

**В Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции
от Экологического общества «Зеленое спасение»,
г.Алматы, Республика Казахстан.**

9 марта 2012 года.

Уважаемый господин председатель, уважаемые господа члены Комитета!

Согласно решению IV/9с, принятому 1 июля 2011 года Четвертым совещанием сторон Орхусской конвенции, Казахстан должен как сторона конвенции «подробно изучить при надлежащем участии общественности соответствующее экологическое и процедурное законодательство и соответствующие правовые прецеденты в целях определения того, обеспечивает ли оно для судебных и других органов по рассмотрению возможность предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения». К 1 января 2012 года результаты этой работы должны быть представлены в секретариат Орхусской конвенции.

Экологическое общество «Зеленое спасение» (далее – ЭО) считает необходимым поставить Комитет в известность о том, что названные выше мероприятия не были осуществлены должным образом и не принесли положительных изменений.

I

В 2011 году перед Четвертым совещанием сторон конвенции ЭО публично высказывало свою позицию по вышеназванным вопросам и обращалось в Министерство охраны окружающей среды¹ (далее – МООС) в связи с тем, что уже дважды Совещанием сторон было признано невыполнение положений Орхусской конвенции Республикой Казахстан. Но мнение организации было проигнорировано Министерством.

В национальном докладе по соблюдению Орхусской конвенции Казахстаном МООС частично признало, что существуют препятствия, мешающие соблюдению Конвенции. Однако реальных мер по их ликвидации принято не было. В результате 1 июля 2011 года на Четвертом совещании сторон вновь было признано невыполнение конвенции Казахстаном.

ЭО считает, что главной причиной невыполнения является внутренняя социально-экономическая политика, приведшая к разрушению системы охраны окружающей среды в стране. Это выразилось в недобросовестном выполнении функций природоохранными ведомствами, в систематическом бездействии органов местной власти и в фактическом отсутствии доступа к правосудию для общественности. Государственные органы лишь создают видимость деятельности по выполнению Конвенции. В этих условиях общественности и неправительственным организациям трудно реализовать конституционные права и обязанности по защите окружающей среды, а также права, предоставленные Орхусской конвенцией.

Например, общественность Алматы постоянно направляет в различные государственные органы запросы и информацию об экологической ситуации в городе и области, постоянно сообщает о фактах нарушения законодательства и требует принять меры. Только ЭО в 2011 году было направлено более 100 писем. Однако лишь в единичных случаях были приняты действенные меры. По остальным запросам уполномоченные и местные органы власти не предоставили полной и достоверной информации. За последние два года из 5 судебных решений, вынесенных в пользу ЭО, не было исполнено 3. И только по одному из них были **частично** возвращены судебные издержки. Из 5 дел о бездействии

государственных органов лишь одно исковое заявление было принято к рассмотрению без длительного процесса обжалования.

II

После принятия решения IV/9с, ЭО, стремясь содействовать его выполнению, 15 сентября 2011 года направило министру охраны окружающей среды открытое письмо, в котором сообщило о допущенных государственными органами правонарушениях и серьезных недостатках законодательства, препятствующих выполнению Орхусской конвенции².

В ответ ЭО получило информацию, которая лишь частично отвечает на поднятые нами вопросы. Но большая часть предоставленной информации является неполной или недостоверной. На вопросы, касающиеся недостатков экологического законодательства, МООС вообще не ответило (См. приложение 1).

Самое печальное, что министерство не приняло никаких мер для пресечения правонарушений.

Например, летом и осенью 2011 года экологическая ситуация в районе КСМК-3 (г.Алматы) ухудшилась из-за расширения улицы Бокейханова. Строительство осуществлялось с грубыми нарушениями экологических, санитарных и строительных норм, что вызвало недовольство населения и массовые протесты. МООС, зная об этом и о явной дискриминации граждан по месту жительства, не приняло никаких мер. 27 человек обратились в ЭО с просьбой защитить их права и интересы в суде. Жители подвергаются дискриминации в результате **бездействия** местных органов власти при попустительстве территориального подразделения МООС (Балхаш-Алакольского департамента экологии).

Не привлек их внимания и тот факт, что в 2006 году именно по заявлению граждан, проживающих по улице Бокейханова в районе КСМК-3, Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции принял решение. Оно легло в основу невыполненного решения III/6с от 11-13 июня 2008 года и решения IV/9с от 1 июля 2011 года, принятых Совещаниями сторон Конвенции. То есть, по решению III/6с с 2006 года и до настоящего момента Казахстан не предпринял реальных усилий, чтобы обеспечить соблюдение Орхусской конвенции.

Таким образом, даже после принятия решения IV/9с, когда Казахстан как сторона Конвенции был поставлен перед необходимостью учесть мнение общественности относительно возможности предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения, государственные органы не перешли к решительным действиям.

III

Позиция Казахстана как стороны Конвенции остается неясной. В национальном докладе, подготовленном МООС к Четвертому совещанию, указывается на некоторые недостатки законодательства, например: «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»³. «Следует более четко прописать на уровне подзаконных актов **все необходимые параметры эффективного общественного участия в принятии решений** по конкретным видам планируемой хозяйственной деятельности – с учетом замечаний НПО»⁴. С этим выводом авторов мы полностью согласны.

Требования, изложенные в решении IV/9с, должна выполнять сторона Конвенции. Сложившаяся ситуация заслуживает самого пристального внимания со стороны парламента, правительства, органов правосудия. 8 сентября 2011 года приказом № 238-о министра

охраны окружающей среды была создана межведомственная рабочая группа по реализации Орхусской конвенции⁵. Однако заседание рабочей группы состоялось лишь 2 декабря 2011 года, за 29 дней до истечения срока, установленного в решении IV/9с. В нем приняли участие представители Верховного Суда, акимата города Астаны, Комитета информации и архивов МСИ РК, Комитета по государственному контролю за чрезвычайными ситуациями и промышленной безопасностью МЧС РК, Комитета геологии и недропользования МИНТ РК, Комитета лесного и охотничьего хозяйства МСХ РК, Комитета по водным ресурсам МСХ РК, Комитета рыбного хозяйства МСХ РК, Комитета государственного санитарно-эпидемиологического надзора МЗ РК, Комитета науки МОН РК и Центра ОБСЕ в Казахстане.

Членам рабочей группы было поручено «изучить законодательство Республики Казахстан в пределах своей компетенции и практику его применения на предмет соответствия положениям Орхусской конвенции, и представить информацию в МООС до **2 февраля 2012 года**»⁶, а также рассмотреть и представить замечания и предложения к разработанным анализам⁷.

13 декабря 2011 года МООС совместно с Центром ОБСЕ провело круглый стол с участием общественности по обсуждению результатов выполнения Казахстаном Орхусской конвенции⁸. Участники круглого стола решили «одобрить выводы, подготовленные по результатам выполнения решения IV/9с сторон Орхусской конвенции о соответствии экологического и гражданского процессуального законодательства Республики Казахстан требованиям Орхусской конвенции в части доступа к экологической информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»⁹. Такое заключение противоречит даже умеренной самокритике МООС, высказанной во Втором национальном докладе. Кроме того, возникает вопрос, если МООС признает, что в законодательстве Республики Казахстан только декларировано право на участие общественности в процессе принятия решений, то на основании каких нормативных правовых документов проводится обсуждение с общественностью «экологического и процедурного законодательства и соответствующих правовых прецедентов»?

Предложенная МООС процедура обсуждения в форме круглого стола, на наш взгляд, не соответствует требованиям, изложенным в решении IV/9с. Как известно, рекомендации круглых столов в Республике Казахстан не имеют юридической силы и, как правило, просто игнорируются. При отсутствии в стране нормативных правовых документов, регулирующих участие общественности, для данного процесса обсуждения следовало выработать специальную процедуру учета общественного мнения. Кроме того, процесс обсуждения с общественностью не может быть сведен только к проведению круглого стола.

Помимо МООС в обсуждении законодательства с общественностью должны принимать участие специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, представители комитетов парламента, Генеральной прокуратуры и Верховного Суда. В процессе должны принимать участие широкая общественность и обязательно заинтересованные лица, по чьим заявлениям приняты решения совещаний сторон Конвенции, но их даже не оповестили о намеченных мероприятиях.

На сайтах парламента, Верховного Суда, Генеральной прокуратуры и в других официальных источниках нет сведений о том, что после завершения Четвертого совещания сторон Орхусской конвенции ими были приняты шаги по выполнению решения IV/9с.

Новые многочисленные поправки (82!) в Экологический кодекс Республики Казахстан, принятые парламентом 3 декабря 2011 года, не устранили препятствия, мешающие осуществлению Орхусской конвенции. Единственная поправка, на которую ссылаются авторы «Доклада о принятых мерах по выполнению решения IV/9с»¹⁰, практически не изменила ситуацию.

На сайте Верховного Суда опубликована статистика, в которой полностью отсутствуют данные об исках, связанных с защитой окружающей среды, поданных неправительственными организациями и физическими лицами¹¹.

МООС не отменило свои нормативные постановления, которые препятствуют выполнению Орхусской конвенции, в частности, «Правила проведения общественных слушаний». Данный документ полностью противоречит принципам Конвенции. ЭО пыталось в судебном порядке отменить данный нормативный акт, однако исковое заявление не было принято даже после обращения в Верховный Суд. При этом участники круглого стола рекомендовали МООС «внести изменения»¹² в этот документ, действующий с 2007 года.

Документы, представленные МООС на обсуждение общественности и рабочей группы, не освещают все пробелы законодательства, препятствующие выполнению Орхусской конвенции. Создается впечатление, что они были подготовлены наспех. Например, «Анализ судебных решений за период 2008-2011 годы по спорам о доступе к экологической информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» вряд ли можно назвать анализом вообще.

1. Он основывается на судебных исках Экологического общества «Зеленое спасение» и иске Общественного объединения «Заман», что свидетельствует, во-первых, о недостаточной документальной базе для проведения анализа и, во-вторых, о низком качестве судебной статистики в Республике Казахстан. Таким образом, эти данные недостаточны для того, чтобы получить полную картину доступа к правосудию в стране.

2. Автор или не ознакомился с самими судебными делами или ознакомился очень поверхностно. Поэтому он просто ограничился перечислением дел.

3. Выводы носят очень общий характер и значительно уступают даже выводам, сделанным МООС во Втором национальном докладе по выполнению Орхусской конвенции.

Более убедительно выглядит «Анализ экологического и гражданского процессуального законодательства Республики Казахстан на соответствие требованиям Орхусской конвенции в части доступа к экологической информации, правосудию и участию общественности в процессе принятия решений».

Автор анализа отмечает ряд важных недостатков ГПК, действительно создающих препятствия для доступа к правосудию, что подтверждается практикой НПО, в том числе и практикой нашей организации. В документе содержатся интересные, на наш взгляд, предложения по совершенствованию процессуального законодательства с учетом специфики экологических исков.

Но возникает вопрос: можно ли данные материалы рассматривать как документы, подготовленные стороной Конвенции в соответствии с решением IV/9с? Или их следует считать документами, подготовленными частным лицом по заказу МООС? Мы считаем, что подобный анализ следовало сделать специалистам Верховного Суда, так как речь идет, в первую очередь, о доступе к правосудию.

IV

Подводя итог вышесказанному, мы хотим подчеркнуть, что МООС не реализовало в полной мере возложенных на него полномочий по осуществлению международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, включая реализацию международных договоров. Более того, все действия Казахстана как стороны Конвенции были сведены почти исключительно к действиям МООС и Верховного Суда, который проводит в основном обучающие мероприятия. Однако эти мероприятия не изменяют сложившуюся ситуацию и не способствуют реализации прав общественности. Особо следует подчеркнуть, что до настоящего момента не выполнены решения II/5а и III/6с. Создается впечатление, что государственные органы пытаются переложить ответственность за выполнение Орхусской конвенции на плечи Орхусских центров. Вся информация о выполнении Орхусской

конвенции Казахстаном перенесена с сайта МООС на сайт Орхусского центра Республики Казахстан.

Проходивший согласно решению IV/9с процесс обсуждения экологического и процедурного законодательства осуществлялся на фоне массовых нарушений прав человека на благоприятную окружающую среду, о которых государственные органы хорошо осведомлены.

Поэтому ЭО считает, что Казахстан как сторона Конвенции не предпринял реальных шагов по обеспечению «адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения» в целях реализации права представителей общественности на доступ к правосудию.

Основываясь на вышесказанном, Экологическое общество «Зеленое спасение» призывает Комитет тщательно проанализировать информацию, предоставленную государственными органами, и дать объективную оценку действиям Казахстана как стороны Конвенции и содействовать введению в действие предупреждения, вынесенного в соответствии с решением IV/9с.

¹ К вопросу о выполнении Республикой Казахстан Орхусской конвенции (15 июня 2011).

<http://www.greensalvation.org/index.php?page=Arhus>.

² Открытое письмо Министру охраны окружающей среды от 15 сентября 2011 года.

http://www.greensalvation.org/index.php?page=letter_Ministr_Orhus2011.

³ Второй Национальный доклад по осуществлению Орхусской конвенции, с.40; <http://www.eco.gov.kz/sotrudnichestvo/index.php>.

⁴ Там же, с.34.

⁵ Доклад о принятых мерах по выполнению решения IV/9с. Соблюдение Казахстаном своих обязательств по Орхусской конвенции; с.3; http://aarhus.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=448. Данный доклад опубликован на сайте Орхусского центра Республики Казахстан. На сайте МООС данная информация отсутствует.

⁶ Там же, с.3.

⁷ «Анализ судебных решений за период 2008-2011 г.г. по спорам о доступе к экологической информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» и «Анализ экологического и гражданского процессуального законодательства Республики Казахстан на соответствие требованиям Орхусской Конвенции в части доступа к экологической информации, правосудию и участию общественности в процессе принятия решений». Оба анализа подготовлены Светланой Ковлягиной, председателем Общественной наблюдательной комиссии по мониторингу соблюдения прав человека в пенитенциарных учреждениях Павлодарской области, председателем ОФ «Комитет по мониторингу прав человека», Казахстан.

⁸ Доклад о принятых мерах по выполнению решения IV/9с, с.4;

http://aarhus.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=448.

⁹ Там же, с.4-5.

¹⁰ Там же, с.8.

¹¹ Статистика 12 месяцев 2010 года и за 9 месяцев 2011 года. Иски, связанные с охраной окружающей среды. Смотрите сайт Верховного Суда: http://supcourt.kz/rus/mezhdunarodnoe_sotrudnichestvo/real_pok/statistika/.

¹² Доклад о принятых мерах по выполнению решения IV/9с, с.5.