



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/2008/5/Add.5
2 April 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О ДОСТУПЕ
К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ
К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Третье совещание
Рига, 11-13 июня 2008 года
Пункт 6 b) предварительной повестки дня
Процедуры и механизмы, способствующие
осуществлению Конвенции: механизм соблюдения

ДОКЛАД КОМИТЕТА ПО ВОПРОСАМ СОБЛЮДЕНИЯ

Добавление

**СОБЛЮДЕНИЕ КАЗАХСТАНОМ ЕГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО КОНВЕНЦИИ
И ВЫПОЛНЕНИЕ ИМ РЕШЕНИЯ II/5a СОВЕЩАНИЯ СТОРОН**

Настоящий документ подготовлен Комитетом по вопросам соблюдения на основании просьбы, изложенной в пункте 1 решения II/5 Совещания Сторон (ECE/MP.PP/2005/2/Add.6), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон.

I. ВЫПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ II/5a СОВЕЩАНИЯ СТОРОН

1. На своем втором совещании Стороны приняли решение II/5a о соблюдении Казахстаном своих обязательств по Конвенции (ЕСЕ/МР.РР/2005/2/Add.7). В пункте 1 решения Совещание Сторон одобрило выводы Комитета по вопросам соблюдения о несоблюдении Казахстаном положений пунктов 1 и 2 статьи 4, пункта 1 статьи 9 и пункта 1 статьи 3 Конвенции. В пункте 3 этого решения Совещание Сторон одобрило выводы Комитета о несоблюдении Казахстаном пункта 1 а) статьи 6 и пункта 20 приложения I к Конвенции, а в связи с этим – пунктов 2, 3, 4, 7 и 8 статьи 6.
2. Чтобы обеспечить реализацию выводов, содержащихся в пункте 1 решения II/5a, Совещание Сторон просило правительство Казахстана представить Комитету по вопросам соблюдения не позднее конца 2005 года стратегию действий по включению положений Конвенции в национальное законодательство и по разработке практических механизмов и осуществлению законодательства, предусматривающего четкие процедуры их практической реализации (ЕСЕ/МР.РР/2005/2/Add.7, пункт 5).
3. Совещание Сторон также рекомендовало правительству Казахстана организовать для должностных лиц всех соответствующих государственных органов различного административного уровня обучение по вопросам применения Памятки по работе с запросами общественности на получение экологической информации и представить Совещанию Сторон через Комитет по вопросам соблюдения не позднее чем за четыре месяца до начала третьего совещания доклад о принятых в этой связи мерах (ЕСЕ/МР.РР/2005/2/Add.7, пункт 6).
4. Совещание Сторон вынесло ряд рекомендаций в отношении законодательных мер и мер по повышению осведомленности, направленных на обеспечение учета выводов, содержащихся в пункте 3 решения II/5a, и на облегчение соблюдения пункта 1 статьи 3 Конвенции (ЕСЕ/МР.РР/2005/2/Add.7, пункт 7).
5. В начале 2006 года правительство Казахстана представило Комитету проект стратегии, о которой упоминалось в пункте 5 решения II/5a. В проекте стратегии предусматривалось принятие законодательных мер с уделением первоочередного внимания предложению по положениям проекта Экологического кодекса, а также нескольких мер по наращиванию потенциала. Комитет рассмотрел проект стратегии на своем одиннадцатом совещании (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/2, пункт 29) и выказал ряд замечаний.

6. В феврале 2008 года правительство Казахстана представило в соответствии с пунктом 8 решения II/5a доклад о принятых мерах по выполнению рекомендаций, содержащихся в упомянутом решении. В этом докладе были в общих чертах описаны некоторые законодательные меры и меры по наращиванию потенциала, которые были приняты Стороной, в том числе для выполнения рекомендаций Совещания Сторон. Казахстан также представил дополнение к этому докладу с комментариями к проекту настоящего документа, который был подготовлен Комитетом.
7. Проект настоящего документа Комитета был также препровожден с целью получения комментариев к нему всем авторам сообщений, послуживших основанием для рассмотрения вопроса о соблюдении Казахстаном своих обязательств (сообщения АССС/С/2004/01, АССС/С/2004/02, АССС/С/2004/06 и АССС/С/2007/20). От одного из авторов сообщений, казахстанской неправительственной организации (НПО) "Зеленое спасение", было получено несколько комментариев. Некоторые из них также рассматриваются в следующих разделах.
8. Что касается рекомендации, касавшейся разработки имплементационной стратегии, то в представленном правительством Казахстана докладе указывается, что благодаря принятию в 2007 году Экологического кодекса достигнуто большинство из целей, изложенных в проекте стратегии. В этой связи в докладе отмечается, что необходимости в дальнейшем совершенствовании и официальном принятии стратегии не было.
9. Однако Комитет принимает к сведению мнение организации "Зеленое спасение", согласно которому решение не принимать стратегию официально оказало негативное влияние на ее практическую реализацию государственными органами, в том числе и по той причине, что это решение не было доведено до их сведения и что они воздерживались от выполнения определенных элементов стратегии в ожидании ее официального принятия.
10. Комитет принимает к сведению многочисленные адекватные законоположения, введенные в действие благодаря новому Экологическому кодексу, в том числе рамочные положения о доступе к экологической информации и участии общественности, о которых сообщило правительство Казахстана.
11. В то же время Комитет принимает к сведению выраженное в комментариях к проекту настоящего документа (см. пункт 7) беспокойство по поводу того, что рамочные положения Экологического кодекса мало отличаются от положений замененного им Закона об охране окружающей среды и что его принятие в какой-то мере привело или может привести к уменьшению имеющихся у общественности возможностей участвовать

в процессе принятия решений (например, из-за деформализации и ослабления роли экологической экспертизы, которая может инициироваться и проводиться независимым образом представителями общественности, или по причине якобы происшедшего ограничения возможностей участия общественности, которые теперь имеются у нее лишь на этапе слушаний). Организация "Зеленое спасение" также утверждает, что принятие Кодекса не привело к практическим улучшениям в правоприменительной практике, в частности в тех случаях, когда строительные работы по крупным застроечным проектам начинались, несмотря на отсутствие положительного заключения экологической оценки, и без получения необходимых экологических разрешений, что на практике ограничивало возможности эффективного и своевременного участия общественности.

12. Что касается выполнения рекомендации, изложенной в пункте 7 а) решения П/5а, то Комитет положительно оценивает достигнутый прогресс в развитии нормативной базы, о наличии которого свидетельствует принятие ряда нормативных актов и руководящих документов, в которых излагаются конкретные и подробные процедуры, в том числе процедуры обеспечения доступа к экологической информации при экологических экспертизах, представления замечаний и жалоб общественности, проведения экологической экспертизы, проведения общественных слушаний и контроля за государственными органами при экологических экспертизах.

13. Однако Комитет с особой обеспокоенностью отмечает, что некоторые из положений нового Экологического кодекса, даже в сочетании с новыми нормативными актами, регулируемыми процедурные аспекты участия общественности, могут истолковываться представителями общественности как ограничивающие возможные процедурные варианты ее участия (например, участие общественности лишь в слушаниях). В этой связи Комитет отмечает, что в настоящее время он не имеет возможности глубоко проанализировать новую правовую базу и подробные процедуры, принятые недавно в Казахстане, и принимает к сведению тот факт, что практический опыт применения этих новых процедур, безусловно, является ограниченным. В то же время Комитет выражает надежду на то, что факт дальнейшего совершенствования подробных процедур и практика их применения, в частности в том, что касается предоставления общественности разнообразных эффективных средств участия и обеспечения надлежащего учета ее замечаний, будут продемонстрированы в ближайшем будущем.

14. Комитет также принимает к сведению предоставленную информацию об опубликовании Памятки по работе с запросами общественности на получение экологической информации и ее распространении среди министерств, ведомств и территориальных управлений министерства окружающей среды, местных органов власти и судов различных уровней. Однако в докладах нет информации о том, организовано ли

для государственных органов различных административных уровней обучение методике применения Памятки, как это было рекомендовано в пункте 6 решения II/5b.

15. Что касается выполнения рекомендации, изложенной в пункте 7 с) решения II/5a, то Комитет также принимает к сведению утверждения о якобы имевших место случаях, когда игнорировалось положение о том, чтобы работы начинались лишь после завершения процедуры выдачи соответствующих лицензий и разрешений с надлежащим участием общественности, о которых было сообщено в комментариях к проекту настоящего документа, представленных представителями общественности (см. пункт 7). Комитет признает, что эффективное выполнение таких мер требует времени. Он также отмечает, что в мае 2007 года министерство окружающей среды Казахстана утвердило правила осуществления контроля за государственными должностными лицами в связи с экологической экспертизой. Однако Комитет считает, что необеспечение на практике того, чтобы проекты и работы выполнялись лишь после выдачи в надлежащем порядке соответствующих разрешений, подрывает доверие общественности к процессу принятия решений и ее веру в эффективность своего собственного участия.

16. Комитет приветствует намерение министерства окружающей среды Казахстана активно участвовать в работе Регионального координационного комитета, созданного в рамках поддерживаемого Европейской комиссией проекта по обеспечению участия общественности и поддержки гражданского общества в процессе осуществления Конвенции, которое было выражено им в его докладе о выполнении решения II/5a.

17. Комитет принимает к сведению предоставленную информацию о деятельности по наращиванию потенциала и повышению уровня осведомленности должностных лиц государственных органов, осуществляемую Центром по наращиванию природоохранного потенциала министерства окружающей среды, в учебный план которого включены вопросы осуществления природоохранного законодательства, включая Конвенцию. Вместе с тем Комитет отмечает, что эффективное выполнение рекомендаций, изложенных в пунктах 6 и 7 b) решения II/5a, может потребовать применения более целенаправленного подхода к деятельности по наращиванию потенциала и повышению уровня осведомленности с уделением особого внимания вопросу применения Памятки по работе с запросами общественности на получение экологической информации и соответствующих нормативных актов правительства, а также вопросу облегчения участия общественности.

**II. ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ СООБЩЕНИЯ
АССС/С/2004/06, И ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СВЯЗИ
С СООБЩЕНИЕМ АССС/С/2007/20**

18. Сообщение АССС/С/2004/06 было представлено г-жой Гатиной, г-ном Гатиным и г-жой Конюшковой из Алма-Аты, Казахстан, 3 сентября 2004 года. Оно касается соблюдения Казахстаном его обязательств по пунктам 3 и 4 статьи 9 Конвенции в части обеспечения доступа к правосудию в связи с жалобой на то, что Санитарно-эпидемиологическое управление Алма-Аты и Алма-атинское городское территориальное управление охраны окружающей среды не обеспечили выполнения национального природоохранного законодательства в отношении действующего производственного объекта по хранению цемента и угля и по производству материалов на основе цемента.

19. Рассмотрев сообщение, Комитет на своем двенадцатом совещании (июнь 2006 года) пришел к выводу, что непредоставление Казахстаном эффективных средств правовой защиты в процессе рассмотрения жалобы на то, что государственный орган не обеспечил выполнения национального законодательства, а также то, что суды должным образом не проинформировали стороны о времени и месте проведения слушаний и о принятом решении, представляет собой несоблюдение требований пункта 4 статьи 9, взятого в совокупности с пунктом 3 статьи 9 Конвенции. Выводы и рекомендации Комитета содержатся в добавлении к докладу о работе двенадцатого совещания Комитета (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.1).

20. Комитет рекомендовал заинтересованной Стороне при ее согласии:

а) предусмотреть в стратегии, подготовленной в соответствии с решением II/5a Совещания Сторон, опубликование решений судов и статистики по экологическим делам и уделить особое внимание наращиванию потенциала судебных органов;

б) тщательно изучить с надлежащим привлечением общественности соответствующее природоохранное и процессуальное законодательство в целях определения того, в достаточной ли мере оно обеспечивает судебным и другим контрольным органам возможность предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебных разбирательств;

с) принять во внимание выводы и заключения Комитета при дальнейшем рассмотрении конкретного вопроса, поднятого заявителем;

d) включить в свой доклад для Совещания Сторон, который будет подготовлен во исполнение пункта 8 решения II/5а Совещания Сторон, информацию о принятых мерах по выполнению этих рекомендаций.

21. 10 мая 2007 года казахстанская НПО "Зеленое спасение" представила сообщение АССС/С/2007/20 относительно несоблюдения Казахстаном пункта 1 статьи 3 и пункта 3 статьи 9 Конвенции. В сообщении утверждается, что в нарушение требований национального законодательства не был подготовлен нормативный акт, в котором бы излагались процедуры участия общественности, и что суды отказываются принимать жалобы на бездействие правительства.

22. Комитет предложил правительству Казахстана рассмотреть вопросы существа, поднятые в сообщении АССС/С/2007/20, в своем докладе о выполнении решения II/5а Совещания Сторон, так как эти вопросы тесно связаны между собой (ECE/MP.PP/C.1/2007/4, пункты 20-22, и ECE/MP.PP/C.1/2007/8, пункт 22). Заинтересованные стороны не высказали возражений против предложенного подхода к рассмотрению сообщения.

23. Рассматривая вопрос о выполнении Казахстаном рекомендаций, вынесенных Комитетом в связи с сообщением АССС/С/2004/06, Комитет принимает к сведению то обстоятельство, что выполнение этих рекомендаций и выполнение рекомендаций, содержащихся в решении II.5а Совещания Сторон, – тесно взаимосвязанные процессы.

24. Комитет принимает к сведению соответствующую информацию, предоставленную заинтересованной Стороной в своем национальном докладе об осуществлении за 2005-2007 годы (ECE/MP.PP/2008/IR/KAZ), а также в ее докладе о выполнении решения II/5а, представленном Комитету во исполнение пункта 8 этого решения (ECE/MP.PP/C.1/2008/2).

25. Он положительно оценивает прогресс, достигнутый заинтересованной Стороной, в том числе благодаря многочисленным инициативам Верховного суда Казахстана, направленным на то, чтобы на всех уровнях повысить осведомленность о Конвенции у судей и других юристов и расширить их возможности работы с Конвенцией.

26. Он также принимает к сведению информацию, касающуюся статистических данных о решениях судов по экологическим делам, которая нашла отражение в национальном докладе Стороны об осуществлении за 2005-2007 годы.

27. Комитет также положительно оценивает поправки в законодательстве по вопросам доступа к правосудию, которые были внесены в результате принятия соответствующих положений нового Экологического кодекса Казахстана, в частности касающихся прав НПО возбуждать в судах иски о компенсации ущерба и наложении запрета, в том числе о приостановлении или прекращении деятельности.

28. Однако, что касается упомянутой выше в пункте 20 b) рекомендации относительно предоставления эффективных средств правовой защиты в ходе рассмотрения дел в судах, Комитет отмечает, что ни в одном из докладов не содержится информации о том, что такое рассмотрение соответствующего законодательства при надлежащем участии общественности проводилось.

29. Комитет также отмечает, что в сообщении АССС/С/2007/20 в этой связи поднимался вопрос о якобы имеющих место упущениях при выполнении пункта 3 статьи 9 Конвенции, в частности о нежелании судов принимать к рассмотрению жалобы на бездействие государственных органов. В этой связи Комитет отмечает, что он уже установил факт невыполнения Казахстаном положений пункта 3 статьи 9 Конвенции при рассмотрении сообщения АССС/С/2004/06. По мнению Комитета, положение, вызванное таким несоблюдением, еще не исправлено, и заинтересованной Стороне необходимо принять дополнительные меры. Этот вывод дополнительно подтверждается утверждениями, изложенными в сообщении АССС/С/2007/20.

30. Кроме того, предоставленная заинтересованной Стороной информация является довольно ограниченной в том, что касается общего применения на практике соответствующего законодательства, и не охватывает вопрос, поднятый в рекомендации, о которой упоминалось выше в пункте 20 c).

III. ВЫВОДЫ

31. Рассмотрев приведенную в пунктах 5-17 информацию о выполнении решения II/5a, Комитет делает вывод, что в целом правительство Казахстана приняло ряд мер для выполнения большинства положений этого решения. Однако он отмечает, что для более эффективного выполнения соответствующих положений Конвенции требуется более решительное осуществление мер по наращиванию потенциала, о которых упоминается в пункте 17.

32. Рассмотрев информацию, приведенную в пунктах 18-30, которая касается выполнения его рекомендации по сообщению АССС/С/2004/06, Комитет делает вывод, что заинтересованная Сторона еще не обеспечила соблюдения пункта 4 статьи 9

Конвенции, взятого в совокупности с пунктом 3 этой же статьи, в частности в том, что касается практических возможностей подачи жалоб на бездействие государственных органов.

33. Комитету также хотелось бы с удовлетворением отметить активную роль заявителей и казахстанских НПО вообще в дальнейшем продвижении процесса выполнения решения П/5а и общего осуществления Конвенции в Казахстане.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

34. В соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 и с учетом пункта 8 решения П/5а, а также принимая во внимание причину и степень несоблюдения и меры, принятые заинтересованной Стороной в межсессионный период, Комитет рекомендует:

a) принять к сведению достигнутый заинтересованной Стороной прогресс в деле выполнения решения П/5а Совещания Сторон, в частности в части, касающейся соответствующих законодательных и нормативных изменений, включая подробные процедуры обеспечения доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений;

b) одобряет выводы и рекомендации Комитета, принятые на его двенадцатом совещании;

c) принимает к сведению достигнутый заинтересованной Стороной прогресс в деле реализации выводов и рекомендаций Комитета по сообщению АССС/С/2004/06 после их принятия в июне 2006 года, и в частности положения нового Экологического кодекса, еще больше облегчающие доступ к правосудию;

d) приветствует далее многочисленные актуальные инициативы по наращиванию потенциала для судебных органов и других специалистов в области права, которые были выдвинуты Верховным судом Казахстана;

e) отмечает активную подверженность и конструктивный подход, продемонстрированные правительством Казахстана в процессе рассмотрения вопросов соблюдения и при осуществлении вынесенных в этом контексте рекомендаций;

f) признает, что необходимо приложить дальнейшие усилия, в частности в отношении доступа к правосудию, и что Сторона по-прежнему не соблюдает пункт 4 статьи 9, взятый в совокупности с пунктом 3 этой же статьи Конвенции;

g) предлагает правительству Казахстана тщательно изучить при надлежащем участии общественности соответствующее законодательство и судебную практику с целью усиления доступности адекватных и эффективных средств правовой защиты в процессе рассмотрения дел в судах в интересах обеспечения полного осуществления статьи 9 Конвенции;

h) далее предлагает правительству Казахстана представить Совещанию Сторон через Комитет по вопросам соблюдения за шесть месяцев до четвертого совещания Сторон доклад о принятых мерах по обеспечению полного соблюдения статей 6 и 9 Конвенции, охватив в нем надлежащим образом любые дальнейшие изменения в законодательной базе и подробных процедурах, и в частности их практическое применение в процессе предоставления общественности разнообразных эффективных средств участия в принятии решений, обеспечения надлежащего учета замечаний общественности и гарантирования того, чтобы деятельность, подпадающая под действие статьи 6 Конвенции, не осуществлялась до завершения соответствующего процедуры выдачи разрешений при необходимом уровне участия общественности;

i) просить секретариат и предложить соответствующим международным и региональным организациям и финансовым учреждениям оказать заинтересованной Стороне такую консультативную помощь и такое содействие, которые необходимы при осуществлении этих мер;

j) принять меры к рассмотрению положения на его четвертом совещании.
