

**Комментарии Государственного комитета Туркменистана по охране окружающей среды и земельным ресурсам к вопросам, прилагаемым к письму Исполнительного Секретаря ЕЭК ООН Ольги Алгаеровой за №2018/OES/344/ENV/176 от 05.09.2018г.**

Государственный комитет Туркменистана по охране окружающей среды и земельным ресурсам (далее – Госкомитет) выражает признательность Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН за реализацию совместных программ в области охраны окружающей среды на национальном и региональном уровне, включая, в том числе большой вклад в работу Межгосударственной Комиссии по устойчивому развитию (МКУР) стран Центральной Азии. Также Госкомитет признателен ЕЭК ООН за постоянную поддержку в реализации Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) в Туркменистане.

В соответствии со списком вопросов, подготовленным Комитетом по Соблюдению Орхусской конвенции к Туркменистану, а также условиями, указанными в письме ЕЭК ООН за №2018/OES/344/ENV/176 от 05.09.2018г., Госкомитет в срок до 1 октября 2018 года подготовил и направил свои комментарии по вопросам 1-6 (включая туркменскую, русскую и английскую версию законодательства, запрашиваемого в вопросах с 1 по 6), прилагаемым к письму ЕЭК ООН.

Госкомитет отмечает, что для детального разъяснения вопросов 7-22, касающихся содержания Закона Туркменистана «Об общественных объединениях», который не относится к компетенции Госкомитета, необходимо больше времени, чем срок до 1 декабря, указанный в письме ЕЭК ООН. Это связано с необходимостью межведомственного взаимодействия и тщательного изучения полученных вопросов, а также то, что вопросы 19-22 относятся к деятельности общественных организаций, которую регулирует Министерство Адалат (*юстиции*) Туркменистана.

Вместе с тем, Госкомитет считает, что в целях продолжения дальнейшего конструктивного диалога с ЕЭК ООН в рамках Орхусской конвенции и выполнения её положений, необходимо вновь детально рассмотреть хронологию событий в связи с предыдущими и новыми требованиями, предъявляемыми Комитетом по Соблюдению Орхусской конвенции к Туркменистану.

**Требования (предыдущие и новые), предъявляемые к Туркменистану Комитетом по Соблюдению Орхусской конвенции.** В 2005 г. Комитет по Соблюдению Орхусской конвенции при ЕЭК ООН

вынес решение относительно несоответствия законодательства Туркменистана требованиям положений Конвенции. С 2005 по 2014 гг. Министерством охраны природы Туркменистана (8 января 2016 года преобразован в Государственный комитет Туркменистана по охране окружающей среды и земельным ресурсам) велась переписка с Комитетом по Соблюдению Орхусской конвенции относительно решений II/5e, III/6, IV/9g Конференции Сторон о соответствии законодательства Туркменистана положениям Конвенции.

Также в 2009 и 2010 гг. были проведены встречи национальной рабочей группы по данному вопросу. На встречах присутствовали представители Министерства иностранных дел, Министерства Адалат, Министерства охраны природы, Национального Института демократии и прав человека при Президенте Туркменистана, Общественного объединения охраны природы Туркменистана и др., которые детально обсудили вопросы реализации Орхусской конвенции и связанные с этим вопросы национального законодательства.

18-19 апреля 2011 г. состоялся визит в Туркменистан делегации членов Комитета по соблюдению Орхусской конвенции при ЕЭК ООН. В ходе визита была проведена встреча делегации с представителями Министерства иностранных дел, Министерства Адалат, Министерства охраны природы, Министерства образования, Национального Института демократии и прав человека при Президенте Туркменистана, Общественного объединения охраны природы Туркменистана и других общественных организаций. На встрече туркменской стороной была представлена детальная информация по выполнению Орхусской конвенции Туркменистаном, а членами делегации озвучены требования Комитета по Соблюдению Орхусской конвенции к Туркменистану.

На основании рассмотрения итогов визита в Туркменистан экспертной миссии Комитета по соблюдению Орхусской Конвенции и представленного ими отчета на 4-й сессии Конференции Сторон Орхусской конвенции (июнь, 2011г.) было принято решение IV/9g, в одном из пунктов которого говорится, что Туркменистану необходимо внести поправки в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» (2003 г.) и информировать ЕЭК ООН об этом до 1 октября 2012 г. Данные **Решение IV/9g** и **Предложения** по внесению изменений и дополнений в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» были направлены ЕЭК ООН Туркменистану.

С момента начала обсуждения данного вопроса и принятия первых Решений Конференций сторон Орхусской конвенции в отношении Туркменистана, Министерством охраны природы в адрес Европейской

Экономической Комиссии ООН, являющейся Секретариатом Конвенции, были направлены ряд официальных писем (исх. №47/01 от 27.07.2005г., исх. №28/01 от 06.01.2006г., исх. №1484/01 от 03.08.2006г., исх. №1361/01 от 07.06.2008г., исх. №746/01 от 27.03.2009г., исх. №2441/01 от 06.11.2009г., исх. № 434/01 от 04.03.2011г.) с разъяснениями деятельности, проводимой по реализации Конвенции в Туркменистане, и соответствия национального законодательства положений Орхусской конвенции. Во всех указанных ответах подчеркивалось, что Туркменистан выполняет принятые на себя международные обязательства в рамках Орхусской Конвенции. В каждом из писем туркменской стороной предоставлялась детальная информация по обсуждаемым вопросам.

Также 26 сентября 2012 года в Министерстве охраны природы Туркменистана состоялась встреча министра охраны природы и Заместителя Исполнительного секретаря ЕЭК ООН Андрея Васильева. В ходе встречи А.Васильев вновь напомнил о требованиях Комитета по Соблюдению положений Орхусской конвенции и о необходимости представить Туркменистаном до 1 октября 2012 г. информации о внесении изменений в законодательство Туркменистана. Министром охраны природы была представлена подробная информация о реализации Орхусской конвенции в Туркменистане, об открытии при поддержке МИД Туркменистана и ОБСЕ Орхусс-Центра и планах его работы, о работе по совершенствованию национального природоохранного законодательства с целью дальнейшего расширения в проектах новых экологических законов положений Орхусской конвенции. При этом Министерство охраны природы обратило особое внимание Заместителя Исполнительного секретаря ЕЭК ООН на то, что многие положения Закона Туркменистана «Об общественных объединениях» соответствуют требованиям Конвенции, и вместе с тем необходимо учесть, что сам процесс внесения изменений в такие важные законы, которые являются основой устройства гражданского общества, является длительным, и в разных странах данный процесс может длиться в течение ряда лет. Соответственно внесение любых изменений в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» может занять большее время, чем отмечалось в решении IV/9g относительно Туркменистана 4-й сессии Конференции Сторон Орхусской конвенции. Также министр охраны природы разъяснил, что в компетенцию Министерства охраны природы находятся природоохранные законы и контроль соблюдения их требований, и что Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» не входит в блок природоохранного законодательства.

В целом с учетом всей проводимой Туркменистаном работы по реализации Конвенции, активно развивающегося процесса

реформирования национального законодательства Министерство охраны природы Туркменистана также обратилось к Исполнительному секретарю ЕЭК ООН с запросом содействовать по возможности снятию или переформулированию требований Комитета по соблюдению Орхусской конвенции к Туркменистану.

По итогам встречи с Заместителем Исполнительного секретаря ЕЭК ООН Министерством охраны природы Туркменистана было направлено в адрес Исполнительного секретаря ЕЭК ООН г-на Свена Алкалая письмо за №2083/04 от 28.09.2012г. с детальными разъяснениями по вопросам реализации Орхусской конвенции в Туркменистане.

Изложенные в данном в письме детальные разъяснения Туркменской стороны, так же как и подробные устные пояснения Министерства охраны природы и сделанный запрос о возможном снятии требований в ходе встречи с Заместителем Исполнительного секретаря ЕЭК ООН, к сожалению Туркменской стороны не нашли понимания и отражения в стратегии действий в отношении Туркменистана со стороны Комитета по Соблюдению Орхусской конвенции.

Вследствие непонимания сделанных Туркменской стороной разъяснений и разночтения при рассмотрении национального законодательства со стороны ЕЭК ООН в июле 2013 года вновь был направлен запрос в Туркменистан с просьбой предоставить информацию о процессе внесения изменений в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» в соответствии с рекомендациями Комитет по Соблюдению.

Ранее Туркменской стороной в рамках продолжающейся реформы по обновлению национального законодательства и с учетом требований ЕЭК ООН, были подготовлены Рекомендации (со сравнительным анализом в виде Таблицы) о внесении возможных изменений и дополнений в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях». Данные рекомендации в августе 2013 года были направлены письмом (исх. №1959/01 от 19.08.2013г.) Министерства охраны природы для рассмотрения в Меджлис Туркменистана, в Министерство Адалат, в Национальный Институт демократии и прав человека при Президенте Туркменистана.

На основании рассмотрения представленных предложений и рекомендаций, а также проведенной большой работы Парламента Туркменистана в дальнейшем был принят новый Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» от 3 мая 2014 года.

Новый Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» от 3 мая 2014 года практически учел большинство рекомендаций, сделанных со стороны Комитета по Соблюдению Орхусской конвенции. Кроме того, отдельные требования по Орхусской конвенции были учтены в новом Законе Туркменистана «Об охране природы» от 1 марта 2014 года.

Учитывая, отмеченные новшества в национальном законодательстве Комитет по Соблюдению Орхусской конвенции на своем заседании счёл необходимым снять с Туркменистана вопрос о несоблюдении им требований Орхусской конвенции и вынести данный вопрос на 6-ое Сопещание Сторон Орхусской конвенции (сентябрь 2017 года, город Будва, Черногория).

Затем ситуация получила новое развитие. 4 февраля 2017 года Меджлисом Туркменистана был принят Закон Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях». По мнению Комитета по Соблюдению Орхусской конвенции в результате этого, практически во все новшества, включенные в Закон «Об общественных объединениях» (от 03.05.2014г.) были внесены изменения, либо они были исключены из Закона. В Комитет по Соблюдению Орхусской конвенции поступила жалоба от Европейского Бюро по окружающей среде (письмо от 01.08.2017г.) о несоответствия новых поправок Закона Туркменистана «Об общественных объединениях» положениям Орхусской конвенции. В этой связи Секретариат Орхусской конвенции обратился к Туркменской стороне прокомментировать положения принятого Закона от 4 февраля 2017 года.

Государственный комитет Туркменистана по охране окружающей среды и земельным ресурсам в августе 2017 года дал в Секретариат свои комментарии по Закону (*прилагается на 3 стр.*), однако Комитет по Соблюдению счёл эти комментарии не вполне убедительными. В этой связи вопрос о соблюдении Туркменистаном требований Орхусской конвенции был снят с повестки дня 6-ой сессии Сторон Орхусской конвенции (09.2017 г.).

**Выводы:** таким образом сложившаяся ситуация свидетельствует о разночтении в понимании вопроса относительно соблюдения Туркменистаном Орхусской конвенции между членами Комитета по Соблюдению Орхусской Конвенции и Туркменской стороной. В этой связи Туркменская сторона намерена и дальше продолжать активные консультации и сотрудничество с ЕЭК ООН по разъяснению и снятию требований к Туркменистану и по реализации Орхусской конвенции в стране, и вновь призывает Комитет по Соблюдению внимательно

рассмотреть комментарии Госкомитета от 23 августа 2017г. к изменениям в Законе «Об общественных объединениях». Учитывая накопленный положительный опыт сотрудничества с ЕЭК ООН необходимо совместно детально изучить и обсудить данный вопрос со всех сторон. Туркменская сторона готова к конструктивному диалогу с Секретариатом Орхусской конвенции и ее Комитетом по Соблюдению в целях эффективного выполнения положений Конвенции с учетом национальных и глобальных экологических интересов.

## КОММЕНТАРИИ

### Государственного комитета Туркменистана по охране окружающей среды и земельным ресурсам к Закону Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» от 04 февраля 2017 г.

Законом Туркменистана от 04 февраля 2017 года были внесены изменения и дополнения в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» (2014 г.), которые коснулись нескольких его статей.

1. Прежде всего, были внесены *изменения в статью 3 Закона «Сфера действия настоящего Закона»*, которая в новой редакции гласит, что *«Действия настоящего Закона распространяется на общественные объединения, за исключением религиозных организаций, политических партий, профессиональных союзов, а также некоммерческих союзов и других общественных объединений, создаваемых коммерческими организациями, порядок создания и деятельности которых регулируется специальными законами»*.

В предыдущем тексте статьи 3 Закона, допускалось, что деятельность таких общественных объединений (религиозные организации, политические партии, профессиональные союзы, а также некоммерческие организации) до принятия специальных законов регулируется Законом Туркменистана «Об общественных объединениях». В настоящее время соответствующие законы об указанных общественных объединениях уже приняты (за исключением закона о некоммерческих организациях), что стало поводом для внесения изменений в статью 3.

2. Что касается изменений, внесенных в статьи 1, 4 и 16 Закона об общественных объединениях, то они *не повлияли на права иностранных граждан и лиц без гражданства в создании общественных объединений*. Независимо от внесенных изменений, Закон сохраняет право на создание общественных объединений с участием иностранных граждан и лиц без гражданства. Об этом свидетельствуют следующие статьи Закона:

*Статья 4 Закона* предусматривает, что *«право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путём объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения»* (ст.4, ч.1). То есть в данном случае речь идет о всех гражданах – физических лицах, что означает право на создание общественных объединений принадлежит также иностранным гражданам и лицам без гражданства.

**Статья 10 «Деятельность международных общественных объединений в Туркменистане»** гласит:

*«1. В Туркменистане могут создаваться и действовать структурные подразделения – организации, отделения (филиалы) и представительства – международных общественных объединений.»*

*2. Структурные подразделения международных общественных объединений – организации, отделения (филиалы) и представительства – в своей деятельности руководствуются их уставами, принятыми в соответствии со статьёй 19 настоящего Закона».*

**Статья 11 (ч.1) «Учредители и члены общественных объединений»**, предусматривает, что учредителями общественного объединения могут быть **физические лица**, достигшие возраста восемнадцати лет, а также **юридические лица - общественные объединения**. Понятие «физические лица», охватывает иностранных граждан и лиц без гражданства.

**Статья 20** закрепляет вопросы, связанные с регистрацией общественного объединения, в том числе международного (иностранного), перечень документов, представляемых для государственной регистрации и т.д.

**Статья 26** сохранила все права за общественными объединениями, за исключением права *«участвовать в выборах в порядке, установленном законодательством Туркменистана»*. Такое право исключено из перечня прав общественных объединений вполне справедливо, так как международные общественные объединения не могут участвовать в политической жизни страны, и прежде всего в выборах органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Закон Туркменистана от 4 февраля 2017 о внесении изменений и дополнений в Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» также ни в коей мере *не повлиял на экологические права общественных объединений и граждан, предусмотренных Законом Туркменистана «Об охране природы» (2014 г.)*. За соответствующий период 2014 года в него не были внесены какие-либо изменения и дополнения, затрагивающие права **иностраннных граждан и лиц без гражданства**.

Согласно части первой статьи 9 Закона перечисляются все категории лиц, имеющих экологические права - **граждане Туркменистана, иностранные граждане и лица без гражданства**. В части первой указано, что они *«имеют право на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью»*. В свою очередь, *«право на благоприятную окружающую среду»* вбирает в себя все экологические права, указанные в части 2 Закона, которыми обладают лица, перечисленные в части 1 статьи 9 Закона.



Данная формулировка основывается на положении Конституции Туркменистана (в ред. 14.09.2016г.) о том, что *каждый человек имеет право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду* (ст.53). То есть понятие «каждый человек» охватывает граждан Туркменистана, иностранных граждан и лица без гражданства. В свою очередь, важно отметить, что *Конституция Туркменистана является Основным Законом государства. Закреплённые в ней нормы и положения имеют прямое действие. Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы* (ст.8).

4. Безусловно, внесенные в Закон об общественных объединениях отдельные изменения, в случае применения этих норм, могут создать определенные коллизии между его статьями (ст.1, 3, 16 и 4, ч.1, 11, ч.1). Поэтому в случае возникновения спора приоритет будет отдан статьям 4 (ч.1), 11, (ч.1) Закона, в которых речь идет о всех категориях граждан, так они соответствуют положениям Орхусской конвенции. Согласно Конституции Туркменистана Туркменистан признаёт приоритет общепризнанных норм международного права (ст.9). Помимо Конституции, о примате международно-правовых норм над национальным законодательством говорится и в самих Законах Туркменистана «Об общественных объединениях» (ст.2, ч.2) и «Об охране природы» (ст.2, ч.2).

Кроме того, в соответствии со статьей 11 Конституции Туркменистана *«Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и свободами, исполняют обязанности так же, как и граждане Туркменистана, в соответствии с законами и международными договорами Туркменистана».*