*Форма коллегиального заключения Международного*

*Совета по разъяснению норм законодательства*

*(с описанием разъяснения законодательства по запросу суда)*

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Международного совета при Верховном Суде Республики Казахстан**

[• указать дату заключения]

Международный совет при Верховном Суде Республики Казахстан (далее – Международный совет) в составе [• указать Ф.И.О. членов Международного совета, участвовавших в подготовке заключения] установил:

В Международный совет поступил запрос Верховного Суда Республики Казахстан [• указать дату запроса] (далее – Запрос) о разъяснении норм законодательства в области охраны окружающей среды. В Запросе указано, что проведенное обобщение судебной практики по делам о спорах, связанных с нарушением законодательства об охране окружающей среды, выявило неоднозначную судебную практику разрешения дел о возмещении ущерба. Учитывая сложность правового регулирования в сфере охраны окружающей среды, а также некоторые пробелы в законодательстве, выявленные при рассмотрении дел судами, Верховный Суд Республики Казахстан просит разъяснить следующие вопросы:

1. В чем заключаются особенности прямого и косвенного методов экономической оценки ущерба окружающей среде?
2. Необходимо ли доказывать причинение ущерба окружающей среде в результате выбросов, с учётом существующего определения термина «ущерб окружающей среде», закреплённого в Экологическом кодексе Республики Казахстан? Что является достаточным доказательством причинения такого ущерба?

При проведении исследования и подготовке заключения Международный совет руководствовался Экологическим кодексом Республики Казахстан (далее – Экологический кодекс или ЭК), Правилами экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды», утвержденными Постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2007 года № 535 (далее - Правила), а также обобщениями судебной практики и судебными актами по отдельным делам, размещенными в информационной справочной системе «Параграф» и на электронном информационном сервисе «Судебный кабинет».

Основываясь на проведенном анализе и руководствуясь подпунктом 5) пункта 5 Положения о Международном совете при Верховном Суде Республики Казахстан, Международный совет разъясняет следующее.

Вопрос 1. **В чем заключаются особенности прямого и косвенного методов экономической оценки ущерба окружающей среде?**

Ответ на вопрос 1.

Согласно пункту 4 Правил экономическая оценка ущерба осуществляется прямым или косвенным методами, в зависимости от того, возможна ли полная ликвидация нанесенного ущерба путем проведения мероприятий по восстановлению окружающей среды.

Статья 109 Экологического кодекса устанавливает, что при использовании прямого метода экономической оценки ущерба определяются фактические затраты, необходимые для восстановления окружающей среды, восполнения деградировавших природных ресурсов и оздоровления живых организмов посредством наиболее эффективных инженерных, организационно-технических и технологических мероприятий. При этом стоимость мер по ликвидации последствий ущерба определяется по их рыночной стоимости. При экономической оценке ущерба прямым методом должностные лица уполномоченного органа в области охраны окружающей среды могут привлекать независимых экспертов. В качестве экспертов могут выступать экологические аудиторы, специалисты проектных, инженерных и научных организаций. Обязанность по оплате работы независимых экспертов возлагается на лицо, нанесшее ущерб окружающей среде.

Из указанных норм законодательства следует, что прямой метод является более трудоемким процессом, но позволяет получить наиболее достоверные результаты по сравнению с косвенным методом, поскольку позволяет определить размер реального ущерба, причиненного природным объектам, в виде затрат, необходимых для их восстановления.

Экологический кодекс закрепляет приоритет прямого метода оценки ущерба окружающей среде над косвенным методом, устанавливая, что косвенный метод применяется в случаях, когда не может быть применен прямой метод экономической оценки ущерба. Однако, по нашему мнению, приоритет прямого метода носит декларативный характер. На практике в подавляющем большинстве случаев используется косвенный метод оценки ущерба окружающей среде, при этом невозможность применения прямого метода никак не обосновывается ни уполномоченным органом, ни судом.

Косвенный метод экономической оценки ущерба согласно пункту 6 Правил применяется для случаев загрязнения атмосферного воздуха, водных ресурсов, незаконного пользования недрами, а также размещения отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных, сверхустановленных нормативов, и сверхнормативного изъятия природных ресурсов.

Косвенный метод оценки ущерба основывается на разнице между фактическим воздействием на окружающую среду и установленным нормативом по всем видам загрязняющих веществ, а также исходя из размера месячного расчетного показателя, уровня экологической опасности и экологического риска. При этом экономическая оценка ущерба определяется путем суммирования ущерба по каждому загрязняющему веществу (пункт 2 статьи 110 ЭК).

Превышение нормативов над установленными определяется путем инструментального замера, либо расчетным путем в соответствии с утвержденной порядке методикой определения нормативов эмиссий в окружающую среду.

Следует отметить, что в связи с упрощенным процессом расчетов на практике, как правило, используется косвенный метод оценки ущерба окружающей среде. Между тем косвенный метод имеет ряд недостатков, которые, по нашему мнению, вызывают спорные вопросы при применении данного метода на практике.

Использование косвенного метода оценки ущерба предписано действующим законодательством в тех случаях, когда ущерб не может быть устранен путем принятия мер по ликвидации наступившего ущерба. Однако данная норма, на наш взгляд, ориентирована на применение в тех случаях, когда ущерб только предполагается, но его сложно или невозможно доказать, например, при осуществлении выбросов в атмосферный воздух.

Между тем для таких ситуаций, достаточно распространенных на практике, существует и применяется предусмотренный законом механизм платности природопользования, а не возмещения ущерба.

Пункт 1 статьи 108 ЭК определяет понятие «экономическая оценка ущерба окружающей среде» следующим образом. Это «*стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов*». Учитывая данное определение, Международный совет полагает, что при осуществлении такой оценки (в том числе, косвенным методом), должны использоваться данные, позволяющие определить такие затраты. Однако косвенный метод оценки ущерба окружающей среде не позволяет определить размер реального ущерба, причиненного конкретным природным объектам, в виде затрат на их восстановление. При определении размера ущерба окружающей среде косвенным методом используются данные, не имеющие никакого отношения к таким затратам. Так, косвенный метод, помимо прочего, базируется на применении коэффициентов экологического риска и экологической опасности. Коэффициент экологического риска связан с количеством ранее допущенных природопользователем аналогичных правонарушений. Таким образом, стоимость ущерба окружающей среде, устанавливаемая на основе косвенного метода, никоим образом не соотносится с реальным ущербом.

Экологический кодекс определяет понятие «ущерб окружающей среде» *как «загрязнение окружающей среды или изъятие природных ресурсов свыше установленных нормативов, вызвавшее или вызывающее деградацию и истощение природных ресурсов или гибель живых организмов».* Из указанного определения, а также приведенного выше определения экономической оценки ущерба окружающей среде, следует необходимость определения реального, а не предполагаемого ущерба окружающей среде. В связи с изложенным Международный совет полагает, что доказывание факта реального наступления вредных последствий для окружающей среды является обязательным условием осуществления экономической оценки ущерба, в том числе косвенным методом.

Косвенный метод оценки экономического ущерба по сути рассчитан на «автоматическое» применение в случае выявления правонарушения при осуществлении экологического контроля. Так, пункт 10 Правил устанавливает, что «*экономическая оценка ущерба от загрязнения атмосферного воздуха от стационарных источников, загрязнения водных ресурсов, размещения отходов производства и потребления сверхустановленных нормативов осуществляется в соответствии с расчетами, предусмотренными приложением 3 к настоящим Правилам*». При этом должностное лицо, осуществляющее контроль, не обязано доказывать, что сам факт загрязнения сверх установленных нормативов повлек причинение вреда окружающей среде. Правила предписывают должностному лицу выявлять и реагировать не столько на факт реального причинения ущерба, сколько на само правонарушение, которое могло стать причиной наступления этого ущерба.

Следует отметить, что для экономической оценки ущерба, то есть определения его стоимостного выражения, не важно, вследствие каких действий (бездействия) этот ущерб был причинен. Сами действия (бездействие), повлекшие причинение ущерба, являются основанием для применения также и иных видов ответственности – административной или уголовной. Для предъявления требований о возмещении ущерба окружающей среде важен факт его реальности, доказуемости, а не породившие его действия (бездействие).

Вопрос 2. **Необходимо ли доказывать причинение ущерба окружающей среде в результате выбросов, с учётом существующего определения термина «ущерб окружающей среде», закреплённого в Экологическом кодексе РК? Что является достаточным доказательством причинения такого ущерба?**

Ответ на вопрос 2.

Установление факта причинения ущерба окружающей среде является одним из обязательных компонентов для возникновения у природопользователя ответственности за причинение ущерба окружающей среде.

Из определения ущерба окружающей среде, установленного подпунктом 42) статьи 1 Экологического кодекса, следует, что для доказательства причинения ущерба окружающей среде необходимо установление следующих обстоятельств:

1. факта загрязнения или изъятия природных ресурсов сверхустановленных нормативов качества и нормативов эмиссий;
2. факта наступления вредных последствий в виде деградации и истощения природных ресурсов или гибели живых организмов;
3. причинную связь между фактом сверхнормативного загрязнения и наступившими вредными последствиями.

В связи с тем, что атмосферный воздух является одним из компонентов окружающей среды, причинение ущерба окружающей среде в результате выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух является частным случаем причинения ущерба окружающей среде. В связи с этим, мы полагаем, что достаточным доказательством причинения такого ущерба является установление всех вышеуказанных условий.

Следует отметить, что вследствие неясных и противоречивых норм Экологического кодекса в отношении возмещения ущерба окружающей среде на практике достаточным доказательством его причинения, в том числе атмосферному воздуху, являются документы, подтверждающие только факт осуществления сверхнормативных (сверхлимитных) эмиссий или эмиссий в отсутствие экологического разрешения.

Установление реального вреда, причиненного атмосферному воздуху, представляется невозможным при существующем уровне развития технологий, соответственно и его экономическая оценка представляется бессмысленной. Мы полагаем, что правильнее рассматривать ответственность за загрязнение атмосферного воздуха через призму причинения ущерба здоровью и имуществу физических лиц и имуществу юридических лиц.

Настоящее заключение носит рекомендательный характер.

Члены Международного совета: [• подписи, Ф.И.О. членов Международного совета, принимавших участие в подготовке заключения].