislation should include the rules and provisions on environment protection and use⁸.

As to the qualitative characteristics, we have to admit that from the point of view of legal technique,

¹ Profound research in this respect is available; Yelena V. Novikova's treatise (*Theoretical Problems of Development of Environmental Legislation in the Republic of Kazakhstan*. Moscow: Yurist, 1999) is of particular interest.

² *Kazakhstanskaya Pravda Newspaper of September 21, 2000.*

³ See Art. 71 of the Law of the Republic of Kazakhstan On Subsoil and Subsoil Use dated January 27, 1996 as amended (the Subsoil Law); Art. 57 of the Law of the Republic of Kazakhstan On Oil dated June 28, 1995 as amended (the Oil Law); Art. 6.3 of the Law of the Republic of Kazakhstan On Foreign Investments dated December 27, 1994 as amended.

► экологического законодательства Казахстана на сегодняшний день включает в себя законы (включая Конституцию РК 1995 г.), указы президента РК, имеющие силу закона, иные законодательные акты (включая постановления парламента РК) и подзаконные нормативные правовые акты (включая нормативные правовые акты правительства, ведомственные и иные нормативные правовые акты), международные и иные обязательства Республики Казахстан и другие⁴.

Оценивая количественный состав экологического законодательства, мы видим, что оно достаточно обширно. В нашей электронной юридической библиотеке на сегодняшний день содержится более 1200 действующих нормативных правовых актов (без учета экологических нормативов и стандартов), в которых так или иначе регулируются вопросы экологии⁵. Тем не менее, министр природных ресурсов и охраны окружающей среды г-н С.Давкеев еще в 1999 г. говорил о неполноте законодательства, регулирующего вопросы охраны окружающей среды при добыче углеводородов⁶. Учитывая, что правительство РК в программе своих действий на 1998-2000 г. предусмотрело «усиление экологического аспекта в природно-ресурсном и ином законодательстве»⁷, следовало ожидать его дальнейшей «экологизации», что реально и происходит, в том числе применительно к углеводородам. Такая тенденция вполне соответствует Концепции экологической безопасности РК, в соответствии с которой все отрасли законодательства должны включать в себя нормы и положения об охране и использовании окружающей среды⁸.

Что касается качественных характеристик, то следует признать, что экологическое законодательство с точки зрения юридической техники имеет серьезные недостатки, свойственные формирующейся отрасли права, включая недостаточно четкий понятийный аппарат, противоречивость норм и, что самое главное, правовую неурегулированность важных сфер при одновременном наличии «лишних норм» – то есть декларативных и необоснованных.

Однако очевидно, что для инвесторов важно не общее количество экологических законов, не

¹ Имеются серьезные исследования в этой области, и прежде всего интересна работа Е.В.Новиковой «Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан». Москва, Юристы, 1999.

² Газета «Казахстанская правда» от 21 сентября 2000 г.

³ См. ст. 71 Закона РК «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 года с изменениями и дополнениями (далее – Закон «О недрах»); ст. 57 Закона РК «О нефти» от 28 июня 1995 года с изменениями и дополнениями (далее – Закон «О нефти»); п. 3 ст. 6 Закона РК «Об иностранных инвестициях» от 27 декабря 1994 г. с изменениями и дополнениями.

► the environmental legislation has serious defects inherent to newly a formed branch of law. These include an insufficient system of concepts, inconsistency of rules, and most importantly a lack of legal regulations in major the spheres of "superfluous rules." These being just declarative and unjustified regulations.

It is obvious that neither the total number of environmental laws, nor the absence of technical errors, which is important for the investors. Evaluating this regime, alongside with quantity and technical quality of the legislation, one should take into account the level of environmental requirements. These include strictness of environmental requirements and activity of the agencies monitoring observance thereof.

Environmental requirements in Kazakhstan are similar to environmental quality standards stipulated by environmental legislation of many nations of the world. According to Mr. Daukeev's data stated in Parliament during discussions of the new environmental laws on September 20, 2000, parameters of resources use and pollution in Kazakhstan greatly exceed the corresponding parameters of the European countries. The Kazakhstani Parliament showed great interest in the environmental issues, including environmental issues in the investment contracts. Minister Daukeev officially confirmed that the Ministry headed by him carries out the preventive impact policy. Apart from sanctions and fines in respect to environmentally dangerous facilities, there is a gradual increase in rates of pollution payments and he intends to increase them to more. When it becomes more profitable for enterprises to take some measures than to store the waste, the companies will change their environmental practices. As to activities of agencies monitoring environmental requirements, isolated data confirms that the monitoring can be sufficiently tight⁴.

Tracing the history of the Kazakhstani environmental legislation, one can easily note that while the general trend is to tighten environmental requirements, serious exceptions are made occasionally for investors. However, it is true that there is a tendency to subsequently eliminate these exceptions.

To give a general outline of the current Kazakhsta-

► отсутствие в них технических погрешностей (хотя и это, на наш взгляд, имеет огромное значение); принципиально важно другое, а именно – тот общий правовой режим, который Казахстан устанавливает в отношении экологии. Оценивая этот режим, следует учитывать наряду с количеством и техническим качеством законодательства также уровень экологических требований, в том числе жесткость экологических нормативов и активность контролирующих их соблюдение органов.

Экологические нормативы в Казахстане аналогичны стандартам качества окружающей среды, предусмотренным природоохранительным законодательством многих государств мира (или выше их), в то время как показатели использования ресурсов и загрязнения в Казахстане, по данным г-на С.Дукеева, приведенным в парламенте при обсуждении новых экологических законов 20 сентября 2000 года, в несколько раз превышают соответствующие показатели европейских стран. Учитывая, что депутаты парламента демонстрировали самый большой интерес и внимание к вопросам экологии, включая вопросы экологии в инвестиционных контрактах, министр официально подтвердил, что возглавляемое им министерство проводит политику превентивного воздействия, и кроме санкций и штрафов по экологически опасным объектам постепенно повышает ставки платежей за загрязнение и намеревается повысить их до такой степени, когда предприятиям будет выгоднее принять какие-то меры, чем складировать эти отходы. Ставки платежей за складирование отходов очень резко будут подняты в ближайшие годы.

Что касается активности органов, контролирующих соблюдение экологических требований, то отдельные данные подтверждают, что контроль может носить достаточно жесткий характер⁵.

Прослеживая историю казахстанского экологического законодательства, нетрудно заметить, что при общей тенденции ужесточения экологических требований для инвесторов периодически делаются серьезные исключения из общих жестких правил (правда, прослеживается и тенденция к последующей ликвидации этих исключений), о чем будет сказано позже.

⁴ Legal definition of the legislation and types of normative legal acts can be found in Art. 1 of the Law of the Republic of Kazakhstan On Normative Legal Acts dated March 24, 1998.

⁵ Legal Reference System ADVISER of the Arkaim Informational Legal Center as of November 25, 2000.

⁶ Protection of the Caspian Sea is a Priority for us. Kazakhstan Oil and Gas magazine, No. 1, February 1999, pp. 9-10.

⁷ Approved by Decree No. 119 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated February 19, 1998 as amended on February 5, 1999, No. 86 (clauses 4.5.1.5. – 4.5.1.7.).

⁸ Approved by Instruction of the President of the Republic of Kazakhstan dated April 30, 1996.

⁴ Легальное определение законодательства и видов нормативных правовых актов содержится в ст. 1 Закона РК «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г.

⁵ Справочно-правовая система "ADVISER" Информационно-правового центра «Аркаиm» по состоянию на 25 ноября 2000 г.

⁶ Охрана Каспия является нашим приоритетом. Журнал «Нефть и газ Казахстана», № 1, февраль 1999, с.9-10.

⁷ Утверждена постановлением правительства РК от 19 февраля 1998 г. № 119 в редакции от 5 февраля 1999 г. № 86 (пункты 4.5.1.5. – 4.5.1.7.).

⁸ Утверждена распоряжением президента РК от 30 апреля 1996 г.

► ni environmental legislation and taking into account the subject of this article being subsoil use, the environmental legislation was divided into several main groups, including the following:

(1) Basic legislation, which includes laws and other normative legal acts establishing general legal regulations in the environmental sphere;

(2) Special legislation on use and protection of separate natural resources is legislation on land, waters, and other, including subsoil legislation, among others (and above all, taking into account its significance for the Kazakhstan's economy) oil legislation;

(3) Branch legislation includes environmental rules of civil, administrative, criminal and other branches of law;

(4) A special group of environmental legislation is comprised of International Treaties, to which Kazakhstan has acceded; and

(5) Other miscellaneous environmental legislation.

Basic Environmental Legislation

The main basic environmental law of Kazakhstan is the Law On Protection of the Environment dated July 15, 1997⁹. This Law was elaborated as a major act in the system of the environmental protection legislation and was oriented for the new system of social and economic relations in Kazakhstan. Foreign advisers (mostly from the US) participated actively in its drafting. The Law is considered to have embodied many progressive principles of environmental legislation of industrial countries (concerning environmental audit, environmental norm-setting, economic environment protection mechanism, etc.). Considering the fact that the USA, other developed countries and Kazakhstan have different social and economic conditions, different environment conditions, and Kazakhstan having a different legal system, we cannot talk about direct borrowing of western legal institutes and their mechanical transfer into the Kazakhstani legal system. For example, when this Law was being prepared, Kazakhstan was recommended to assimilate a much more effective approach of cooperation adopted in Europe, rather than to follow the model used in the USA.

⁹ This is evident from information contained in Informational Ecological Bulletin journal published by the Ministry of Natural Resources and Environment Protection of the Republic of Kazakhstan. Each quarterly issue of this journal contains the statistics on monitoring and inspection activity of oblast (municipal) territorial departments for the environment protection and on the corresponding activity of the Ministry itself.

¹⁰ Effective as amended (the Environment Protection Law).

¹¹ Decree No. 757 of the Government of the Republic of Kazakhstan On Draft Law of the Republic of Kazakhstan On Amendments to the Law of the Republic of Kazakhstan On Environment Protection (Decree No. 757 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated May 19, 2000 or Draft Amendments).

¹² For more detail please see: Yelena V. Novikova, *ibid.*, p. 194.

► Для создания общей картины современного казахстанского экологического законодательства и с учетом обозначенной темы настоящей статьи – то есть недропользования, экологическое законодательство сгруппировано по нескольким основным блокам, включая следующие:

1) Базовое законодательство, к которому относятся законы и другие нормативные правовые акты, устанавливающие общеправовые регуляции в сфере экологии;

2) Специальное законодательство по использованию и охране отдельных природных ресурсов – это законодательство о земле, водах и другое, включая законодательство о недрах, в том числе (и прежде всего, с учетом важности для экономики республики) законодательство о нефти;

3) Отраслевое законодательство включает в себя экологические нормы гражданского, административного, уголовного и других отраслей права;

4) Особая группа экологического законодательства – международные договоры, к которым присоединился Казахстан;

5) Другое разное экологическое законодательство.

Базовое экологическое законодательство

Основным базовым экологическим законом Казахстана является Закон «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 г.¹⁰. Этот закон разрабатывался как головной акт в системе законодательства об охране окружающей среды и был ориентирован на новую систему общественно-экономических отношений в Казахстане. В его подготовке активное участие принимали иностранные консультанты (в основном из США), и считается, что закон воплотил в себе многие прогрессивные принципы экологического законодательства промышленно развитых стран (об экологическом аудите, экологическом нормировании, экономическом механизме охраны окружающей среды и другие). Вместе с тем, в силу того факта, что у США, других развитых стран и Казахстана разные социально-экономические условия, разный уровень состояния экологии, а со

⁹ Что вытекает, например, из данных, содержащихся в журнале «Информационный экологический бюллетень», издаваемом Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды РК. В каждом из ежеквартальных выпусков этого издания помещается статистическая информация о контрольно-инспекционной деятельности областных (городских) территориальных управлений охраны окружающей среды, а также о соответствующей деятельности самого министерства.

¹⁰ Действует с последующими изменениями и дополнениями (далее – Закон «Об охране окружающей среды»).

► It should be pointed out that despite the progressiveness of the Law, many of its provisions, including Chapter IV Natural Resources and Nature Use, are too general. This is specifically true if compared against the corresponding provisions contained in the Subsoil and Oil Laws.

Next will be a brief outline of the suggested amendments, which have now been submitted by the Government of Kazakhstan to the Parliament¹¹. These amendments to the Environment Protection Law mostly involve the following important issues:

(1) The glossary of the Law is clarified and extended: it is suggested to introduce new terms concerning definitions of damage (harm) to the environment; limits for pollution of the environment and quotas for pollution; specific norms of emissions, effluents, environmental danger and control, and others.

(2) Competence of the Government of the Republic of Kazakhstan, the Ministry of Natural Resources and Environment Protection of the Republic of Kazakhstan and local authorities in the field of environment protection is clarified. For example, it is suggested to withdraw the power to establish procedure for collection and approval of the rates of payments for environment pollution and use of natural resources from the competence of local authorities and to transfer it to the competence of the Government of the Republic of Kazakhstan; the rates of payments for environment pollution presently approved by akims (governors) of oblasts/Almaty, according to the draft amendments, will be elaborated by the Ministry of Natural Resources and approved by the Government. At the same time, the provision on establishing the procedure and conditions mandatory environmental insurance is withdrawn from the competence of the Government: they will be stipulated by the legislative acts of the Republic of Kazakhstan (a general rule of the Law concerning the requirement of mandatory environmental insurance is retained (Article 32)).

(3) The article on the environment protection funds and use of their monetary assets (Articles 33 and 34) is excluded. Instead, the rule on financing of environment protection actions from the Republic's and local budgets is introduced (Article 34).

¹³ Approved by Decree No. 637 of the Cabinet of Ministers of the Kazakh SSR dated October 25, 1991.

¹⁴ Decree No. 1087 of the Government of the Republic of Kazakhstan On Approval of Special Environmental Requirements in the State Preserve Zone in the Northern Part of the Caspian Sea dated July 31, 1999.

¹⁵ Decree No. 758 of the Government of the RK On Amending Certain Legislative Acts of Kazakhstan dated May 19, 2000.

¹⁶ The Law of the Republic of Kazakhstan On Amending Certain Legislative Acts of the RK on Issues of Subsoil Use and Performance of Oil Operations in the Republic of Kazakhstan dated August 11, 1999 (the Law dated August 11, 1999).

► странами прецедентного права, кроме того, различные правовые системы, нельзя говорить о возможности прямого заимствования западных правовых институтов и механическом их перенесении на казахстанское правовое пространство. (Например, при подготовке этого закона Казахстану было рекомендовано не следовать используемой в США модели регулирования с противостоянием сторон процесса, а воспринять гораздо более эффективный подход сотрудничества, характерный для Европы).

Подчеркнем, что несмотря на существовавшую в момент принятия прогрессивность закона, многие его нормы (в том числе гл. IV «Природные ресурсы и природопользование») носят слишком общий характер, особенно в сравнении с соответствующими положениями, содержащимися в законах «О недрах» и «О нефти».

Не останавливаясь на характеристике структуры и содержания закона, кратко охарактеризуем предлагаемые изменения, которые в настоящее время представлены правительством Казахстана в парламент¹¹. Эти изменения в закон «Об охране окружающей среды» коснулись в основном следующих важных моментов:

1) уточнен и расширен понятийный аппарат закона: предложено ввести новые термины, касающиеся определения ущерба (вреда) окружающей среде, лимитов на загрязнение окружающей среды и квот на загрязнение, удельных нормативов выброса, сброса, экологической опасности и контроле, и другие;

2) уточнена компетенция правительства РК, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК и местных органов власти в области охраны окружающей среды. Например, установление порядка взимания и утверждение ставок платы за загрязнение окружающей среды и использование природных ресурсов предлагается изъять из компетенции местных органов власти с переадресовкой их в компетенцию правительства РК; ставки платежей за загрязнение окружающей среды, утверждаемые в настоящее время акимами областей (г. Алматы), в

¹¹ Постановление правительства РК от 19 мая 2000 г. № 757 «О проекте Закона РК «О внесении изменений и дополнений в Закон РК «Об охране окружающей среды» (далее – постановление правительства РК от 19 мая 2000 г. № 757, или Проект изменений).

¹² См. об этом подробнее: Е.В.Новикова, указ. работа, с. 194.

¹³ Утверждено постановлением Совета министров КазССР от 25 октября 1991 года № 637.

¹⁴ Постановление правительства РК от 31 июля 1999 г. № 1087 «Об утверждении специальных экологических требований в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря».

► (4) The Law now contains a rule that concerns investors, under which if less strict environment quality standards are effective in the investor's home countries as compared with those in the Republic of Kazakhstan, such project may be implemented in Kazakhstan in compliance with the foreign standards if a positive opinion of the state environmental expert evaluation is in place (Article 35). Introducing of such provision to the Law is explained by the fact that differences in approaches to environmental standardization and, accordingly, to parameters of specific standards, in particular, in the USA and Kazakhstan entailed the problem which foreign advisers warned about. More strict at times environmental standards in Kazakhstan might be a stumbling block on the way of development of industrial co-operation and trade with the USA and other countries. The drafters of the Law have decided to consider this circumstance, and, as a result of compromise, the approach fixed in Article 35 of the Environment Protection Law was adopted¹². Pursuant to the Draft amendments, it was suggested that this rule should be excluded from the Law.

The Law of the Republic of Kazakhstan On Environmental Expert Evaluation dated March 18, 1997 as amended should also be referred to the basic laws. All subsoil use contracts and many other types of industrial activity of investors are now subject to the state environmental expert evaluation. The Environmental Expert Evaluation Law further develops general provisions of the three Articles on the state and public environmental expert evaluation contained in the Environment Protection Law. The Regulations concerning the state environmental expert evaluation in the Kazakh SSR (as amended) are still effective¹³.

The Law of the Republic of Kazakhstan On Specially Protected Natural Territories dated July 15, 1997 as amended deserves mentioning. Probably, most people are aware that this Law contains Article 48 State Preserve Zone in the Northern Part of the Caspian Sea. These include areas of the eastern part of the North Caspian, deltas of the Volga and the Ural river. These areas are part of the state preserve zone in the northern part of the Caspian Sea intended for the preservation of fish stocks and providing for opti-

► соответствии с проектом изменений будут разрабатываться Министерством природных ресурсов и утверждаться правительством. В то же время, из компетенции правительства изымается норма по установлению порядка и условий проведения обязательного экологического страхования – они должны будут определяться законодательными актами РК (общая норма закона о необходимости обязательного экологического страхования сохраняется (ст. 32);

3) Исключена статья о фондах охраны окружающей среды и использовании их средств (ст. 33, 34). Взамен вводится норма о финансировании мероприятий по охране окружающей среды за счет республиканского и местного бюджета (ст. 34);

4) В законе на настоящий момент существует важная для инвесторов норма, в соответствии с которой если в стране инвестора или поставщика (производителя) оборудования действуют менее строгие нормативы качества окружающей среды, чем в РК, такой проект может быть реализован в Казахстане в соответствии с зарубежными нормативами при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы (ст. 35). Введение такой нормы в закон объяснялось тем, что различия в подходах к экологическому нормированию и, соответственно, в параметрах конкретных стандартов, в частности, в США и в Казахстане, породили проблему, о которой предупреждали иностранные консультанты – подчас более жесткие экологические нормативы в Казахстане способны стать барьером на пути развития промышленной кооперации и торговли с США и другими странами. Это обстоятельство разработчики закона решили учесть, и в результате был одобрен компромиссный подход, закрепленный в ст. 35 Закона «Об охране окружающей среды»¹². В соответствии с Проектом изменений эту норму предложено из закона исключить.

К числу базовых следует также отнести закон РК «Об экологической экспертизе» от 18 марта 1997 г. с последующими изменениями и дополнениями, поскольку все контракты на недропользование и многие другие виды произ-

¹² For our detailed analysis of amendments to the Subsoil Law and Oil Law of 1999, including environment related amendments, please see: Yury Bassin, Olga Chentsova, J. Hines, Parker School Journal of East European Law, 1998, vol. 5, No. 4, Columbia University.

¹³ What was, in particular, told by Mr. D. Kuanyshiev, Chairman of the Investment Agency of the RK at the International Mining Conference held in Almaty on September 5-6, 2000.

¹⁴ Decree No. 757 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated May 19, 2000

¹⁵ Approved by Decree No. 732 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated June 13, 1996.

¹⁵ Постановление правительства РК от 19 мая 2000 г. № 758 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Казахстана».

¹⁶ Закон РК от 11 августа 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в РК» (далее – Закон от 11 августа 1999 г.).

¹⁷ Наш более подробный анализ изменений законов «О недрах» и «О нефти» 1999 г., включая изменения по экологии, смотрите, пожалуйста: Ю.Бассин, О.Ченцова, Д.Хайнз "The Parker School Journal of East European Law", 1998\Vol. 5, № 4, Columbia University.

► mum conditions of habitat and natural reproduction of sturgeon and other valuable kinds of fish. In accordance with the requirements of Article 48, exploration and production of hydrocarbons in this preserve zone is subject to special environmental requirements. Such special environmental requirements in Article 48 take into regard the whole complex of marine exploration. This Decree is silent on special requirements pertaining to hydrocarbon production. These requirements were elaborated and approved by the Government of the Republic of Kazakhstan over a year ago¹⁴. The Law On Specially Protected Natural Territories contains Chapter XIX Parts of the Subsoil Being of Particular Environmental, Scientific, Cultural, and Other Value which defines legal regime of such parts of the subsoil.

In accordance with draft amendments to the Law On Specially Protected Natural Territories submitted by the Government to the Parliament, Article 48 and Chapter XIX shall be excluded from the Law¹⁵. Of course, the Draft Amendments express the official position of the Government that there is no need for such rules in the Law. However, we are not sure that such suggestions will be upheld by the Parliament.

Special Legislation

Characterizing environmental rules of the block of special legislation, we dwell only on key Laws for oil sector, the Subsoil Law and Oil Law and normative legal acts that accompany them. The Subsoil Law contains a special Chapter 6 (Articles 47-53) which regulates the subsoil and environment protection. Various other Articles of this Law and the Oil Law contain the so-called "environmental rules". Not attempting to give systemic characteristics to these rules, we consider the latest 1999 amendments the most important to the above Laws.¹⁶ Both in their significance and scope which clearly demonstrate that today Kazakhstan aims at the protection of the environment from detrimental consequences of the resources development. Amendments affected both "environmental rules" of those Laws in general, and, (which is of major importance), off-shore petroleum operations.

General Description of Amendments: The new def-

► водственной деятельности инвесторов в настоящее время подлежат государственной экологической экспертизе. Закон «Об экологической экспертизе» достаточно подробно развивает общие положения трех статей о государственной и общественной экологической экспертизе, содержащихся в законе «Об охране окружающей среды». Сохраняет до настоящего времени действие (с обновлениями) Положение о государственной экологической экспертизе в Казахской ССР¹³.

Следует сказать о законе РК «Об особо охраняемых природных территориях» от 15 июля 1997 г. с последующими изменениями и дополнениями. Вероятно, многие знают, что этот закон содержит статью 48 «Государственная заповедная зона в северной части Каспийского моря», в соответствии с которой акватория восточной части Северного Каспия с дельтами рек Волги (в пределах Республики Казахстан) и Урала входит в государственную заповедную зону в северной части Каспийского моря, предназначенную для сохранения рыбных запасов и обеспечения оптимальных условий обитания и естественного воспроизводства осетровых и других ценных видов рыб. В соответствии с требованиями статьи 48, в этой заповедной зоне разведка и добыча углеводородного сырья обеспечивается с учетом специальных экологических требований. Такие специальные требования в развитие статьи 48 в отношении всего комплекса морских поисково-разведочных работ разработаны и утверждены правительством РК более года назад¹⁴ (однако о специальных требованиях в отношении добычи углеводородов в данном постановлении ничего не сказано).

Закон «Об особо охраняемых природных территориях» содержит главу XIX «Участки недр, представляющие особую экологическую, научную, культурную и иную ценность», определяющую правовой режим таких участков недр.

В соответствии с представленным правительством в парламент проектом изменений в закон «Об особо охраняемых природных территориях», статья 48 и глава XIX подлежат исключению из

¹⁴ Approved by Joint Order No. 187 of the Ministry of Energy, Industry and Trade of the Republic of Kazakhstan dated July 9, 1999 and No. 182-2 of the Ministry of Natural Resources and Environment Protection of the Republic of Kazakhstan dated July 9, 1999.

¹⁵ Approved by Decree No. 1019 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated July 21, 1999.

¹⁶ Approved by Decree No. 693 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated June 5, 1996.

¹⁷ Approved by Decree No. 772 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated June 24, 1996.

¹⁸ Approved by Decree No. 105 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated January 27, 1997.

¹³ О чем, в частности, сообщил в своем выступлении на Международной конференции по горнодобывающей промышленности, проходившей в г. Алматы 5-6 сентября 2000 г. председатель Агентства РК по инвестициям г-н Д. Куанышев.

¹⁴ Постановление правительства РК от 19 мая 2000 г. № 757.

¹⁵ Утверждены постановлением правительства РК от 13 июня 1996 г. № 732.

¹⁶ Утверждена совместным приказом Министерства энергетики индустрии и торговли РК от 9 июля 1999 г. № 187 и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан от 9 июля 1999 г. № 182-2.

Definitions of terms mainly related to marine and coastal projects are provided. The most important of them is the new term "Marine Pollution", which is broadly defined in Article 1 of the Oil Law. Other terms which are introduced now and/or used more precisely are [coastal] "Protected Area". This is a specially protected wide area extending from the coast line five km inland. A "Marine Protected Area" or "safety area" is a 500 m buffer zone around "Marine Structures", platforms, artificial islands, etc., is to be established by the Government.

The important innovation of the Subsoil Law, from the environmental point of view, is the new Article 11-1 Subsoil Use Restriction. The Article states the use of certain parts of the subsoil may be restricted or prohibited pursuant to the Government decision in order to protect the environment (clause 1). Subsoil use in the territories of settlements, suburban zones, industrial, transport and communications facilities may also be prohibited partly or fully pursuant to the Government decision if such use may threaten the life and health of the people, inflict damage on business objects or the environment (clause 2).

The general precautionary measures, which in general may prove to be difficult for perception and application, include:

- a) "Good oilfield practice (revised in Article 1 of the Oil Law – but not in the corresponding Section of the Subsoil Law – means "generally accepted world practice...");
- b) Obligation to take "all necessary measures" to prevent accidents and any other dangerous situations which threaten the life or health of the people or environment, or the threat of destruction of property in the course of Oil Operations "guided by the Good Oilfield Practice and [the legislation of the Republic of Kazakhstan] (clause 1 of Article 30-2 of the Oil Law);
- c) The "best marine environment protection practice" (meaning "the generally accepted international practice of Marine Oil Operations which creates the maximum low level of Marine Pollution, or completely excludes it");
- d) Strict responsibility, whether due to one's fault or not, "for damage and losses inflicted on the envi-

зона¹⁵. Конечно, проект изменений выражает официальное мнение правительства об отсутствии необходимости этих норм в законе, однако нет уверенности, что такие предложения получат поддержку парламента, особенно если не будет предложено включить подобные нормы в другие законы (что сейчас, похоже, не рассматривается).

Специальное законодательство

Характеризуя экологические нормы блока специального законодательства, остановимся только на ключевых для нефтяной промышленности законах – законе «О недрах» и законе «О нефти» и сопутствующих им нормативных правовых актах.

Закон «О недрах» содержит специальную главу 6 (ст. ст. 47-53), регулиющую охрану недр и окружающей природной среды; наряду с этим, так называемые «экологические нормы» имеются в различных других статьях этого закона и в законе «О нефти». Не давая им системную характеристику, рассмотрим последние наиболее важные по значению и объему дополнения и изменения двух названных законов в 1999 г.¹⁶, которые ясно показывают сегодняшнюю серьезную нацеленность Казахстана на охрану окружающей природной среды от вредных последствий разработки ресурсов. Изменения коснулись как «экологических» норм этих законов в целом, так и (особенно серьезно) нефтяных операций на море.

Изменения и дополнения в целом. Даны новые определения терминов, относящихся в основном к морским или прибрежным проектам. Наиболее важный новый термин – «Загрязнение моря», который широко определяется в статье 1 Закона «О нефти». Другими терминами, введенными сейчас и/или используемыми более точно, являются береговая «предохранительная зона» (особо охраняемая широкая зона, простирающаяся от береговой линии моря на пять километров в сторону суши), «морская охранная зона» или «зона безопасности» (устанавливаемая правительством 500-метровая буферная охранная зона вокруг «морских сооружений» (платформ, искусственных островов, и т.п.) и другие.

¹⁶ General Part of the Civil Code adopted on December 27, 1994 as amended; Special Part of the Civil Code adopted on July 1, 1999 as amended.

¹⁷ Effective as amended (the Criminal Code).

¹⁸ Effective as many times amended; it is expected to be materially amended (the Administrative Code).

¹⁹ The issue of legal effect of international treaties, conventions and various agreements concluded prior to the adoption of the 1995 Constitution of the Republic of Kazakhstan and their correlation with the domestic legislation of the Republic of Kazakhstan is not always theoretically clear, though recently, on October 11, 2000, the Constitutional Council by its Resolution No. 18/2 expressed its position regarding this issue.

²² Утверждены постановлением правительства РК от 21 июля 1999 г. № 1019.

²³ Утверждено постановлением правительства РК от 5 июня 1996 г. № 693.

²⁴ Утверждены постановлением правительства РК от 24 июня 1996 г. № 772.

²⁵ Утверждены постановлением правительства РК от 27 января 1997 г. № 105.

²⁶ Общая часть ГК РК принята 27 декабря 1994 г. и действует с изменениями и дополнениями; Особенная часть ГК РК принята 1 июля 1999 г. и действует с изменениями и дополнениями.

²⁷ Действует с изменениями и дополнениями (далее – УК РК).

► Environment, individuals or legal entities in case of Marine Pollution directly, or as a result of the sea level rising because of the pollution of Coastal Protected Area (clause 3 of Article 36-1 of the Oil Law; clause 2 of Article 48-1 of the Subsoil Law).

Protection of Marine Areas

Article 36-1 of the Oil Law is a new main environmental provision for the marine protected area. It stipulates as follows:

a) Contractors must perform marine oil operations "in such way as not to impede and inflict damage on maritime industry, fishing and other legitimate activity normally carried out at a specific part of the sea. (In this respect, persons who carry out such other actions must comply with the rules of 500 m Marine Protected Areas (safety areas) around marine structures.)

b) Contractors that perform Marine Oil Operations must be guided by the Best Marine Environment Protection Practice.

c) As mentioned, the strict responsibility is imposed for the Marine Pollution (broadly interpreted).

d) Contractors that perform Marine Oil Operations must elaborate, approve and implement detailed programs to prevent Marine Pollution in case of accidents, etc.

e) In the event of Marine Pollution occurring despite the accident prevention measures, Contractors shall undertake "all possible measures to eliminate or reduce [its] level using all available means".

f) Contractors shall be obliged to regularly organize at their own expense the conveyance of the state authorized inspectors for the performance of inspections at Marine Structures used in oil operations.

g) A special permit of the state agency must be obtained for construction or deployment of Marine Structures.

There are also other new additional requirements and restrictions of the Oil Law of the authorization nature.

Coastal Protected Area: The Caspian Sea level has sharply increased during the last decades, possibly due to natural geological processes under the sea bed. This phenomenon resulted in the sea reclaiming a very large

► Важной новеллой закона «О недрах» с точки зрения экологии является новая статья 11-1 «Ограничение пользования недрами», в соответствии с которой пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено по решению правительства Казахстана в целях охраны окружающей среды (п. 1), а пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть также частично или полностью запрещено по решению правительства в случаях, если такое пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде (п. 2).

Общие меры осторожности, которые в целом могут оказаться трудными для восприятия и применения, теперь включают:

a) «Положительную практику разработки месторождений» (пересмотренная в ст. 1 закона «О нефти» – но не в аналогичном разделе закона «О недрах» – означает «общепринятая мировая практика...»);

б) Обязанность принять «все необходимые меры» по предотвращению аварий и иных опасных ситуаций, создающих угрозу жизни или здоровью людей или окружающей среде, или угрозу уничтожения собственности в процессе проведения нефтяных операций, «руководствуясь положительной практикой разработки месторождений и [законодательством РК]» (п. 1 ст. 30-2 Закона «О нефти»);

в) «Наилучшую практику по охране окружающей среды на море» (означающую «общепринятую международную практику проведения нефтяных операций на море, создающую максимально низкий уровень загрязнения моря либо полностью исключающую загрязнение моря»);

г) строгую ответственность, независимо от наличия вины, «за ущерб и убытки, нанесенные окружающей среде и физическим или юридическим лицам в случае загрязнения моря непосредственно, или в результате повышения уровня моря вследствие загрязнения «береговой охранной зоны» (п. 3 ст. 36-1 закона «О нефти»; п. 2 ст. 48-1 закона «О недрах»).

³⁰ Including Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes; Convention on Transboundary Impact of Industrial Accidents; Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution; and Convention on the Environmental Impact Assessment.

³¹ Decree No. 56 as of January 16, 1995 of the Cabinet of Ministers of the RK On Acceding of the Republic of Kazakhstan to the 1971 International Convention on Establishment of International Fund for Compensation of Damage from Oil Contamination with 1992 Protocol and acceding to the 1969 Protocol of 1992 on Amending the International Convention on Civil Liability for Damage Inflicted by Oil Contamination.

²⁸ Действует с огромным количеством изменений и дополнений и ожидается, что скоро он будет существенно изменен (далее – Административный кодекс).

²⁹ Вопрос о юридической силе международных договоров, конвенций и различного рода соглашений, заключенных до принятия Конституции РК 1995 г. и их соотношение с внутренним законодательством РК с теоретической точки зрения не всегда ясен, хотя недавно – 11 октября 2000 г. - Конституционный совет своим постановлением № 18/2 выразил свою позицию по данному вопросу.



territory which used to be a flat coastal plain of Western Kazakhstan. This has caused concerns that pollution of the coastal territory in the course of oil operations may result in more serious marine pollution. Though it has been noted that the permanent sea level increase has stopped in the last several years these concerns caused amendments to the Subsoil Law and the Oil Law (Articles 48-1 and 30-9, respectively). These Amendments for the protection of the newly formed Coastal Protected Area, which extends five kilometers from the sea inland.

Hence, the operations involving the subsoil development must be performed in those Areas "in such way as to exclude or reduce as much as possible Marine Pollution in the event of the sea level increase". As noted, the strict responsibility is imposed for the damage inflicted on the environment by individuals or legal entity in the case of the Marine Pollution as a result of Oil Operations performed in such area and subsequent increase of the sea level.

► Охрана морской зоны

Основным новым природоохранным положением для морской охранительной зоны является статья 36-1 закона «О нефти». Она предписывает следующее:

а) подрядчики должны осуществлять нефтяные операции на море «таким образом, чтобы не препятствовать и не наносить вреда морскому судоходству, рыбной ловле и иной правомерной деятельности, обычно осуществляемой на конкретном участке моря». (При этом лица, осуществляющие такие иные действия, должны соблюдать правила о 500-метровых морских охранных зонах (зонах безопасности) вокруг морских сооружений);

б) подрядчики, осуществляющие нефтяные операции на море, обязаны руководствоваться наилучшей практикой по охране окружающей морской среды;

в) как отмечалось, строгая ответственность налагается за загрязнение моря (тракуемое широко);

г) подрядчики, осуществляющие нефтяные операции на море, должны разработать, утвердить и внедрить детальные программы по предотвращению загрязнения моря в случае аварии и т.п.;

д) в случае загрязнения моря, несмотря на меры по предотвращению аварий, подрядчики обязаны предпринять «все возможные меры для устранения либо снижения [его] уровня всеми доступными для этого средствами»;

е) подрядчики обязаны регулярно организовывать за свой счет транспортировку уполномоченных государством инспекторов для проведения инспекции на морских сооружениях, используемых в нефтяных операциях;

ж) специальное разрешение государственного органа должно быть получено для строительства либо размещения морских сооружений.

Также имеются другие новые дополнительные требования и ограничения закона «О нефти» к деятельности разрешительного характера.

Береговая предохранительная зона. Как известно, уровень Каспийского моря резко возрос за последние несколько десятилетий, возможно,

³⁰ Включая: Конвенцию об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер; Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий; Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду.

³¹ Постановление кабинета министров РК от 16 января 1995 года № 56 «О присоединении Республики Казахстан к международной Конвенции о создании международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 года с протоколом 1992 года и к протоколу 1992 года об изменении международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 года».

► As with marine oil operations, the detailed programs of accident prevention and liquidation must be elaborated, approved and implemented (clause 3 of Article 30-9 of the Oil Law) and in case of Marine Pollution a contractor must undertake “all possible measures” for “elimination or reduction of the danger of consequences” “with all available means” (ibid., clause 4 of Article 30-9). The latter provision dealing with specific pollution resulting from operations within the Marine Protected Area may be applied in case of spills or pollution penetration from the Area to the nearest sea at the existing sea level, and not only in case of further sea level increase in the Area¹⁷.

Now, prior to commencement of operations under a hydrocarbon project, investors are even more justified in conducting their own environmental inspection of the territory in addition to the statutory inspection. Under these stricter laws and with the inability of Kazakhstani companies to pay fines, foreign investors and their industries may be more vulnerable to fines. In this case, a well-documented pre-project inspection may, to some extent, provide an additional protection.

However, a somewhat careless approach and negligence in drafting of these Sections of the Laws would impede their observance. The real need will arise to develop basic principles in detailed Instructions at the Ministry level. Decree No. 676 of the Government of the Republic of Kazakhstan dated May 6, 2000 has approved the National Plan for Prevention of Oil Spills and Reaction at Sea, and Inland Reservoirs of the Republic of Kazakhstan.

The latest fundamental amendments to the Subsoil Law and Oil Law in 1999 were under sharp criticism¹⁸ that their next revision is scheduled for the nearest future. It is logical to expect revisions of the environmental laws since their vagueness is also under criticism.

However, the latest suggested amendments to the Subsoil Law submitted to the Parliament of the Republic of Kazakhstan in connection with the projected amendments to the environmental legislation are quite insignificant. These consist in withdrawing the rules regulating specially protected territories, from the Subsoil Law and their transfer to the Environment Protection Law¹⁹.

Other special oil legislation regulating environmental requirements is quite extensive and is either in the form of Decrees of the Government or in the form of the Ministries' instructions. The majority of them which have not yet been mentioned are the following:

1) Rules of Safety and Environment Protection in Construction, Laying, Operation and Repair of Underwater Pipelines and Underwater Electric Power and Communication Cable Lines Related to Oil Operations.²⁰

2) Instructions for the Observance of Environmental Safety Norms in Planning Oil Operations in Offshore Strip and Marine Coastal Areas and Inland Reservoirs of the Republic of Kazakhstan.²¹

► благодаря естественным геологическим (плито-тектоническим) процессам под морским дном. Этот феномен привел к “захвату” морем очень большой территории, которая была плоской прибрежной равниной Западного Казахстана. Это вызвало опасения, что загрязнение прибрежной территории в ходе проведения нефтяных операций при дальнейшем повышении уровня моря может привести к более серьезному загрязнению моря. Хотя отмечается, что постоянный рост уровня моря прекратился в последние несколько лет, имеющиеся опасения вызвали поправки к законам «О недрах» и «О нефти» (ст.ст. 48-1 и 30-9 соответственно) для охраны вновь образованной береговой предохранительной зоны, которая простирается на пять километров от моря в сторону суши (и которая, вероятно, будет “смещаться” в будущем в зависимости от повышения или понижения уровня моря).

Таким образом, операции по разработке недр должны проводиться в этих зонах “таким образом, чтобы исключить либо максимально снизить загрязнение моря в случае подъема морского уровня вод”. Как отмечалось, строгая ответственность налагается за ущерб, нанесенный окружающей среде, физическим или юридическим лицам в случае загрязнения моря в результате проводимых нефтяных операций в такой зоне и последующего подъема уровня моря.

Как и в случае с нефтяными операциями на море, должны быть разработаны, одобрены и выполнены детальные программы по предотвращению и ликвидации аварий (п. 3 ст. 30-9 закона «О нефти»), а в случае загрязнения моря подрядчик обязан “предпринять все возможные меры” для “устранения либо снижения опасности последствий” “всеми доступными для него средствами” (там же, п. 4 ст. 30-9). Последнее положение, касающееся конкретного загрязнения в результате операций в морской охранной зоне, может применяться не только в случае дальнейшего повышения уровня моря в зоне, но и в случае утечки или проникновения загрязнения из зоны в близлежащее море при существующем уровне¹⁷.

У инвесторов теперь появляется еще больше оснований проводить собственную экологическую проверку территории – помимо требуемой по закону – прежде чем начинать работу по углеводородному проекту. При новых более жестких требованиях, общем плохом состоянии экологии и соответствующей инфраструктуры, а также финансовой неспособности почти всех казахстанских промышленных предприятий/местных партнеров возместить причиненный ущерб, иностранные инвесторы и/или их предприятия могут стать особенно уязвимыми в отношении исковых требований о возмещении ущерба со стороны третьих

3) Uniform Rules of the Subsoil Protection (ЕПОН) in the Development of Deposits of Minerals, Oil, Gas and Subsurface Water Fields in the Republic of Kazakhstan.²²

4) Regulations on the Procedure for Marine Research Related to Operations at Sea and Inland Reservoirs.²³

5) Uniform Rules of the Development of Oil and Gas Fields for Construction and Operation of Artificial Islands, Dams, Structures and Installations in the Course of Oil Operations in the Republic of Kazakhstan²⁴.

6) Regulations of the Procedure for Performance of Oil Operations at Sea and Inland Reservoirs of the Republic of Kazakhstan²⁵.

Branch Legislation

Separate branches of legislation mainly regulate the legal liability for the violation of environmental requirements, including civil, administrative, and criminal legislation. The Environment Protection Law practically does not touch upon the liability issues. These contain only a reference rule concerning the liability of guilty parties in accordance with the legislation of the Republic of Kazakhstan (Article 85). The rule concerning compensation of damage inflicted by the violation of the environmental legislation (Article 86). Draft Amendments to the Environment Protection Law contain another new rule concerning compensation by subsoil users of harm (damage) inflicted on the environment and the health of people. The payments for natural resources use, for emissions, for discharge of contaminants to the envi-



лиц или правительства РК по ранее сложившимся экологическим ситуациям. Хорошо задокументированная предпроектная проверка может обеспечить в этом случае определенную дополнительную защиту.

Однако достаточно размытый подход и небрежность в составлении данных разделов законов несколько затрудняют их соблюдение. При этом возникнет реальная необходимость в разработке основных принципов в подробных инструкциях на уровне министерства. (На настоящий момент постановлением правительства РК от 6 мая 2000 г. № 676 утвержден Национальный план по предупреждению нефтяных разливов и реагированию на них в море и внутренних водоемах Республики Казахстан).

Критика последних кардинальных изменений в закон «О недрах» и в закон «О нефти» в 1999 году оказалась настолько серьезной, что в ближайшее время планируется осуществить очередную их переработку¹⁸. Логично ожидать корректировок экологических норм этих законов, поскольку их недостаточная четкость также является предметом критики.

Однако последние предлагаемые изменения в закон «О недрах», представленные в парламент РК в связи с планируемыми изменениями экологического законодательства, довольно незначительны, и суть их состоит в изъятии норм, регулирующих особо охраняемые территории, из закона «О недрах» с отнесением их к закону «Об охране окружающей среды», что кажется правильным с точки зрения законодательной техники¹⁹.

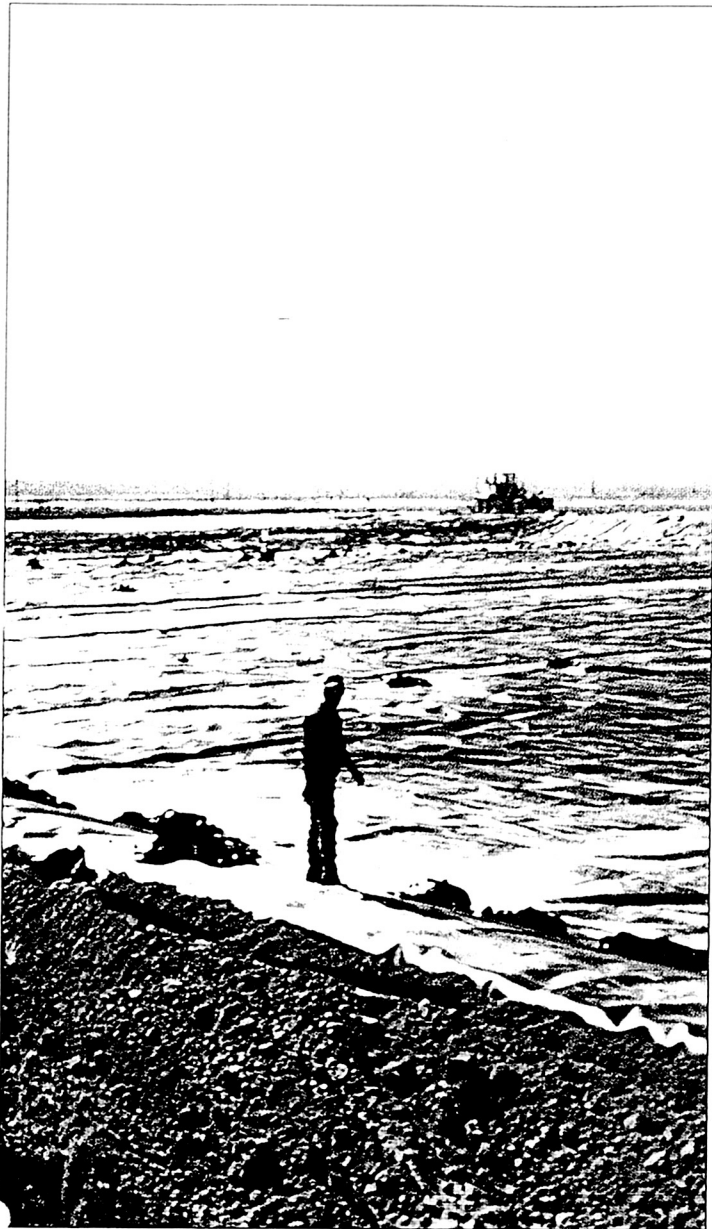
Другое специальное законодательство о нефти, регулирующее экологические требования, достаточно объемно и существует в основном в форме постановлений правительства РК (как правило, детальных), либо в форме инструкций министерств. Наиболее важные из них, еще не упоминавшиеся – это:

1) Правила техники безопасности и охраны окружающей природной среды при строительстве, прокладке, эксплуатации и ремонте подводных трубопроводов и подводных кабельных линий электропередач и связи, связанных с нефтяными операциями²⁰;

2) Инструкция по соблюдению норм экологической безопасности при проектировании нефтяных операций в акватории и прибрежных зонах морей и внутренних водоемов Республики Казахстан²¹;

3) Единые правила охраны недр (ЕПОН) при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Республике Казахстан²²;

4) Положение о порядке проведения морских научных исследований, связанных с нефтяными операциями на море и внутренних водоемах²³;



► 5) Единые правила разработки нефтяных и газовых месторождений на строительство и эксплуатацию искусственных островов, дамб, сооружений и установок при проведении нефтяных операций в РК²⁴;

6) Положение о порядке проведения нефтяных операций на море и внутренних водоемах РК²⁵.

Отраслевое законодательство

В отличие от практики многих зарубежных государств, в Казахстане юридическая ответственность за нарушение экологических требований в основном регулируется отдельными отраслями законодательства, в том числе гражданским, административным, уголовным. Закон «Об охране окружающей среды» почти не затрагивает вопросы ответственности: он содержит только отсылочную норму об ответственности виновных в соответствии с законодательством РК (ст. 85) и норму о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды (ст. 86). Упомянутый Проект изменений «Об охране окружающей среды» содержит еще одну новую норму о возмещении природопользователями вреда (ущерба), причиненного окружающей среде и здоровью человека, суть которой состоит в том, что внесение платы за пользование природными ресурсами, за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и другие виды вредного воздействия на нее не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда (ущерба), причиненного экологическим правонарушением (ст. 30). Нормы специального законодательства (в том числе Закон «О недрах» и Закон «О нефти») хотя и содержат много упоминаний об ответственности, не устанавливают всех необходимых положений и принципов ее наложения.

Таким образом, говоря об имущественной ответственности за экологические нарушения, subsidiarily к упомянутым нормам Закона «Об охране окружающей среды» и нормам специального законодательства, следует применять соответствующие нормы Гражданского кодекса РК об ответственности²⁶.

Характеризуя блок «экологических норм» отраслевого законодательства, необходимо остановиться на наиболее важных охранительных нормах уголовного и административного права.

И Уголовный кодекс РК от 16 июля 1997 г.²⁷, и кодекс КазССР «Об административных правонарушениях» от 22 марта 1984 г.²⁸ содержат множество санкций за экологические преступления и правонарушения. Например, установлена уголовная ответственность за «экоцид» – действия, вызвавшие или способные вызвать экологическую катастрофу (эта норма ст. 161 УК РК

► Environment and other types of harmful environmental impact does not release subsoil users from implementation of environment protection measures and compensation of harm (damage) inflicted by the environmental violation (Article 30). Though special legislation rules, including Subsoil Law and Oil Law, contain many references to liability, they fail to set out all necessary provisions and principles of imposing such liability. The relevant rules of the Civil Code of the Republic of Kazakhstan on liability²⁶, should be applied to the above rules of the Environment Protection Law and the rules of special legislation.

Characterizing the block of “environmental rules” of branch legislation, we need to highlight the most important protective rules of the criminal and administrative law.

Both the Criminal Code of the RK dated July 16, 1997²⁷ and the Code of the Kazakh SSR On Administrative Offences dated March 22, 1984²⁸ contain a multitude of sanctions for environmental crimes and offences. For example, criminal responsibility is established for “ecocide”. The

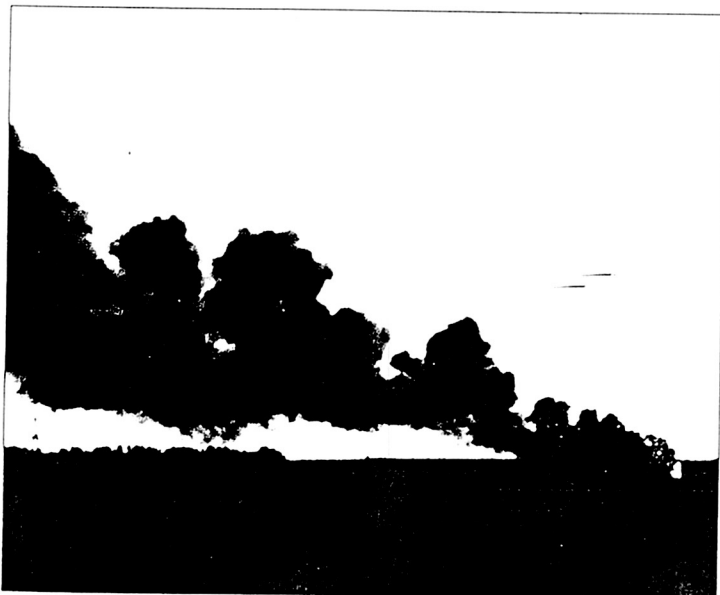
► actions that caused or may cause an environmental disaster. This rule of Article 161 of the Criminal Code contains the most grave punishment, deprivation of freedom for the term of 10 to 15 years. Article 277 of the Criminal Code, establishes criminal responsibility for violation of environmental requirements when using the natural resources for persons responsible for observance thereof. The Criminal Code stipulates criminal responsibility for the atmospheric pollution (Article 282), for marine environment pollution (Article 283), for violation of Kazakhstani continental shelf legislation (Article 284), for violation of the rules of the environment protection and use (Article 286), and for violation of the regime of specially protected natural territories (Article 293).

The Administrative Code also provides for the responsibility for environmental offences. These include fines on officials for violation of environmental norms and rules in the use of the subsoil and mineral raw materials (Article 59-6). Also for failure to provide an accurate determination of the quantity and quality of mineral resources in their production and processing (Article 60-3), and for selective processing of rich portions of the deposit (Article 60-5).

The application to an investor of the measures of administrative and criminal responsibility will be classified as its [investor's] illegal behavior. In the long run, this may mean the potential possibility of termination of the subsoil use right, including termination of the contract.

International Treaties (Conventions)

The system of the Kazakhstani environmental legislation includes rules of international treaties, conventions, bilateral and multilateral agreements²⁹ which in some cases or others may regulate the environmental issues. As of September 20, 2000, Kazakhstan has signed 14 conventions, twelve (12) out of which have been ratified. On September 20, the Majilis, the lower chamber of the Parliament, further approved a group of transboundary conventions.³⁰ They also approved the Con-



► содержит и самое большое наказание – лишение свободы на срок от 10 до 15 лет); за нарушение экологических требований к хозяйственной и иной деятельности (ст. 277 УК РК, которая среди прочего устанавливает уголовную ответственность за нарушение экологических требований при использовании природных ресурсов лиц, ответственных за соблюдение этих требований). УК РК предусматривает уголовную ответственность за загрязнение атмосферы (ст. 282); за загрязнение морской среды (ст. 283); за нарушение законодательства о континентальном шельфе Республики Казахстан (ст. 284); за нарушение правил охраны и использования недр (ст. 286); за нарушение режима особо охраняемых природных территорий (ст. 293) и другие.

Административный кодекс также предусматривает ответственность за экологические правонарушения, которая означает, как правило, наложение штрафа на должностных лиц (например: за нарушение экологических норм и правил при использовании недр и переработке минерального сырья (ст. 59-6); за необеспечение достоверного определения количества и качества полезных ископаемых при их добыче и переработке (ст. 60-3); за выборочную отработку богатых участков месторождения (ст. 60-5) и многое другое).

Применение к инвестору (а точнее, к его должностным лицам) мер административной и уголовной ответственности будет квалифицироваться как его [инвестора] неправомерное поведение, и в конечном итоге может означать потенциальную возможность прекращения права недропользования, включая расторжение контракта.

Международные договоры

В систему казахстанского экологического законодательства входят нормы международных договоров, конвенций, двусторонних и многосторонних соглашений²⁹, так или иначе регулирующих вопросы экологии. Что касается непосредственно экологических конвенций, то к 20 сентября текущего года Казахстан подписал 14, из них двенадцать ратифицировано; двадцатого сентября мажилис (нижняя палата парламента) дополнительно одобрил группу трансграничных конвенций³⁰, а также Конвенцию о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Следует также упомянуть Брюссельскую 1969 г. Международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, к которой Казахстан присоединился в 1995 году³¹.

Другое экологическое законодательство

Система казахстанского экологического законодательства включает в себя вместе с уже названными и другие экологические нормы и законы, которые

vention on the Access to Information, Participation of Public in the Process of Making Decisions and Access to Justice Concerning Environment Related Issues. We should also mention the 1969 Brussels International Convention on Civil Liability for Damage Inflicted by Oil Contamination to which Kazakhstan has acceded in 1995.³¹

Other Environmental Legislation

The system of the Kazakhstani environmental legislation includes other environmental rules and laws, which may also be grouped by reference to these criteria.

For example, we can identify the following legislation blocks: (i) on legal status of state agencies of Kazakhstan implementing the environmental policy of Kazakhstan, including those forming departmental environmental legislation; (ii) on the procedure for calculating and making environment pollution payments and other environmental payments; (iii) on burial of harmful substances and wastes; (iv) on monitoring of the subsoil and state supervision of their protection; (v) on the environment protection funds; and (vi) on the Caspian Sea issues.

When reviewing the environmental legislation system, we should also consider environmental rules of some other laws, for example, on privatization, or insurance. Also, the practice of Kazakhstani courts related to the application of the environmental legislation, which official position is reflected in the relevant Resolutions of the Plenum of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan.

также могут быть сгруппированы по тем или иным критериям.

Например, могут быть выделены блоки законодательства: (I) о правовом статусе государственных органов Казахстана, реализующих экологическую политику республики, в том числе формирующих ведомственное экологическое законодательство; (II) о порядке исчисления и внесения платежей за загрязнение окружающей среды и других экологических платежей; (III) о захоронении вредных веществ и отходов; (IV) о мониторинге недр и государственном контроле за их охраной; (V) о фондах охраны окружающей среды; (VI) по проблемам Каспийского моря.

При анализе системы экологического законодательства следует также учитывать экологические нормы отдельных законов (касающихся, например, приватизации, страхования и другие), а также практику судов Казахстана по применению экологического законодательства, официальная позиция которых отражается в соответствующих постановлениях пленума Верховного суда РК.

