



"Жасыл сақтық" экологиялық қозғамы
Экологическое общество "Зеленое спасение"
Ecological Society "Green Salvation"

Республика Казахстан, 050000, г. Алматы, ул. Шагабутдинова 58, кв.28, тел./факс +7 (727) 253-62-56,
e-mail: grsalmati@gmail.com, www.greensalvation.org

К вопросу о выполнении Республикой Казахстан Орхусской конвенции

Летом 2011 года в городе Кишиневе (Республика Молдова) должно состояться Четвертое совещание сторон Орхусской конвенции, которые подготовили к этому событию доклады о ее выполнении. Документ, представленный Республикой Казахстан, по нашему мнению, не отражает некоторые важные аспекты. Он также не содержит ответы на многие вопросы, которые должны быть освещены в соответствии с требованиями, предъявляемыми органами Конвенции к отчетности.

Как готовился национальный доклад

Доклад был подготовлен Министерством охраны окружающей среды (МООС), которое использовало собственные данные, материалы ряда государственных учреждений и некоторых неправительственных организаций. В соответствии с рекомендациями Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции к подготовке докладов должна привлекаться общественность уже на самых ранних этапах, чтобы обеспечить ее эффективное участие в этом процессе.

Комитет предложил график подготовки отчетности. В нем предусматривалось проведение консультаций по содержанию доклада: июль – август; подготовка первого проекта: август – сентябрь; его обсуждение в течение 30–60 дней: сентябрь – начало ноября; подготовка окончательного варианта доклада с начала ноября до начала декабря 2010 года¹. 8 декабря 2010 года окончательный текст доклада необходимо было направить в Секретариат конвенции и предоставить общественности для ознакомления.

Однако министерство нарушило график. Консультации по содержанию доклада не проводились. Проект был размещен для широкого общественного обсуждения на сайтах Орхусского центра Республики Казахстан и Министерства охраны окружающей среды² лишь 28 октября и 3 ноября 2010 года соответственно. Документ был опубликован в незавершенном виде, некоторые разделы отсутствовали или не были дописаны.

Все это значительно снизило возможность эффективного участия общественности, и широкое обсуждение доклада не состоялось. 5 ноября 2010 года в интервью газете «Караван»³ вице-министр охраны окружающей среды М.Турмагамбетов на вопрос о подготовке национального доклада ответил: «В течение месяца в Казахстане будут проведены консультации, «круглые столы» с участием общественности и неправительственных организаций, в ходе которых у каждого желающего будет право высказать свою точку зрения касательно любых спорных вопросов, связанных с охраной окружающей среды».

Как же проходило обсуждение проекта доклада? 4 ноября 2010 года в офисе Орхусского центра в городе Атырау состоялось его обсуждение с представителями западноказахстанских НПО: Г.Черновой, М.Хакимовым, А.Шахназаряном, Н.Иваскевич. Лично от себя подготовила замечания жительница города Алматы А.Тонкобаева. Экологическое общество «Зеленое спасение» направило краткие замечания в МООС и в Орхусский центр. Фактически обсуждение этим и ограничилось, что позже подтвердило Министерство охраны окружающей среды⁴.

Пассивность общественности объясняется, очевидно, тем, что из-за нарушения графика подготовки доклада был составлен единственный и окончательный вариант документа.

Замечания необходимо было направить в министерство до 19 ноября. Для ознакомления с докладом и для написания замечаний общественности было отпущено всего 22 дня, а объем доклада – больше 50 страниц. Определенную роль сыграло недоверие к государственным уполномоченным органам, грубо нарушающим положения Орхусской конвенции, и нечеткая позиция ее органов по отношению к стране, в которой не выполняются требования международного соглашения.

Официальные сообщения об обсуждении проекта не были опубликованы. Готовый доклад отправили в Секретариат, и осталось неясным, как учтены замечания общественности, так как окончательный текст документа ни в январе, ни в феврале 2011 года также не был опубликован.

В сложившейся ситуации «Зеленое спасение» вынуждено было сделать запрос в МООС с просьбой предоставить текст доклада и информацию о результатах его обсуждения. Ответа не последовало, поэтому пришлось обратиться в суд.

В начале марта 2011 года по заявлению организации было возбуждено гражданское дело. 28 марта мы, наконец, получили из МООС текст доклада и ответ на запрос, подписанный вице-министром охраны окружающей среды М.Турмагамбетовым. Он подтвердил, что широкого общественного обсуждения документа не было⁵.

Примерно в это же время доклад опубликовали на сайте МООС. В окончательном варианте доклада, несмотря на требование сообщить, как проводились консультации с общественностью, данная информация отсутствует. По данным Орхусского центра в Казахстане действует более 200 экологических организаций. Каким же образом органы Конвенции узнают, кто из них и как участвовал в подготовке доклада?

Еще один важный нюанс. К Четвертому совещанию сторон Казахстан должен подготовить специальный отчет о выполнении решения Ш/бс Третьего совещания сторон “Compliance by Kazakhstan with its Obligations under the Convention”⁶. Однако об этом официальные органы ничего не сообщают, и не известно, подготовлен данный документ или нет.

Общие замечания

В «Руководящих указаниях по требованиям в отношении отчетности», подготовленных Комитетом по вопросам соблюдения еще в 2007 году, сказано, что в докладах должно содержаться больше информации о практических мерах, принятых для соблюдения положений Конвенции⁷.

Несмотря на это, очередной доклад Республики Казахстан страдает теми же недостатками, что и предыдущий. Например, авторы неоправданно много внимания уделили анализу законодательства страны даже в разделах, в которых должны описываться практические действия государственных органов: разделы V, IX, XVII. Теми же недостатками страдает описание препятствий, встречающихся при осуществлении положений отдельных статей Конвенции: разделы IV, VIII, XII, XVI, XXV, XXIX. При этом практически отсутствуют статистические материалы, конкретные факты, не даются ответы на поставленные вопросы.

Одним из главных препятствий на пути соблюдения Конвенции авторы справедливо называют недостатки действующего законодательства. Экологическое общество «Зеленое спасение», основываясь на результатах многолетнего мониторинга экологического законодательства, неоднократно указывало на его несовершенство⁸.

Но существует и множество других препятствий, которые в докладе не упоминаются. Авторы не рассматривают случаи несоблюдения законов и Конвенции, случаи бездействия государственных органов, правонарушения, совершаемые органами правосудия, и т.д. За рамками доклада остались факты грубого нарушения экологических норм хозяйствующими субъектами всех форм собственности, включая транснациональные компании.

В докладе также говорится о противоречиях между различными законодательными актами. Однако не указывается, что в ряде случаев они могут быть преодолены за счет

правильного применения закона «О нормативных правовых актах» и Орхусской конвенции. Но в стране не только не существует единообразного применения Конвенции, многие должностные лица и судьи до сих пор не знакомы с этим документом, о чем умалчивают авторы доклада.

Даже требования пункта 3 статьи 4 Конституции о том, что международные соглашения имеют приоритет перед законами Республики Казахстан и их положения и нормы применяются непосредственно, не всегда соблюдается на практике. Ярким примером тому является решение Верховного Суда № 3-36/2009 от 15 июля 2009 года по иску «Зеленого спасения» о признании недействительным постановления правительства. В нем говорится: «Анализ положений статьи 8 Орхусской конвенции свидетельствует о том, что она по своему значению носит **рекомендательный характер**»⁹.

Неиспользование и некорректное использование Конвенции фактически выводит ее из правоприменительной практики. Поэтому суды по-прежнему руководствуются устаревшими правовыми нормами, что ведет к нарушению прав, предоставленных гражданам данным международным соглашением.

В Орхусской конвенции указывается, «что каждый **человек имеет право жить** в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния» и «что адекватная охрана окружающей среды необходима для обеспечения благосостояния человека и осуществления **основных прав человека**, включая само **право на жизнь**». В статье 26 Конституции 1993 года, утратившей силу, также говорилось: «Гражданин Республики Казахстан **имеет право** на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду». Однако данная статья не вошла в действующую Конституцию 1995 года. В ней речь идет только о том, что «государство **ставит целью** охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека» (статья 31). Не гарантирует, а «ставит целью», что не означает признания права на благоприятную окружающую среду.

Несмотря на это, авторы доклада пытаются представить ситуацию с экологическими правами в более выгодном свете: «Основной закон Республики Казахстан – Конституция – превыше всего ставит безопасность людей, в том числе и экологическую»¹⁰. Давая такую вольную трактовку Конституции, авторы не делают ссылки на конкретные статьи.

Исключив из Конституции права граждан на благоприятную окружающую среду, законодатели, тем не менее, вменили гражданам в обязанность «сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам» (статья 38).

Авторы доклада указывают на большое количество недоработок, неточностей и противоречий не только в Экологическом кодексе, но и в других нормативных правовых актах. Однако они не сообщают, какие действия были предприняты уполномоченными органами по устранению этих проблем. Не объясняют, с какой целью ежегодно вносятся многочисленные поправки в законодательство. Вместо разъяснения делается заявление о том, что «выявленные в результате подготовки данного Национального доклада пробелы и противоречия в законодательстве РК могут послужить хорошей основой для участия общественности в процессе правотворчества в соответствии с 8 статьей Орхусской конвенции».

Это заявление вступает в противоречие с тем, что авторы пишут в разделе XXV: «Право на участие общественности РК в правотворчестве декларативно закреплено в законодательстве... Практика показывает, что на сегодняшний день в Казахстане многие стороны участия общественности в правотворчестве не имеют законодательного закрепления... В результате, зачастую общественность **не имеет реальной возможности участвовать в процессе правотворчества** за исключением отдельных единичных случаев»¹¹. С этим выводом авторов можно полностью согласиться.

В 2008 году Экологическое общество «Зеленое спасение» организовало общественную кампанию против внесения поправок в закон «Об особо охраняемых природных территориях». Под предлогом развития туризма они открывали путь к дальнейшему расхищению и разрушению самых ценных природных территорий нашей страны.

Используя права, предоставленные Конституцией и Орхусской конвенцией, Экологическое общество «Зеленое спасение» подготовило открытое письмо к президенту, сенату, Совету безопасности, Генеральной прокуратуре, Министерству охраны окружающей среды, Министерству сельского хозяйства, Комитету лесного и охотничьего хозяйства. Организация обратилась к общественности с просьбой поддержать обращение. 113 физических и юридических лиц подписали открытое письмо. Однако ни одно из наших предложений не было учтено законодателями, и причины, по которым они были отклонены, нам не разъяснили.

Наличие множества противоречий в Экологическом кодексе, на которые указывают авторы доклада, свидетельствует о незрелости закона и о том, что не было насущной необходимости в его принятии. Фактически он разрабатывался с целью ослабления существующего национального природоохранного законодательства, которая прикрывалась необходимостью приведения его в соответствие с международными нормами. Таким образом, Орхусская конвенция была использована как ширма для очередных манипуляций с законом.

С одной стороны, авторы не отрицают, что за признанием и закреплением прав граждан в законодательстве, не последовало создание правовых инструментов для их реализации. С другой стороны, они не объясняют причин многолетнего бездействия правительства.

Следует отметить и тот факт, что доклад содержит фактические ошибки и неточности, это лишний раз демонстрирует отношение государственных органов к соблюдению международных обязательств¹².

Выполнение 4 статьи Орхусской конвенции

В VII разделе доклада необоснованно много внимания уделяется правовым вопросам, но при этом упущены важные моменты, связанные с реализацией права на доступ к информации. Не анализируется ее качество, не говорится об отсутствии оперативных данных и о том, что общественности часто предоставляются недостоверные и неполные сведения.

Например, на сайтах МООС и Орхусского центра в разделах «Экологическая обстановка» публикуется ежемесячный Информационный бюллетень о состоянии окружающей среды Республики Казахстан. Однако в нем можно найти только общую информацию за месяц. Практически ни на одном официальном сайте нет **оперативных** данных по городам, например, о загрязнении атмосферного воздуха. На сайте Центра гидрометеорологического мониторинга города Алматы сведения о состоянии воздуха публикуются с опозданием на несколько дней¹³.

Авторы доклада отмечают, что «отдельные коммерческие, негосударственные и государственные предприятия на правах ведения хозяйственной деятельности предоставляют экологическую информацию ограниченному кругу государственных органов и большинству других государственных органов и негосударственным потребителям по высоким ставкам платы»¹⁴. Но они не указывают конкретные организации, поэтому приведем несколько примеров. Республиканское государственное предприятие «Казгидромет» проводит мониторинг состояния окружающей среды, но публикует не всю информацию, которая необходима общественности. Остальные сведения предоставляются на платной основе. Например, справка о состоянии атмосферного воздуха в городе Алматы стоит около 80 000 тенге (примерно 530 \$)! Рядовые жители и даже мелкие предприниматели только в особых случаях могут позволить себе оплатить такие услуги.

Очень дорого стоят независимые экспертизы, в результате защищающие свои интересы граждане не могут их заказывать. Недешево обходится информация юридических фирм «Юрист», «Адилет», компании «ЮрИнфо»¹⁵, об услугах которых упоминают авторы доклада. Предоставление неполного электронного комплекта законов стоит от 1000 долларов в год и выше.

К этому надо добавить постоянный рост цен на почтовые услуги, Интернет, телефонию и другие. Таким образом, за счет дороговизны информации происходит «узаконенное» ограничение доступа к ней.

Ничего не говорится в докладе о соблюдении сроков предоставления информации, нет статистических данных.

Проанализировав переписку Экологического общества «Зеленое спасение», которое ежегодно направляет более полутора сотен запросов в государственные органы, мы получили следующие цифры. В 2010 году было направлено 173 письма. Только на 123 из них, что составляет 71%, были получены ответы, остальные 50 запросов (29%) были проигнорированы. В двух случаях в связи с непредоставлением информации «Зеленое спасение» вынуждено было обратиться в суд. Но даже обращение в суд не гарантирует получение полной информации.

Общественные фонды «Medialife» (г.Караганда) и «Десента» (г.Павлодар) при поддержке Фонда Сорос-Казахстан провели исследование доступа к информации, предоставляемой государственными органами. В книге «Реализация права на доступ к информации в Казахстане» приводятся собранные ими статистические данные. В рамках исследования были направлены запросы в государственные органы республиканского уровня. «Ответы получены на 52 запроса, что составляет 62% от общего количества... Без ответа осталось 20 запросов, что составляет 27%. В остальных случаях информация была неполной». Еще хуже обстоит дело с запросами в местные органы. «...Было направлено 1038 запросов. Ответы получены на 476 запросов, что составляет 45,9% от общего количества... Без ответа осталось 562 запроса, что составляет 54,1 %»¹⁶.

Вопрос о сокрытии информации заслуживает особого внимания. Например, на сайте Министерства охраны окружающей среды опубликована информация о проектах, поступивших на государственную экологическую экспертизу. Но к ней нет открытого доступа. Данными могут пользоваться только сотрудники министерства. Это подтвердил представитель Комитета экологического регулирования и контроля МОЭС в письме № 10-02-22/1013 от 18 марта 2011 года.

Сокрытие информации практикуют многие коммерческие предприятия, в том числе и те, которые создаются и функционируют при поддержке международных финансовых институтов, Всемирной торговой организации и транснациональных компаний.

Например, в соответствии с Экологическим кодексом, данные производственного экологического контроля являются открытыми, и компании обязаны обеспечивать к ним доступ общественности¹⁷. Однако некоторые фирмы не выполняют это требование.

«Зеленое спасение» обращалось с запросами в восемь компаний, из которых только три оперативно предоставили информацию – АО «Ульбинский металлургический завод», АО «Усть-Каменогорские тепловые сети» и АО «AES Усть-Каменогорская ТЭЦ».

С «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.» и ТОО «Тенгизшевройл» мы вынуждены были вести переговоры в течение нескольких месяцев. А ТОО «AES Согринская ТЭЦ», АО «Казцинк» и АО «Усть-Каменогорский титаномагниевого комбинат» вообще проигнорировали наши обращения¹⁸.

Выполнение статьи 6

В 2005 году на Втором совещании сторон было принято решение П/5а «Соблюдение Казахстаном своих обязательств по Орхусской конвенции». В нем, в частности, отмечается, что в стране не созданы все условия для участия общественности в процессе принятия решений. Несмотря на мнение совещания сторон, на критику со стороны неправительственных организаций, специалистов и отдельных граждан, государственные органы ничего не сделали для создания механизмов реализации права общественности на участие в процессе принятия решений.

Авторы доклада считают справедливыми заявления общественности о том, что ее участие в процессе принятия решений значительно ограничено¹⁹. Но они не поясняют,

почему уполномоченные органы не предлагают пути решения этой проблемы, не пытаются установить причины и предотвратить возможные негативные последствия. А это следовало бы сделать уже потому, что даже ограниченные права соблюдаются из рук вон плохо.

Общественные слушания организуются с грубыми нарушениями. Часто они проводятся заказчиками уже после принятия решения государственными органами, без своевременного оповещения общественности, без подготовленной проектной документации, без учета общественного мнения. Необходимо отметить, что в докладе не упоминается ни один случай, когда мнение общественности было проигнорировано. На практике такие случаи встречаются повсеместно²⁰.

Вопиющими нарушениями стали ненадлежащее уведомление заинтересованных лиц о проведении общественных слушаний и их фальсификация. Эти нарушения не вызывают адекватной реакции уполномоченных органов, они просто бездействуют. Например, в казахстанских газетах публикуются сообщения следующего содержания:

1. «ТОО «КИЭЛ-ПЛЮС» закончило разработку проекта Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) для производственной базы по проспекту Райымбека, 212-в. Проект передан на рассмотрение в Управление природных ресурсов и регулирования природопользования» (газета «Казахстанская правда» № 351 от 25.12.2010). Из данного объявления неясно будут ли проводиться общественные слушания, где и когда.

2. «Оповещение. Проект ОВОС по АО «Авиаремонтный завод № 405» передается в экологическую экспертизу г.Алматы. По вопросам обращаться по тел. 257-23-43» (газета «Вечерний Алматы» № 142 от 11.11.2010). Из данного объявления неясно, по каким вопросам и кого просят обращаться, будут ли проводиться общественные слушания.

3. «ТОО «Фирма «Мади» передает на государственную экологическую экспертизу проект «ОВОС» для объекта, расположенного по адресу: г.Алматы, Турксибский район, проспект Сейфуллина, 247. Телефон для предложений и замечаний 239-11-20» (газета «Вечерний Алматы» № 20 от 10.02.2011). Из данного объявления неясно, что подразумевается под предложениями и замечаниями, будут ли проводиться общественные слушания.

К сожалению, подобные объявления, набранные мелким шрифтом, сотнями публикуются на последних страницах газет. Можно ли считать такие уведомления адекватным, своевременным и эффективным информированием общественности?! Это скорее подтверждает, что бизнесмены и чиновники относятся к общественным слушаниям как к пустой формальности.

Естественно, что подобное оповещение общественности о намечаемой хозяйственной деятельности вызывает возмущение граждан. Однако даже суды считают, что данные объявления составлены с учетом всех требований национального законодательства и Орхусской конвенции.

В то же время разработчики ОВОС, которыми являются лица, получившие лицензии на осуществление подобных работ²¹, послушно выполняют волю заказчиков. А контролирующие органы безропотно следуют указаниям местных органов власти.

Таким образом, широкое распространение получили многочисленные способы отстранения общественности от участия в процессе принятия решений.

Авторы доклада не говорят и о серьезных препятствиях, которые возникают в результате изменений законодательства, принятия подзаконных актов и необоснованного разделения функций между специализированными природоохранными ведомствами и органами исполнительной власти.

Последнее стало настолько серьезной проблемой, что было отмечено в докладе «Пути совершенствования системы природоохранного правоприменения в Казахстане», опубликованном Организацией экономического сотрудничества и развития в 2009 году: «Роль территориальных ведомств постепенно меняется: ситуация, когда они были слабо вовлечены в природоохранное правоприменение, уходит в прошлое. Весьма важно, чтобы эти органы активнее участвовали в регулировании и правоприменении, так как это делает

возможным тесное взаимодействие с местным сообществом. Однако некачественно проведенная децентрализация создает опасность **чрезмерной институциональной раздробленности и ведомственной несогласованности, а также порождает сомнения в способности территориальных органов выполнять закрепленные за ними роли**²².

Особо следует сказать о «Правилах проведения общественных слушаний», которые являются подзаконным актом. Они утверждены 7 мая 2007 года Приказом министра охраны окружающей среды № 135-п. Понятия, используемые в Правилах, либо искажают, либо противоречат понятиям, употребляемым в Экологическом кодексе, законе «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» и в Орхусской конвенции.

Например, согласно Правилам, «заинтересованная общественность – это общественность, на которую **влияет реализация решений** по вопросам, касающимся окружающей среды». То есть, решение должно быть принято! А если в процессе его реализации будут затронуты интересы общественности, тогда она может защищать свои права.

Согласно пункту 5 статьи 2 Орхусской конвенции, «заинтересованная общественность – это общественность, которая **затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе**».

Для чего же были приняты Правила? Видимо, для того, чтобы препятствовать эффективному участию общественности в процессе принятия решений и не допустить прямого применения положений Орхусской конвенции.

С этой же целью до сих пор не выполняется пункт 7 решения II/5а. В нем Республике Казахстан было рекомендовано:

«а) принять и осуществлять нормативно-правовые акты, устанавливающие **более четкие процедуры участия общественности**, относящиеся ко всему диапазону видов деятельности, предусмотренных в статье 6 Конвенции, без **какого-либо ущемления действующих прав** в отношении участия общественности;

б) обеспечить полную информированность государственных органов власти всех уровней, включая муниципальный уровень, об их обязательствах по содействию участию общественности;

с) рассмотреть вопрос о принятии более решительных мер по предотвращению любых строительных работ до завершения соответствующего процесса выдачи разрешений, в рамках которого поддерживался бы требуемый уровень участия общественности».

О том, что решение II/5а не выполнено, в докладе не говорится ни слова.

Перечисленные факты доказывают, что государственные органы, манипулируя законодательством, пытаются ущемить права, предоставленные общественности Конвенцией. Уполномоченные органы и суды, руководствуясь не требованиями Конвенции, а положениями подзаконных актов, фактически отстраняют общественность от процесса принятия решений.

Выполнение статьи 9

Как признал в своем интервью газете «Караван» вице-министр охраны окружающей среды М.Турмагамбетов, в Казахстане до сих пор не обеспечена реализация права на доступ к правосудию – одного из трех основных элементов Орхусской конвенции²³. Однако авторы доклада в разделе «Препятствия, встретившиеся при осуществлении положений статьи 9», не говорят о главных препонах, мешающих реализации прав, а именно:

- обращение в суд значительно затруднено в силу многочисленных манипуляций нормами процессуального права, к которым прибегают судьи;
- нарушается принцип равенства сторон в судебном процессе;
- нарушается принцип независимости судей, суды находятся под давлением исполнительных органов власти;

- исполнение решений судов не гарантировано, часто затягивается или исполняется не полностью²⁴.

Не упоминается коррупция как один из самых серьезных факторов, противодействующих соблюдению Конвенции в стране. Между тем авторитетные зарубежные источники указывают на то, что коррупция поразила основные государственные структуры Казахстана: «Закон предусматривает уголовную ответственность за коррупцию в государственных органах. Однако правительство не обеспечивает эффективное соблюдение закона. Часто коррумпированные чиновники остаются безнаказанными. Коррупция получила широкое распространение в структурах исполнительной власти, в органах, ответственных за выполнение законов, местных администрациях, в системе образования и правосудия. Министерство внутренних дел, финансовая полиция, КНБ, Дисциплинарный совет Агентства по делам государственной службы несут ответственность за борьбу с коррупцией. Лидеры оппозиции и правозащитные неправительственные организации обвиняют правительство в стремительном росте коррупции. Согласно Индикаторам управления, подготовленным Всемирным банком, коррупция в стране является проблемой»²⁵.

14 апреля 2011 года произошли события, подтверждающие невероятную коррумпированность судебной системы. На пленарном заседании Сената парламента Казахстана по представлению президента рассмотрен вопрос об освобождении от занимаемых должностей шестерых судей Верховного Суда. В отношении них Генеральная прокуратура возбудила уголовные дела по подозрению в коррупции²⁶. В связи с этими событиями председатель Верховного Суда подал в отставку, которая была принята.

Другим препятствием для доступа к правосудию являются постоянно вносимые изменения и дополнения, которые порождают противоречия и отражаются на качестве законов. Это было отмечено еще в 2001 году в Послании Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в республике»: «... Действующее законодательство развивается не всегда системно, нарушается связь между различными его отраслями, не удается обеспечить стабильность законов. Накопилось много проблем, связанных с качеством законов: противоречивостью норм, неоправданно частым внесением изменений, принятием не первоочередных, а второстепенных законов, законодательной волокитой, недостатками в юридической технике»²⁷.

Иногда в законах содержатся взаимоисключающие нормы. Например, в статье 21 действующего закона «Об использовании атомной энергии» говорится, что «граждане Республики Казахстан, общественные объединения и организации имеют право:

получать информацию... о безопасности намеченных к сооружению, **проектируемых**, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации объектов использования атомной энергии...;

проводить общественную экологическую экспертизу **проектных документов** и контроль за радиационной обстановкой...».

В статье 12 другого действующего закона «О государственных секретах» говорится, что к государственным секретам относятся «сведения **о проектировании**, сооружении, эксплуатации или обеспечении безопасности объектов атомно-энергетического комплекса».

Подобные противоречия встречаются и в других нормативных правовых актах. Это свидетельствует о том, что на протяжении многих лет не происходит существенного улучшения экологического законодательства. При этом за период с 2008 по май 2011 года в законы были внесены многочисленные поправки и дополнения²⁸.

На пятой странице доклада говорится: «Финансовые вопросы не являются препятствием для осуществления Орхусской конвенции». Но факты свидетельствуют об обратном.

Высокие издержки при обращении граждан и общественных организаций в суд являются существенным препятствием для реализации прав. Необходимо заплатить госпошлину, оплатить услуги адвоката, которые в Казахстане исключительно дороги. В случае, если дело рассматривается в другом городе, приходится оплачивать проезд,

проживание в гостинице и т.п. Кроме того, не всегда удается вернуть судебные издержки даже по решению суда. Поэтому человек со средним уровнем доходов практически не в состоянии подать заявление в суд по финансовым причинам.

Раздел XXIX – один из немногих в докладе, где приведены статистические данные. Они, очевидно, взяты с сайта Верховного Суда, хотя в тексте нет ссылок на источник²⁹. «...В статистических сведениях до текущего года не выделялись показатели по искам общественности. За 9 месяцев 2010 года всего поступило 485 обращений физических и юридических лиц по вопросам охраны окружающей среды, в том числе 13 заявлений от физических лиц и 159 от общественных экологических организаций. Удовлетворено судами всего 159 исков, в том числе 2 иска физических лиц и 53 иска экологических общественных организаций».

Хотелось бы видеть более конкретные данные, например, какими организациями и в связи с какими правонарушениями поданы иски, как они распределяются по регионам. Особо следовало бы выделить сведения, отражающие выполнение судебных решений, так как это – одна из самых острых проблем.

В заключение обращаем внимание на утверждение авторов доклада со страницы 9, которое **не соответствует действительности**: «На сегодняшний день не зафиксировано ни одного случая преследования представителей общественности, осуществляющих свои права в соответствии с Конвенцией».

Существует большое количество примеров (в том числе и из практики Экологического общества «Зеленое спасение»), когда оказывалось прямое и косвенное давление на людей с целью заставить их отказаться от защиты своих прав³⁰.

Выводы

После принятия в начале 2007 года Экологического кодекса официальные органы неоднократно заявляли, что в нем учтены все требования Конвенции. В докладе о принятых мерах по выполнению решения II/5а, подготовленном МООС, отмечалось: «В Республике Казахстан создана политическая, законодательная и институциональная основа для активного участия всего общества в решении общегосударственных вопросов, в том числе экологических. Таким образом, в республике созданы **все условия** для надлежащего обеспечения доступа по **всем компонентам** Орхусской конвенции»³¹. Оптимистические выводы содержались и в докладе, подготовленном к Третьему совещанию сторон Орхусской конвенции: «В настоящее время в Республике Казахстан на законодательном уровне в целом созданы условия для надлежащего обеспечения доступа по **всем компонентам** Конвенции...»³².

В докладе, подготовленном к Четвертому совещанию сторон, оптимизм авторов поубавился. Как уже отмечалось выше, они признают недостатки Экологического кодекса и ряда других законов, противоречивость их положений и другие серьезные недоработки, встречающиеся в нормативных правовых актах.

Но, несмотря на то, что по сравнению с предыдущим последний доклад выполнен в более критичной манере, никакие реальные шаги со стороны МООС и правительства не были сделаны. Соккрытие информации и отстранение граждан от участия в процессе принятия решений порождают новые и более острые конфликтные ситуации. По иронии судьбы уже несколько месяцев продолжается противостояние между заказчиками и жителями одного из микрорайонов города Павлодара³³. Причиной послужило незаконное сооружение высоковольтной линии электропередачи 110 кВ. Строительство аналогичного объекта в городе Алматы стало поводом для подачи заявления в Комитет по вопросам соблюдения и принятия решения II/5а, которое не выполнено до сих пор.

Авторы доклада даже не пытаются проанализировать, к чему привело несоблюдение положений Конвенции и какие последствия можно ожидать в будущем.

По нашему мнению, содержание докладов, подготовленных к Третьему и Четвертому совещаниям сторон Орхусской конвенции, является свидетельством несостоятельности и неспособности государства в течение многих лет выполнять международные обязательства.

1. В настоящий момент можно говорить о тяжелом экологическом наследии периода независимости. Тысячи людей проживают в санитарно-защитных зонах, питаются недоброкачественными продуктами. Плодородные земли и территории населенных пунктов превращаются в свалки, уничтожаются леса, продолжается загрязнение водоемов, ускоряется процесс опустынивания.

2. В Казахстане признаны права общественности на доступ к информации, процессу принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и к правосудию. Однако механизмы их реализации отсутствуют.

3. Чиновники, понимая, что соблюдение названных прав будет означать развитие демократических институтов в стране, делают все, чтобы этого не допустить.

4. Еще одной причиной несоблюдения Конвенции является сознательное ослабление и разрушение государственного аппарата господствующими политическими группировками. Об этом свидетельствует позиция Казахстана в рейтинге недееспособных государств³⁴.

Мы считаем, что органы Конвенции должны давать беспристрастную оценку выполнению сторонами ее требований. Это не является нарушением их суверенных прав. В противном случае, объективно оказывается молчаливая поддержка авторитарным и недемократическим режимам. Должны быть разработаны меры воздействия на страны, которые систематически не выполняют международные обязательства, но не в форме исключения их из числа сторон Конвенции.

Материал подготовили Светлана Каторча, Сергей Куратов, Наталия Медведева, Светлана Спатарь.

¹ Guidance on Reporting Requirements:

http://www.unece.org/env/documents/2007/pp/ece_mp_pp_wg_1_2007_L_4_e.pdf;
<http://www.unece.org/env/pp/Reports.htm>.

² <http://www.eco.gov.kz>; <http://www.aarhus.kz>.

³ Арсен Нуртазин. **На чистый воздух денег нет**. Караван, №. 45 от 5 ноября 2010,
<http://www.caravan.kz/article/7369>.

⁴ Письмо МООС от 18 марта 2011 № 03-02-12/563-и.

⁵ Там же.

⁶ Adopted at the Third Meeting of the Parties held in Riga on 11-13 June 2008.

<http://www.unece.org/env/pp/mop3/mop3.doc.htm>.

⁷ Guidance on Reporting Requirements, пункты 32-34:

http://www.unece.org/env/documents/2007/pp/ece_mp_pp_wg_1_2007_L_4_e.pdf.

⁸ К Третьему совещанию сторон Орхусской конвенции. – Алматы, 2008;

<http://www.greensalvation.org/uploads/Publish/3thmeeting27052008.pdf>.

⁹ <http://www.greensalvation.org/uploads/Docs/20090715reshenieVS.pdf>.

¹⁰ Второй Национальный доклад по осуществлению Орхусской конвенции, с.18;

<http://www.eco.gov.kz/sotrudnichestvo/index.php>.

¹¹ Там же, с.40.

¹² Например, авторы ссылаются на утратившие силу нормативные правовые акты. Закон «Об охране здоровья граждан» 2006 года (с.32) был отменен кодексом «О здоровье народа и системе здравоохранения» 2009 года. «Санитарно-эпидемиологические требования к проектированию производственных объектов» (с.42) отменены приказом и.о. министра здравоохранения Казахстана от 6 октября 2010 года № 795.

¹³ <http://www.almatymeteo.kz/?page=1797>.

¹⁴ Второй Национальный доклад..., с.16.

¹⁵ Там же, с.17.

¹⁶ Реализация права на доступ к информации в Казахстане. – Астана, 2008, с.56, с.64;

<http://www.medialife.kz/html/kniga>.

¹⁷ Экологический кодекс, статья 130.

-
- ¹⁸ <http://www.greensalvation.org/index.php?page=prokuratura-ecoinfo>.
- ¹⁹ Второй Национальный доклад..., сс.33-34.
- ²⁰ <http://www.greensalvation.org/en/index.php?page=human-rights>.
- ²¹ Экологический кодекс, статья 38.
- ²² Пути совершенствования системы природоохранного правоприменения в Казахстане. – ОЭСР, 2009, с.20.
- ²³ Арсен Нуртазин. **На чистый воздух денег нет**. Караван, №. 45 от 5 ноября 2010, <http://www.caravan.kz/article/7369>.
- ²⁴ Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы. – Астана, 2009, сс.126-127, http://medialaw.asia/files/plan_ru.pdf.
- ²⁵ 2010 Human Rights Report: Kazakhstan, U.S. Department of State, April 8, 2011, p.25; <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/sca/154481.htm>.
- ²⁶ The Voice of Republic Newspaper, № 14 (190) от 15 апреля 2011; <http://www.inform.kz/rus/article/2370743>; http://www.zakon.kz/top_news/209607-predsedatelju-verkhovnogoSuda.html.
- ²⁷ Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в республике», 24 марта 2001 года.
- ²⁸ Об этом подробнее смотрите: The Evolution of the Republic of Kazakhstan’s Environmental Protection Legislation. Green Salvation Herald 2011. – Almaty, 2011.
- ²⁹ http://www.supcourt.kz/system/inter.php?SECTION_ID=631&ELEMENT_ID=19273.
- ³⁰ Passengers in Forgotten Way Stations. Green Salvation Herald 2003-2004. – Almaty, 2004, p.62; <http://www.greensalvation.org/uploads/Publish/Herald%202003-2004+.pdf>.
- ³¹ Доклад о принятых мерах по выполнению решения П/5а «Соблюдение Казахстаном своих обязательств по Орхусской конвенции», с. 18, <http://www.eco.gov.kz/docs/orhus2.pdf>.
- ³² Первый Национальный доклад об осуществлении Орхусской конвенции, с.26, <http://www.eco.gov.kz/sotrudnichestvo/index.php>.
- ³³ <http://www.gorodpavlodar.kz/News.html&file=article&sid=17246>.
- ³⁴ http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140.