

1. Наименование концепции

Концепция к проекту Закона Республики Казахстан

«О внесении дополнения в Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам экологии»

2. Название законопроекта

«О внесении дополнения в Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам экологии»

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

В июле 2018 года Правительство Казахстана обратилось в ОЭСР с просьбой об оказании помощи для ускорения преобразования своей системы экологических платежей, с тем чтобы она стала более эффективным экономическим механизмом контроля над загрязнением окружающей среды.

В рамках данного обращения Директоратом по охране окружающей среды ОЭСР подготовлен отчет проекта «Реформирование системы экологических платежей. Анализ соблюдения принципа «загрязнитель платит» в Казахстане» на 2018 - 2019 годы, в котором отмечен дискриминационный подход при расчете штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах и стационарных источниках.

Так, в процессе сжигания газа в факелах, также как и в любых стационарных источниках (газотурбинные электростанции и др.) образуются одни и те же продукты горения, создающие одинаковую нагрузку на окружающую среду.

Однако согласно действующему налоговому законодательству на одинаковые загрязняющие вещества применяются различные ставки платы, основываясь не на вредности вещества, а на источнике его производящем.

В этой связи, при расчете административного штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах, в соответствии со статьей 328 Кодекса Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» (далее – КоАП), недропользователи в сфере углеводородов вынуждены платить в разы больше штрафов по сравнению с компаниями, осуществляющие незаконные выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в стационарных источниках, так как административный штраф исходит из ставки платы.

В рамках заседания Фокусной группой Совета иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан по вопросам энергетики, экологии и нефтегазовой отрасли от 30 октября 2020 года отмечено, что данный вопрос решается посредством внесения поправок в статью 328 КоАП.

По итогам рабочей встречи Совета иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан от 18 ноября 2020 года Главой государства поручено принять меры по устранению дискриминационного подхода при расчете штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах и стационарных источниках.

Законом Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 403-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам экологии» статья 328 КоАП изложена в новой редакции и вступает в силу с 1 июля 2021 года.

Новая редакция сохраняет дискриминационный подход при расчете штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах и стационарных источниках.

Таким образом, законопроектом предлагается приравнять штрафные санкции в отношении недропользователей по углеводородам с другими природопользователями.

4. Цели принятия законопроекта

Устранение дискриминационного подхода при расчете штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах и стационарных источниках.

5. Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования проекта Закона являются общественные отношения, возникающие в сфере охраны окружающей среды.

6. Структура законопроекта

Проект Закона состоит из двух статей.

Статья 1 будет предусматривать внесение изменения в следующий законодательный акт:

1) Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам экологии».

Статьей 2 определяется порядок введения в действие Закона.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Правовые последствия

Принятие проекта закона не повлечет отрицательных правовых последствий.

Социально-экономические последствия

Реализация проекта Закона позволит:

снизить дополнительную административную нагрузку на недропользователей в сфере углеводородов;

приравнять штрафные санкции в отношении недропользователей по углеводородам с другими природопользователями;

улучшить инвестиционную привлекательность отрасли.

Вместе с тем, принятие проекта Закона не повлечет негативных социально-экономических последствий.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом

Отсутствует

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

Предмет проекта закона не регулируется иными нормативными правовыми актами, за исключением КоАП.

10. Наличие зарубежного опыта

В Японии административные меры призваны направить операторов к соблюдению требований или предписать им соблюдать их, а не налагать взыскания.

Компетентные местные органы управления содействуют соблюдению нормативных требований предприятиями в основном путем проведения проверок и предоставления административных указаний по итогам проверок. Большинство предприятий действительно принимают меры по исполнению этих указаний: вмешательство официальных органов уже считается санкцией, и для японских компаний возможность утраты репутации, скорее всего, является более серьезным сдерживающим фактором, чем в других странах. Более жесткие правоприменительные меры применяются только в случае значительного или неоднократного превышения лимитов выбросов/стоков.

В Нидерландах при выявлении нарушения компетентный орган чаще всего направляет неофициальное устное предупреждение. За этим могут последовать дальнейшие неофициальные контакты компетентного органа с нарушителем, после чего направляется официальное предупреждение, которым предписываются меры по устранению нарушения и устанавливается крайний срок его устранения. Санкции не налагаются в случае, если нарушение своевременно устранено, совершено не умышленно, очевидно, представляет собой отдельный инцидент, его степень и оказываемое им воздействие носят ограниченный характер и оно совершено оператором, другие результаты соблюдения требований которого являются надлежащими. Санкции налагаются лишь приблизительно в 7% случаев.

В Финляндии в случае обнаружения нарушений оператору разрешено, иногда во время самой проверки, представить план мер по устранению нарушений для возвращения к соблюдению требований. Если оператор не представляет плана соблюдения требований или компетентный орган сочтет его меры недостаточными, последний направляет уведомление о соблюдении требований.

В США большинство федеральных исков в отношении предприятий и физических лиц в связи с несоблюдением экологического законодательства разрешаются путем соглашений об урегулировании, которыми почти всегда предусматривается выплата взыскания. Урегулирование достигается почти по 75% административных дел и 90% гражданских судебных дел.

В Соединенном Королевстве (Англии) обязательства относительно правоприменения представляют собой обещания, которые нарушитель дает регулирующему органу, о принятии конкретных мер по соблюдению требований как альтернативы судебному преследованию. Если компетентный орган принимает или отклоняет предлагаемые меры, имеет место период переговоров. В случае отклонения предложения орган может выбрать любую санкцию, предусмотренную за первоначальное нарушение. Если предложение принимается, обязательства относительно правоприменения официально согласуются и контролируются органом регулирования. Компания будет защищена от каких-либо санкций непосредственно за это правонарушение, кроме случаев невыполнения этих обязательств.

В целом в государствах-членах ОЭСР система взысканий предполагает определенную степень усмотрения компетентных органов. Однако это усмотрение не является неограниченным. Государства-члены ОЭСР объединяет общность принципов и компонентов планирования применения экологических взысканий/штрафов, а именно *минимальная и максимальная суммы*, которые могут взыскать официальные органы, как правило, в день, хотя в некоторых случаях за один инцидент в случае каждого нарушения.

Например, компетентные органы Нидерландов, как правило, располагают методическими документами, которыми определяются типы нарушений, ставки взыскания в день и максимальный штраф за одно нарушение (например, в провинции Гронинген 50 000 евро).

В Техасе и других штатах США несоблюдение положений уведомлений и разрешений влечет за собой максимальный штраф в размере около 10 000 долл. США в сутки.

Таким образом, для того, чтобы административные взыскания/штрафы служили эффективным инструментом правоприменения, они разрабатываются с учетом следующих основных принципов:

они направлены на сдерживание в дальнейшем несоблюдения требований;

они представляют собой попытку нивелировать финансовую выгоду или пользу от несоблюдения требований;

они должны быть соразмерными характеру правонарушения и причиненному вреду;

они должны реагировать на то, что целесообразно в случае того или иного правонарушителя и вопроса регулирования, и учитывать это.

Основная задача взыскания действительно состоит в том, чтобы сдерживать нарушения закона лицами. Взыскание, в частности, должно убедить нарушителя принять меры предосторожности против возврата к несоблюдению требований (конкретное сдерживание) и отговорить других от нарушения закона (общее сдерживание). Успешное сдерживание имеет важное значение, поскольку оно обеспечивает оптимальную защиту окружающей среды. Наряду с этим, оно позволяет сократить объем ресурсов, необходимых для применения законодательства, решая проблему несоблюдения требований до того, как она возникнет.

В некоторых странах, например, Норвегии может использоваться угроза так называемых «принудительных штрафов» еще до обнаружения нарушения в качестве инструмента предотвращения для достижения соблюдения требований.

Измерить экологический вред, несомненно, трудно. На практике разные методы измерения дают разные результаты. Это одна из причин, по которой большинство контрольно-надзорных природоохранных органов не делают целью своей деятельности экономическую эффективность, а стараются устанавливать штрафы исходя из выгоды нарушителя, а не вреда, причиненного правонарушением.

11. Предполагаемые финансовые затраты

Реализация проекта Закона не повлечет финансовых затрат из бюджета.

1. Наименование концепции

Концепция к проекту Закона Республики Казахстан

«О внесении дополнения в Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам экологии»

2. Название законопроекта

«О внесении дополнения в Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

В июле 2018 года Правительство Казахстана обратилось в ОЭСР с просьбой об оказании помощи для ускорения преобразования своей системы экологических платежей, с тем чтобы она стала более эффективным экономическим механизмом контроля над загрязнением окружающей среды.

В рамках данного обращения Директоратом по охране окружающей среды ОЭСР подготовлен отчет проекта «Реформирование системы экологических платежей. Анализ соблюдения принципа «загрязнитель платит» в Казахстане» на 2018 - 2019 годы, в котором отмечен дискриминационный подход при расчете штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах и стационарных источниках.

Так, в процессе сжигания газа в факелах, также как и в любых стационарных источниках (газотурбинные электростанции и др.) образуются одни и те же продукты горения, создающие одинаковую нагрузку на окружающую среду.

Однако согласно действующему налоговому законодательству на одинаковые загрязняющие вещества применяются различные ставки платы, основываясь не на вредности вещества, а на источнике его производящем.

В этой связи, при расчете административного штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах, в соответствии со статьей 328 Кодекса Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» (далее – КоАП), недропользователи в сфере углеводородов вынуждены платить в разы больше штрафов по сравнению с компаниями, осуществляющие незаконные выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в стационарных источниках, так как административный штраф исходит из ставки платы.

В рамках заседания Фокусной группой Совета иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан по вопросам энергетики, экологии и нефтегазовой отрасли от 30 октября 2020 года отмечено, что данный вопрос решается посредством внесения поправок в статью 328 КоАП.

По итогам рабочей встречи Совета иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан от 18 ноября 2020 года Главой государства поручено принять меры по устранению дискриминационного подхода при расчете штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах и стационарных источниках.

Законом Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 403-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам экологии» статья 328 КоАП изложена в новой редакции и вступает в силу с 1 июля 2021 года.

Новая редакция сохраняет дискриминационный подход при расчете штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах и стационарных источниках.

Таким образом, законопроектом предлагается приравнять штрафные санкции в отношении

недропользователей по углеводородам с другими природопользователями.

4. Цели принятия законопроекта

Устранение дискриминационного подхода при расчете штрафа за выбросы загрязняющих веществ от сжигания газа в факелах и стационарных источниках.

5. Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования проекта Закона являются общественные отношения, возникающие в сфере охраны окружающей среды.

6. Структура законопроекта

Проект Закона состоит из двух статей.

Статья 1 будет предусматривать внесение изменения в следующий законодательный акт:

1) Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам экологии».

Статьей 2 определяется порядок введения в действие Закона.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Правовые последствия

Принятие проекта закона не повлечет отрицательных правовых последствий.

Социально-экономические последствия

Реализация проекта Закона позволит:

снизить дополнительную административную нагрузку на недропользователей в сфере углеводородов;

приравнять штрафные санкции в отношении недропользователей по углеводородам с другими

природопользователями;

улучшить инвестиционную привлекательность отрасли.

Вместе с тем, принятие проекта Закона не повлечет негативных социально-экономических последствий.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом

Отсутствует

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

Предмет проекта закона не регулируется иными нормативными правовыми актами, за исключением КоАП.

10. Наличие зарубежного опыта

В Японии административные меры призваны направить операторов к соблюдению требований или предписать им соблюдать их, а не налагать взыскания.

Компетентные местные органы управления содействуют соблюдению нормативных требований предприятиями в основном путем проведения проверок и предоставления административных указаний по итогам проверок. Большинство предприятий действительно принимают меры по исполнению этих указаний: вмешательство официальных органов уже считается санкцией, и для японских компаний возможность утраты репутации, скорее всего, является более серьезным сдерживающим фактором, чем в других странах. Более жесткие правоприменительные меры применяются только в случае значительного или неоднократного превышения лимитов выбросов/стоков.

В Нидерландах при выявлении нарушения компетентный орган чаще всего направляет неофициальное устное предупреждение. За этим могут последовать дальнейшие неофициальные контакты компетентного органа с нарушителем, после чего направляется официальное предупреждение, которым предписываются меры по устранению нарушения и устанавливается крайний срок его устранения. Санкции не налагаются в случае, если нарушение своевременно устранено, совершено не умышленно, очевидно, представляет собой отдельный инцидент, его степень и оказываемое им воздействие носят ограниченный характер и оно совершено оператором, другие результаты соблюдения требований которого являются надлежащими. Санкции налагаются лишь приблизительно в 7% случаев.

В Финляндии в случае обнаружения нарушений оператору разрешено, иногда во время самой

проверки, представить план мер по устранению нарушений для возвращения к соблюдению требований. Если оператор не представляет плана соблюдения требований или компетентный орган сочтет его меры недостаточными, последний направляет уведомление о соблюдении требований.

В США большинство федеральных исков в отношении предприятий и физических лиц в связи с несоблюдением экологического законодательства разрешаются путем соглашений об урегулировании, которыми почти всегда предусматривается выплата взыскания. Урегулирование достигается почти по 75% административных дел и 90% гражданских судебных дел.

В Соединенном Королевстве (Англии) обязательства относительно правоприменения представляют собой обещания, которые нарушитель дает регулирующему органу, о принятии конкретных мер по соблюдению требований как альтернативы судебному преследованию. Если компетентный орган принимает или отклоняет предлагаемые меры, имеет место период переговоров. В случае отклонения предложения орган может выбрать любую санкцию, предусмотренную за первоначальное нарушение. Если предложение принимается, обязательства относительно правоприменения официально согласуются и контролируются органом регулирования. Компания будет защищена от каких-либо санкций непосредственно за это правонарушение, кроме случаев невыполнения этих обязательств.

В целом в государствах-членах ОЭСР система взысканий предполагает определенную степень усмотрения компетентных органов. Однако это усмотрение не является неограниченным. Государства-члены ОЭСР объединяет общность принципов и компонентов планирования применения экологических взысканий/штрафов, а именно *минимальная и максимальная суммы*, которые могут взыскать официальные органы, как правило, в день, хотя в некоторых случаях за один инцидент в случае каждого нарушения.

Например, компетентные органы Нидерландов, как правило, располагают методическими документами, которыми определяются типы нарушений, ставки взыскания в день и максимальный штраф за одно нарушение (например, в провинции Гронинген 50 000 евро).

В Техасе и других штатах США несоблюдение положений уведомлений и разрешений влечет за собой максимальный штраф в размере около 10 000 долл. США в сутки.

Таким образом, для того, чтобы административные взыскания/штрафы служили эффективным инструментом правоприменения, они разрабатываются с учетом следующих основных принципов:

они направлены на сдерживание в дальнейшем несоблюдения требований;

они представляют собой попытку нивелировать финансовую выгоду или пользу от несоблюдения требований;

они должны быть соразмерными характеру правонарушения и причиненному вреду;

они должны реагировать на то, что целесообразно в случае того или иного правонарушителя и вопроса регулирования, и учитывать это.

Основная задача взыскания действительно состоит в том, чтобы сдерживать нарушения закона лицами. Взыскание, в частности, должно убедить нарушителя принять меры предосторожности против возврата к несоблюдению требований (конкретное сдерживание) и отговорить других от нарушения закона (общее сдерживание). Успешное сдерживание имеет важное значение, поскольку оно обеспечивает оптимальную защиту окружающей среды. Наряду с этим, оно позволяет сократить объем ресурсов, необходимых для применения законодательства, решая проблему несоблюдения требований до того, как она возникнет.

В некоторых странах, например, Норвегии может использоваться угроза так называемых «принудительных штрафов» еще до обнаружения нарушения в качестве инструмента предотвращения для достижения соблюдения требований.

Измерить экологический вред, несомненно, трудно. На практике разные методы измерения дают разные результаты. Это одна из причин, по которой большинство контрольно-надзорных природоохранных органов не делают целью своей деятельности экономическую эффективность, а стараются устанавливать штрафы исходя из выгоды нарушителя, а не вреда, причиненного правонарушением.

11. Предполагаемые финансовые затраты

Реализация проекта Закона не повлечет финансовых затрат из бюджета.
