

## Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета.

Добывающие компании согласно законодательству обязаны осуществлять платежи в бюджет государства за воздействие на окружающую среду и публиковать данные о таких платежах в рамках Инициативы Прозрачности Добывающих Отраслей. Государство должно реализовывать природоохранные мероприятия и публиковать бюджеты таких мероприятий.

Это исследование анализирует и сопоставляет открытые данные недропользователей об их экологических платежах и данные государственных органов о бюджетных тратах на природоохранные мероприятия в регионе воздействия, и как эти мероприятия направлены на снижение негативного воздействия недропользователя.

### Используемые сокращения

ERG	Eurasian Recourse Group, Евразийская Ресурсная Группа
ЕГСУ	Единая государственная система управления недропользованием
ЕПИР ГО	Единая платформа Интернет-ресурсов государственных органов
БП	Бюджетная программа
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
КБК	Код бюджетной классификации
МРП	Месячный расчетный показатель
МЭГПР	Министерство экологии, геологии и природных ресурсов РК
ПРТ	Программа развития территории
ССГПО	Соколовско-Сорбайское горно-обогатительное производственное объединение
УПРРП	Управление природных ресурсов и регулирования природопользования акимата Костанайской области
ЦПКОС	Целевые показатели качества окружающей среды

### Основные выводы

(полный список выводов см. стр. 14)

- При сравнении данных платежей ССГПО и бюджетных затрат на природоохранные мероприятия на территории, относящейся к г.Рудному, выявлено, что платежи компании превышают затраты примерно в три раза. Примерно то же соотношение имеет место на уровне области.
- Платежи, связанные с воздействием ССГПО на окружающую среду, поступают преимущественно в областной бюджет, но природоохранные мероприятия по снижению негативного воздействия недропользователя как предприятия I категории воздействия на окружающую среду, согласовываются на центральном (республиканском) уровне. Природоохранные мероприятия, принятые на местном уровне, обычно не имеют прямого отношения к воздействию ССГПО.

## *Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

- На уровне исполнительных органов города Рудный отсутствуют эксперты по экологии и экологической экспертизе, и, как следствие, местные госорганы при формировании бюджетных заявок не учитывают экологические интересы города в полной мере, либо не имеют достаточной информации для обоснования необходимости определенных природоохранных мер.
- Местное население плохо информировано о природоохранных мероприятиях, принятых на разных уровнях, и практически не знает о природоохранных мероприятиях, направленных на снижение негативного воздействия ССГПО, так как планы не публикуются и не проводится осведомительная кампания органами власти. ССГПО также ведет слабую работу по информированию населения о мерах, принимаемых для улучшения качества окружающей среды.

### **Методология**

В соответствии с Кодексом о недрах и недропользовании Республики Казахстан, недропользователи предоставляют информацию в отчетах ИПДО о платежах государству в дезагрегированном виде, эта информация находится в публичном доступе, на сайте Единой государственной системы управления недропользованием.

Бюджеты территорий и бюджетные программы государственных органов находятся также в открытом доступе на платформе открытые бюджеты.

В этом исследовании использовались открытые данные для сравнения платежей, связанных с воздействием на окружающую среду, добывающих компаний и государственных расходов на природоохранные цели на определенной территории, чтобы определить проблемные моменты планирования экологических расходов.

Для анализа данных была выбрана компания-недропользователь Соколовско-Сорбайское горно-обогатительное производственное объединение. Выбор ССГПО обусловлен тем, что эта компания ведет добывающую деятельность на ограниченной территории, административно-территориальная единица которой, г.Рудный, имеет собственный бюджет, что позволяет сравнить поступления и траты на экологические нужды. Город Рудный является моногородом, чья экономическая активность связана преимущественно с ССГПО.

Для анализа поступлений от компании использовались отчеты ИПДО, в которых компании раскрыли свои платежи в дезагрегированной форме с указанием типа платежа, данные подтверждались с утвержденными бюджетами города Рудный и Костанайской области.

Для анализа затрат на природоохранные мероприятия использовались утвержденные бюджета города и области, бюджетные программы Управления природных ресурсов и регулирования природопользования акимата Костанайской области, программы развития территорий города Рудного и Костанайской области.

Кроме того, для определения воздействия ССГПО на окружающую среду изучались Национальные доклады о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2016-2019 годы.

Для уточнения информации сделаны запросы в отдел земельных отношений г. Рудного, УПРРП Костанайской области и Департамент экологии по Костанайской области, и проведены интервью с активистами гражданского общества, проживающими в г.Рудном.

#### **Источники информации:**

- База данных ЕГСУ, которая содержит информацию об экологических платежах недропользователей. [https://egsu.energo.gov.kz/webapp/pages/ipdo/appendix\\_1\\_5.jsf?faces-redirect=true](https://egsu.energo.gov.kz/webapp/pages/ipdo/appendix_1_5.jsf?faces-redirect=true)
- Банк судебных актов, который содержит информацию о штрафах <https://kst.sud.kz/rus/court-acts>
- Решения соответствующих маслихатов (местных законодательных органов) о местных бюджетах в базе данных законодательства Адилет <http://adilet.zan.kz/>
- Бюджетные программы профильных ведомств на Портале «Открытые бюджеты» <https://budget.egov.kz/>
- Национальные доклады о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2016-2019 годы
- Программы развития территорий города Рудного и Костанайской области
- Запросы в местные органы власти
- Данные активистов местных сообществ

#### **Необходимые пояснения**

Под воздействием не окружающую среду подразумевается сопутствующее основной деятельности недропользователей воздействие, такие как выбросы в окружающую среду, использование земельных участков и вод.

Анализ данных велся с октября 2020 года по февраль 2021 года. С июля 2021 года будет введен в действие новый Экологический Кодекс Республики Казахстан.

Средний курс доллара к тенге в 2016-2019 годы USD/KZT 382,75 тенге.

В отчетах ИПДО платежи учитываются по кассовому методу.

#### **Местный контекст**

Соколовско-Сорбайское горно-обогатительное производственное объединение (является частью компании Eurasia Recourse Group<sup>1</sup>).

Компания ERG является одной из крупнейших компаний в сфере добычи и переработки природных ресурсов – железных, полиметаллических руд, бокситов, хромитов, никеля и т.п. в Казахстане и за рубежом. В Казахстане ERG охватывает треть горно-металлургического комплекса. 40% акций ERG принадлежит правительству Казахстана через Комитет государственного имущества и приватизации Министерства финансов, 60% акций в руках частных лиц. Компания ERG официально зарегистрирована в Люксембурге. Акционерное общество «ССГПО» является дочерней компанией группы и зарегистрировано в Казахстане. ССГПО является самым крупным горнодобывающим предприятием Костанайской области и одним из крупнейших налогоплательщиков страны, в состав компании входят Соколовский, Сарбайский, Качарский и Куржункульский карьеры, Алексеевский доломитовый рудник, Промышленный, Горно-добычной,

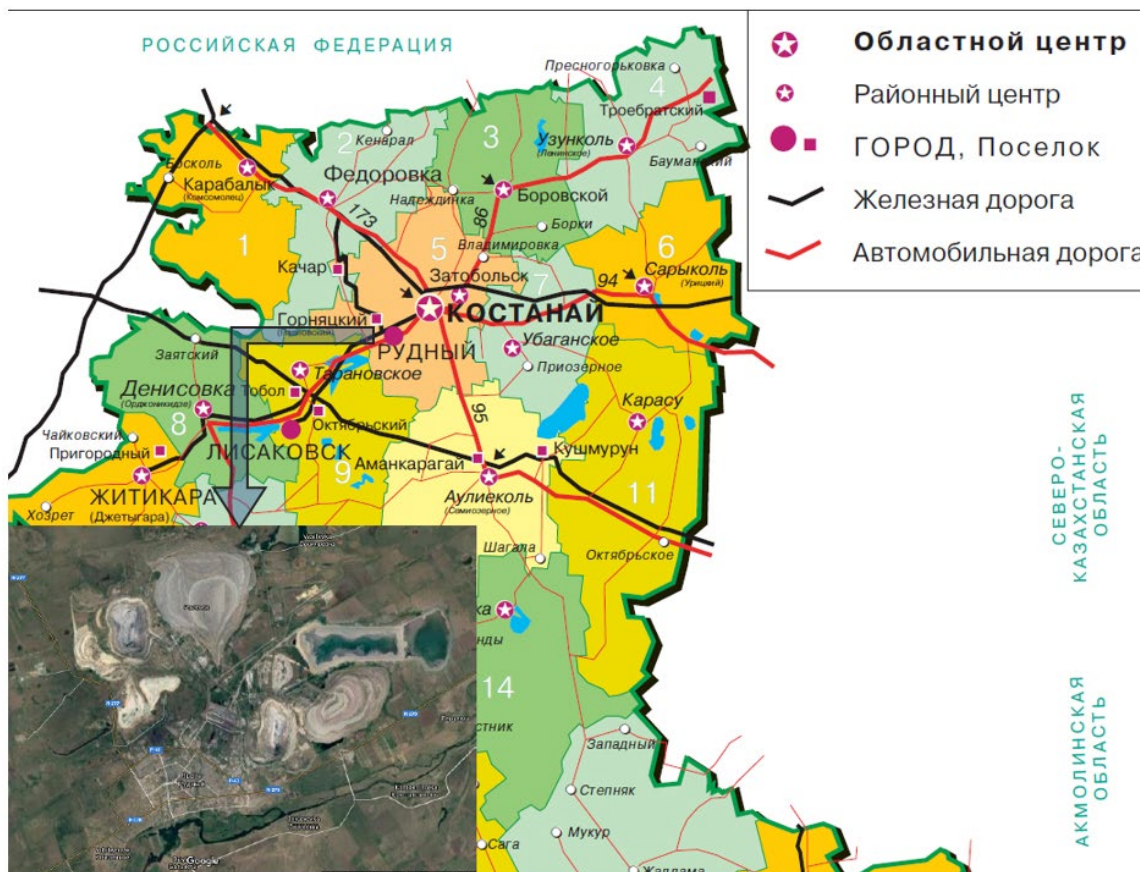
---

<sup>1</sup> <https://www.erg.kz/ru/content/o-kompanii/obzor-devatel-nosti-erg>

*Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

Транспортный, Энергетический, Качарский горно-добычной комплексы, Управление ремонтов технологического оборудования и другие цеха и участки.<sup>2</sup> Территориально производство ССГПО относится к г.Рудный Костанайской области.

Рисунок 1. Город Рудный



Следует учитывать, что в области активно работают и другие горнометаллургические предприятия: Краснооктябрьское и Торгайское бокситовое рудоуправление, АО «Алюминий Казахстана», АО «Шаймерден», ТОО «Комаровское горное предприятие», АО «Варваринское», АО «Костанайские Минералы и другие.

**Экологический контекст**

Наиболее комплексная информация по загрязнению окружающей среды представлена в Национальных докладах о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов<sup>3</sup>. Для исследования использованы доклады за 2016-2019 годы, выдержки из которых приведены в этом разделе.

Атмосферный воздух.

По данным статистики, на долю самого крупного горнодобывающего предприятия Костанайской области АО «ССГПО» в зависимости от года приходится от 71 до 79% выбросов от общего объема промышленных выбросов предприятий области. Кроме ССГПО в области активно работают и другие горнометаллургические предприятия: Краснооктябрьское и Торгайское бокситовое

<sup>2</sup> <https://www.erg.kz/ru/content/ao-ssgpo/ao-ssgpo>

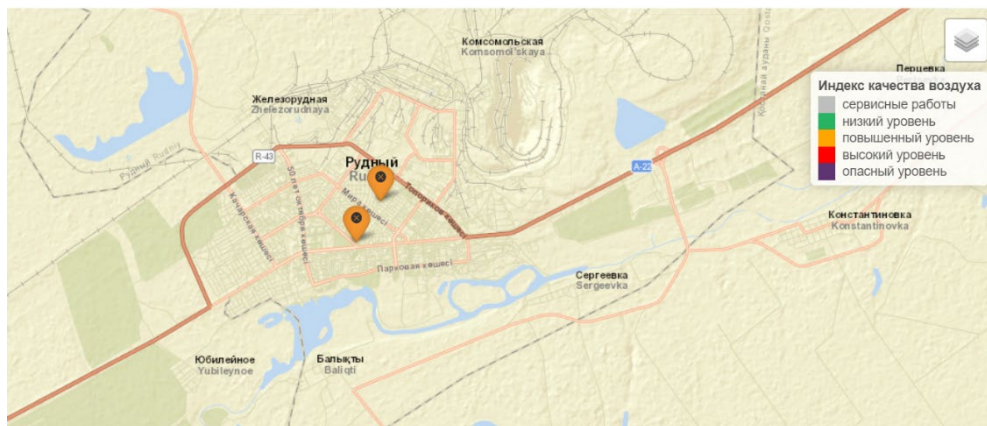
<sup>3</sup> <http://ecogofond.kz/orhusskaja-konvencija/dostup-k-jekologicheskoj-informacii/jekologijaly-zha-daj/r-orsha-an-ortany-zhaj-k-ji-turaly-ltty-bajandamalar/>

## Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета

рудоуправление, АО «Алюминий Казахстана», АО «Шаймерден», ТОО «Комаровское горное предприятие», АО «Варваринское», АО «Костанайские Минералы и другие.

В Национальных докладах отмечается, что г. Рудный характеризуется низким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (ИЗА=0-4). В г. Рудный расположено два стационарных поста наблюдения за состоянием атмосферного воздуха. В то же время при использовании показателя наибольшей повторяемости превышения предельно допустимой концентрации любого загрязняющего вещества в воздухе города Рудный, в 2020 году занял третье место по загрязнению.<sup>4</sup>

Рисунок 2. Текущие и прогнозные данные качества атмосферного воздуха. Интерактивная карта Казгидромет. Данные на 24.03.2021<sup>5</sup>



Сброс сточных вод. В динамике ССГПО снижает объемы сброса сточных вод путем увеличения оборотного водопотребления и уменьшения притока грунтовых вод в водозабор карьера, со 14000 в 2017г. до 10000 тыс.куб. м в 2019 году. Станции мониторинга загрязнений поверхностных вод в городе или непосредственно рядом отсутствуют.<sup>6</sup>

Выведение земель из оборота в результате загрязнения и нарушения. Основное количество отработанных нарушенных земель, требующих проведения рекультивационных работ, значит за АО «Алюминий Казахстана» КБРУ, АО «Алюминий Казахстана» ТБРУ, АО «ССГПО», АО «Костанайские минералы». Работы по рекультивации нарушенных земель и их возврату в сельхозпроизводство предприятия Костанайской области проводили в 2013-2017 годы. В 2018 и 2019 годах такие работы не проводились.

### Платежи ССГПО, обусловленные воздействием на окружающую среду

Согласно Кодексу о Налогах и других платежах, имеется несколько видов платежей, связанных с экологическим воздействием. Часть из них касаются использования ресурсов: земельных, водных, лесных и т.д, другие касаются загрязнения – эмиссий в окружающую среду. Кроме того, одним из видов платежей являются штрафы.

Расчет платежей расписан в Кодексе о налогах и других платежах

<sup>4</sup> <http://www.energyprom.kz/ru/a/monitoring/naimenshij-obyom-investicij-napravlennyh-na-ohranu-okruzhayushej-sredy-sredi-regionov-rk-prihoditsya-na-odin-iz-samyh-zagryaznyonnyh-gorodov-strany-almaty>

<sup>5</sup> [http://apps.kazhydromet.kz:3838/app\\_dem\\_visual/](http://apps.kazhydromet.kz:3838/app_dem_visual/)

<sup>6</sup> [http://apps.kazhydromet.kz:3838/app\\_dem\\_water\\_visual/](http://apps.kazhydromet.kz:3838/app_dem_water_visual/)

*Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

1. Плата за пользование земельными участками<sup>7</sup>

Плата за пользование земельными участками взимается за предоставление государством участка недр. Объектом обложения является участок недр. Ставка платы определяется площадью территории добычи составляет 450 МРП за 1 кв.км, а также длительностью разведочных работ в расчете на 1 блок территории.

2. Плата за пользование водными ресурсами поверхностных источников<sup>8</sup>

Плата за пользование водными ресурсами поверхностных источников взимается за виды специального водопользования, осуществляемого на основании разрешительного документа уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения, водоотведения. Объектами обложения являются:

- 1) объем воды, забранной из поверхностного водного источника, за исключением:
- 2) объем выработанной электроэнергии;
- 3) объем перевозок водным транспортом.

Ставки платы устанавливаются местными представительными органами областей (Областной маслихат Костанайской области), на основании методики расчета платы, утвержденной уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения, водоотведения. При превышении фактических объемов забора воды над лимитами водопользования, установленными уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения, водоотведения, к объему такого превышения применяются ставки платы, увеличенные в пять раз.

3. Плата за эмиссии в окружающую среду<sup>9</sup>.

Взимается за эмиссии в окружающую среду в порядке специального природопользования, осуществляемого в соответствии с экологическим законодательством Республики Казахстан.

Объектом обложения является фактический объем эмиссий в окружающую среду в виде:

- 1) выбросов загрязняющих веществ;
- 2) сбросов загрязняющих веществ;
- 3) размещенных отходов производства и потребления;
- 4) размещенной серы, образующейся при проведении нефтяных операций.

Ставки платы пропорциональны объемам (массе) выбросов, в зависимости от загрязняющего вещества. В декабре 2019 года решением маслихата Костанайской области ставки за эмиссии, утвержденные Налоговым кодексом, были увеличены в два раза<sup>10</sup> с целью стимулирования модернизации производств для снижения выбросов.

Согласно Бюджетному кодексу, в бюджет области поступают: плата за эмиссии в окружающую среду; плата за пользование водными ресурсами поверхностных источников; штрафы, пени, санкции, взыскания, налагаемые государственными учреждениями, финансируемыми из областного бюджета (Статья 50. Поступления в областной бюджет), в бюджет г.Рудный поступают плата за пользование земельными участками и штрафы, налагаемые государственными учреждениями, финансируемыми из районного (города областного значения) бюджета (Ст. 52. Поступления в районный (города областного значения) бюджет).

Помимо платежей в бюджет, при нарушении экологического законодательства лица, нанесшие ущерб окружающей среде, возмещают его<sup>11</sup>. Такой платеж называется «Средства, полученные от

<sup>7</sup> Статья 559-565 Кодекса о налогах РК. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120>

<sup>8</sup> Статья 556-573 Кодекса о налогах РК.

<sup>9</sup> Статья 553-579 Кодекса о налогах РК.

<sup>10</sup> <https://inbusiness.kz/ru/news/krugovorot-emissii-v-byudzhet>

<sup>11</sup> Статья 321 Экологического Кодекса 2007 года (действие вашего на исследуемый период). В Экологическом кодексе, принятом в 2021 году, имеется аналогичная статья 136.

*Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

природопользователей по искам о возмещении вреда». Возмещению подлежит ущерб, причиненный окружающей среде, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, государству вследствие: 1) уничтожения и повреждения природных ресурсов; 2) незаконного и нерационального использования природных ресурсов; 3) самовольных эмиссий; 4) сверхнормативных эмиссий. Такой платеж поступает в Республиканский бюджет.

Таблица 1. Платежи ССГПО, связанные с экологическим воздействием, в 2016-2019 годах (в тысячах тенге)<sup>12</sup>

	Платежи ССГПО, связанные с экологическим воздействием	2017	2018	2019	итого	Уровень бюджета
1.	Плата за пользование земельными участками	739 206,00	681 387,00	763 104,00	2 183 697,00	городской
2.	Плата за эмиссии в окружающую среду	2 068 950,00	2 486 728,00	2 984 123,00	7 539 801,00	областной
3.	Плата за пользование водными ресурсами поверхностных источников	3 371,00	4 237,00	4 192,00	11 800,00	областной
4.	Средства, полученные от природопользователей по искам о возмещении вреда.	42,00	0,00	0,00	42,00	Республиканский
	Всего	2 811 569,00	3 172 352,00	3 751 419,00	9 735 340,00	

Очевидно, что основным платежом компании является плата за эмиссии в окружающую среду, который составляет 78% от всех других платежей, связанных с экологическим воздействием, и поступает в бюджет области. В городской бюджет поступает только плата за пользование земельными участками или около 22% платежей ССГПО, связанных с воздействием на окружающую среду.

В ходе анализа выяснилось, что отчеты ИПДО не содержат информации о штрафах, налагаемых на компании, не относящиеся к нефтяному сектору, к которым относится ССГПО. Поэтому в ходе исследования были изучены решения, опубликованные в Банке данных судебных актов и отправлены запросы в те государственные органы, которые могли выступать истцами в судебных делах касательно экологических нарушений: в отдел земельных отношений акимата г. Рудный, в Управление природных ресурсов и регулирования природопользования акимата Костанайской области, и в Департамент экологии по Костанайской области Комитета экологического регулирования и контроля Министерства экологии, геологии и природных ресурсов РК.

На основании статей 17 и 40 Экологического кодекса деятельность АО «ССГПО» относится к I категории, в этой связи проведение оценки воздействия предприятия на окружающую среду и выявление нарушений экологического законодательства входит в компетенцию уполномоченного органа в области охраны окружающей среды – МЭГПР, в лице его областного подразделения Департамента экологии по Костанайской области. Поэтому истцом против ССГПО выступал только Департамент экологии, который сообщил о двух случаях в период 2017-2019 годы, связанных с экологическими нарушениями, за которые ССГПО было оштрафовано на общую сумму 1 361 400 тыс. тенге и предъявлен ущерб на 2723 тенге. Сумма ущерба, указанная департаментом, отличается от суммы, указанной компанией в отчете ИПДО (платеж 4 в таблице 1). В данном случае больше настораживает несообразность ущерба и штрафа, который превышает сумму

<sup>12</sup> Отчеты ССГПО по ИПДО в системе ЕГСУ

*Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

ущерба в 500 раз. Местные активисты видят в такой несоразмерности возможность для коррупционных действий.

Экологический кодекс определяет 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. В связи с этим, возмещение ущерба предполагает не только денежное взыскание с ответчика, но восстановление разрушенной природной среды; полную рекультивацию изъятых из оборота земель; восстановление ареалов обитания живых организмов и т.д. Соответственно и сумма ущерба должны быть приведена в соответствие с взыскиваемыми штрафами и представлять реальный механизм воздействия на природопользователей.

Поступления в бюджет по данным государственных органов.

Таблица 2. Поступления в местные бюджеты (в тыс.тенге)

	Поступления в бюджет	2017	2018	2019	итого	Процент платежей ССГПО
1	Поступления за использование природных и других ресурсов в бюджет г. Рудный (план) <sup>13</sup>	727157	701400	778528	2207085	99%
2	Фактические поступления за эмиссии в окружающую среду в бюджет Костанайской области <sup>14</sup>	4 850800	5 640700	6 293299	16 784799	50%
3	Фактические поступления за пользование водными ресурсами в бюджет Костанайской области	10300	-	10958	21258	55,5%

Согласно бюджетным данным, ССГПО является практически единственным источником платежей, связанных с воздействием на окружающую среду в бюджет города, и одним из основных плательщиков данных платежей в областной бюджет.

**Планирование природоохранных мероприятий и расходов.**

Мероприятия по охране окружающей среды, проводимые УПРРП, формируются в соответствии с бюджетными заявками местных исполнительных органов. Согласно ответу УПРРП, предложений касательно устранения и предупреждения воздействия АО «ССГПО» на окружающую среду г. Рудного от акимата г. Рудного в адрес УПРРП не поступало.

С 2021 года план мероприятий по охране окружающей среды разрабатывается на трехлетнюю перспективу местным исполнительным органом области с участием общественности. Утвержденный план мероприятий по охране окружающей среды реализуется за счет бюджетных средств в объеме не менее сумм платы за негативное воздействие на окружающую среду, поступивших в местный бюджет в течение трех лет, предшествовавших году разработки и утверждения данного плана мероприятий<sup>15</sup>.

До 2021 года требований по объему бюджетных средств и согласованию с общественностью в Экологическом кодексе не было.

<sup>13</sup> Решения маслихата г. Рудный о городском бюджете города Рудного на 2017-2019, 2018-2020, 2019-2021гг.

<sup>14</sup> <https://esep-kst.gov.kz/rus/publikacii-31/1334-publikacii.html>

<sup>15</sup> Статья 29. Экологического Кодекса РК 2021 года. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400#z1701>



*Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

В ходе исследования у УПРРП был запрошен актуальный план мероприятий по охране окружающей среды и планы мероприятий за 2017-2019 годы. УПРРП планы прошлых лет не предоставило. В то же время УПРРП в своем ответе пояснило, что Управление совместно с акиматами городов и районов проводит работу по разработке проекта плана мероприятий по охране окружающей среды на предстоящий трехлетний период, с учетом общественного мнения

Дальнейшая информация собиралась из разных открытых официальных источников.

Костанайский областной маслихат утвердил Целевые показатели качества окружающей среды (ЦПКОС) в пределах Костанайской области на 2019-2021 годы<sup>16</sup>. Согласно Национальному докладу о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2019 год, с целью поэтапной реализации ЦПКОС Постановлением акимата Костанайской области №285 от 9.07.2019 года утверждён Комплекс мер по достижению ЦПКОС с учётом остро стоящих экологических проблем Костанайской области на 2019-2021 годы.

Ниже в таблице перечислены проведенные в 2019 году мероприятия по достижению целевых показателей.

Таблица 3. Мероприятия по достижению ЦПКОС в Костанайской области, проведенные в 2019 году

Мероприятие	Проведенная работа в 2019 г.
Посадка деревьев	В г. Костанай – 8000 саженцев В г. Рудном – 4700 саженцев В г. Лисакодске – 1168 саженцев В г. Житикаре 650 саженцев
Проект газификации малоэтажной застройки микрорайонов № 22, 23, 26,27, 28,29 г.Рудного (срок реализации 2019-2021)	В 2019 году проведены земляные работы, работы по прокладке газопровода будут начаты в 2020 году
Проект строительства газовых котельных с реконструкцией тепловых сетей в п. Октябрьском	В 2019 г. Построены 578 м водопровода и 30 м канализации, смонтированы 4 колодца, установлены 20 опор ЛЭП, смонтированы 985 м воздушной линии электропередачи и 41 м силового кабеля, установлены 1 блочно-модульная котельная, подготовлен фундамент под вторую
Проект очистки русла реки Тобол в границах г. Костаная	Проведены дноуглубительные работы, мероприятия по расширению русла реки, раскорчевка камыша и кустарника. Общая площадь проведенных работ 6,71 га.

С 2020 года была запланирована реализация следующих мероприятий:

- строительство газораспределительных сетей к жилым домам в г.Костаная;
- газоснабжение жилых домов г. Костаная;
- строительство газораспределительных сетей в г. Житикара;
- очистка русла реки Тобыл в границах г. Костаная;
- реализация Комплекса мер по современной утилизации и переработке твердых бытовых отходов с широким вовлечением субъектов малого и среднего бизнеса.

Суммы затрат в этом документе не указаны

<sup>16</sup><http://adilet.zan.kz/rus/docs/V19N0008369>

*Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

В плане развития территории г. Рудный на 2016-2020 годы перечислены следующие мероприятия, направленные на улучшение качества окружающей среды:<sup>17</sup>

- Организационная работа по охвату населения города услугами по сбору и транспортировке отходов.
- Организация работ по приведению полигонов твердых бытовых отходов в соответствие экологическим требованиям.
- Мониторинг переработки коммунальных отходов.
- Экологическое просвещение, образование и пропаганда.
- Обеспечение устойчивого развития объектов водоотведения, путем проведения мероприятий по строительству и реконструкции объектов.

На эти мероприятия предлагалось потратить в 2017-2019 годы всего 33 342 тыс. тг, что в 65 раз меньше суммы поступлений за пользование земельными участками в местный бюджет. В таблице 5 также перечислены бюджетные расходы г.Рудного, прямо или косвенно связанные с улучшением экологической ситуации.

В Программе развития территории Костанайской области на 2016-2020 годы<sup>18</sup> с целью создания условий по сохранению и восстановлению экосистем региона утверждены следующие направления деятельности:

- Установление нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.
- Установление нормативов сбросов загрязняющих веществ.
- Организационная работа по охвату населения области услугами по сбору и транспортировке отходов.
- Работа по приведению полигонов твердых бытовых отходов в соответствие экологическим требованиям.
- Мониторинг по переработке коммунальных отходов.
- Установка оборудования по переработке медицинских отходов способом альтернативным сжиганию.
- Демеркуризация отработанных ртутьсодержащих ламп бюджетных учреждений и предприятий. Экологическое просвещение, пропаганда.
- Мониторинг финансовых затрат на проведение мероприятий по воспроизводству животного мира охотпользователями и рыбопользователями.
- Проведение комплекса мероприятий по воспроизводству лесов и лесоразведению.

На эти мероприятия предлагалось потратить в 2017-2019 годы всего 2 483 006 тыс. тенге, тогда как поступления за воздействие на окружающую среду в бюджет области только от ССГПО поступило в 3 раза больше средств

Бюджетные программы 2017-2018 годов по природоохранным мероприятиям Министерства энергетики, которое до 2019 года было уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, на портале открытых бюджетов отсутствуют<sup>19</sup>. В БП 2019 года отсутствуют специфические мероприятия, запланированные на территории Костанайской области.

---

<sup>17</sup> <http://rudeconom.kz/index.php/ru/programma-razvitiya-territorii-goroda-rudnogo/69-proekt-programmy-razvitiya-territorii-goroda-rudnogo-na-2016-2020-gody>

<sup>18</sup> <http://ecogofond.kz/wp-content/uploads/2018/03/kostanay-2016-2020-rus.pdf>

<sup>19</sup> <http://budget.egov.kz/budgetprogram/budgetprogram?budgetState=&govAgencyId=585&beginDate=01.01.2017&endDate=31.12.2018&admin=18&commentFound=>

*Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

В бюджетных программах Министерства экологии, геологии и природных ресурсов на 2021-2023 годы, а также в бюджетных программа специфические мероприятия, запланированные на территории Костанайской области также отсутствуют<sup>20</sup>

Для уточнения данных изучались бюджеты двух уровней – бюджет г. Рудного, бюджет Костанайской области, в частности бюджетные программы УПРРП. Бюджеты республиканского уровня – ответственных министерств не рассматривались, так как задачей анализа было сопоставление поступлений и расходов, и практически 100% платежей, связанных с воздействием на окружающую среду, поступают в местные бюджеты.

Для анализа использовались решения маслихатов об областном бюджете Костанайской области и городском бюджете г. Рудный, а также утвержденные бюджетные программы (БП), а не отчеты об исполнении бюджета. Это обусловлено задачей определить, как на основе полученных доходов планируются затраты на природоохранные мероприятия.

В бюджетных программах УПРРП, размещенных на портале «Открытые бюджеты», не найдено специфических программ, направленных на устранение и предотвращение экологических проблем и их последствий в г. Рудном. – таблица 4.

Таблица 4. Бюджетные программы Управления природных ресурсов и регулирования природопользования Костанайской области (в тыс. тенге)

БП	Описание программы	2016	2017	2018	2019	2020
001	Услуги по реализации государственной политики в сфере охраны окружающей среды на местном уровне (оплата труда)			96 417	111 900	180 439
003	Обеспечение безопасности при эксплуатации водохозяйственных сооружений, находящихся в коммунальной собственности. <sup>21</sup>		-	7 167	366	71844
005	Содержание 11 государственных учреждений лесного хозяйства с целью сохранения и развития природных экосистем области.	785682	927668	1017760	1211823	1343645
006	Сохранение и увеличение биоразнообразия животного мира области.	18104	18426	15 846	15 112	23 783
008	Стабилизация и улучшение качества окружающей среды, создание условий по сохранению экосистем путем проведения природоохранных мероприятий. <sup>22</sup>	37273	139 396	52 476	34 054	17 436
013	Капитальные расходы государственного органа	2300	9300	4002	3051	17797
032	Приобретение основных средств, нематериальных активов <sup>23</sup>	1380	3123	6 699	0	155 886

Бюджетные расходы г. Рудный включают статьи, где расходы так или иначе относятся к окружающей среде и соответствуют программе развития территории, но слабо коррелируют с воздействием предприятия: озеленение населенного пункта, административные расходы

<sup>20</sup> <https://www.gov.kz/memleket/entities/ecogeo/documents/details/132100>

<sup>21</sup> Капитальный ремонт дамбы в Алтынсаринском районе, Костанайская область

<sup>22</sup> См. сводный файл с описанием бюджетной программы 008

<https://drive.google.com/file/d/1mAL4FNcSsTwXfkgR2SRg8-CZ0Nf6U6wg/view?usp=sharing>

<sup>23</sup> Приобретения здания конторы для Пригородного и Аракарагайского учреждения лесного хозяйства. Оборудование рабочих мест персонала подведомственных учреждений в целях создания необходимых условий для выполнения им служебных обязанностей.

*Экологические платежи недропользователей и природоохранные мероприятия, реализуемые за счет бюджета*

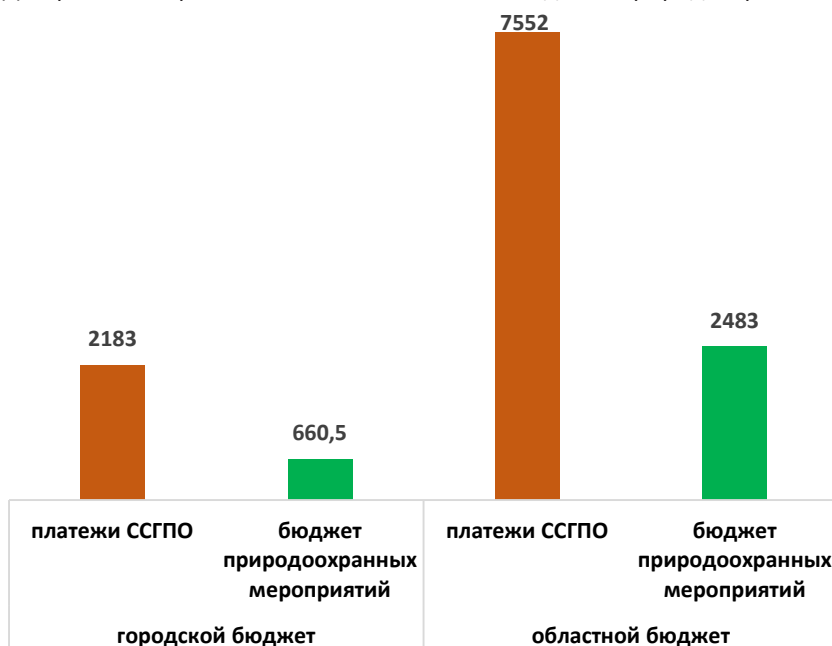
госоргана, регулирующего земельные отношения, развитие водоснабжения и водоотведения. Бюджет расходов представлен в таблице 5.

Таблица 5. Бюджетные расходы г. Рудный на мероприятие, прямо или косвенно связанные с регулированием воздействия на окружающей среды, в тыс. тенге.

Наименование	2017	2018	2019	итого
Благоустройство и озеленение населенных пунктов	204 561,00	192 252,80	187 836,30	584 650,10
Услуги по реализации государственной политики в области регулирования земельных отношений на территории района (города областного значения)	16 532,50	18 259,30	20 079,70	54 871,50
Развитие и функционирование системы водоснабжения и водоотведения	11 440,40	204,20	9 345,00	20 989,60
Итого	232 533,90	210 716,30	217 261,00	660 511,20

Исходя из этих данных, можно увидеть, что в лучшем случае город тратит только 30% от суммы, выплачиваемой ССГПО за пользование земельными участками, которая поступает в бюджет города.

Диаграмма 1. Сравнение платежей ССГПО и бюджета природоохранных мероприятий, в млн.тг.



Что касается природоохранных мероприятий ССГПО, согласно статье 99 действующего Экологического кодекса мероприятия по охране окружающей среды, финансируемые за счет собственных средств природопользователя, планируются природопользователем самостоятельно. Все мероприятия, включенные в план, согласовываются с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

Согласно плану природоохранных мероприятий АО «ССГПО», представленному Департаменту экологии по Костанайской области», в период с 2017 по 2019 годы предприятием проведено 8 природоохранных мероприятий на трёх площадках: Качарская, Куржункульская и Сарбайская. Всего природопользователь затратил 550 319,248 тыс. тенге на данные мероприятия.<sup>24</sup> Все мероприятия направлены на использование хвостов для строительства транспортных

<sup>24</sup> [https://drive.google.com/file/d/1vhMUhJq\\_NReBQ954zQaJRepBSDNyx97b/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1vhMUhJq_NReBQ954zQaJRepBSDNyx97b/view?usp=sharing)

коммуникаций, отсыпке предохранительных валов в карьере, на отвале в промышленной зоне. Какие-либо мероприятия, связанных с воздействием на водные ресурсы или атмосферный воздух, в план не включены. ССГПО не имеет отдельного сайта. О своей деятельности ССГПО информирует на странице организации на сайте материнской компании ERG. Политика ССГПО в отношении окружающей среды представлена в достаточно общем одностороннем документе «Политика АО «ССГПО» в области качества, охраны окружающей среды, безопасности и охраны труда, энергоменеджмента»<sup>25</sup>

В то же время в отчете об устойчивом развитии ССГПО упоминаются несколько инициатив, которые снизят негативное воздействие на окружающую среду:

Рассматривается возможность перевода дизельного парка грузовых автомобилей ССГПО на сжиженный природный газ, готовится перевод Качарского теплоцентра ССГПО с угля на газ, ведется модернизация осветительных систем всех подразделений ССГПО.<sup>26</sup>

### **Мнения местных активистов**

Собранные данные были представлены местным активистам, жителям города Рудного, для комментариев, и дополнительно заданы следующие вопросы: Как учитывается мнение местных жителей при планировании природоохранных мероприятий и какие основные препятствия для эффективного планирования природоохранных мероприятий?

В отношении обсуждения и планирования мероприятий по окружающей среде, активисты сообщили, что они периодически обращаются к местным властям с просьбами, касающимися природоохранных мероприятий, но чаще всего такие просьбы остаются без отклика. Планы природоохранных мероприятий разных уровней с местными жителями не согласовываются, и как следствие жители плохо информированы о такого рода мероприятиях. Тем не менее активисты сообщили, что в прошлом году Департамент экологии проводил обсуждение Дорожной карты по комплексному решению экологических проблем на 2021-2023 годы. Но итоговый документ отличается от обсуждавшегося, так, например, в итоговом документе нет мероприятий по газификации микрорайонов г.Рудного, хотя в проект Карты они были включены. При этом нет информирования относительно причин невключения мероприятий в итоговый документ.

Основным препятствием для эффективного планирования природоохранных мероприятий местные активисты считают недостаточный экспертный уровень местных исполнительных органов. В случаях обращения местных жителей с жалобами или предложениями в отношении окружающей среды, местные исполнительные органы чаще всего ссылаются на отсутствие полномочий. Но в то же время активисты считают, что местный акимат и его подразделения в недостаточной мере информируют о проблемах соответствующие государственные органы на более высоких уровнях управления.

Дополнительно активисты выразили опасения, что официальная информация о выбросах и загрязнении окружающей среды предприятиями ССГПО неполная и/или недостоверная.

---

<sup>25</sup> <https://tinyurl.com/5hbyufm5>

<sup>26</sup> [https://www.erg.kz/dist/docs/ERG\\_SR\\_2019\\_RU.pdf](https://www.erg.kz/dist/docs/ERG_SR_2019_RU.pdf)

## **ВЫВОДЫ**

- При сравнении данных платежей ССГПО и бюджетных затрат на природоохранные мероприятия на территории, относящейся к г.Рудному, выявлено, что платежи компании превышают затраты примерно в три раза. Примерно то же соотношение имеет место на уровне области.
- Платежи, связанные с воздействием ССГПО на окружающую среду, поступают преимущественно в бюджет области, но природоохранные мероприятия по снижению негативного воздействия недропользователя как предприятия I категории воздействия на окружающую среду, согласовываются на центральном (республиканском) уровне. Природоохранные мероприятия, принятые на местном уровне, обычно не имеют прямого отношения к воздействию ССГПО.
- Управление природопользования и департамент экологии являются государственными органами, действующими на уровне области, с офисами в областных центрах, в данном случае – в городе Костанай. На уровне исполнительных органов города Рудный отсутствуют эксперты по экологии и экологической экспертизе, и, как следствие, местные госорганы при формировании бюджетных заявок не учитывают экологические интересы города в полной мере, либо не имеют достаточной информации для обоснования необходимости определенных природоохранных мер.
- Местное население плохо информировано о природоохранных мероприятиях, принятых на разных уровнях, и практически не знает о природоохранных мероприятиях, направленных на снижение негативного воздействия ССГПО, так как планы не публикуются и не проводится осведомительная кампания органами власти. ССГПО также ведет слабую работу по информированию населения о мерах, принимаемых для улучшения качества окружающей среды.

## **Сопутствующие выводы**

- Информация недропользователей об обязательных платежах в бюджет, связанных с воздействием на окружающую среду, доступна и может быть использована для анализа. В то же время, выяснилось, что отчеты ИПДО не содержат информации о штрафах, налагаемых на недропользователей, не относящихся к нефтяному сектору, хотя такие штрафы могут быть обусловлены негативным воздействием на окружающую среду.
- Информация о бюджетных программах государственных органов, которая должна быть размещена как на портале «Открытые бюджеты», так и на веб-сайтах самих государственных органов, неполная; отсутствует информация по отдельным годам, по отдельным программам.
- Поиск информации сопряжен с трудностями, так как государственные базы данных имеют сложную систему поиска документов, отсутствуют требования к унифицированным названиям файлов. Перенос сайтов на единую платформу привел к тому, что часть информации утеряна.
- Система оценки ущерба, а также несоразмерность ущерба и штрафов, когда штраф превышает ущерб в 500 раз, а сам ущерб менее 10 долларов, требует дополнительного изучения. Такой мизерный ущерб может быть обусловлен неверным подходом к определению ущерба, а несоразмерность стоимости ущерба и штрафа может создавать поле для коррупции.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Местным исполнительным органам Костанайской области и г. Рудный, Департаменту экологии МЭГПР по Костанайской области:**

1. При разработке плана мероприятий по охране окружающей среды следить за выполнением норм Экологического кодекса, принятого в 2021 году, согласно которому утвержденный план мероприятий по охране окружающей среды реализуется за счет бюджетных средств в объеме не менее сумм платы за негативное воздействие на окружающую среду, поступивших в местный бюджет в течение трех лет, предшествовавших году разработки и утверждения данного плана мероприятий
2. Инициировать общественные слушания, круглые столы, брифинги и прочие мероприятия по обсуждению проектов планов мероприятий по охране окружающей среды, разрабатываемых на городском, областном уровне и республиканском уровнях, проводить обсуждения и сбор мнений общественности, а также объяснять, по каким причинам то или иное мероприятие не может быть утверждено в итоговом документе.
3. Информировать местное население о воздействии на окружающую среду, оказываемом бизнесом, и о мерах, принимаемых для снижения негативного воздействия.
4. Уважать и защищать право активистов гражданского общества и отдельных лиц критически высказываться в отношении природоохранных мероприятий, реализуемых как за счет бюджетных средств, так и за счет недропользователей.

### **Компании ERG и ССГПО:**

1. Активно информировать местное население о воздействии, оказываемом предприятием на окружающую среду, и мерах, направленных на снижение негативного воздействия.
2. Проводить информирование о природоохранных мероприятиях и планах отдельно по ССГПО.

### **Организациям гражданского общества Костанайской области и г. Рудный:**

1. Предпринимать усилия для более полного участия в обсуждении планов мероприятий по охране окружающей среды
2. Использовать данные ИПДО для информирования населения о объемах платежей, связанных с воздействием на окружающую среду, недропользователей.
3. Инициировать обсуждение мер по переходу на возобновляемые источники энергии и снижению выбросов парниковых газов.
4. Повышать свой потенциал для более эффективной работы с недропользователями и государственными органами по вопросам охраны окружающей среды

### **Национальному Совету заинтересованных сторон по реализации ИПДО в Казахстане**

1. Включить в форму отчетности ИПДО о налоговых и неналоговых платежах, строки отражающие штрафы, налагаемые на организации не нефтяного сектора
2. Рассмотреть включение раскрытия природоохранных мероприятий недропользователей и другой информации, связанной с воздействием на окружающую среду, в повестку ИПДО Казахстана.