

К ШЕСТОМУ СОВЕЩАНИЮ СТОРОН



ОРХУСКОЙ КОНВЕНЦИИ - 2017

*Люди защищают то,
что они любят*

Жак-Ив Кусто



К ШЕСТОМУ СОВЕЩАНИЮ СТОРОН ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

Приложение к Вестнику
«Зеленое спасение»



Алматы - Казахстан
2017

СОДЕРЖАНИЕ

БЛАГОДАРНОСТИ.....	4
ОТ РЕДАКЦИИ.....	5
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ»	9
РАЗДЕЛ I. ВЫПОЛНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ	
К ВОПРОСУ О ВЫПОЛНЕНИИ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ <i>Сергей Куратов, Алма Омарбекова</i>	13
ГОРОДИЩЕ ТАЛГАР – ВСЕМИРНОЕ НАСЛЕДИЕ В ОПАСНОСТИ! <i>Сергей Куратов, Наталия Медведева</i>	23
КОНВЕНЦИЯ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ. КРАСНОКНИЖНЫЕ РАСТЕНИЯ ПОД УГРОЗОЙ УНИЧТОЖЕНИЯ <i>Валерий Крылов, Сергей Куратов</i>	34

РАЗДЕЛ II. ПРАВОВАЯ СИТУАЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ <i>Сергей Куратов, Наталия Медведева, Светлана Каторча, Алма Омарбекова</i>	47
НОВЕЛЛЫ НОВОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН <i>Алма Омарбекова</i>	63
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО ПОСТАНОВЛЕНИЮ ВЕРХОВНОГО СУДА <i>Любовь Гатина</i>	72
ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОДЕКС. 10 ЛЕТ ПРОТИВОРЕЧИЙ И НЕЭФФЕКТИВНОСТИ <i>Валерий Крылов, Сергей Куратов</i>	79
ДОСТУП ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ <i>Светлана Спатарь</i>	86
КАК СОХРАНИТЬ НАСЛЕДИЕ ПРОШЛОГО? <i>Валерий Крылов</i>	92
ЧЕМ ПЛОХ ЗАКОН, И ПОЧЕМУ ОН НЕ ЗАЩИЩАЕТ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ? <i>Валерий Крылов, Сергей Куратов</i>	101

БЛАГОДАРНОСТИ

Экологическое общество «Зеленое спасение» выражает искреннюю благодарность спонсорам, чья многолетняя поддержка позволяет оказывать правовую помощь людям. Досудебными и судебными методами наша организация защищает права человека на жизнь в благоприятной для здоровья и благосостояния окружающей среде благодаря Национальному фонду поддержки демократии (США) и The Sigrid Rausing Trust (Великобритания).

Редакция Вестника «Зеленое спасение» выражает глубокую признательность всем, кто оказал помощь в подготовке материалов данного издания к публикации.

Особую благодарность за кропотливую работу редакция выражает Софье Таировой, которая перевела материалы Вестника на английский язык.

Мы хотели бы поблагодарить всех, кто оказал финансовую поддержку изданию.

ОТ РЕДАКЦИИ

*Эффективная защита окружающей среды
требует ясных и строгих правовых установок.*

*Джон Гэлбрейт, американский экономист,
один из видных теоретиков XX века*

К Шестому совещанию сторон Орхусской конвенции Республика Казахстан подошла с безрадостными результатами. Главным фактором, определяющим социально-экологическую ситуацию в стране, остается проводимая государством политика экономического роста любой ценой при отсутствии экологической политики. Доминирование добывающих отраслей промышленности создало опасную зависимость национальной экономики от мировых цен на сырье. Под благовидным предлогом снижения издержек и улучшения инвестиционного климата, добывающие компании неустанно трудятся ради «смягчения» экологического законодательства и облегчения налогового «бремени». Как результат – многочисленные изменения законов, которые не способствуют охране окружающей среды, а лишь усиливают правовой хаос.

Подобно российским коллегам крупные частные предприниматели «не выстраивают рыночную стратегию, а ведут «естественную» борьбу за государственные ресурсы»¹. Ни для кого не секрет, что при этом используются все законные и незаконные средства. Согласно индексу восприятия коррупции в 2016 году Казахстан занял 131 место из 176 стран². Коррупция поразила в той или иной степени практически все ветви государственной власти³.

Реализуемая экономическая политика негативно отражается на природной среде. Процесс опустынивания продолжается с неослабевающей силой⁴, все острее ощущается нехватка водных ресурсов⁵. Города наступают на особо охраняемые природные территории, разрушая естественные экологические системы. Увеличивается загрязнение озер, рек, ледников. Устойчивый смог стал типичным явлением для многих городов Казахстана, включая его столицу – Астану⁶. Проблема утилизации промышленных и бытовых отходов остается нерешенной в течение многих лет и усугубляется с каждым годом. Населенные пункты страны обрастают огромными свалками, поглощающими плодородные сельскохозяйственные угодья, берега рек, лесные массивы. Введенные в действие с 1 января 2016 года расширенные обязательства производителей⁷ с целью обеспечивать сбор, транспортировку, переработку и утилизацию отходов пока не принесли ощутимых результатов⁸.

Вызывает сожаление неудовлетворительное соблюдение страной международных обязательств, принятых в соответствии с Орхусской и другими

природоохранными конвенциями. Заметно ухудшился доступ общественности к объективной экологической информации, к процессу принятия решений и правосудию. Во многом это объясняется неэффективной системой мониторинга и целенаправленным сокрытием сведений государственными органами и коммерческими структурами. Информация о заболеваемости, причиной которой является загрязнение окружающей среды, или отсутствует, или скрывается.

Участие общественности в процессе принятия решений, по-прежнему, не идет дальше формальных слушаний с «приглаженными» протоколами и фактически существует только на бумаге. Принятый в 2015 году закон «Об общественных советах» не устранил противоречия, а лишь привел к незначительным улучшениям и закамуфлировал конфликт. «Общественные советы в Казахстане – это реакция государства на ситуацию, при которой представительные органы не являются представительными в полной мере. Власть через советы пытается сделать какие-то замеры общественных настроений, получить какие-то отзывы о собственной деятельности»⁹. Сообщения об их первых шагах, например, опубликованные на сайте Общественного фонда «Информационно-ресурсный центр» города Алматы¹⁰, не вселяют оптимизма.

Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, значительно ухудшился. Суды открыто принимают сторону правонарушителей и государственных органов, защищающих их интересы. Некоторые решения судов настолько абсурдны, что позволяют говорить о сознательном создании препятствий для обращения общественности в органы правосудия.

Не лучше обстоит дело с выполнением конвенций о всемирном наследии, биологическом разнообразии и других международных договоров, в которых общественности отводится важная роль. Природоохранные конвенции грубо нарушаются в первую очередь государственными органами, в том числе и ведомствами, непосредственно ответственными за их выполнение. Суды и прокуратура, как правило, не принимают во внимание требования конвенций и нормы Конституции, указывающей на приоритет международных договоров перед законами Республики Казахстан. Только компетентное вмешательство международных органов останавливает противоправные действия. Наглядным примером является частичное разрушение объекта всемирного наследия ЮНЕСКО – городища Талгар в 2014-2016 годах, даже несмотря на принципиальную позицию Комитета всемирного наследия и ИКОМОС.

С 2005 года Экологическое общество «Зеленое спасение» публикует материалы, посвященные выполнению и применению Орхусской конвенции в Республике Казахстан. На страницах Вестника, приуроченного к Шестому

совещанию сторон конвенции, который охватывает период с 2014 по начало 2017 года, читатель найдет аналитические материалы, критику, мнения.

Он открывается анализом национального доклада Республики Казахстан о выполнении конвенции. Далее публикуются материалы о выполнении страной конвенций о всемирном наследии и о биологическом разнообразии. Большое место уделяется критике национального законодательства. Многие нововведения в законы не соответствуют международным нормам, снижают их эффективность и создают основу для нарушений прав человека. Официальные органы стремятся скрыть реальное положение вещей и приукрасить ситуацию. Этому посвящен материал о доступе к экологической информации.

Значительное место в сборнике уделено практической деятельности Экологического общества «Зеленое спасение» по защите прав и интересов граждан, неопределенного круга лиц и государства судебными и досудебными методами. Факты, изложенные в материалах, позволяют сделать вывод о серьезных препятствиях, создаваемых государственными органами и судами, для доступа к правосудию. Несмотря на обилие официальной информации о различных мероприятиях, якобы направленных на улучшение соблюдения Орхусской конвенции, практика говорит об ином. Применение норм Конвенции в работе государственных органов и судов носит спорадический, бессистемный характер.

Редакция Вестника надеется, что он привлечет внимание международных организаций, ученых, широкой общественности к сложной социально-экологической ситуации, сложившейся в стране.

-
- 1 О.Бессонова. Образ будущего России в контексте теории раздаточной экономики: <http://polit.ru/article/2008/12/05/bessonova> (время обращения к сайту – 10 апреля 2017 года).
 - 2 Transparency International: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.
 - 3 Transparency International: Самые коррумпированные ведомства в Казахстане: <http://kazday.kz/2016/11/20/transparency-international-samye-korruptirovannye-vedomstva-v-kz/>.
 - 4 Концепция по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия в Республике Казахстан до 2030 года. – Астана, 2015, ГЭФ-ПРООН, сс.12-13, 21: <http://www.fhc.kz/conventions/files/kz-nbsap-rus.pdf>.
 - 5 Государственная программа управления водными ресурсами и переход Казахстана к «зеленой экономике»: «Ограниченность и ожидаемый дефицит водных ресурсов может стать важным препятствием к дальнейшему экономическому росту Казахстана (потери упущенных экономических возможностей – 7-8 миллиардов долларов в год)»: https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/WAT/06Jun_24_geneva/Presentations/Zhakenov_RU.pdf.
 - 6 Жители Астаны жалуются на смог и запах гари: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/jiteli-astanyi-jaluyutsya-na-smog-i-zapah-gari-310212/ (время обращения к сайту – 3 апреля

- 2017 года).
- 7 Экологический кодекс был дополнен главой 41-1 «Расширенные обязательства производителей (импортеров)» в соответствии с Законом от 17 ноября 2015 года № 407-V. См. также: Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 января 2016 года № 28 «Об утверждении Правил реализации расширенных обязательств производителей (импортеров)».
 - 8 Что такое РОП?: <https://www.recycle.kz/> (время обращения к сайту – 3 мая 2017 года).
 - 9 Адиль Нурмаков. Игра в имитацию по-казахстански: <https://vlast.kz/avtory/22064-igra-v-imitaciu-po-kazahstanski.html> (время обращения к сайту – 10 марта 2017 года).
 - 10 Общественный совет г.Алматы:
<http://infoirc.kz/category/%d0%be%d0%b1%d1%89%d0%b5%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8b%d0%b5-%d1%81%d0%be%d0%b2%d0%b5%d1%82%d1%8b/>.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО «ЗЕЛЕНЕЕ СПАСЕНИЕ»

Экологическое общество «Зеленое спасение» создано в 1990 году и зарегистрировано как алматинская городская общественная организация. Целью общества является защита прав человека на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой и содействие улучшению социально-экологической ситуации в Республике Казахстан.

Основные направления деятельности

Защита прав граждан на благоприятную окружающую среду

Организация осуществляет защиту прав граждан досудебными и судебными методами, добиваясь соблюдения национального законодательства и международных договоров.

В среднем за год подается более десяти исковых заявлений, проводится около 200 юридических консультаций.

В 2004, 2007 годах «Зеленое спасение» вынуждено было обратиться в Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции. В двух случаях Комитет признал несоблюдение ряда положений Конвенции в Республике Казахстан и нарушение прав граждан на участие в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В 2013 году (совместно с представителями общественности) было подано новое обращение в связи нарушением права общественности на участие в процессе принятия решений. В июне 2017 года Комитет по вопросам соблюдения признал нарушение ряда положений Конвенции.

Участие в разработке природоохранного законодательства

Организация принимала участие в официальном обсуждении закона «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» (1991) и законов Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» (1997), «Об экологической экспертизе» (1997), «Об особо охраняемых природных территориях» (1997 и 2006), «О земле» (2001), «О туристской деятельности в Республике Казахстан» (2001), Земельного кодекса (2003), Экологического кодекса (2007) и других. В 2002 году по просьбе Комитета по вопросам экологии и природопользования нижней палаты парламента организация провела общественную экологическую экспертизу проекта Лесного кодекса (2003).

В 2016 году организация принимала участие в обсуждении поправок к закону «Об особо охраняемых природных территориях». В парламент были направлены замечания и предложения организации.

Экологическое просвещение и образование

С 1995 года организация издает Вестник «Зеленое спасение», с 2000 года выходит приложение на английском языке “Green Salvation” Herald. Тематические выпуски посвящены природоохранному законодательству и защите прав человека, экологическому образованию, развитию национальных парков и другим социально-экологическим вопросам. Для студентов разрабатываются спецкурсы и публикуются учебные пособия. Более 30 печатных изданий на русском, казахском и английском языках выпущено за прошедшее время.

«Зеленое спасение» сотрудничает с республиканскими и зарубежными средствами массовой информации, принимает участие в теле- и радиопередачах, организует выставки.

В 2016 году в средствах массовой информации было опубликовано более 150 статей, в которых освещена деятельность «Зеленого спасения» или использованы материалы организации.

В 2002 году начала действовать видеопрограмма организации. Были сняты видеофильмы: «Наследие ядерной эпохи» (2002), «В чьих руках богатства природы?» (2003), «Пассажиры забытых полустанков» (2003), «Каньон» и «Земля не принадлежит человеку...» (2005), «За окном» (2007), «ЧП в национальном парке» (2012), «Защитим Кок-Жайляу!» (2013), «Как защитили национальные парки» (2014), «Сохраним первоцветы Казахстана!» (2015-2016) и другие. Некоторые из них удостоены дипломов международных фестивалей. Несколько фильмов передано на хранение в Государственный республиканский архив кино-фотодокументов и звукозаписей.

С 2007 года действует дискуссионный клуб «Зеленый объектив».

В 2002 году открыт сайт на русском и английском языках.

Экологические акции

Организация активно участвовала в антиядерной кампании, направленной против планов ввоза и захоронения радиоактивных отходов других стран на территории Республики Казахстан. Принимала участие в международных кампаниях International Right To Know (Международное право знать), Publish What You Pay (Обнародуйте свои расходы) и Caspian Revenue Watch (Каспийские нефтяные доходы).

«Зеленое спасение» ведет постоянную работу, направленную на сохранение целостности экологических систем охраняемых природных территорий. Организация сотрудничает с администрациями Иле-Алатауского национального парка и национального парка «Алтын-Эмель». На их территории постоянно ведется видеомониторинг.

В 2009 году успешно провела акцию против строительства высоковольтных линий электропередачи на территориях национальных парков Чарынский и «Алтын-Эмель».

С 2011 года организация поддерживает общественную кампанию «Защитим Кок-Жайляу!», направленную против строительства горнолыжного курорта на территории Иле-Алатауского национального парка.

С 2014 года ведет кампанию по защите объекта всемирного наследия – городища Талгар в Алматинской области.

«Зеленое спасение» ведет мониторинг проектов, финансируемых банками развития, а также наблюдает за деятельностью транснациональных корпораций, оказывающих существенное влияние на экологическую ситуацию в стране.

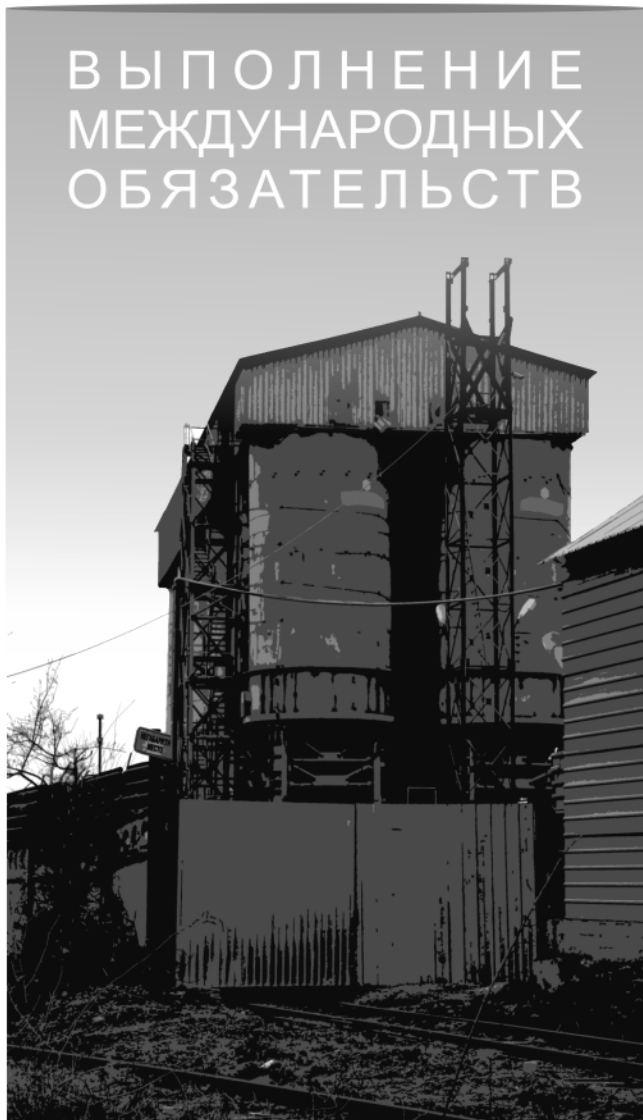
Сбор данных об экологической ситуации в Республике Казахстан

В электронной базе данных, библиотеке и видеотеке организации собраны различные документальные, справочные и учебные материалы. Ими пользуются активисты неправительственных организаций, специалисты, преподаватели, студенты и школьники.

**Экологическое общество «Зеленое спасение» призывает к
сотрудничеству ради Земли!**

РАЗДЕЛ I

ВЫПОЛНЕНИЕ
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВ



К ВОПРОСУ О ВЫПОЛНЕНИИ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

Сергей Куратов,
Алма Омарбекова, адвокат,
Экологическое общество
«Зеленое спасение»,
г.Алматы, Казахстан

Миссия говорить правду становится анахронизмом в тот момент, когда ни продавец, ни потребитель не настаивают на том, чтобы товар соответствовал этому качеству. И если это нормально, то пора умирать. Но следует помнить, что в этом виноваты и мы сами, поскольку миримся с таким положением.

*Кшиштоф Занусси, польский кинорежиссер,
сценарист и продюсер*

Осенью 2017 года в городе Будва, Республика Черногория, состоится Шестое совещание сторон Орхусской конвенции. Республика Казахстан является стороной Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Страна подготовила доклад (далее – Доклад) о выполнении требований Конвенции за годы, прошедшие после Пятого совещания сторон.

В данном материале, с точки зрения заинтересованной общественности, рассматривается процесс подготовки Доклада и его разделы, посвященные доступу общественности к информации, процессу принятия решений и правосудию.

Как готовился национальный Доклад

В 2014 году Министерство окружающей среды и водных ресурсов было ликвидировано. Поэтому очередной «Доклад об осуществлении Орхусской конвенции в соответствии с решением IV/4» за 2014-2016 годы готовило Министерство энергетики. Ему были переданы основные функции по охране окружающей среды¹. Текст Доклада опубликован на сайте Министерства 17 октября 2016 года² и позже – на сайте Орхусского центра Республики Казахстан³.

В первом разделе Доклада говорится, что он был подготовлен по материалам судебной практики, официальных докладов о соблюдении решения V/9i, сайтов государственных и неправительственных организаций. Проект был «разослан по сети неправительственных

организаций 5 июня 2016 года по электронной почте, а также размещен на веб-сайтах Министерства энергетики РК, Орхусского центра для обсуждения с общественностью. 15 июля 2016 года Доклад был вынесен на обсуждение» за круглым столом, посвященным выполнению Орхусской конвенции Казахстаном. Из Доклада и других официальных публикаций неясно, были ли у общественности замечания и дополнения к его содержанию, каким образом они были учтены.

26 октября 2016 года Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды Министерства энергетики организовал скайп-конференцию для обсуждения Доклада с общественностью. В ней приняли участие представители неправительственных организаций: «ЭкоМузея» (город Караганда), Экологического общества «Зеленое спасение» (город Алматы) и Кокшетауского Орхусского центра. Сведения о том, были ли учтены высказанные замечания и предложения участников обсуждения, в Докладе и на официальных сайтах отсутствуют.

В начале 2017 года Рабочая группа по участию общественности Экологического Форума неправительственных организаций Республики Казахстан и Экологического общества «Зеленое спасение» (далее – ЭО) подготовили альтернативный доклад о выполнении Казахстаном Орхусской конвенции. Его планируется разместить на сайте Конвенции в разделе «Доклады международных и региональных неправительственных организаций»⁴.

Таким образом, процесс подготовки и обсуждения Доклада об осуществлении Конвенции за 2014-2016 годы не может быть назван прозрачным. Он был составлен на основании официальных документов, которые нуждаются в тщательной проверке. Фактически состоялись только два обсуждения с общественностью в 2016 году, которые нельзя назвать общенациональными. В 2017 году Министерство даже не пыталось продолжить обсуждения. Доступ к информации о разработке Доклада, о внесении изменений и его утверждении отсутствует. Остается неясным, сколько версий Доклада существует. Непонятно, завершен ли он или нет.

На сайте Конвенции Доклад был опубликован на казахском языке⁵. Судя по дате на первой странице, он был отправлен Министерством энергетики 16 ноября 2016 года. Как и в вышеупомянутой версии, на нем нет даты и подтверждения официального одобрения. До 10 июля 2017 года Доклад не был переведен ни на один из официальных языков Конвенции.

Общие замечания

Доклад выполнен в оптимистической манере. Основной вывод, который вытекает из его содержания, можно сформулировать так: «В целом, несмотря на отдельные недостатки, Казахстан движется в правильном направлении».

Авторы Доклада не указывают на то, что за весь период независимости Казахстан так и не выработал государственную экологическую политику. В проекте реформ «100 конкретных шагов»⁶ нет даже упоминания о необходимости принятия мер по улучшению экологической ситуации. Косвенно экологические проблемы затрагиваются в пунктах 94, 97, 99, в которых говорится об улучшении доступа к информации, о расширении участия граждан в процессе принятия решений и усилении роли общественных советов. Но данный документ никак не увязан с концепцией перехода к «зеленой экономике»⁷.

Результатами отсутствия экологической политики являются многочисленные противоречия в государственных программах, несогласованность в действиях государственных ведомств и некачественное законодательство, отвечающее больше частным, а не общественным интересам. Эти политические «промахи» оборачиваются миллиардными потерями для бюджета, ухудшением экологической ситуации и здоровья казахстанцев.

Описание, принятых за отчетный период законов, авторами Доклада сделано небрежно. Многие упомянутые нормативные правовые акты приняты задолго до отчетного периода. Создается впечатление, что авторы используют многочисленные выдержки из законов, чтобы заполнить отчет и придать ему более солидный вид. Они не указали на то, что изменения в природоохранное законодательство вносятся очень часто. В результате появляются многочисленные противоречия между различными нормативными правовыми актами, возникают затруднения при их практическом применении. А национальное законодательство плохо увязано с требованиями международных конвенций.

Серьезным препятствием для решения экологических вопросов является непрекращающееся перераспределение природоохранных функций между различными ведомствами: начиная с концентрации власти у местных исполнительных органов, заканчивая ликвидацией Министерства окружающей среды и водных ресурсов.

Очень показательным в этом отношении является выступление министра энергетики на заседании коллегии Министерства 16 февраля 2017 года. На нем были подведены итоги 2016 года и озвучены планы на 2017 год. В опубликованном выступлении министра нет ни одного слова о подготовке Доклада и планируемом участии представителей Казахстана в работе Шестого совещания сторон⁸.

В целом Доклад страдает от недостатка материалов о практическом применении Конвенции. Например, в его первом разделе говорится, что он подготовлен, в том числе, и на материалах судебной практики. Однако в Докладе отсутствует анализ конкретных дел. Значительная часть

информации относится к 2009-2010 годам, то есть к периоду, освещенному в предшествующем отчете. Это свидетельствует об отсутствии более свежей статистики и некачественной подготовке Доклада.

Соблюдение статьи 4

Авторы Доклада не приводят убедительных доказательств, подтверждающих улучшение доступа к информации. В раздел VIII «Препятствия, встретившиеся при осуществлении статьи 4» говорится лишь о том, что РГП «Казгидромет» выпускает информационные бюллетени, в которых «данные представлены в агрегированном виде».

В IX разделе Доклада о практическом применении статьи 4 и о наличии каких-либо статистических данных написано лишь несколько общих фраз. Нет анализа статистики ответов и отказов на запросы общественности, не рассматриваются их причины. Вопрос о качестве информации тоже не затрагивается авторами. Видимо, они не сомневаются в том, что государственные органы всегда безупречны. Ссылки на принятые законы в качестве доказательства улучшения ситуации с доступом к информации звучат неубедительно.

Практика ЭО показывает, что принятый в ноябре 2015 года закон «О доступе к информации» не принес заметного улучшения ситуации. Государственный стандарт об услуге по предоставлению экологической информации не повлиял ни на скорость, ни на качество получаемой информации⁹. Чиновники, прекрасно зная, что органы правосудия защищают их в любых ситуациях, без колебаний скрывают, искажают и предоставляют общественности недостоверную информацию.

Опыт ЭО показывает, что особенно трудно получить информацию о границах земельных участков, в частности, о санитарно-защитных зонах промышленных предприятий. Даже информация о точных границах национальных парков и результатах лесоустроительных работ скрывается, видимо, в интересах влиятельных арендаторов.

Отказы предоставлять информацию со стороны государственных органов становятся все более циничными и вызывающими. Одни ведомства заявляют, что не считают себя государственными органами и поэтому не обязаны предоставлять сведения. Другие ссылаются на большие объемы информации, которые, якобы, физически невозможно предоставить. Третьи указывают представителям общественности на то, что те не сообщили точные данные о нарушителях, потому уполномоченный орган не может начать проверку. А кто-то заявляет, что с общественностью не заключены договоры на предоставление информации¹⁰.

Скрытие государственными органами информации и предоставление

недостовверных сведений являются серьезными препятствиями для эффективного участия общественности в процессе принятия решений¹¹.

Соблюдение статьи 6

Разделы Доклада, посвященные участию общественности в процессе принятия решений, содержат ряд серьезных критических замечаний, которые частично повторяют замечания, сделанные в Докладе 2014 года. Например, в XVI разделе авторы называют в качестве препятствия для участия общественности отсутствие правового механизма для «вовлечения общественности на самой начальной стадии процесса принятия экологически значимых решений – выбор и резервирование земельного участка под планируемую хозяйственную деятельность».

«В Земельном кодексе на этой стадии не предусмотрено общественное участие (пункт 1 статья 43).

Нестыковка базовых национальных правовых норм земельного законодательства и норм природоохранного законодательства – главы 6 ЭК [Экологического кодекса] и Правил проведения ГЭЭ [Государственной экологической экспертизы], может затруднить выполнение положений пункта 4 статьи 6 ОК [Орхусской конвенции]. Правила устанавливают требования к составу, содержанию материалов, представляемых на ГЭЭ. В соответствии с подпунктами 2 и 5.11.1 и пунктом 18 этих Правил, акт выбора земельного участка, землеустроительное дело не являются сами по себе объектами ГЭЭ, эти документы в составе с другой документацией представляются на ГЭЭ. В составе документации также не упоминаются материалы задокументированного общественного участия (протоколы) на стадии выбора земельного участка как неотъемлемая часть ОВОС [Оценка воздействия на окружающую среду].

На более поздних стадиях разработки проектной документации все проектные решения уже привязаны к конкретным характеристикам конкретного земельного участка».

Авторам Доклада следовало бы привести конкретные примеры подобной «нейтрализации» общественности. Указать на то, что общественные слушания не проводятся даже по крупным объектам. Часто общественные слушания проводятся формально, с нарушениями требований законов. Кстати, об этом говорилось в Докладе 2014 года в XVI разделе¹². За прошедшие годы ситуация не изменилась.

В практике ЭО имеется пример фальсификации общественных слушаний и введения в заблуждение судьи и сотрудников уполномоченного органа. В тех случаях, когда слушания не проводятся, власти ссылаются на то, что в соответствии с законодательством их проведение не требуется¹³. При этом чиновники нередко допускают произвольную трактовку норм права. Все эти факты говорят о том, что контроль за организацией,

проведением и документированием общественных слушаний не осуществляется.

В XVII разделе авторы отмечают, что 8 апреля 2016 года Экологический кодекс был дополнен статьей 57-2. В ней определены проекты, которые обязательно должны обсуждаться с общественностью. 10 июня 2016 года приказом министра энергетики № 240 был утвержден «Перечень видов хозяйственной деятельности, проекты которых подлежат вынесению на общественные слушания». «Перечень видов хозяйственной деятельности приведен в соответствие с приложением 1 Орхусской конвенции».

С введением статьи 57-2 и Перечня возникло противоречие с пунктом 1 статьи 36 и подпунктом 14 пункта 1 статьи 41 Экологического кодекса. Согласно последним «оценка воздействия на окружающую среду является обязательной для любых видов хозяйственной и иной деятельности». Она включает в себя «материалы по учету общественного мнения, оформленные протоколами и содержащие выводы по результатам общественного обсуждения экологических аспектов планируемой деятельности». То есть, неясно должно ли теперь учитываться общественное мнение при оценке любых видов деятельности?

Авторы Доклада не указывают на то, что изменения, внесенные в «Правила проведения общественных слушаний» 21 июня 2016 года, значительно ограничили возможности участия общественности¹⁴. А введение формы общественных слушаний в виде опроса создало плодородную почву для коррупции и формализма.

Общую тенденцию изменений можно описать следующим образом. Государственные органы путем создания разнообразных общественных советов стремятся ввести критику их деятельности в официальные контролируемые рамки. Одновременно ими ведется работа по смягчению природоохранного законодательства в интересах крупных природопользователей и законодательному ограничению участия общественности в процессе принятия решений.

Создается впечатление, что в случае с Перечнем видов деятельности, выносимых на общественные слушания, ссылка на Орхусскую конвенцию используется скорее для ослабления национального законодательства, чем для укрепления законности. Напомним, что согласно пункту 1b статьи 6 Конвенции стороны применяют в соответствии со своим национальным законодательством «положения настоящей статьи к решениям по предлагаемым видам деятельности, не перечисленным в приложении 1, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду». В 20 пункте приложения 1 указывается, что «участие общественности предусматривается в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным

законодательством» для любых видов деятельности, не охваченных пунктами 1-19 приложения. То есть, Конвенция допускает более жесткие национальные требования. В 2005 году именно на основе этих положений Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции принял решение, признав обоснованными аргументы, приведенные в заявлении Экологического общества «Зеленое спасение»¹⁵.

Соблюдение статьи 7

В XXI разделе Доклада авторы указывают на препятствия, встретившиеся при осуществлении статьи 7, частично повторяя текст Доклада 2014 года. «В Правилах проведения общественных слушаний не охватывается все многообразие форм и критерии эффективности (своевременности, полноты и адекватности) общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений при разработке государственных, отраслевых и региональных программ развития отраслей экономики, схем размещения производительных сил».

Но авторы доклада не упомянули об обращении общественности города Алматы в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции относительно нарушения статей 6 и 7, которое было направлено 31 мая 2013 года¹⁶. Заявление было подано в связи с тем, что общественности не предоставили возможность участвовать в обсуждении «Плана развития горнолыжных курортов мирового уровня в Алматинской области и близ города Алматы». Тем не менее, он был утвержден постановлением правительства № 1761 от 29 декабря 2012 года. После этого началась разработка проекта строительства горнолыжного курорта «Кокжайлау». Это привело к возникновению широкого общественного движения против строительства курорта.

В Докладе не указывается, что, спустя месяц после подачи общественностью сообщения в Комитет, в Экологический кодекс были внесены изменения¹⁷. В частности, из статьи 47 «Объекты государственной экологической экспертизы» был исключен пункт 1.2, который предусматривал, что «обязательной государственной экологической экспертизе подлежат:

2) проекты государственных, отраслевых и региональных программ с сопровождающими их материалами оценки воздействия на окружающую среду».

Исключение данного положения из Экологического кодекса явно противоречит требованиям Орхусской конвенции и создает серьезные препятствия для реализации статьи 7. В результате внесенных изменений возникли противоречия с пунктом 9 статьи 13 и пунктом 10 статьи 14 Экологического кодекса. В них признаются права физических лиц и общественных объединений «участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой». Но признание права без реального механизма его реализации не может обеспечить соблюдение статьи 7 Конвенции¹⁸.

Соблюдение статьи 9

Так как работа над Докладом, видимо, была завершена в октябре 2016 года, то в его XXVIII разделе не упоминается нормативное постановление Верховного Суда от 25 ноября 2016 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства Республики Казахстан по гражданским делам»¹⁹. Оно было принято не только с целью совершенствования работы судов, но и для улучшения имиджа страны в преддверии Шестого совещания сторон Орхусской конвенции. По этой причине в нем не упоминаются другие международные конвенции, ратифицированные страной, положения которых тоже плохо интегрированы в национальное законодательство²⁰.

Авторы Доклада не обнаружили препятствий для доступа общественности к правосудию! Потому раздел XXIX в Докладе остался незаполненным. А Верховный Суд вообще считает, что судебную практику Казахстана по применению Орхусской конвенции следует рекомендовать для изучения странами-участниками Конвенции²¹.

Авторам следовало хотя бы упомянуть о том, что серьезной проблемой является применение к экологическим делам тех же сроков для обращения с заявлением в суд, что и к другим гражданским тяжбам. Согласно 294 статье Гражданского процессуального кодекса: «Гражданин и юридическое лицо вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда им стало известно о нарушении прав, свобод и законных интересов». Экологические нарушения могут быть долговременными, а воздействие загрязнения на окружающую среду и человека может проявиться не сразу. Поэтому трехмесячный срок способствует тому, что правонарушители, как правило, избегают наказания.

Надо отметить и то, что решения Комитета по вопросам соблюдения и Совещания сторон согласно пункту 3 статьи 455 Гражданского процессуального кодекса не являются ни вновь открывшимися, ни новыми обстоятельствами для судов страны. То есть, общественность не может использовать решения, принятые в ее пользу Комитетом по вопросам соблюдения, даже для возобновления судебного процесса. Хотя, согласно пункту 3 статьи 4 Конституции, пункту 3 статьи 2 Гражданского процессуального кодекса, пункту 2 статьи 2 Экологического кодекса и других законов, ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед законами Казахстана.

При сравнении раздела XXX с аналогичным разделом Доклада за 2014 год бросается в глаза почти полное совпадение текстов. Таким образом, один из главных разделов²² Доклада является недоработанным. Интересно отметить, что 27-28 февраля 2017 года представитель Верховного Суда принял участие в работе 10-го совещания Целевой группы по доступу

к правосудию в рамках Орхусской конвенции. «В ходе заседания его участники заслушали отчеты группы международных экспертов о положении с доступом к правосудию в рамках исполнения Орхусской конвенции в странах Центральной и Восточной Европы, Средней Азии и Казахстане. Эксперты приняли замечание судьи Казахстана о применении ими устаревших данных в отчетах за 2016 год»²³.

Общие комментарии в отношении цели Конвенции

Анализ ситуации показывает, что заметных улучшений на пути реализации Орхусской конвенции в Казахстане не видно. Отсутствие экологической политики, полные противоречий нормативные правовые акты и их плохое соблюдение существенно ограничивают реализацию требований Конвенции в стране.

Авторам Доклада при его подготовке следовало обратить внимание и на мнение международных экспертов относительно экологического положения в стране. Например, Организация экономического сотрудничества и развития подготовила обзор ситуации в Казахстане, в том числе существующих экологических проблем²⁴. Авторы обзора скептически оценивают грандиозные планы перехода к «зеленой экономике» и устойчивому развитию при продолжении существующей экономической политики.

1 «Уполномоченным органом по реализации Орхусской конвенции является МЭ РК и РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» Министерства энергетики». Доклад об осуществлении Орхусской конвенции в соответствии с решением IV/4. Опубликовано 17 октября 2016 года. Раздел II: <http://energo.gov.kz/index.php?id=8340> (время обращения к сайту – 7 июня 2017).

Срок предоставления отчетов сторонами Конвенции – 15 марта 2017 года.

2 Доклад об осуществлении...: <http://energo.gov.kz/index.php?id=8340> (время обращения к сайту – 7 июня 2017).

3 Доклад об осуществлении...: <http://aarhus.ecogofond.kz/2-1/1-7> (время обращения к сайту – 14 июня 2017).

Орхусский центр Республики Казахстан был создан 20 марта 2009 года на базе РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» в целях реализации положений Орхусской конвенции: <http://aarhus.ecogofond.kz/ru/1-8/>.

4 UNECE. 2017 Reports by international, regional and non-governmental organizations: http://www.unecce.org/env/pp/reports_organisations_2017.html (время обращения к сайту – 1 июля 2017).

5 UNECE: http://www.unecce.org/env/pp/reports_trc_implementation_2017.html.

6 План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года): https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084#pos=0;0.

7 Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике». Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года № 577.

8 Экологические вопросы, рассмотренные на коллегии Министерства энергетики Республики Казахстан. Республиканская специализированная газета «Экология Казахстана», № 1 (036) март 2017 года: <http://aarhus.ecogofond.kz/wp-content/uploads/2015/12/20170331.pdf> (время обращения к сайту – 16 июня 2017).

9 Стандарт государственной услуги «Предоставление экологической информации».

- Утвержден приказом министра энергетики от 23 апреля 2015 года № 301.
- 10 Евгений Жовтис. Интересуетесь охраной природы? Заключайте договор! : http://212.154.211.85.dial.online.kz/outlook/interesuetes_ohranoj_prirody_zakljuchajte_dogovor (время обращения к сайту – 21 июня 2017).
 - 11 Подробнее смотрите материал «Доступ общественности к экологической информации в Казахстане» в данном выпуске Вестника, с. \\\.
 - 12 Доклад об осуществлении Орхусской конвенции за 2014 год. Раздел XVI. «Обновленная редакция Правил проведения общественных слушаний (приказ МООС РК от 26 марта 2013 года № 50-п), в которой исключен пункт 21 («Общественные слушания проводятся независимо от количества присутствующих представителей общественности, в том числе заинтересованной общественности, пришедших в назначенное время») не исключает возможность формального проведения общественных слушаний без должного всестороннего учета всех возможных последствий планируемой хозяйственной деятельности, т.е. базовых принципов ОВОС»: <http://aarhus.ecogofond.kz/2-1/1-7/>.
 - 13 Ответ Департамента пассажирского транспорта и автомобильных дорог города Алматы от 19 июня 2017 года № 3м-К-129 на запрос Экологического общества «Зеленое спасение».
 - 14 Правила проведения общественных слушаний (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21 июня 2016 года): http://adilet.zan.kz/rus/docs/V070004687_#z6.
 - 15 UNECE. Сообщение Экологического общества «Зеленое спасение» ACCC/C/2004/02: <http://www.unecese.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/02TableKazakhstan.html>.
 - 16 UNECE: Сообщение общественности города Алматы ACCC/C/2013/088: <http://www.unecese.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/88tablekaz.html>.
 - 17 Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Системой государственного планирования Республики Казахстан» от 3 июля 2013 года № 124-V, статья 1, пункт 5.
 - 18 В письме Министерства окружающей среды и водных ресурсов от 3 апреля 2014 года, направленном в Комитет по вопросам соблюдения, говорится об общественных советах. Их задачами является привлечение общественности к выработке рекомендаций по совершенствованию законодательства и к участию в мероприятиях по охране природы. В 7 статье Конвенции не говорится о том, что участие общественности ограничивается рамками специально созданных структур, подобных общественным советам: http://www.unecese.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2013-88/Correspondence_Party_concerned/Response_to_communication/Response_to_communication.pdf.
 - 19 Авторы Доклада не указывают, что суды не опираются на нормативные постановления Верховного Суда, регламентирующие применение международных договоров, а именно: нормативное постановление Верховного Суда от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан», нормативное постановление от 25 ноября 2016 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства Республики Казахстан по гражданским делам».
 - 20 В связи с этим ЭО направило в Верховный Суд обращение с предложением принять нормативное постановление о применении судами других природоохранных конвенций.
 - 21 Судебная практика Казахстана по применению Орхусской конвенции будет рекомендована странам-участникам Конвенции: <http://sud.gov.kz/rus/news/sudebnaya-praktika-kazahstana-po-primeneniyu-orhusskoy-konvencii-budet-rekomendovana-stranam> (время обращения к сайту – 7 июня 2017).
 - 22 Орхусский центр Республики Казахстан: <http://aarhus.ecogofond.kz/2-1/1-7/> (время обращения к сайту – 26 июня 2017).
 - 23 Судебная практика Казахстана по применению Орхусской конвенции...
 - 24 “Multi-dimensional review of Kazakhstan – Volume 1 – Initial Assessment,” OECD, 2016: <http://www.oecd.org/development/mdcr/>; http://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-kazakhstan_9789264269200-en.

ГОРОДИЩЕ ТАЛГАР – ВСЕМИРНОЕ НАСЛЕДИЕ В ОПАСНОСТИ!

Сергей Куратов,
Наталия Медведева,
Экологическое общество
«Зеленое спасение»,
г.Алматы, Казахстан.

Похоже, что этот казус имеет большие шансы войти в учебники и международные исследования всемирного наследия.

Наталья Душкина, эксперт ИКОМОС

Грандиозные перспективы

Мы постоянно слышим с самых высоких трибун призывы к сохранению нашего культурного и природного наследия. На всех уровнях ведутся дебаты о развитии туризма и его большом значении для экономики. Например, в «Концепции культурной политики Республики Казахстан» говорится: «Казахстан может стать одним из центров развития мировой культуры и искусства, исторической науки, археологии и искусствоведения, ведущей международной школой повышения профессионального мастерства и творческого роста»¹.

Попробуем оценить, что, например Алмагинская область, может предложить иностранным туристам? Пирамиды, акведуки, храмы, крепости, величественные руины процветавших некогда городов? К сожалению, всего этого здесь нет. Но есть курганы, наскальные рисунки, едва заметные городища. Немного, но есть.

Одними из самых замечательных памятников являются небольшие городки, располагавшиеся некогда на Великом шелковом пути. К сожалению, большинство из них почти полностью разрушено и едва заметно на местности. Но есть среди них такие, которые были удостоены чести встать в один ряд с самыми замечательными творениями рук человека.

В 2014 году Китай, Казахстан и Киргизия подготовили совместную номинацию «Великий шелковый путь в Чанъань-Тянь-Шаньском коридоре» и представили ее в Комитет всемирного наследия. Именно так городище Талгар, расположенное недалеко от Алматы, вошло в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

В «Концепции культурной политики...» говорится: «Особый интерес представляют уникальный археологический ландшафт Тамгалы с петроглифами, горная цепь Жетысуского Алатау с петроглифами Ешкиольмес, включенными в

предварительный список объектов всемирного наследия ЮНЕСКО в Республике Казахстан, а также Иссыкские курганы и объекты, включенные в серийную транснациональную номинацию «Шелковый путь» (Боралдайские сакские курганы, древние городища Талгар, Каялык, Карамерген)»².

Казалось бы, такие документы свидетельствуют о самых серьезных намерениях и ответственном отношении к сохранению выдающихся памятников истории и природы. Однако...

Однако...

Осенью 2014 года китайская делегация, решившая осмотреть объекты, расположенные на территории Казахстана, приехала в Талгар и была крайне удивлена. Поперек археологического памятника была сделана разметка под строительство автодороги к горнолыжному курорту «Ак-Булак». А в нескольких метрах от вала городища уже завершалось сооружение моста через реку Талгар, чтобы горнолыжники, едущие на курорт, могли сэкономить 30-40 минут своего бесценного времени! Вот уж поистине государственная надобность! На ее реализацию были выделены средства республиканского и местного бюджетов. Согласно официальной информации строительство и реконструкция автомобильной дороги «Бирлик – Алмалык – Рыскулов – Казстрой – Ак-Булак» обойдется в 3,8672 миллиарда тенге³.

Китайские специалисты сразу все поняли и отметили, что строительство ведется в нарушение статей 18, 33, 35, 36 Закона Республики Казахстан «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия». Они обратили внимание на противоречия между земельным законодательством и законодательством об охране памятников, указали на плохую координацию действий между государственными органами. Делегаты особо подчеркнули непонимание чиновниками почти всех уровней того, что представляет собой всемирное наследие, каков его правовой статус и какие гарантии для обеспечения его сохранности должно предоставить государство⁴.

Потом был грандиозный скандал. Строительство остановили, пообещали все сделать по закону, построить дорогу в обход городища, обеспечить охрану памятника... А в начале июня 2016 года строительство возобновилось. Частная археологическая фирма провела охранные раскопки, пытаясь доказать, что ничего ценного на объекте нет, а ученые – казахстанские, китайские, из Комитета всемирного наследия – ничего не смыслят в археологии!

К сожалению, наши чиновники и бизнесмены не в первый раз проявляют подобное отношение к памятникам культуры и природы. Если вспомнить о недавних подвигах доморощенных рыночных экстремистов, то список получится не на один десяток страниц. Старейший Центральный парк

культуры и отдыха в Алматы довели до жалкого состояния. Десятки тысяч деревьев в городах и поселках Казахстана вырублены под автостоянки, заправки, бизнес-центры, банальную рекламу. Некогда цветущие альпийские луга урочища Чимбулак после реконструкции международного горнолыжного курорта превратили в каменную пустыню.

Во имя каких великих целей или светлого будущего ведется эта тотальная война против культурного наследия и природы? Ради чего попираются законы и нарушаются международные обязательства? Ради извлечения прибыли. Главное – за счет государства! Вот и вьются вокруг госзаказа фирмы-однодневки. Снял миллионную «пыльцу с бюджетного цветочка» и был таков. А там – хоть трава не расти.

А что же говорит закон?

Сухим юридическим языком закон «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» говорит: «Памятники истории и культуры в Республике Казахстан подлежат обязательной защите и сохранению» (статья 5).

В 1 пункте 203 статьи Уголовного кодекса четко указывается: «Умышленное уничтожение или повреждение памятников истории, культуры, природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства, ... наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет».

Согласно 26 статье закона «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» памятники в нашей стране делятся на три категории: международного, республиканского и местного значения. Городище Талгар является памятником международного значения, включенным в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

От имени Республики Казахстан полномочия собственника на памятники истории и культуры международного значения осуществляет уполномоченный орган, т.е. Министерство культуры и спорта (статья 11). Ну и, разумеется, кому как не собственнику «принимать меры по обеспечению сохранности памятников истории и культуры» (статья 13).

Министерство должно было осуществлять контроль, управление объектом всемирного наследия и мониторинг его состояния. Но никакой мониторинг не проводился, система управления, разработанная Конвенцией, на городище не применялась.

Ситуация с популяризацией всемирного наследия – плачевная. Министерство не только не организовало общественные слушания в Талгаре перед номинацией городища в Список всемирного наследия. Оно даже после его включения в Список не информировало местное население об этом⁵. Большинство местных жителей вообще не понимает, что происходит на «пустыре», на котором так удобно пасти скот и играть в футбол.

Но, видимо, не только общественность не ведала, что творится на городище. В 2015 году Казахстан представил в Комитет всемирного наследия доклад о состоянии охраны памятников в стране⁶. В нем вообще не упоминалось ни о сооружении моста и дороги, ни о строительстве новых коттеджей в охранной зоне городища⁷.

Эксперт Всемирного совета по сохранению памятников и достопримечательных мест (далее – ИКОМОС) Н.О.Душкина считает: «Если говорить о городах Великого шелкового пути в Казахстане, то их изучение должно быть включено в программы по истории в школах. Чтобы люди понимали, что это не футбольное поле и не место для выпаса скота. Что это национальная история и культура, которую очень легко разрушить и невозможно восстановить. Нужно осознавать, что когда происходит разрушение, стираются следы памяти и культурной идентичности страны. А раз мы говорим о Всемирном наследии, то не только казахстанцы, но и мир в целом, теряют те ценности, которые у нас сейчас есть»⁸.

Мы попытались заставить Министерство культуры вспомнить о полномочиях, данных ему законом, и обратились в суд. Прошли все инстанции вплоть до Верховного Суда. Но попытка Экологического общества «Зеленое спасение» получить через суд исчерпывающую информацию о происходящем и поднять вопрос о фактическом бездействии Министерства закончилась неудачей.

Суды всех инстанций... «одобрили» бездействие уполномоченного органа! Получается, что строительство дороги, разрушенный крепостной вал, изодранный плакат с описанием объекта всемирного наследия, грохочущая строительная техника, пасущиеся бараны и особняки в буферной зоне – все это законно?!

Эксперты ИКОМОС расставили точки над «і»

Чтобы распутать этот правовой клубок 21-23 марта 2016 года по официальной просьбе Республики Казахстан в страну прибыла миссия ИКОМОС. Одной из ее задач было определение влияния строительства дороги на выдающуюся универсальную ценность, целостность и подлинность городища Талгар.

Надо отдать должное экспертам ИКОМОС, они действительно расставили точки над «і», назвав причины возникновения неприглядной ситуации.

Из-за чего же, по их мнению, возникла, мягко говоря, подобная неразбериха? Из-за отсутствия координации между различными государственными органами как на республиканском уровне, так и на местном⁹.

Были нарушены положения национального законодательства и требования Конвенции.

Но что особенно удивило представителей ИКОМОС – это выводы, сделанные на основе раскопок, проведенных на городище Талгар частной археологической фирмой. Ее сотрудники утверждали, что «не нашли доказательств наличия культурного археологического слоя»¹⁰.

Вероятно, потрясенные увиденным и услышанным, эксперты в своих выводах были категоричны.

Они рекомендовали срочно объявить мораторий на строительство дороги к горнолыжному курорту и разработать вариант, который бы не затрагивал городище и его буферную зону, принять решение о демонтаже моста через реку Талгар.

Миссия указала, что необходимо:

- усилить контроль за выполнением закона «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» и привести его в соответствие с терминологией и механизмами Конвенции;
- усилить механизм соблюдения Конвенции в стране;
- внести изменения в Земельный кодекс с целью предотвращения разрушения памятников;
- срочно создать эффективную систему координации между государственными органами всех уровней;
- остановить реконструкцию на территории городища, которая не основывается на полной и детальной документации. Представить проект реконструкции в Центр всемирного наследия;
- проводить археологические исследования методами, не разрушающими объекты;
- объявить мораторий на строительство в буферной зоне и рассмотреть вопрос об удалении новых построек;
- разработать генеральный план буферной зоны с целью прекращения индивидуального строительства и ее развития. Генеральный план представить в Центр всемирного наследия.

Следует отметить, что миссия ИКОМОС специально напомнила в докладе о том, что согласно статье 1 закона «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, имеют приоритет перед национальным законодательством¹¹.

Но миссия уехала, и строительство, словно птица Феникс, возродилось после испепеляющего доклада экспертов. Снова появились самосвалы, загрохотала строительная техника. К августу месяцу отсыпку грунта под полотном дороги довели до юго-восточного края городища. Насыпали огромную кучу гравия, видимо, чтобы продолжить работу уже на городище. Ограждение в нескольких местах повалили. Оборонительный

вал подвергся очередной «модернизации». Его нижнюю часть подрезали бульдозером, а грунт насыпали на верхнюю часть.

Решение Комитета всемирного наследия

В июле 2016 года в Стамбуле состоялась 40-я сессия Комитета всемирного наследия¹². Один из пунктов повестки дня касался вопроса о невыполнении Казахстаном требований Конвенции. Страна, которая в ноябре 2013 года была выбрана в состав Комитета всемирного наследия¹³, не может обеспечить сохранность собственных памятников! 13 июля на сессии было принято решение в отношении Казахстана.

Комитет согласился с основными выводами, к которым пришла миссия ИКОМОС, и указал на необходимость:

- уполномоченным органам следовать рекомендациям миссии о принятии мер для улучшения управления объектом, обеспечения его сохранности, целостности и аутентичности, повышения осведомленности населения о городище Талгар;
- как можно быстрее вновь пригласить совместную миссию Центра всемирного наследия и ИКОМОС для проверки выполнения рекомендаций;
- к 1 декабря 2017 года представить отчет о состоянии объекта с целью рассмотрения его на 42-й сессии Комитета всемирного наследия летом 2018 года¹⁴.

Общественность, обеспокоенная развитием событий на территории городища Талгар, обращалась в разные инстанции. 11 июля 2016 года было направлено письмо в Генеральную прокуратуру.

Прокуратура не стала вникать в суть проблемы, не провела собственную проверку с выездом на место, а приняла на веру информацию, полученную из Министерства культуры. Когда строительство дороги уже полным ходом шло на самом городище, мы получили ответ следующего содержания: «По письму Министерства культуры и спорта проект строительства изменен, автодорога прокладывается в обход городища. Определены границы охранной зоны объекта, подготовлен государственный земельный акт, обновленная проектно-сметная документация прошла археологическую экспертизу»¹⁵.

Поспешную прокладку дороги строители оправдывали тем, что она должна соединить Алматы с горнолыжным курортом «Ак-Булак» и лыжно-биатлонным комплексом «Алатау». Там планировалось проведение соревнований Универсиады, которая должна была начаться 29 января 2017 года. Строители уверяли, что уже затрачены огромные деньги, а при этом альтернативные проекты не рассматривали¹⁶.

Обеспокоенная этой ситуацией, наша организация 3 октября 2016 года обратилась в Международную федерацию студенческого спорта и в Дирекцию по подготовке и проведению 28-й Всемирной зимней

Универсиады 2017 года в городе Алматы с просьбой содействовать сохранению городища Талгар и прекращению его разрушения.

Из Дирекции пришел ответ, что «реализация данного проекта не входит в программу подготовки спортивных объектов 28-ой Всемирной зимней Универсиады ... Однако, в случае сдачи в эксплуатацию автомобильной дороги «Бирлик – Алмалык – Рыскулов – Береке – Ак-Булак» на момент проведения Игр, данная автодорога будет использоваться в качестве альтернативного варианта доставки участников Универсиады на объект «Лыжно-биатлонный комплекс «Алатау»¹⁷.

И только 27 октября, когда южная часть городища уже была уничтожена, заместитель премьер-министра Казахстана Имангали Тасмагамбетов провел выездное совещание на месте строительства. В нем участвовали аким Алматы Б.Байбек и министр культуры А.Мухамедиулы.

«Тасмагамбетов отметил, что необходимо принять ряд мер, чтобы средневековое городище осталось в списке культурного наследия ЮНЕСКО, и продолжить археологические исследования».

Он поручил «прекратить все виды строительных работ на территории городища Талгар, ... спроектировать и осуществить строительство новой объездной дороги вне охранной зоны»¹⁸.

В начале ноября 2016 года в Казахстан снова прибыла международная мониторинговая миссия. Объекты всемирного культурного наследия инспектировали глава отделения Азии и Тихоокеанского бассейна Центра Всемирного наследия господин Фэнг Джинг и эксперт ИКОМОС Наталья Олеговна Душкина. 8 ноября они побывали на городище Талгар в сопровождении представителей Министерства культуры, Национальной комиссии по делам ЮНЕСКО, местных органов власти, заказчиков строительства, археологов, общественности и СМИ.

К тому времени строители успели практически полностью засыпать огромную траншею, проложенную через южную часть городища. На территории памятника с четырех сторон срочно установили информационные щиты. Однако строительство моста через реку Талгар продолжалось даже в присутствии столь представительной комиссии. Эксперты Центра всемирного наследия и ИКОМОС выразили крайнее удивление относительно сложившейся ситуации.

Традиционные вопросы: Кто виноват? и Что делать?

На основе собранного материала эксперты подготовят развернутый отчет, но уже предварительная оценка ситуации говорит об их серьезной озабоченности.

В своем интервью алматинским архитекторам Н.О.Душкина сказала: «В результате [миссия] пришла к выводу, что прокладка дороги – давно

запланированная акция, зафиксированная на уровне генплана города, что были постановления правительства, принятые на самом высоком уровне, что выделялось финансирование на проектирование и строительство. Но при этом происходила полная нестыковка и с Министерством культуры, и с Национальной комиссией по делам ЮНЕСКО. До сегодняшнего момента интересы сохранения этого объекта как Всемирного наследия входят в противоречие с тем, что там происходило и происходит»¹⁹.

Министерство культуры и спорта делает все, чтобы казаться непричастным к вышеописанным событиям. А ведь именно оно, как собственник, обязано «принимать меры по обеспечению сохранности памятников истории и культуры»²⁰. Однако все «шишки» сыплются на местные исполнительные органы. А разве местные исполнительные органы могут себе позволить содержать археологов, реставраторов, экспертов по всемирному наследию, чтобы обеспечить выполнение сложнейших экспертиз, реставрационных работ, составление археологических карт?!

Одним словом, пока идет разбирательство, кто и за что отвечает, наши доморощенные рыночные экстремисты за государственные деньги уничтожают национальное достояние, не обращая внимания ни на казахстанское законодательство, ни на международные конвенции. Результат – миллионы растроченных бюджетных средств, изуродованный объект всемирного наследия, подмоченная международная репутация и новые бюджетные затраты на «исправление ошибок». А что дальше? Вразумит ли чиновников жесткое решение Комитета всемирного наследия?

Выводы

Какие проблемы в системе охраны всемирного наследия обнажились в ходе описанных выше событий?

1. Варварское уничтожение памятника стало результатом преступного бездействия государственных органов, капитулировавших перед нарушителями закона. Ни прокуратура, ни правоохранительные органы, ни суды, ни министерства, ни правительство не приложили достаточных усилий, чтобы защитить объект всемирного наследия. Только после вмешательства органов Конвенции разрушение памятника было остановлено!

2. Полное игнорирование международных обязательств Казахстана. Пренебрежение решением Комитета всемирного наследия, принятого в июле 2016 года на 40-й сессии²¹.

3. Быстрому разрешению ситуации препятствовали недостатки и противоречия национального законодательства. Положения Конвенции не адаптированы в национальное законодательство, несмотря на то, что Казахстан стал стороной Конвенции в 1994 году.

4. Несмотря на то, что за умышленное уничтожение памятника истории на основании пункта 1 статьи 203 Уголовного кодекса виновные могут быть привлечены к ответственности, никто не был наказан.

5. Выдача лицензий на ведение раскопок и разведок на памятниках археологии частным предпринимателям привела к разрушению части городища. Их экспертиза была использована в качестве правового основания для незаконного строительства.

6. Средства государственного бюджета одновременно использовались для изучения объекта, подготовки номинации в Список всемирного наследия и для его же уничтожения!

7. Ущерб, нанесенный объекту всемирного наследия, был покрыт из государственного бюджета, а не за счет лиц, допустивших уничтожение памятника.

8. Упорное пренебрежение законодательством и международными обязательствами наводит на мысль, что здесь не обошлось без коррупции. Это подозрение подтверждается еще и тем, что недавно руководители РГП «Казахавтодор» оказались замешаны в коррупционном скандале²².

9. Явное пренебрежение со стороны уполномоченных органов и заказчиков мнением общественности, казахстанских ученых, международных экспертов.

В итоге был нанесен ущерб экономике, правопорядку, культуре и международному престижу Казахстана.

Последние события и наши действия

Эксперты, подводя итоги визита, поставили задачу перед Национальной комиссией по делам ЮНЕСКО подготовить до 20 декабря 2016 года предложения по изменению законодательства с целью приведения его в соответствие с нормами Конвенции о всемирном наследии. Была создана рабочая группа, и Экологическое общество «Зеленое спасение» пригласили участвовать в ее работе.

Ранее, в октябре и ноябре 2016 года, наша организация направила в обе палаты парламента замечания на проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам растительного и животного мира», внесенный на рассмотрение Мажилиса парламента. В своих замечаниях организация указала на необходимость привести природоохранное законодательство в соответствие с требованиями международных конвенций, в том числе и Конвенции о всемирном наследии.

Участвуя в рабочей группе, организация еще раз подготовила предложения по совершенствованию, в первую очередь, закона «Об особо охраняемых природных территориях». Они были направлены в

Министерство культуры, Комитет лесного хозяйства и животного мира, в обе палаты парламента.

7 декабря 2016 года нами был получен ответ из Министерства сельского хозяйства на первые замечания. В нем указывалось, что предложение о приведении законодательства в соответствие с требованиями международных конвенций не принято. Причина – «действующее законодательство не противоречит нормам международного права и обеспечивает их исполнение»⁽¹⁾²³.

Законопроект концептуально был одобрен Мажилисом «в первом чтении 7 декабря 2016 года». Началась подготовка к его рассмотрению во втором чтении²⁴.

Судя по отчету Мажилиса парламента за второе полугодие 2016 года, вопрос о разработке правовых механизмов для обеспечения строгого выполнения Конвенции об охране всемирного наследия вообще не поднимался²⁵.

События, развернувшиеся на городище Талгар, наглядно продемонстрировали, как далеко зашел процесс разрушения государственного аппарата, созданного для охраны памятников культуры и природы.

-
- 1 Концепция культурной политики Республики Казахстан. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 4 ноября 2014 года № 939.
 - 2 Там же.
 - 3 ГУ «Управление пассажирского транспорта и автомобильных дорог Алматинской области».
«По строительству (реконструкции) автомобильной дороги «Бирлик-Алмалык-Рыскулов-Казстрой-Ак-Булак» ... освоено 2 242,850 млн. тенге (из них РБ – 866,264 млн. тенге, МБ – 1 376,586 млн. тенге). Срок реализации проекта – период 2014-2017 г.г. Общая стоимость – 3867,2 млн. тенге. 2014 – 641,2 млн. тенге; 2015 – 779,0 млн. тенге; 2016 – 2242,9 млн. тенге; 2017 – 909,8 млн. тенге»: <http://avtozholdary.zhetisu.gov.kz/pages/28/>.
 - 4 Report on the ICOMOS Advisory Mission to Kazakhstan. The Talgar component (S 01-KZ-01) within the serial World Heritage property Silk Roads: the Routes Network of Chang'an-Tianshan Corridor (China, Kazakhstan, Kyrgyzstan) (C 1442). 20 to 28 March 2016, cc.12-13: <http://whc.unesco.org/en/list/1442/documents>.
 - 5 Report on the ICOMOS Advisory Mission to Kazakhstan..., с.19.
 - 6 State of conservation report Republic of Kazakhstan. Silk Roads: the Routes Network of Chang'an-Tianshan Corridor (China, Kazakhstan, Kyrgyzstan), No 1442, Almaty, 2015: <http://whc.unesco.org/en/soc/3409>.
 - 7 Report on the ICOMOS Advisory Mission to Kazakhstan..., с.23.
 - 8 Наталья Душкина, архитектор: «Если есть равнодушие в обществе, ничего сохранить невозможно»: <https://vlast.kz/life/20909-natala-duskina-arhitektor-esli-est-ravnodusie-v-obshestve-nicego-sohranit-nevozmozno.html> (время обращения к сайту – ноябрь 2016 года).
 - 9 Report on the ICOMOS Advisory Mission to Kazakhstan..., с.26.
 - 10 Report on the ICOMOS Advisory Mission to Kazakhstan..., с.19, cc.26-29.
 - 11 Report on the ICOMOS Advisory Mission to Kazakhstan..., с.11.
 - 12 World Heritage Convention: <http://whc.unesco.org/en/events/1257>.

- 13 Twelve new members elected to World Heritage Committee Wednesday, 20 November 2013: <http://whc.unesco.org/en/news/1082>.
- 14 Decision: 40 COM 7B.34 Silk Roads: the Routes Network of Chang'an-Tianshan Corridor (China / Kazakhstan / Kyrgyzstan) (C 1442): <http://whc.unesco.org/en/decisions/6699> (время обращения к сайту – 2 сентября 2016 года).
- 15 Ответ Генеральной прокуратуры от 13 сентября 2016 года на запрос Экологического общества «Зеленое спасение» от 11 июля 2016 года.
- 16 Протокол выездного заседания Республиканской комиссии по вопросу строительства автомобильной дороги, проходящей в охранной зоне «Городища Талгар», под председательством вице-министра культуры и спорта РК Г.Ахмедьярова. 10 января 2015 года.
- 17 Ответ Дирекции по подготовке и проведению 28-й Всемирной зимней Универсиады 2017 года в городе Алматы от 28 октября 2016 года на запрос Экологического общества «Зеленое спасение» от 3 октября 2016 года.
- 18 Тасмагамбетов велел остановить строительство на территории Талхиза: <https://www.nur.kz/1298306-tasmagambetov-velel-ostanovit-stro.html> (время обращения к сайту – 28 октября 2016 года).
- 19 Наталья Душкина...
- 20 Закон Республики Казахстан от 2 июля 1992 года «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29 марта 2016 года), ст.13, п.1.
- 21 Decision: 40 COM 7B.34 Silk Roads: the Routes Network of Chang'an-Tianshan Corridor (China / Kazakhstan / Kyrgyzstan) (C 1442): <http://whc.unesco.org/en/decisions/6699> (время обращения к сайту – 2 сентября 2016 года).
- 22 «Руководство «Казхавтодора» задержали за дачу взятки в 16 миллионов тенге»: <https://www.nur.kz/1352715-rukovodstvo-kazakhavtodora-zaderzha.html> (время обращения к сайту – 20 декабря 2016 года).
- 23 Ответ Министерства сельского хозяйства от 7 декабря 2016 года на запрос Экологического общества «Зеленое спасение» от 26 ноября 2016 года.
- 24 Итоги деятельности Мажилиса Парламента Республики Казахстан VI созыва во второй сессии (1 сентября 2016 года – 30 декабря 2016 года). Мажилис Парламента Республики Казахстан: <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/performance>, с.28.
- 25 Итоги деятельности Мажилиса Парламента...

КОНВЕНЦИЯ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ. КРАСНОКНИЖНЫЕ РАСТЕНИЯ ПОД УГРОЗОЙ УНИЧТОЖЕНИЯ*

Валерий Крылов,
лесовод,
г.Алматы, Казахстан

Сергей Куратов,
Экологическое общество «Зеленое спасение»,
г.Алматы, Казахстан

19 августа 1994 года Постановлением Кабинета министров Республики Казахстан № 918 была одобрена Конвенция о биологическом разнообразии (далее – Конвенция). Целями Конвенции «являются сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов»¹.

Согласно указанному постановлению началась разработка нормативных правовых актов, касающихся охраны, сохранения и восстановления численности и ареалов, находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений.

Планировалось принять меры для регулирования хозяйственной деятельности в местах обитания редких и исчезающих видов фауны и флоры. А также внедрить «в полном объеме процедуру проведения экологической экспертизы предлагаемых проектов, которые могут оказать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие».

Это своевременное решение было принято в связи с тем, что экологическая ситуация в Республике Казахстан вызывала тревогу. Влияние на природную среду военных полигонов, космодрома, крупных добывающих предприятий, нерациональное ведение сельского хозяйства создали серьезную угрозу биологическому разнообразию страны.

С момента подписания Конвенции прошло 23 года. Были приняты законы «Об особо охраняемых природных территориях» 1997 и 2006 года, Лесной кодекс 2003 года, закон «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» 2004 года. На карте страны появились новые особо охраняемые территории, в том числе национальные парки. Ряд особо охраняемых природных территорий Казахстана внесли в

предварительный перечень объектов всемирного наследия ЮНЕСКО². В 1999 году Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды разработало «Национальную стратегию и план действий по сохранению и сбалансированному использованию биологического разнообразия Республики Казахстан»³. В 2008 году государственные природные заповедники «Наурзум» и «Коргалжин» были включены в Список всемирного наследия как объект «Сары-Арка – степь и озера Северного Казахстана». В 2007 году принят Экологический кодекс.

Однако в 2009 году авторы Четвертого национального доклада о биологическом разнообразии констатировали: «Экологическая ситуация в РК [Республике Казахстан] характеризуется в значительной мере деградацией природных систем, что ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее способности поддерживать качество ОС [окружающей среды], необходимое для жизнедеятельности общества. Остро стоит проблема ее опустынивания. Критическое состояние биоразнообразия связано с хозяйственной деятельностью, загрязнением природной среды и стихийными бедствиями, а также незначительной площадью охраняемых экосистем. Отмечено истощение биоразнообразия и деградации экосистем на 66% площади республики, особенно в зоне пустынь и степей, при распашке земель и перевыпасе»⁴.

Причины несоблюдения Конвенции о биологическом разнообразии и механизм нарушения ее норм можно рассмотреть на примере Иле-Алатауского государственного национального природного парка (далее – Иле-Алатауский национальный парк). Парк был организован в 1996 году на площади 164450 гектаров «в целях сохранения и восстановления уникальных природных комплексов Заилийского Алатау, имеющих особую экологическую, историческую, научную, эстетическую и рекреационную ценность»⁵. Уже в 2002 году его включили в предварительный перечень объектов всемирного наследия ЮНЕСКО.

Теоретически перед национальным парком открывались большие возможности, но серьезным препятствием на пути их реализации стало соседство с алматинской городской агломерацией. Городские власти не могли равнодушно взирать на обширные незанятые территории, обладающие большим рекреационным потенциалом. Именно это и послужило отправной точкой инициатив местных органов власти, приведших к грубым нарушениям Конвенции.

27 марта 2007 года распоряжение акима города Алматы положило начало разработке проекта курортно-горнолыжной базы «Кокжайлау» на территории Иле-Алатауского национального парка⁶. Городские власти не смутило то обстоятельство, что национальный парк является особо охраняемой территорией республиканского значения. В то

время он находился в подчинении Министерства сельского хозяйства. Следовательно, они не имели права заниматься какой-либо деятельностью на его территории. Строительство планировалось осуществить в зоне с богатым биологическим разнообразием. Для начала решили проложить автомобильную дорогу к будущему курорту.

Получив информацию о подобных планах акимата, Экологическое общество «Зеленое спасение» (далее – ЭО) направило запрос с просьбой предоставить подробную информацию о намечаемой деятельности. Акимат не ответил ни на первый, ни на второй запрос. В связи с этим 22 октября 2007 года ЭО подало заявление в Специализированный межрайонный экономический суд города Алматы с требованием обязать акимат предоставить запрашиваемую экологическую информацию. А в это время строительство дороги на территории парка продолжалось.

14 ноября 2007 года суд вынес заочное решение об удовлетворении иска, однако акимат так и не предоставил информацию о планируемой деятельности. А относительно строительства дороги в марте 2008 года ЭО получило ответ из Комитета лесного и охотничьего хозяйства о том, что «в урочище Кокжайлау проводились ремонтные работы существующей дороги противопожарного и лесохозяйственного назначения»⁷.

Серьезным препятствием для осуществления строительства в 2007 году, видимо, стал запрет на перевод земель особо охраняемых природных территорий в другие категории земель, закрепленный в законе «Об особо охраняемых природных территориях». В статье 23 было указано:

«1. Земли особо охраняемых природных территорий, а также земельные участки иных категорий земель, занятые объектами государственного природно-заповедного фонда, находятся в государственной собственности и приватизации не подлежат.

2. Изъятие земель особо охраняемых природных территорий, а также их перевод в земли других категорий не допускаются»⁸.

Постепенно разговоры о строительстве курортно-горнолыжной базы «Кокжайлау» затихли, но городские власти не отказались от своих планов. С начала 2008 года они начали искать средства на разработку проектно-сметной документации⁹. В этом же году запрет на перевод земель особо охраняемых природных территорий в иные категории был отменен. Теперь статья 23 выглядела следующим образом:

«1. Земли особо охраняемых природных территорий, а также земельные участки иных категорий земель, занятые объектами государственного природно-заповедного фонда, находятся в государственной собственности и не подлежат отчуждению.

2. Изъятие земель особо охраняемых природных территорий не допускается.

Перевод земель особо охраняемых природных территорий не допускается, за исключением случаев перевода в земли запаса для строительства и функционирования объектов туризма, предусмотренных государственными программами, при отсутствии других вариантов возможного их размещения и только тех участков, на которых установлен режим ограниченной хозяйственной деятельности, при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан»¹⁰.

Несмотря на то, что содержание второго абзаца второго пункта по смыслу полностью противоречат пункту 1 и первому предложению второго пункта, парламентарии приняли дополнение к закону. Путь для манипуляций с землями национальных парков был открыт¹¹. Никто из законодателей даже не задумался о том, что на территориях, которые могут быть переведены в категорию «земли запаса», возможно, произрастают или обитают краснокнижные виды растений и животных.

Летом 2011 года чиновники вновь заговорили о проекте. Аким Алматы заявил на совещании в правительстве, что в «Алматы планируется развивать горнолыжный курорт «Кокжайлау». По его словам, для разработки обоснования и концепции проекта потребуется около 3 миллиардов тенге¹².

Как и следовало ожидать, при первых же обсуждениях проекта горнолыжного курорта с общественностью встал вопрос: «А имеются ли на территории предполагаемого строительства краснокнижные виды?» Уклончивые ответы чиновников и проектировщиков подтвердили опасения экологов. Общественность начала кампанию против строительства курорта. Как выяснилось, систематические исследования на территории планируемого горнолыжного комплекса не проводились.

Когда же была обнародована проектно-сметная документация по строительству автомобильной дороги к курорту, угроза уничтожения краснокнижных растений стала очевидной.

Как и в 2007 году, заказчика – Управление автомобильных дорог города Алматы – и проектировщика не смутило, что они планируют строительство на территории национального парка, который имеет республиканское подчинение. Специалисты с размахом вычерчивали маршрут будущей трассы, где надо спрямить, где надо расширить. Относительно растущих вдоль дороги зеленых насаждений сомнений не было – сносить или пересаживать. Таким образом, под угрозой оказались 1967 деревьев, пригодных к пересадке. Не пригодными к пересадке признаны 1361 ель тянь-шаньская, 3283 лиственных дерева, в том числе 465 яблонь Сиверса (*Málus sievérsii*); 12 хвойных кустарников и 15855 кустарников. Все в хорошем и удовлетворительном состоянии. Кроме того, 71 яблоня Сиверса неудовлетворительного состояния подлежала санитарной рубке¹³.

Чтобы не допустить уничтожения редких растений, 17 апреля 2015 года Экологическое общество «Зеленое спасение» обратилось в Специализированный межрайонный экономический суд города Алматы с заявлением о признании оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) на проект строительства дороги к курорту незаконной и об ее отмене.

Авторы ОВОС упомянули яблоню Сиверса, но не указали, что она является краснокнижным растением. Под № 114 она включена в «Перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных», утвержденный постановлением правительства¹⁴. Яблоня Сиверса внесена и в Красный список Международного союза охраны природы (далее – МСОП) видов, находящихся под угрозой.

Абрикос обыкновенный (*Armeniaca vulgaris*) тоже упоминается в ОВОС, но не указано, что он под № 117 включен в «Перечень...», а также внесен в Красный список МСОП. Какое количество деревьев абрикоса предполагали вырубить разработчики проекта, в ОВОС не указано. В ОВОС не говорится о наличии на территории планируемого строительства краснокнижных травянистых растений.

В последние годы количество краснокнижных растений в Казахстане стремительно сокращается. В частности, территории произрастания яблони Сиверса по данным МСОП за последнее 30 лет сократились на 70%¹⁵. Главными причинами сокращения численности абрикоса обыкновенного, являются «строительство и развитие туристических курортов, вырубка на дрова, сбор плодов»¹⁶.

Не остановило проектировщиков и то, что в соответствии с национальным законодательством и Конвенцией о биологическом разнообразии защите подлежат не только виды, но и места их обитания. Они не учли, что в соответствии со статьей 339 Уголовного кодекса¹⁷ уголовно наказуемым правонарушением является: «Незаконные добывание, приобретение, хранение, сбыт, ввоз, вывоз, пересылка, перевозка или уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений или животных, их частей или дериватов, ... а равно уничтожение мест их обитания».

При рассмотрении данного дела судами всех инстанций были проигнорированы следующие нормы национального и международного законодательства.

Суды довольно странно интерпретировали компетенцию правительства в области использования и охраны краснокнижных растений.

Представители ответчика неоднократно утверждали в суде, что правительство может принимать постановления о рубке краснокнижных растений. Это утверждение не соответствует нормам Лесного кодекса и закона «Об особо охраняемых природных территориях».

В соответствии со статьей 12 Лесного кодекса:

«Правительство Республики Казахстан:

1) разрабатывает основные направления и обеспечивает реализацию государственной лесной политики;

2) осуществляет права владения, пользования и распоряжения государственным лесным фондом; ...

10) утверждает объемы изъятия растений, занесенных в Красную книгу Республики Казахстан»¹⁸.

Согласно пункту 18-15) статьи 13 вышеуказанного кодекса, уполномоченный орган и его территориальные подразделения вносят «в Правительство Республики Казахстан предложения по объему изъятия растений, занесенных в Красную книгу Республики Казахстан».

В компетенцию правительства согласно статье 7 закона «Об особо охраняемых природных территориях» входит:

«2) право владения, пользования и распоряжения особо охраняемыми природными территориями и объектами государственного природно-заповедного фонда республиканского значения; ...

3-1) принятие решения на изъятие редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений;

4) утверждение:

... перечня редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных».

В пункте 5 статьи 32-1 закона «Об особо охраняемых природных территориях» дается исчерпывающий перечень случаев, в которых производится изъятие редких видов растений. «Изъятие редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений осуществляется на основании решения Правительства Республик Казахстан для:

1 - размножения в специально созданных условиях;

2 - научных исследований;

3 - селекции».

Говоря иными словами, ни один государственный орган Республики Казахстан не имеет права выдавать разрешения на рубку краснокнижных растений. Правительство имеет полномочия на изъятие видов, которое не являются сносом или рубкой.

Представитель Иле-Алатауского национального парка на заседании суда пояснил, что за весь период существования парка ни разу не было принято постановление правительства об изъятии краснокнижных растений на его территории. Кроме того, в официальной базе данных «Эділет» нет сведений о том, что подобное постановление когда-либо принималось для других национальных парков Казахстана.

Суды не учли, что разработчики ОВОС не выполнили целый ряд экологических требований, содержащихся в законах, стандартах, нормах

и правилах Республики Казахстан. Но в то же время при разработке ОВОС они опирались на правовые документы, не имеющие отношения к охране краснокнижных растений. Во-первых, они руководствовались «Правилами содержания и защиты зеленых насаждений города Алматы» (далее – Правила). Но согласно 55 пункту Правил их действие «не распространяется ... на особо охраняемые природные территории республиканского значения», каковой является Иле-Алатауский национальный парк. Во-вторых, материалы инвентаризации и лесопатологического обследования зеленых насаждений, которые были использованы при разработке ОВОС, выполнены не в соответствии с законом «Об особо охраняемых природных территориях», Лесным кодексом и Санитарными правилами в лесах¹⁹. Автор материалов действовал в соответствии с «Инструкцией по порядку проведения и оформления материалов инвентаризации и лесопатологического обследования зеленых насаждений города Алматы» 2006 года. Но, как разъясняет Министерство юстиции в письме от 1 июля 2015 года, эта инструкция «в информационно-правовой системе «Әділет» и в Государственном реестре нормативных правовых актов Республики Казахстан не содержится. Соответственно данный документ не имеет юридической силы согласно части 1 статьи 38 Закона РК «О нормативных правовых актах». Судьи никак не отреагировали на использование ответчиками недействующих и не имеющих отношения к рассматриваемому вопросу правовых актов.

Судьи проигнорировали то, что представители ответчика во время заседания использовали понятия, которые не применяются в законодательстве, регулирующем использование и охрану краснокнижных растений. В Лесном кодексе и законе «Об особо охраняемых природных территориях» нет понятий «рубка» или «снос» краснокнижных растений²⁰. Более того, в пункте 5 статьи 42 Лесного кодекса указано: «Сбор и заготовка видов дикорастущих растений и грибов, занесенных в Красную книгу Республики Казахстан, ... запрещаются».

Не был принят во внимание и тот факт, что разработчики ОВОС даже не упомянули о требованиях международных природоохранных конвенций.

Согласно пункту 3 статьи 4 Конституции: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно».

В пункте 3 статьи 1 Лесного кодекса указывается: «Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международного договора».

Согласно пункту 4 статьи 2 закона «Об особо охраняемых природных территориях»: «Если международным договором, ратифицированным

Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора».

Согласно статье 8 Конвенции о биологическом разнообразии: «Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно:

а) создает систему охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия; ...

д) содействует защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях; ...

ф) принимает меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействует восстановлению находящихся в опасности видов, в частности, посредством разработки и осуществления планов и других стратегий рационального использования».

В Четвертом национальном докладе Республики Казахстан о биологическом разнообразии, в частности, отмечается следующее.

«Мировое признание получило плодовое АБР [агробиоразнообразии] и, прежде всего, дикой яблони и абрикоса обыкновенного»²¹.

Авторы доклада считают, что необходимо принять меры «по оценке состояния и инвентаризации объектов биоразнообразия, расширению сети особо охраняемых природных территорий и сохранению природных популяций редких видов». Включение заповедников и национальных парков в список Всемирного наследия ЮНЕСКО также будет способствовать сохранению биоразнообразия.

«Многие сообщества имеют очень узкие ареалы и уже поэтому случайная гибель может привести к утрате их в природе. Сохранить эти редкие и исчезающие виды можно только мерами усиленной охраны их сообществ».

«Нежелание отдельных должностных лиц выполнять служебные обязанности по реализации КБР [Конвенции о биологическом разнообразии] оказывает влияние на принятие решений в конкретных случаях. Приводит к подрыву доверия к государственным органам со стороны исполнителей и природопользователей. ...

Коррупция в среде чиновников. Общенациональная проблема, приводящая к подрыву доверия к государству, и не только в данной сфере. Приводит к торможению процессов реализации охраны, восстановления и использования биологического разнообразия»²².

По мнению авторов Пятого национального доклада Республики Казахстан о биологическом разнообразии серьезную угрозу для мест произрастания редких видов представляет вывоз земель особо охраняемых

природных территорий для строительства объектов туризма. «Таким образом, несовершенство законодательной базы позволяет подобным же путем вывести из любого национального парка практически любой необходимый для приватизации участок»²³.

Но и эти аргументы, которые были представлены ЭО в суде, также не возымели действия.

Наконец, судьи никоим образом не отреагировали на недостоверную информацию, предоставленную ответчиком-разработчиком ОВОС. Например, в 10 разделе ОВОС «Воздействие на объекты природно-заповедного фонда» вообще не указано, что строительство дороги затронет государственный природно-заповедный фонд.

В 12 разделе ОВОС «Оценка экологических рисков» в пункте 6 говорится, что строительство дороги «имеет положительное социально-экономическое значение, так как позитивно влияет на транспортную, природную, социальную»... ситуацию города. О том, что согласно пункту 6 статьи 108 Земельного кодекса «включение земельных участков в черту города, поселка, села не влечет прекращения права собственности или права землепользования на эти участки» ответчик тоже умалчивает. Ему не нужно лишнее упоминание о том, что национальный парк не подчиняется городским властям, и что ОВОС не согласована с Министерством сельского хозяйства.

На странице 50 ОВОС неожиданно выясняется, что «снос зеленых насаждений» будет произведен «в соответствии с установленными разрешениями на вырубку деревьев, выданными Управлением природных ресурсов и регулирования природопользования города Алматы». Авторы ОВОС снова предпочли не говорить о том, что сносить будут краснокнижные растения на территории национального парка. Согласно закону, как отмечалось выше, ни один государственный орган не имеет таких полномочий.

Пункт 7 раздела 12 ОВОС звучит как циничная насмешка над национальным законодательством и международными обязательствами Республики Казахстан: «Комплексная оценка ... показала, что данное воздействие [строительство дороги в национальном парке и вырубка краснокнижных растений – прим. автора] не носит катастрофического характера».

Суды всех инстанций отклонили искивые требования Экологического общества «Зеленое спасение». Присутствовавшие при слушании дела прокуроры тоже «не заметили» каких-либо нарушений. Наши письма в органы прокуратуры и Министерство внутренних дел о подготовке уголовно преследуемого правонарушения остались без ответа.

В нормативном постановлении Верховного Суда № 1 от 15 января 2016 года говорится: «Реализуя указанные конституционные полномочия, Верховный Суд обеспечивает единообразное толкование и применение закона при осуществлении судопроизводства».

В пункте 10 нормативного постановления Верховного Суда № 1 от 10 июля 2008 года «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» указывается: «При осуществлении правосудия суды должны иметь в виду, что ... неправильное применение судом норм международных договоров Республики Казахстан может являться основанием к отмене или изменению судебного акта. Неправильное применение нормы международного договора может заключаться в том, что суды не применили нормы международных договоров, подлежащих применению, либо применили нормы международных договоров, которые применению не подлежат, или когда суды допустили неправильное толкование норм международных договоров».

Однако практика применения конвенций в стране свидетельствует об огромном разрыве между декларируемым соблюдением их требований и реальным положением дел. Ярким подтверждением этого является то, что даже судьи Верховного Суда при рассмотрении дел нередко игнорируют международные конвенции и нормативные постановления Верховного Суда. Это приводит к принятию абсурдных судебных актов, подрывающих авторитет судей, порождающих сомнения в их компетентности.

В нормативных постановлениях № 1 от 10 июля 2008 года и № 8 от 25 ноября 2016 года «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства Республики Казахстан по гражданским делам», разъясняется применение судами норм Орхусской конвенции²⁴. Но в них не говорится о применении положений нижеследующих природоохранных конвенций, ратифицированных Республикой Казахстан:

- об охране всемирного культурного и природного наследия,
- о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение,
- о биологическом разнообразии.

Многие нормы конвенций не адаптированы в национальное законодательство и не применяются судами. Это нарушает правовой статус международных договоров, которые, согласно Конституции, имеют приоритет перед национальными законами и применяются непосредственно.

Исходя из вышеприведенного примера, следует, что ни один государственный орган «не пожелал» встать на защиту краснокнижных растений и особо охраняемой природной территории. Чиновники продемонстрировали свою неспособность соблюдать международные

обязательства, принятые Республикой Казахстан в соответствии с Конвенцией о биологическом разнообразии.

- * Цитируемые статьи законов изложены в редакциях, которые действовали на момент подачи искового заявления 17 апреля 2015 года.
- 1 Конвенция о биологическом разнообразии: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml.
 - 2 World Heritage Convention: <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1681>.
 - 3 Четвертый национальный доклад Республики Казахстан о биологическом разнообразии. Министерство охраны окружающей среды. – Астана, 2009, с.33: <https://www.cbd.int/doc/world/kz/kz-nr-04-ru.pdf>.
Национальная стратегия и план действий по сохранению и сбалансированному использованию биологического разнообразия Республики Казахстан не были утверждены правительством.
«В рамках Проекта ГЭФ/ПРООН/МОСВР РК «Планирование сохранения биологического разнообразия на национальном уровне для поддержания реализации Стратегического плана КБР в Республике Казахстан на 2011-2020 гг.» в целях выполнения обязательств Казахстана перед КБР и согласно Плану мероприятий по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» был разработан проект Концепции по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия в Республике Казахстан до 2030 года». Концепция по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия в Республике Казахстан до 2030 года. – Астана, 2015, GEF—UNDP, сс.12-13, 21: <http://www.fhc.kz/conventions/files/kz-nbsap-rus.pdf>.
 - 4 Четвертый национальный доклад Республики Казахстан о биологическом разнообразии, с.4: <https://www.cbd.int/doc/world/kz/kz-nr-04-ru.pdf>.
 - 5 Постановление Правительства Республики Казахстан от 22 февраля 1996 года № 228 «О создании Иле-Алатауского государственного национального природного парка в Алматинской области».
 - 6 Распоряжением акима города Алматы от 27 марта 2007 года № 106-р «О создании рабочей группы для выработки предложений по строительству курортно-горнолыжной базы «Кокжайлау».
 - 7 Ответ Комитета лесного и охотничьего хозяйства от 14 марта 2008 года № 25-11-23/800 на запрос Экологического общества «Зеленое спасение».
 - 8 Закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 года (первая редакция), статья 23.
 - 9 Ответ Департамента пассажирского транспорта и автомобильных дорог города Алматы от 18 февраля 2008 года № 468 на запрос Экологического общества «Зеленое спасение». «В соответствии с Планом мероприятий на 2007-2009 годы по реализации Государственной программы развития туризма в Республике Казахстан на 2007-2011 годы, утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 февраля 2007 года № 156 ... проводятся работы по реализации инвестиционных проектов по строительству ... горнолыжных курортов в Алматинской области, согласно генеральным планам развития инфраструктуры туризма ... Иле-Алатауского ГНПП». Четвертый национальный доклад Республики Казахстан о биологическом разнообразии, с.60: <https://www.cbd.int/doc/world/kz/kz-nr-04-ru.pdf>.
 - 10 Закон «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 марта 2011 года): http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31039993#pos=345;-156.
 - 11 Более того, авторы «Национального доклада о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2015 год» не видят ничего отрицательного в передаче участков национальных парков в аренду. «Продолжается работа по закреплению

- участков особо охраняемых природных территорий в долгосрочное и краткосрочное пользование, начатая в Казахстане еще в 2007 году.
- В соответствии с генеральными планами развития инфраструктуры природоохранных учреждений в долгосрочное пользование предоставлено 257 земельных участков общей площадью 9713,26 га и в краткосрочное пользование 135 земельных участков общей площадью 248,68 га.
- Участки для строительства объектов туризма располагаются только в зонах туристской, рекреационной и ограниченной хозяйственной деятельности и предоставляются в долгосрочное и краткосрочное пользование». «Национальный доклад о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2015 год», с. 47: <http://energo.gov.kz/index.php?id=8340> (время обращения к сайту – 7 июня 2017).
- 12 «В Алматы планируется развивать горнолыжный курорт «Кокжайлау»: http://www.kt.kz/rus/society/v_almati_planiuruetsja_razvivatj_gornolizhnij_kurort_kok_zhajljau_1153540166.html (время обращения к сайту – 12 мая 2017).
 - 13 Оценка воздействия на окружающую среду на Проект «Строительство дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау». – Алматы, 2014, с.50. Заказчиком ОВОС является Управление автомобильных дорог города Алматы.
 - 14 «Перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных». Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 октября 2006 года № 1034 (с изменениями и дополнениями от 7 ноября 2012 года).
 - 15 Яблоня Сиверса. «Faces a number of threats including loss and degradation of habitat due to agricultural expansion and development, genetic erosion (grafting of commercial varieties and hybridization) and overgrazing. In Kazakhstan its habitat has declined by over 70% in the last 30 years. Overall, it is suspected that population declines throughout its range have exceeded 30% over the last three generations»: <http://www.iucnredlist.org/details/32363/0>.
 - 16 Абрикос обыкновенный. «Threats to the species, the origin of all cultivated apricots, include construction, development of tourism resorts, cutting for fuel wood, harvesting of fruit and the collection of germplasm by both national and international plant breeding companies»: <http://www.iucnredlist.org/details/summary/63405/0>.
 - 17 Уголовный кодекс (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2 августа 2015 года).
 - 18 Согласно пункту 1 статьи 32-1 закона «Об особо охраняемых природных территориях»: «Красная книга Республики Казахстан является иллюстрированным изданием перечня редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных, содержащим совокупность сведений о состоянии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных на территории Республики Казахстан, необходимых мер по их изучению, охране, воспроизводству и устойчивому использованию».
 - 19 Санитарные правила в лесах. Утверждены приказом министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 17 ноября 2015 года № 18-02/1003.
 - 20 Понятие «вынужденный снос зеленых насаждений» взято из Правил..., пункт 3, подпункт 2.
 - 21 Четвертый национальный доклад Республики Казахстан о биологическом разнообразии, с.3: <https://www.cbd.int/doc/world/kz/kz-nr-04-ru.pdf>.
 - 22 Там же, с.28, с.39.
 - 23 Пятый национальный доклад Республики Казахстан о биологическом разнообразии. Министерство окружающей среды и водных ресурсов. – Астана, 2014, сс.96-97: <https://www.cbd.int/doc/world/kz/kz-nr-05-ru.pdf>. Шестой национальный отчет о выполнении Конвенции о биологическом разнообразии должен быть подготовлен к 31 декабря 2018 года (COP 13, decision XIII/27): <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-27-en.pdf>.
 - 24 Верховный Суд: <http://sud.gov.kz/rus/legislation/CAT01/79693/2016>.

РАЗДЕЛ II

ПРАВОВАЯ
СИТУАЦИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН



ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (по материалам судебной практики Экологического общества «Зеленое спасение» 2014 – начало 2017 года)

Светлана Каторча, юрист
Сергей Куратов,
Наталия Медведева,
Алма Омарбекова, адвокат,
Экологическое общество
«Зеленое спасение»,
г.Алматы, Казахстан.

Доступ к правосудию является одним из основных правовых принципов, позволяющих каждому человеку защищать свое право на окружающую среду, благоприятную для здоровья и благосостояния. Без возможности отстаивать права они не могут быть реализованы и остаются только на бумаге.

1. Правонарушения, оспариваемые в судах

В ходе своей деятельности Экологическое общество «Зеленое спасение» (далее – ЭО) постоянно сталкивается с пренебрежительным отношением государственных органов и бизнеса к «общественным интересам»¹. В средствах массовой информации, даже официальных, сообщается о многочисленных нарушениях прав человека на окружающую среду, благоприятную для его здоровья и благосостояния. Официальные доклады, отчеты, исследования как национальные, так и международные подтверждают серьезность сложившейся ситуации.

За три года, прошедшие после Пятого совещания сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее – Орхусская конвенция), организация оспаривала в судах следующие нарушения законов:

- несоблюдение положений об охране редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений;
- неустановление местными исполнительными органами охранных зон вдоль границ особо охраняемых природных территорий;

- необеспечение Министерством культуры и спорта контроля за использованием и охраной объектов историко-культурного наследия, в том числе объекта всемирного наследия ЮНЕСКО;
- проведение государственных экологических экспертиз с нарушениями требований законодательства;
- бездействие государственных органов по ликвидации несанкционированных свалок;
- использование в качестве правового обоснования для подготовки оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) недействующих нормативных правовых актов;
- нарушение права общественности на получение от государственных органов своевременной, полной и достоверной экологической информации;
- необоснованные отказы государственных органов на запросы о предоставлении открытой информации о санитарно-защитных зонах предприятий-загрязнителей.

Главными правонарушителями, по-нашему мнению, остаются государственные органы². От них зависит принятие решений, проведение экологических экспертиз, выдача разрешений, лицензий, контроль за соблюдением законов, распространение информации и пресечение правонарушений досудебными и судебными методами. Разумеется, нельзя сбрасывать со счета то, что чиновники низшего звена находятся под прессингом вышестоящего руководства и крупного бизнеса. Коррупция парализовала практически весь государственный аппарат, который стремительно утрачивает способность эффективно управлять страной³.

Наиболее заметным изменением, произошедшим за истекший период, является характер правонарушений. Они стали значительно более явными и грубыми. Создается впечатление, что многие чиновники и бизнесмены окончательно уверовали в бессилие закона и в свою безнаказанность. Пользуясь нарастающим правовым хаосом, правонарушители подают иски против граждан, защищающих свои интересы.

2. Подача заявлений

Обращение в суд начинается с подачи заявления, и уже на этой стадии органы правосудия создают препятствия, не гнушаясь нарушениями закона. Формулировки отказов и причин возвращения заявлений заметно изменились. Если раньше нередко оспаривалось само право общественности обращаться в суд и постоянно возникала волокита из-за определения подсудности, то в 2015-2016 годах чаще стали использоваться другие процессуальные препоны.

В 2015-2016 годах с первого раза не были приняты 9 заявлений, поданных ЭО. Некоторые заявления пришлось подавать два-три раза. Основными причинами возвращения и отказов были:

- неуплата государственной пошлины, хотя во всех случаях ЭО обращалось в суд в защиту прав, свобод и законных интересов местных жителей, неопределенного круга лиц и государства. Чтобы ускорить прием документов ЭО вынуждено было заплатить пошлину (4 заявления)⁴;
- дело не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства; в нарушение пункта 4 статьи 151 Гражданского процессуального кодекса далее – ГПК) суд не указал, в какой орган следует обратиться ЭО в названном случае (2 заявления);
- оспариваемый материал «не порождает для заявителя правовых последствий» (1 заявление).

Нарушены: пункты 2 и 3 статьи 9 Орхусской конвенции; пункт 2 статьи 8 ГПК; подпункт 1-1) пункта 1 статьи 14 Экологического кодекса; пункт 10) статьи 541 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет».

В 2015-2016 годах в результате незаконных действий судов первой инстанции ЭО вынуждено было три раза обращаться в Алматинский городской суд с частными жалобами. В итоге большинство заявлений ЭО было принято, но процесс подачи заявлений вместо предусмотренных пунктом 1 статьи 150 ГПК пяти дней растягивался на несколько месяцев.

3. Процесс рассмотрения заявлений

В процессе рассмотрения заявлений организация сталкивается с многочисленными нарушениями норм материального и процессуального права со стороны судей. Ответчики из государственных органов часто неуважительно относятся к истцам и суду. Обычной практикой является неявка чиновников в суд без уважительных причин, что затягивает процесс, создает препятствия для деятельности организации.

В ходе рассмотрения заявлений часто возникают сомнения в беспристрастности судей. Некоторые из них вместо единообразного применения законов взывают к патриотическим чувствам истцов и дают непрофессиональную субъективную оценку действий ЭО. Например, в 2016 году при рассмотрении одного из дел, ЭО подало заявление об отводе судьи. Председатель суда не удовлетворил заявление, но судья подал самоотвод. Дело в том, что ранее он дважды, нарушив нормы материального и процессуального права, не принял заявления организации к рассмотрению. Алматинский городской суд признал нарушения и отменил оба его определения.

Пункт 2 статьи 54 ГПК предусматривает обязательное участие прокурора в гражданском судопроизводстве по делам, затрагивающим государственные и общественные интересы⁵. Однако прокуроры часто не присутствуют на заседаниях. Оглашение их мнения не всегда

происходит перед вынесением решений. Как правило, прокуроры не осуществляют «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и государства»⁶ и единообразным применением законов. Нередко они принимают сторону правонарушителей. В практике ЭО за последние два года не было ни одного случая, чтобы прокурор поддержал требования, направленные на защиту интересов неопределенного круга лиц или государства.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 1 ГПК порядок судопроизводства по гражданским делам определяется не только национальным законодательством, но и нормами международного права. Международные договорные и иные обязательства Казахстана, нормативные постановления Верховного Суда «являются составной частью гражданского процессуального права».

Практика показывает, что судьи при рассмотрении дел, не исследуют заявления ЭО об игнорировании норм международных договоров государственными органами, нарушая пункты 1 и 2 статьи 1, пункт 1 статьи 6 ГПК. Неквалифицированное ведение процессов судьями является одной из причин принятия незаконных решений.

Рассмотрение отдельных дел затягивается на годы.

4. Анализ решений судов и постановлений апелляционной инстанции

В 2016 году суды из 7 принятых и рассмотренных заявлений ЭО отказали в удовлетворении требований по 6 делам. 25 января 2017 года ходатайство ЭО по одному делу было удовлетворено Судебной коллегией Верховного Суда и направлено в суд первой инстанции на рассмотрение со стадии принятия заявления. Основными причинами отказов являются: игнорирование требований международных природоохранных конвенций, произвольное толкование законов судами, применение недействующих нормативных правовых актов, плохое знание материалов дел, выход за рамки исковых требований.

4.1. Суды первой инстанции не применяют нормы международных природоохранных договоров

Суды не принимают во внимание международные природоохранные договоры, несмотря на то, что практически во всех исковых заявлениях организация ссылается на положения конвенций, ратифицированных Республикой Казахстан. Суды первой инстанции игнорируют нормы пункта 3 статьи 4 Конституции, пункта 3 статьи 2 ГПК, пункта 2 статьи 2 Экологического кодекса, пункта 3 статьи 1 Лесного кодекса, пункта 4 статьи 2 закона «Об особо охраняемых природных территориях» и других нормативных правовых актов. В них говорится о приоритете

ратифицированных международных договоров перед законами Казахстана. За последние три года суды первой инстанции и приравненные к ним суды при вынесении решений по заявлениям ЭО ни разу не применили нормы международных конвенций.

11 марта 2016 года Специализированный межрайонный экономический суд г.Алматы (далее – СМЭС) отказал ЭО в удовлетворении исковых требований. Представленные суду документы, подтверждающие аргументы о запрещении сноса и санитарной рубки растений, занесенных в Красную книгу Казахстана, не были исследованы судом и им не дана надлежащая оценка.

Суд не принял во внимание нормы Конвенции о биологическом разнообразии. В его решении даже не упомянуто, что Казахстан, согласно Конвенции, принял международные обязательства по сохранению биологического разнообразия, в том числе по охране «краснокнижных» растений. Судья проигнорировал тот факт, что согласно закону должны быть защищены не только сами растения, но и территория, на которой они произрастают⁷.

При рассмотрении данного дела суд нарушил принцип законности. Согласно пункту 1 статьи 6 ГПК: «Суд при рассмотрении и разрешении гражданских дел обязан точно соблюдать требования Конституции Республики Казахстан, конституционных законов Республики Казахстан, настоящего Кодекса, других нормативных правовых актов, подлежащих применению международных договоров Республики Казахстан».

Судья нарушил и нормативное постановление Верховного Суда «О применении норм международных договоров Республики Казахстан», в котором указывается, что «...неправильное применение судом норм международных договоров Республики Казахстан может являться основанием к отмене или изменению судебного акта. Неправильное применение нормы международного договора может заключаться в том, что суды не применили нормы международных договоров, подлежащих применению, либо применили нормы международных договоров, которые применению не подлежат, или когда суды допустили неправильное толкование норм международных договоров»⁸.

6 ноября 2015 года СМЭС г.Алматы отказал ЭО в удовлетворении требований о признании незаконным заключения государственной экологической экспертизы по материалам ОВОС на проект строительства дороги к горнолыжному комплексу «Кокжайлау»⁹. Суд не руководствовался ни пунктом 1 статьи 58 Экологического кодекса (далее – ЭК), ни пунктами 2 и 3 статьи 9 Орхусской конвенции.

Это вызывает, мягко говоря, недоумение, так как в нормативном постановлении Верховного Суда от 25 ноября 2016 года четко указывается: «Разногласия при осуществлении ГЭЭ [государственной экологической

экспертизы] рассматриваются путем переговоров либо в судебном порядке (статья 58 ЭК). При разрешении таких споров судам следует руководствоваться экологическим законодательством, положениями Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»¹⁰.

В 2016 году аналогичные нарушения были допущены судами первой инстанции при рассмотрении всех заявлений ЭО.

4.2. Судьи произвольно трактуют законодательство

Произвольное толкование и применение закона при осуществлении судопроизводства стало широко применяемой практикой и одной из главных причин вынесения незаконных решений. Подобные решения неоднократно принимались судами по заявлениям ЭО.

Например, при рассмотрении вышеупомянутого дела о строительстве дороги к горнолыжному комплексу «Кокжайлау»¹¹ судья признал, что на земли особо охраняемой природной территории республиканского значения, распространяется действие «Правил содержания и защиты зеленых насаждений г.Алматы». Он «обосновал» свое решение тем, что часть национального парка находится в административных границах города¹². Судья апелляционной коллегии Алматинского городского суда пришел к такому же выводу¹³. Суды дали произвольную трактовку 55 пункта названных Правил, в котором указано, что их действие не распространяется на особо охраняемые природные территории республиканского значения. Кроме того, судья допустил произвольную трактовку пункта 6 статьи 108 Земельного кодекса. В последнем говорится, что «включение земельных участков в черту города, поселка, села не влечет прекращения права собственности или права землепользования на эти участки». Ни одного из судей не смутил тот факт, что городские власти не имеют права вмешиваться в деятельность особо охраняемой природной территории республиканского значения.

При рассмотрении дела о признании незаконным ОВОС на проект строительства дороги к горнолыжному комплексу «Кокжайлау»¹⁴ судья отказал в удовлетворении исковых требований. Во-первых, он, сославшись на то, что ранее якобы рассматривался аналогичный случай¹⁵. Судья, делая такой вывод, грубо нарушил требования пункта 4 статьи 15 ГПК, в котором говорится: «Суд, сохраняя объективность и беспристрастность, осуществляет руководство процессом, создает необходимые условия для реализации сторонами процессуальных прав на полное и объективное исследование обстоятельств дела». Таким образом, судья произвольно истолковал назначение двух различных документов – ОВОС и заключения экологической экспертизы.

Во-вторых, он не стал исследовать доказательства, предоставленные истцами, сославшись на выводы экологической экспертизы, сделанной с грубыми нарушениями законодательства. То есть – ОВОС сделана верно, так как это подтверждено экспертизой, а экспертиза верна, так как это подтверждено судом!

В-третьих, судья в очень противоречивой форме все-таки попытался объяснить, что в «ОВОС предусмотрены меры по минимизации негативных последствий осуществления проекта!» То есть, он все-таки признал его негативные последствия.

В-четвертых, вопрос о том, что эксперты одобрили вырубку «краснокнижных» растений, остался без рассмотрения. В ходе судебного заседания ответчики так и не смогли объяснить, согласно какому закону разрешена их рубка.

4.3. Применение недействующих нормативных правовых актов, плохое изучение дел

Обычной практикой судов стало небрежное рассмотрение заявлений общественности, плохое ознакомление с материалами дел. С другой стороны, суды очень некритично относятся к доказательствам, предоставляемым государственными органами, что позволяет последним сознательно вводить суды в заблуждение.

Например, организация обратилась с заявлением о признании незаконными материалов инвентаризации и лесопатологического обследования зеленых насаждений, подготовленных с нарушением законодательства¹⁶. Работая над этими материалами, ответчик использовал нормативный правовой акт, не имеющий юридической силы на территории национального парка, и инструкцию, не являющуюся нормативным правовым актом Республики Казахстан. Данный документ фигурировал и в двух других делах, которые рассматривались по заявлениям ЭО¹⁷. Но ни у судей, ни у прокуроров эти так называемые «правовые основания» не вызвали ни малейшего возражения.

Другой пример показывает, как суды любой ценой «прикрывают» государственные органы даже тогда, когда предъявлены неопровержимые доказательства. В суде рассматривалось заявления ЭО о предоставлении Комитетом лесного хозяйства и животного мира недостоверной информации о строительстве канатной дороги на территории национального парка. Судья в нарушение статьи 65 и части 2 статьи 218 ГПК не рассмотрел доказательства, на которые ссылалось ЭО. Он обосновал отказ ссылкой на устаревшие документы 1994 года, которые утратили силу более 20 лет назад в связи с образованием Иле-Алатауского национального парка (Постановление Правительства от 22 февраля 1996

года №228). В результате Комитет так и не предоставил достоверную информацию. Возникла абсурдная ситуация. Территория, на которой велось незаконное строительство, по версии суда, не входит в состав парка. А согласно постановлению Правительства, земельным актам и картам, она является территорией национального парка. Более того – это зона заповедного режима. Кому как не собственнику построенного объекта выгодна подобная позиция суда?

Апелляционная коллегия Суда города Астаны также проявила пренебрежительное отношение к аргументам ЭО. Дополнительные доказательства, предоставленные организацией, не были приняты во внимание¹⁸.

Следует сказать несколько слов и о неправильном оформлении решений судов. 21 декабря 2015 года судья признал бездействие должностного лица (акима), который в течение нескольких лет не принимал мер по ликвидации несанкционированной свалки на заброшенном участке¹⁹. Но в нарушение пункта 1 статьи 227 ГПК судья:

- не указал в решении, «каким законам эти действия (бездействие), решение противоречат, и срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено»;

- не обязал «должностное лицо и государственного служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение и восстановить нарушенные права, свободы и законные интересы гражданина».

В связи с этим ЭО подало апелляционную жалобу, требуя обязать акима восстановить порядок.

Судьи апелляционной коллегии, сославшись на предоставленную акимом недостоверную информацию о том, что требования жильцов по ликвидации мусорной свалки выполнены в полном объеме, вынесли постановление об отказе в удовлетворении жалобы.

В результате до настоящего времени местные органы власти не ликвидировали свалку.

5. Рассмотрение дел в Верховном Суде

В Верховном Суде допускаются практически те же нарушения, что и в судах низших инстанций. Судьи не всегда добросовестно изучают материалы дел. Они часто слепо дублируют решения судов первой инстанции. Это приводит к абсурдным ситуациям, подрывающим их авторитет и порождающим сомнения в их компетентности.

Например, 27 июня 2016 года судья Верховного Суда, предварительно рассмотрев ходатайство ЭО по заявлению о признании заключения государственной экологической экспертизы по материалам «Оценка воздействия на окружающую среду» на проект «Строительства дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау» незаконным и об его отмене,

отказал в передаче его на рассмотрение кассационной инстанции Верховного Суда.

Судья исключительно плохо исследовал материалы дела. Он даже не понял, что речь идет о планируемом сносе «краснокнижных» растений, а не об осуществленных рубках. В постановлении он написал: «Снос зеленых насаждений **производило** РГУ «Иле-Алатауский ГНПП» **на основании полученных разрешений**». Хотя в документах, представленных суду, неоднократно указывается, что, во-первых, никто не выдавал разрешения на рубку «краснокнижных» растений. Во-вторых, согласно законодательству, ни один государственный орган не имеет права выдавать подобные разрешения. И, в-третьих, никакие рубки в национальном парке еще не производились²⁰.

Судья в нарушение статьи 72 и пункта 1 статьи 224 ГПК не рассмотрел доказательства, на которые ссылалось ЭО, относительно отсутствия полномочий на рубку или снос «краснокнижных» растений у всех государственных органов Республики Казахстан.

При рассмотрении других ходатайств ЭО судьи не применили нормы международных конвенций и постановлений Верховного Суда, в которых подчеркивается приоритет международных договоров.

14 ноября 2016 года при предварительном рассмотрении ходатайства о признании незаконным материала инвентаризации и лесопатологического обследования зеленых насаждений и его отмене²¹ судья Верховного Суда повторил аргументацию СМЭС г.Алматы. Он заявил, что «оспариваемый материал не порождает для заявителя правовые последствия»²². В ходатайстве ЭО четко обосновало свои аргументы, опираясь на положения пункта 5 статьи 2, пунктов 2 и 3 статьи 9 Орхусской конвенции. В них указывается, что общественные объединения имеют право выступать в защиту интересов неопределенного круга лиц. Это право закреплено и в статье 14 Экологического кодекса. Но судья осознанно или в силу непрофессионализма проигнорировал эти нормы и создал препятствие для доступа к правосудию. В итоге ЭО не смогло оспорить в суде явно незаконный документ, ставший основой для важного решения государственных органов.

Аналогичная ситуация сложилась и с вышеупомянутым делом об отмене заключения государственной экологической экспертизы по материалам ОВОС на строительство дороги к горнолыжному курорту²³. В исковом заявлении, апелляционной жалобе, ходатайстве и в ходе судебных заседаний ЭО неоднократно подчеркивало, что Казахстан подписал Конвенцию о биологическом разнообразии, которая регулирует отношения по защите «краснокнижных» растений и территорий их произрастания. Судья Верховного Суда ни слова

не сказал о конвенции, не применил ее положения, но зато указал в постановлении, что нарушений норм материального и процессуального права по делу нет²⁴.

27 июня 2016 года коллегия по гражданским делам Верховного Суда предварительно рассмотрела ходатайство ЭО. Оно касалось бездействия Министерства культуры и спорта, которое не приняло необходимые меры для охраны объекта всемирного наследия – городища Талгар²⁵. Коллегия отказала в удовлетворении ходатайства, даже не упомянув Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия.

Ранее, 21-23 марта 2016 года, по официальной просьбе Республики Казахстан страну посетила миссия Всемирного совета по сохранению памятников и достопримечательных мест (далее – ИКОМОС). Миссия признала нарушение ряда требований Конвенции о всемирном наследии. Она указала, что необходимо усилить контроль за выполнением закона «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия», привести его в соответствие с терминологией и механизмами Конвенции. Кроме того, необходимо усилить механизм соблюдения Конвенции в стране, внести изменения в Земельный кодекс с целью предотвращения разрушения памятников²⁶. В июле 2016 года выводы миссии ИКОМОС были включены в решение 40-й сессии Комитета всемирного наследия²⁷. Это подтвердило правильность позиции ЭО.

В нормативном постановлении Верховного Суда № 1 от 15 января 2016 года говорится: «Реализуя указанные конституционные полномочия, Верховный Суд обеспечивает единообразное толкование и применение закона при осуществлении судопроизводства»²⁸. Однако практика показывает, что сами судьи Верховного Суда не всегда единообразно толкуют и применяют законы.

Кроме того, практика предварительного рассмотрения в Верховном Суде ярко демонстрирует свою нецелесообразность. Исход дела зависит от компетенции одного судьи²⁹, что, практически, является препятствием на пути справедливого и беспристрастного судебного разбирательства.

За 2014 – начало 2017 года в результате предварительного рассмотрения Верховным Судом были отклонены девять ходатайств ЭО, которые основывались на Орхусской конвенции, Конвенции о биологическом разнообразии, Конвенции о всемирном наследии. Тем самым судьи Верховного Суда нарушили нормативные постановления № 1 от 10 июля 2008 года «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» и № 1 от 15 января 2016 года «О праве доступа к правосудию и полномочиях Верховного Суда Республики Казахстан по пересмотру судебных актов».

6. Выполнение решений и постановлений судов

В соответствии с пунктом 2 статьи 21 ГПК «вступившие в законную силу судебные акты... обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц, должностных лиц, граждан и подлежат исполнению на всей территории Республики Казахстан».

Практика показывает, что не всегда вступившие в законную силу судебные акты выполняются, и часто их не выполняют именно государственные органы и должностные лица. Приходится прилагать немалые усилия, чтобы добиться выполнения даже постановлений Верховного Суда.

Например, четвертый год не выполняется постановление надзорной коллегии Верховного Суда от 27 ноября 2013 года. Оно было принято по заявлению общественности о бездействии руководителя Департамента санитарно-эпидемиологического надзора по городу Алматы. Он не обеспечил контроль за обозначением санитарно-защитных зон специальными знаками на местности³⁰.

3 октября 2014 года в связи с невыполнением указанного постановления истцы подали заявление о бездействии судебного исполнителя Департамента по исполнению судебных актов города Алматы. В ходе судебного рассмотрения представитель Департамента признал допущенные им нарушения. 24 декабря 2014 года было вынесено постановление о возобновлении исполнительного производства. Однако в течение 2015 года постановление не было выполнено. Более того 16 мая 2016 года судебный исполнитель снова вынес постановление о прекращении исполнительного производства.

В связи с этим 3 августа 2016 года по заявлению истцов надзорная коллегия Верховного Суда вынесла новое определение. В нем указано, что контроль за обозначением санитарно-защитных зон возложен на руководителя Департамента «как на должностное лицо – руководителя юридического лица»³¹. На основании определения Верховного Суда от 3 августа 2016 года исполнительное производство было начато вновь, но до сих пор не завершено³².

Другой пример потрясает своей абсурдностью. Выше уже упоминалось дело о бездействии акима, который в течение нескольких лет не предпринимал мер по ликвидации несанкционированной свалки на заброшенном участке. Дело дважды рассматривалось в Верховном Суде.

20 октября 2011 года надзорная коллегия Верховного Суда отказала в удовлетворении ходатайства заявителей, «признав права» свалки и руин на бессрочное существование и нарушение покоя граждан! 13 июня 2016 года коллегия Верховного Суда вторично «подтвердила права» свалки и право акима на бездействие.

Так как суд первой инстанции все-таки признал бездействие акима, то ЭО направило 13 июля и 31 августа 2016 года письма судье с просьбой

выдать исполнительный лист. ЭО потребовало обязать государственный орган устранить «допущенное нарушение и восстановить нарушенные права, свободы и законные интересы граждан» в соответствии с пунктом 1 статьи 227 ГПК. Исполнительный лист так и не был выдан. На запрос ЭО в местные органы власти последние пообещали ликвидировать свалку весной 2017 года.

Более шести лет длится тяжба о свалке размером с волейбольную площадку!

7. Правовые последствия незаконных решений и постановлений судов

Ознакомление с протоколами заседаний, решениями и постановлениями судов позволяет с большой степенью достоверности определить стороны, заинтересованные в получении незаконных судебных актов.

Например, при рассмотрении в суде заявления ЭО о бездействии Министерства культуры и спорта, не обеспечившего охрану объекта всемирного наследия³³, выяснилось, что государственные органы даже не пытались судебными методами остановить строительство. Это привело к уничтожению южной части городища. Вопрос о статусе земли, на которой оно расположено, не выяснен до настоящего момента³⁴. За разрушение подобного памятника предусмотрена уголовная ответственность, но ни уполномоченные органы, ни прокуратура не собираются привлекать виновных. Реальную выгоду от сложившейся ситуации получили компании, выполняющие государственный заказ на строительство дороги, финансируемое из республиканского и местного бюджетов. В связи с отказом от прежнего проекта понадобятся дополнительные бюджетные средства на проектирование и строительство новой автотрассы в обход городища. Не остались внакладе и собственники особняков, построенных вплотную к объекту всемирного наследия, так как цена на земельные участки в районе значительно выросла.

Механизм государственного заказа был использован и в случае с горнолыжным курортом «Кокжайлау». О целесообразности его сооружения уже много лет ведутся дискуссии. Согласно официальным данным только к ноябрю 2015 года на проектирование и подготовку к строительству было истрачено более 8 миллиардов тенге бюджетных средств³⁵. При этом в районе строительства дороги к будущему курорту возникла угроза уничтожения «краснокнижных» растений. Однако суды всех уровней своими решениями практически узаконили их снос. Суды и прокуратура закрыли глаза на фактическую подготовку уголовного правонарушения.

На примере проекта строительства дороги к горнолыжному курорту хорошо прослеживается механизм принятия незаконных решений.

Заказчиком проекта выступает акимат. Карманное ТОО делает заключение на базе недействующего законодательства. На его основе другое ТОО разрабатывает ОВОС, проводятся формальные общественные слушания. Управление природных ресурсов (подразделение акимата) делает экспертизу. И, наконец, Управление архитектуры и градостроительства (подразделение акимата) утверждает проект. Суд признает незаконное заключение экологической экспертизы законным, и Управление природных ресурсов в обход закона может выдать разрешение на рубку «краснокнижных» растений. Потом в действие вступает принцип: ну раз уж построили, не сносить же завершенный объект. Все правонарушители довольны!

В обоих случаях выигравшей стороной являются коррумпированные чиновники, коммерческие структуры, заинтересованные в получении государственного заказа; земельные собственники, стремящиеся расширить владения за счет еще не приватизированных государственных земель, и криминальные структуры. На словах они прикрываются социально-значимыми проектами: созданием рабочих мест, развитием туризма, заботой об инвалидах. Но их не беспокоят интересы общества, уничтожение памятников культуры, невосполнимый ущерб, наносимый природе, вред, причиняемый здоровью людей.

В силу «влияния» заинтересованных групп усилия общественных организаций, направленные на судебную защиту интересов неопределенного круга лиц и государства, наталкиваются на открытое противодействие со стороны судов и прокуратуры. Представителей общественности притесняют и подвергают дискриминации, лишая возможности реализовать право на судебную защиту. Таким образом, нарушаются не только нормы национального законодательства, но и требования пункта 8 статьи 3 Орхусской конвенции и статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах³⁶. Суды препятствуют общественным объединениям выполнять обязанности по охране окружающей среды, предусмотренные подпунктом 1 пункта 2 статьи 14 Экологического кодекса.

Зависимость судов от органов местной исполнительной власти вполне очевидна и понятна. Они неофициально ставят перед судами задачу оградить их от любых, даже самых ничтожных обвинений в некомпетентности и коррупции, обеспечить им безнаказанность и вседозволенность. Как следствие – эффективность работы судов снижается, и простейшие дела превращаются в длительные процессы. Верховный Суд занимается рассмотрением дел, которые могли быть решены на местном уровне без обращения к органам правосудия. Снежный ком мелочных дел и невыполненных решений судов нарастает, а правонарушители чувствуют себя вполне комфортно и все смелее попирают закон.

Таким образом, решения судов ведут к узаконению деятельности, которая противоречит международным договорам и национальному законодательству; создают почву для новых более серьезных нарушений прав человека на благоприятную окружающую среду; способствуют росту коррупции, нарастанию социальной напряженности и снижению экологической безопасности; препятствуют развитию экологической демократии; подрывают доверие к государственным органам и международную репутацию страны.

- 1 Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 7 апреля 2016 года), подпункт 2, пункт 1, статья 3: «Общественные интересы – интересы населения отдельных регионов, городов, поселков, сел и других поселений в обеспечении благоприятных условий проживания (пребывания) на этой территории, улучшения экологической обстановки, предотвращения опасных (вредных) воздействий в результате хозяйственной и иной деятельности, развития инфраструктур населенных пунктов и прилегающих к ним территорий, сохранения объектов историко-культурного наследия, природных ценностей».
- 2 В качестве ответчиков в 2015-2016 годах были привлечены:
 - Управление пассажирского транспорта и автомобильных дорог г.Алматы;
 - Комитет лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства;
 - КГУ «Управление природных ресурсов и регулирования природопользования г.Алматы» (2 иска);
 - Министерство культуры и спорта Республики Казахстан;
 - Акимат города Алматы (2 иска);
 - Департамент по защите прав потребителей г.Алматы (1 новый иск и 1 невыполнение решение).
- 3 Индекс восприятия коррупции 2015: показатели Казахстана остаются прежними: <http://tikazakhstan.org/indeks-vopriyatiya-korrupsii-2015-pokazateli-kazahstana-ostayutsya-prezhnimi> (время обращения к сайту – 18 ноября 2016 года).
Люди и коррупция: Казахстан (Барометр мировой коррупции – 2016): <http://tikazakhstan.org/lyudi-i-korrupsiya-kazahstan-barometr-mirovoj-korrupsii-2016/> (время обращения к сайту – 18 ноября 2016 года).
- 4 Обжалование в суде определений судов об оплате пошлины могло затянуться на несколько месяцев. Данные дела были проиграны, поэтому пошлина не возвращена.
- 5 Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан (с изменениями по состоянию на 26 июля 2016 года), статья 54.
- 6 Закон «О Прокуратуре» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 6 апреля 2016 года), пункт 4, статья 4.
- 7 2016 год. Дело № 1 о признании ОВОС на проект «Строительства дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау» незаконным в части сохранения краснокнижных растений и об его отмене (см. дело № 7, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
- 8 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» (с изменениями по состоянию на 30 декабря 2011 года), пункт 10: <http://sud.gov.kz/rus/legislation/SAT01/79691/2008> (время обращения к сайту – 29 ноября 2016 года).
- 9 2016 год. Дело № 3 о признании заключения государственной экологической экспертизы по материалам ОВОС на проект «Строительства дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау»

- незаконным и об его отмене (См. дело № 10, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
- 10 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 25 ноября 2016 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства Республики Казахстан по гражданским делам», пункт 16: <http://sud.gov.kz/rus/legislation/SAT01/79693/2016> (время обращения к сайту – 21 декабря 2016 года).
 - 11 2016 год. Дело № 3 о признании заключения государственной экологической экспертизы по материалам ОВОС на проект «Строительства дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау» незаконным и об его отмене (См. дело № 10, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 12 Решение СМЭС г.Алматы № 2-16009/2015 от 6 ноября 2015 года.
 - 13 Постановление апелляционной судебной коллегии Алматинского городского суда № 2А-8416/2015 от 28 декабря 2015 года.
 - 14 2016 год. Дело № 1 о признании ОВОС на проект «Строительства дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау» незаконным в части сохранения краснокнижных растений и об его отмене (См. дело № 7, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 15 Решение СМЭС г.Алматы от 11 марта 2016 года. Судья СМЭС имел ввиду дело № 3 о признании заключения государственной экологической экспертизы по материалам ОВОС на проект «Строительства дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау» незаконным и об его отмене (См. дело № 10, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 16 2016 год. Дело № 7 о признании незаконным и отмене «Материала инвентаризации и лесопатологического обследования зеленых насаждений», подготовленного ТОО «К...» с нарушением законодательства: http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 17 2016 год. Дела № 1 и № 3.
 - 18 2016 год. Дело № 2 о предоставлении Комитетом лесного хозяйства и животного мира недостоверной экологической информации о строительстве канатной дороги на территории национального парка (См. дело № 8, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 19 2016 год. Дело № 6 о бездействии органа государственного управления, которое привело к серьезному ухудшению экологической ситуации в поселке Бесагаш и нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду (См. дела № 8, 2010; № 2, 2011; № 13, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 20 2016 год. Дело № 3 о признании заключения государственной экологической экспертизы по материалам ОВОС на проект «Строительства дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау» незаконным и об его отмене (См. дело № 10, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 21 2016 год. Дело № 7 о признании незаконным и отмене «Материала инвентаризации и лесопатологического обследования зеленых насаждений», подготовленного ТОО «К...» с нарушением законодательства: http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 22 Постановление судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда № 3г-10191-16 от 14 ноября 2016 года.
 - 23 2016 год. Дело № 3 о признании заключения государственной экологической экспертизы по материалам ОВОС на проект «Строительства дороги на горнолыжный комплекс «Кокжайлау» незаконным и об его отмене (См. дело № 10, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 24 Постановление судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда № 3г-9967(2)-16 от 14 ноября 2016 года.
 - 25 2016 год. Дело № 4 о бездействии государственного органа по контролю за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов историко-культурного наследия, а именно в отношении городища Талгар (См. дело № 11, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 26 Report on the ICOMOS Advisory Mission to Kazakhstan. The Talgar component (S 01-KZ-01) within the serial World Heritage property Silk Roads: the Routes Network of Chang'an-Tianshan Corridor (China, Kazakhstan, Kyrgyzstan) (C 1442). 20 to 28 March 2016, pp.26-29: <http://whc.unesco.org/en/list/1442/documents>.
 - 27 Decision: 40 COM 7B.34 Silk Roads: the Routes Network of Chang'an-Tianshan Corridor

- (China / Kazakhstan / Kyrgyzstan) (C 1442): <http://whc.unesco.org/en/decisions/6699/> (время обращения к сайту – 2 сентября 2016 года).
- 28 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 15 января 2016 года № 1 «О праве доступа к правосудию и полномочиях Верховного Суда Республики Казахстан по пересмотру судебных актов»: <http://sud.gov.kz/rus/legislation/SAT01/79691/2016>.
 - 29 ГПК, статья 443.
 - 30 2016 год. Раздел № 2. Выполнение решений судов. Дело № 1 Постановление надзорной коллегии Верховного Суда от 27 ноября 2013 года по иску о бездействии директора Департамента Комитета государственного санитарно-эпидемиологического надзора по г.Алматы, которое выразилось в отсутствии контроля за обозначением санитарно-защитных зон специальными знаками на местности (См. дело № 9, 2012 и дело № 4, 2013): http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 31 Постановление судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда от 3 августа 2016 года. Раздел № 2. Выполнение решений судов. Дело № 1: http://esgrs.org/?page_id=11726.
 - 32 Подробнее смотрите в данном сборнике материал об исполнении этого постановления, подготовленный местными жителями: «Исполнительное производство по постановлению Верховного Суда», с.72.
 - 33 2016 год. Дело № 4 о бездействии государственного органа по контролю за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов историко-культурного наследия, а именно в отношении городища Талгар (См. дело № 11, 2015): http://esgrs.org/?page_id=11726. Подробнее смотрите в данном сборнике материал: «Городище Талгар – всемирное наследие в опасности!», с.23.
 - 34 State of conservation report the Republic of Kazakhstan “Silk Roads: the Routes Network of Chang’an-Tianshan Corridor (Kazakhstan, China, Kyrgyzstan): the Talgar, Koilyk, Karamergen, Aktobe, Kulan, Kostobe, Ornek sites and the Akyrta archaeological complex (Kazakhstan territory).” – Astana, 2017: <http://whc.unesco.org/en/list/1442/documents/>, cc.6-10.
 - 35 На проект ГЛК «Кокжайлау» уже затрачено 8 миллиардов тенге: <http://esgrs.org/wp-content/uploads/2015/12/letter7078-akimat-KJ.pdf>.
 - 36 Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 год). Ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91-III. Вступил в силу для Республики Казахстан 24 апреля 2006 года. «Статья 26. Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

НОВЕЛЛЫ НОВОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН¹

Алма Омарбекова,
адвокат,
г.Алматы, Казахстан

Каждый новый законодательный акт, в идеале, должен совершенствовать процесс регулирования общественных отношений, впитывая в себя наиболее прогрессивные для данного этапа развития теоретические разработки и достижения судебной практики.

С этих позиций, новый Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан (далее – Кодекс), введенный в действие с 1 января 2016 года, не является исключением.

Разработчики нового ГПК стремились:

- упростить гражданское судопроизводство;
- обеспечить ускорение процессуальной деятельности судов по защите и восстановлению нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- содействовать исполнению участвующими в процессе лицами процессуальных обязанностей, исходя из критериев добросовестности.

Автор данного материала дает краткий анализ новелл ГПК, уделяя особое внимание применению этих норм при разрешении экологических споров.

Новый Кодекс в целом отвечает требованиям, предъявляемым к нормативному правовому акту, призванному защищать нарушенные или оспариваемые права, свободы и законные интересы государства, физических и юридических лиц.

Вместе с тем, отдельные нормы Кодекса нуждаются в изменениях и дополнениях, а ряд норм – в серьезной корректировке или исключении.

Хотелось бы обратить внимание на основные новеллы нового ГПК.

Трехзвенная судебная система

Кодексом установлена трехзвенная судебная система, включающая суды первой, апелляционной и кассационной инстанций, взамен действовавшей четырехзвенной системы, состоящей из судов первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. При этом полномочия надзорной инстанции, по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов, будет осуществлять кассационная инстанция, представленная

специализированной судебной коллегией Верховного Суда Республики Казахстан. Таким образом, в системе областных и приравненных к ним судов кассационная судебная инстанция упразднена.

Следует отметить, что согласно Кодексу под судами первой инстанции понимаются районные суды, при этом Суд города Астаны (апелляционная инстанция) по правилам суда первой инстанции рассматривает и разрешает гражданские дела по инвестиционным спорам, кроме дел, подсудных Верховному Суду Республики Казахстан. Верховный Суд рассматривает и разрешает по правилам суда первой инстанции гражданские дела по инвестиционным спорам, стороной в которых является крупный инвестор. Как Верховный Суд, так и Суд города Астаны не являются судами первой инстанции. Таким образом, внесенные в Кодекс нормы противоречат введенной трехзвенной системе инстанций единого гражданского процесса. Законодатель счел нужным выделить инвестиционные споры в отдельную категорию. Их рассмотрение производится с соблюдением специальных процедур, отличных от применяемых для обычных гражданских дел. Более логично было бы создать в городе Астане, Алматы и других регионах республики специализированный инвестиционный суд, приравненный к районному суду.

Апелляционная инстанция

Апелляционные жалоба и протест подаются в течение одного месяца со дня вынесения решения в окончательной форме, а лицами, не участвовавшими в судебном разбирательстве, – со дня направления им копии решения.

Апелляционные жалоба и протест на решения, вынесенные районными и приравненными к ним судами, рассматриваются апелляционной судебной коллегией по гражданским и административным делам областного и приравненного к нему суда. В состав коллегии должно входить не менее трех судей.

Апелляционные жалоба и протест на решения, вынесенные районными и приравненными к ним судами в порядке упрощенного (письменного) производства, а также частная жалоба и протест на определение рассматриваются одним судьей.

Срок рассмотрения в суде апелляционной инстанции увеличился до двух месяцев (статья 415).

Суду апелляционной инстанции возвращены полномочия:

- отменять решения и направлять дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции;
- принимать дело в свое производство для рассмотрения по существу по правилам суда первой инстанции.

Добавилось основание к отмене либо изменению решения суда в апелляционном порядке:

- если в деле отсутствует протокол судебного заседания, отдельного процессуального действия, когда обязательность его ведения предусмотрена настоящим Кодексом.

Согласно новому Кодексу обязательно нужно пройти суд апелляционной инстанции. При пропуске срока для обжалования судебных актов стороны должны обратиться в суд с заявлением о восстановлении срока на обжалование.

Кассационная инстанция

По общему правилу, кассационные ходатайство и протест могут быть поданы в Верховный Суд в течение шести месяцев со дня вступления судебных актов в законную силу.

В Кодексе осталась норма о предварительном рассмотрении ходатайства. Однако вместо трех судей его будет рассматривать один судья (статья 443 ГПК).

При наличии оснований для пересмотра судебных актов судья выносит постановление о передаче ходатайства для рассмотрения его в кассационной инстанции (статья 444 ГПК).

Рассмотрение дел в кассационной инстанции производится коллегиально нечетным количеством (не менее трех) судей.

Рассмотрение дел по пересмотру постановлений суда кассационной инстанции производится в коллегиальном составе в нечетном количестве (не менее семи) судей под председательством Председателя Верховного Суда или одного из судей по его поручению.

Введен порог, при котором не подлежат пересмотру в кассационном порядке судебные акты в случае:

- несоблюдения апелляционного порядка их обжалования;
- а также связанные с имущественными интересами физических лиц при сумме иска менее двух тысяч месячных расчетных показателей (около 4 миллионов тенге) или юридических лиц при сумме иска менее тридцати тысяч месячных расчетных показателей (около 60 миллионов тенге) и некоторые иные категории судебных актов.

Доказательства

Согласно новому Кодексу все доказательства должны быть представлены сторонами и другими лицами, участвующими в деле, суду первой инстанции на стадии подготовки дела к судебному разбирательству. В исключительных случаях доказательства могут быть представлены и на стадии судебного разбирательства, а также в суд апелляционной инстанции. Но невозможность

их представления на стадии подготовки дела к судебному разбирательству должна быть обоснована лицами, их представившими.

Доказательства, не представленные суду в ходе подготовки дела к судебному разбирательству, теперь не могут быть представлены судам вышестоящих инстанций. Стороны имеют право ссылаться только на те доказательства, которые были раскрыты в ходе подготовки дела к судебному разбирательству и, в исключительных случаях, в ходе судебного разбирательства.

Насущным вопросом остается рассмотрение судом в качестве доказательства аудио- и видеозаписей, сделанных тайно. Прямого запрета на это в новом Кодексе нет. Наоборот, часть 2 статьи 65 предусматривает, что в качестве допустимых доказательств могут признаваться аудио- и видеозаписи, в том числе полученные приборами наблюдения и (или) фиксации, материалы фото- и (или) киносъемки, другие материалы на электронных цифровых и иных материальных носителях.

Государственная пошлина

Определены новые правила расчета размера государственной пошлины. Например, при подаче исков о взыскании компенсации морального вреда размер пошлины рассчитывается в зависимости от предъявленной к взысканию суммы.

Согласно части 2 статьи 109 нового ГПК суд вправе отнести все судебные расходы по делу на лицо, злоупотребляющее процессуальными правами или не выполняющее процессуальные обязанности. В частности, суд может прибегнуть к такой мере, если посчитает, что происходит затягивание судебного процесса или создаются препятствия для рассмотрения дела и принятия законного и обоснованного судебного акта. Например, если без уважительных причин доказательства представлены с нарушением установленного судом срока или не соблюдается порядок представления доказательств, установленный настоящим Кодексом.

В соответствии с частью 5 статьи 109 нового Кодекса заявление о взыскании судебных расходов может быть подано в течение одного месяца со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятием которого закончилось рассмотрение дела по существу.

Утвержден максимальный размер представительских расходов по неимущественным требованиям – не более трехсот месячных расчетных показателей.

При оставлении искового заявления без рассмотрения по основаниям, предусмотренным подпунктами 6), 8) статьи 279 настоящего Кодекса, истец возмещает ответчику судебные издержки, понесенные им в связи с ведением дела.

Если дело закончится миром в суде первой инстанции, государственная пошлина подлежит возврату в полном объеме, в кассационной инстанции – только половина уплаченной государственной пошлины.

Отменено требование в части необходимости оплаты государственной пошлины при подаче апелляционной жалобы.

Порядок извещения

В новом Кодексе четко регламентирован порядок извещения, а также описаны случаи, когда извещение стороны считается произведенным надлежащим образом. Например, судебная повестка или иное извещение, адресованные юридическому лицу, могут быть вручены не только представителю или соответствующему лицу, выполняющему управленческие функции. Ее можно вручить сотруднику охранной службы либо другому работнику вызываемого, извещаемого лица. Он должен расписаться на корешке повестки или на копии иного извещения о его получении с указанием своей должности, фамилии и инициалов.

Судебная повестка или иное извещение считаются доставленными юридическому лицу по месту его нахождения, даже если юридическое лицо отсутствует по указанному адресу. Отказ адресата от принятия судебной повестки или иного извещения не является препятствием к рассмотрению дела или совершению отдельных процессуальных действий, и лицо считается извещенным надлежащим образом. Несмотря на введение электронных форм оповещения, не был продуман механизм определения даты вручения повесток и других судебных актов. Это позволяет произвольно вести отсчет срока, предоставленного для подачи апелляционной жалобы и других документов.

Требования к форме и содержанию искового заявления

Добавились требования к форме и содержанию искового заявления. В обязательном порядке должны быть указаны:

- расчет взыскиваемых или оспариваемых денежных сумм;
- перечень прилагаемых к исковому заявлению документов.

К исковому заявлению в обязательном порядке должен быть приложен документ, подтверждающий направление ответчику или его представителю, третьим лицам копий искового заявления и приложенных к нему документов.

Подготовка дела к судебному разбирательству

Ввиду увеличения значимости стадии подготовки дела к судебному разбирательству увеличены сроки ее проведения с 7 до 15 рабочих дней со дня принятия искового заявления в производство суда. Возможно

продление этого срока в исключительных случаях дополнительно на один месяц. Отсутствие в Кодексе нормы, позволяющей принимать оперативные решения по вопросам, касающимся окружающей среды, создает препятствия для защиты прав и интересов физических и юридических лиц, которым был нанесен вред или ущерб в результате нарушения экологического законодательства.

На стадии подготовки дела к судебному разбирательству регламентированы действия суда и сторон по делу. В частности, стороны могут обмениваться письменными документами, решаются вопросы о доказательствах, о необходимости назначения экспертиз, о предъявлении встречного иска, о привлечении к участию в деле новых участников.

Урегулирование спора мирным путем

Расширены возможности урегулирования спора мирным путем, начиная с обязательных действий судьи по примирению сторон на стадии подготовки дела и в последующем на всех стадиях судопроизводства. Введены различные виды примирительных процедур: примирение, медиация, партисипативная процедура, возможность обратиться за разрешением спора в арбитраж. Подробно описан порядок заключения и исполнения мирового соглашения.

Мировое соглашение заключается в письменной форме и подписывается сторонами или их представителями при наличии у них полномочий на это. При урегулировании спора в порядке медиации медиативное соглашение заключается в письменной форме между сторонами при содействии профессиональных или непрофессиональных медиаторов. Урегулирование спора в порядке партисипативной процедуры проводится без участия судьи путем проведения переговоров между сторонами при содействии урегулированию спора адвокатами обеих сторон (статья 181 ГПК).

Прочие процессуальные нормы

Лица, участвующие в деле, и присутствующие в зале судебного заседания граждане обращаются к судье «Уважаемый суд» (часть 2 статьи 187 ГПК).

Сторонам и другим лицам, участвующим в деле, не явившимся в судебное заседание, копии решения (заочное) высылаются или выдаются не позднее трех рабочих дней со дня вынесения решения в окончательной форме.

Исполнительный документ может быть выписан в форме электронного исполнительного документа, который удостоверяется электронной цифровой подписью судьи (часть 4 статьи 241 ГПК).

При ведении аудио-, видеозаписи судебного заседания составляется краткий протокол (часть 1 статьи 281 ГПК).

При рассмотрении жалоб на действия государственных органов и государственных служащих при пропуске трехмесячного срока, если он не был восстановлен, суд выносит решение об отказе в удовлетворении заявления.

Эта норма не приемлема для дел, которые касаются экологических нарушений, так как они носят длительный и непрерывный характер. Уже неоднократно поднимался вопрос об изменении срока обжалования действия государственных органов и государственных служащих в сторону его увеличения. Кроме того, при рассмотрении подобных дел суды должны руководствоваться нормами международных конвенций.

Данный список нововведений не является исчерпывающим. Изменений достаточно много, нами выделены только основные, применяемые в судах при рассмотрении экологических дел.

Вот уже более одного года судебная система нашей страны применяет на практике новый Кодекс. За это время, без сомнения, все участники гражданского судопроизводства оценили его преимущества и достоинства. Но, вместе с тем, судебная практика выявила некоторые моменты, которые требуют своего урегулирования, так как имеют место коллизии норм права.

В частности, согласно части 2 статьи 124 Кодекса жалобы и документы, поданные по истечении процессуального срока, если не заявлено сторонами о его восстановлении, суд возвращает без рассмотрения.

Исследование фактов пропуска сроков обращения в суд и сроков исковой давности производится в предварительном судебном заседании, что закреплено в статье 172 ГПК и является законодательным новшеством.

Вместе с тем, согласно части 6 статьи 172 Кодекса при пропуске без уважительных причин срока исковой давности или срока обращения в суд судья принимает решение об отказе в иске без исследования иных фактических обстоятельств по делу. Таким образом, налицо противоречие в указанных нормах, так как срок исковой давности и срок обращения в суд – это различные понятия. Гражданским кодексом установлен общий срок исковой давности – три года. Согласно части 1 статьи 294 Кодекса: «Гражданин и юридическое лицо вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда им стало известно о нарушении прав, свобод и законных интересов». Потому последствия пропуска этих сроков должны быть разными.

Далее, в соответствии с частью 2 статьи 169 Кодекса одновременное либо в любой последовательности изменение предмета и основания

иска означает предъявление истцом нового и отказ от ранее поданного иска. Это влечет прекращение производства по делу, возбужденному по ранее поданному исковому заявлению. Одновременное либо в любой последовательности изменение предмета и основания иска допускается в случае заключения соглашения об урегулировании спора (конфликта) в порядке медиации. Медиативное соглашение должно утверждаться определением суда, в котором находится в производстве данное гражданское дело.

Указанная норма также является процессуальным новшеством. Однако на практике имеет место затруднение в ее реализации, так как в статье 277 ГПК данное основание прекращения производства по делу отсутствует. Возникает вопрос, как следует поступить суду в случае, если истец не согласен отказаться от первоначального иска.

Также на практике вызывает затруднение исчисление сроков апелляционного обжалования решения суда в связи с различным изложением норм статьи 223 и статьи 403 Кодекса с точки зрения юридической техники.

Так, согласно части 3 статьи 223 Кодекса, решение выносится немедленно после разбирательства дела. Составление мотивированного решения может быть отложено, но резолютивную часть решения суд должен огласить на заседании, на котором закончилось разбирательство дела. Согласно части 4 статьи 223 ГПК, решение в окончательной форме должно быть изготовлено в срок не позднее пяти рабочих дней после оглашения резолютивной части.

В соответствии с частью 3 статьи 403 ГПК апелляционные жалоба, протест могут быть поданы в течение одного месяца со дня вынесения решения в окончательной форме, за исключением случаев, установленных Кодексом. А лицами, не участвовавшими в судебном разбирательстве, – со дня направления им копии решения.

То есть, в данном случае момент вынесения решения и момент его изготовления в окончательной форме – это разные понятия, с одним из которых связано начало течения процессуального срока. При этом содержание и смысл резолютивной части решения окончательны с момента его вынесения и оглашения и должны быть полностью идентичными с мотивированным решением.

Такое двоякое толкование на практике приводит к произвольному исчислению сторонами срока на обжалование решения суда, который увеличен до одного месяца.

Серьезным пробелом в новом Кодексе является то, что решения международных конвенций о соблюдении Казахстаном их норм не признаны в Кодексе основаниями для пересмотра решений судебных

инстанций. То есть, они не считаются ни вновь открывшимися, ни новыми обстоятельствами, имеющими существенное значение для правильного разрешения ранее рассмотренных дел (статья 455). Это значительно снижает возможность физических и юридических лиц выступать в защиту интересов отдельных граждан, неопределенного круга лиц и государства.

Наконец, следует напомнить, что в пункте 2 статьи 1 Кодекса международные обязательства Казахстана признаны «составной частью гражданского процессуального права». Несмотря на это, практика применения нового Кодекса при рассмотрении экологических дел позволяет утверждать, что не достигнута полная совместимость его положений с нормами природоохранных конвенций. В Кодексе не учтены положения нормативного постановления Верховного Суда от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан». Это стало одной из причин принятия нового постановления от 25 ноября 2016 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства Республики Казахстан по гражданским делам», тоже регламентирующего применение международных природоохранных конвенций.

Вышеперечисленные вопросы нередко возникают в правоприменительной практике. Исключение перечисленных неясностей и коллизий необходимо для обеспечения верховенства права.

1 Новёлла – (лат. *no veil ae leges* – новые законы) юр. изменение, которое вновь изданный закон вносит в действующее законодательство. Новый словарь иностранных слов. – by EdwART, 2009.

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО ПОСТАНОВЛЕНИЮ ВЕРХОВНОГО СУДА

Любовь Гатина,
г.Алматы, Казахстан

17 октября 2012 года несколько алматинцев, при поддержке Экологического общества «Зеленое спасение» обратились в суд, защищая свои интересы и реализуя право на проживание в благоприятной среде. Несмотря на то, что Верховный Суд вынес постановление в их пользу, до момента публикации данного материала оно не было выполнено. Историю о том, как истцы добиваются исполнения решения суда, рассказывает одна из участниц событий.

На протяжении многих лет в результате бездействия и при попустительстве властей города Алматы мы живем на территории санитарных разрывов железной дороги, автомобильной трассы, в санитарно-защитных зонах (далее – СЗЗ) нескольких частных промышленных предприятий и кладбища. Наши дома расположены в непосредственной близости от производственных объектов, представляющих опасность для жизни и здоровья. С восточной стороны от домов находится комбинат по приемке, разгрузке и изготовлению изделий из цемента – основной загрязнитель окружающей среды.

Согласно заключению государственной экологической экспертизы от 27 февраля 2007 года: «Территория комбината со всех сторон, кроме западной, окружена промышленными предприятиями. С запада проходят железнодорожные пути, далее жилые дома. Ближайшие жилые дома расположены в юго-западном направлении на расстоянии 40 метров от границы участка. ... Класс санитарной опасности ... – III класс с размерами нормативной санитарно-защитной зоны 300 метров. На территории нормативной СЗЗ имеются жилые дома».

В 2011 году экологическая ситуация серьезно осложнилась в результате реконструкции и расширения улицы Бокейханова, на которой мы живем. Возросла интенсивность движения автотранспорта, а на железной дороге появились новые тяжелые тепловозы, резко вырос уровень вибрации. Это привело к появлению многочисленных трещин на стенах и фундаментах наших домов.

Обращение к акиму города о дискриминации нас по месту жительства и нарушении наших прав на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду не было услышано. Если бы власти соблюдали закон, то нас бы уже давно переселили в другой район.

В 2006 году Медеуский районный суд, а в 2009 году и Бостандыкский районный суд, признали законными все заключения государственной экологической экспертизы. Следовательно, законными были признаны и размеры санитарно-защитной зоны комбината – 300 метров. Однако государственные органы не проконтролировали организацию санитарно-защитной зоны, соблюдение ее режима, обозначение ее границ на местности специальными знаками. Санитарно-защитные зоны других предприятий также не были обозначены на местности.

В связи с этим мы обратились в Департамент Комитета государственного санитарно-эпидемиологического надзора по городу Алматы с просьбой показать нам на местности специальные знаки, обозначающие границы санитарно-защитных зон и разрывов. В случае отсутствия знаков, мы просили директора Департамента проконтролировать их установку владельцами указанных объектов. Мы напомнили ему, что согласно пункту 1 статьи 121 Земельного кодекса, санитарно-защитные зоны и разрывы устанавливаются: «В целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, транспортных и иных объектов...».

14 сентября 2012 года мы получили ответ, суть которого заключалась в том, что контроль за обозначением санитарно-защитных зон специальными знаками не входит в обязанности Департамента. Поэтому нам отказали в предоставлении информации. Такой ответ мы расценили как бездействие должностного лица и обратились в суд.

Судебная тяжба длилась больше года. 27 ноября 2013 года надзорная коллегия Верховного Суда приняла постановление, в котором признала неосуществление контроля за установлением и обозначением санитарно-защитных зон на местности бездействием руководителя Департамента. Его обязали осуществлять контроль и предоставить заявителям документы, отражающие расположение их домов и границы санитарно-защитных зон.

В постановлении отмечено, что государственные органы обязаны предоставлять своевременную, полную и достоверную информацию в соответствии с национальным законодательством и статьей 4 Орхусской конвенции.

2014 год

6 января на основании вышеуказанного постановления Верховного Суда был выписан исполнительный лист. Должником по данному делу был указан директор Департамента Комитета государственного санитарно-эпидемиологического надзора по городу Алматы.

23 января возбуждено исполнительное производство за № 02/1691, № 02/1692 на основании исполнительного документа № 2-7091/12 от 6 января 2014 года, выданного Медеуским районным судом.

25 января исполнительное производство передано судебному исполнителю К....

12 февраля подана жалоба в прокуратуру Медеуского района в связи с бездействием судебных исполнителей Администратора судов города Алматы. 15 февраля получен ответ о том, что наша жалоба направлена в Прокуратуру города Алматы. Также нам сообщили о создании специальной группы по контролю за исполнительным производством при городской прокуратуре.

12 февраля подана жалоба в Комитет по судебному администрированию при Верховном Суде на бездействие судебного исполнителя. 5 марта Комитет направил ее руководителю Департамента по исполнению судебных актов города Алматы. 18 марта получен ответ о том, что Департамент рассмотрит жалобу. В случае несогласия с ответом, нам предложили обратиться в суд.

23 апреля нами опять подана жалоба прокурору города Алматы на бездействие судебного исполнителя К... и руководителя отдела по исполнению требований неимущественного характера Департамента по исполнению. Ответ мы не получили.

23 же апреля нами подана очередная жалоба в Департамент по исполнению судебных актов. 19 мая получен ответ за подписью заместителя руководителя Департамента. В нем сообщалось, что проводится служебная проверка по факту бездействия судебного исполнителя и начальника отдела.

На наше обращение от 23 апреля на сайты Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции 25 июня предоставлен ответ за подписью заместителя руководителя Департамента. Судебному исполнителю К... поручено принять меры для исполнения постановления Верховного Суда.

Однако при ознакомлении с материалами исполнительного производства мы узнали, что оно прекращено еще 24 апреля 2014 года. Об этом нам не было известно до 25 сентября 2014 года, когда мы получили копию постановления о его прекращении. Данное постановление вынесено с рядом грубых нарушений норм материального и процессуального права:

- нет законных оснований для прекращения исполнительного производства;
- постановление надлежащим образом не утверждено;
- нас надлежащим образом не уведомили в установленный законом срок.

31 октября нами подана жалоба в Медеуский районный суд о признании действий судебного исполнителя К... незаконными и об отмене постановления о прекращении исполнительного производства от 24 апреля 2014 года.

Во время судебного разбирательства представитель Департамента по защите прав потребителей (до августа 2014 года – Департамент Комитета государственного санитарно-эпидемиологического надзора по городу Алматы), являясь должником по данному делу, настойчиво просил суд постановление судебного исполнителя оставить в силе.

На основании достоверных и достаточных доказательств, предоставленных нами, суд установил неправомерность действий судебного исполнителя. Представитель Департамента по исполнению судебных актов (далее – Департамент по исполнению), согласился с выводами суда и отозвал постановление о прекращении исполнительного производства.

3 ноября Медеуский районный суд вынес определение по делу о прекращении производства, в связи с тем, что Департамент по исполнению признал свои незаконные действия и отозвал постановление.

28 октября Департамент по исполнению отменил постановление судебного исполнителя К... о прекращении производства от 24 апреля 2014 года и вновь возбудил исполнительное производство.

19 ноября начальнику отдела Департамента по исполнению подана жалоба на бездействие судебного исполнителя К... за то, что он не выдал копию постановления о возобновлении исполнительного производства и не ответил на письменный запрос.

8 декабря руководителю Департамента по исполнению подана повторная жалоба на бездействие судебного исполнителя К..., который не ответил на нашу жалобу от 19 ноября.

23 декабря в связи с неисполнением решения суда и отсутствием ответов из Департамента по исполнению на наши жалобы от 19 ноября и 8 декабря, мы снова обратились в Прокуратуру города Алматы. 29 декабря мы получили ответ за подписью старшего помощника прокурора города Алматы. В нем говорилось, что наше обращение было отправлено в Департамент по исполнению судебных актов с указанием принять меры по исполнению судебного акта.

2015 год

3 февраля мы встретились с директором Департамента по защите прав потребителей и попросили разъяснить как он намерен выполнять постановление Верховного Суда.

3 февраля нами подано заявление судебному исполнителю об ограничении выезда ответчика за пределы Республики Казахстан.

9 февраля Медеуский районный суд санкционировал постановление судебного исполнителя о временном ограничении на выезд за пределы Казахстана директора Департамента.

27 февраля нами подано заявление судебному исполнителю с требованием взыскать с должника пени в связи с неисполнением постановления Верховного Суда в течение 61 дня.

12 марта судебный исполнитель подал представление в Медеуский районный суд о взыскании пени. 26 марта суд отказался удовлетворить представление. Суд обосновал отказ тем, что судебный исполнитель якобы

не указал срок исполнения, хотя законом об исполнительном производстве предусмотрено немедленное исполнение постановления суда.

12 мая в Департамент по защите прав потребителей нами был представлен подробный список 11 предприятий с указанием их полных наименований и адресов, в санитарно-защитных зонах и разрывах которых находятся наши дома. Мы просили предоставить картографические материалы с обозначением зон в системе глобального позиционирования.

12 июня в Департамент по исполнению нами был представлен аналогичный список.

28 июля нами поданы жалобы в Главную транспортную прокуратуру с просьбой приостановить работу железной дороги возле наших земельных участков. 7 августа мы получили ответ о том, что жалобы будут рассмотрены.

28 июля нами подана жалоба в Прокуратуру города Алматы на бездействие руководителя Департамента по защите прав потребителей.

7 августа, не дождавшись ответа из городской прокуратуры, и в связи с неисполнением постановления Верховного Суда, мы подали жалобу на бездействие Департамента по защите прав потребителей на имя Генерального прокурора. 26 августа мы получили ответ из Прокуратуры города Алматы о том, что руководитель Департамента 20 августа привлечен к административной ответственности и оштрафован.

27 октября подано заявление в Верховный Суд в связи со злостным неисполнением постановления Верховного Суда. 6 ноября Верховный Суд уведомил нас о том, что наше заявление направлено в Министерство юстиции и Генеральную прокуратуру.

24 ноября после реакции Министерства юстиции на наше заявление, судебный исполнитель К... подал представление в Районное управление внутренних дел Медеуского района (далее – Медеуский РУВД) о привлечении руководителя Департамента по защите прав потребителей к уголовной ответственности. Основание – невыполнение более шести месяцев судебного акта, вступившего в законную силу, статья 430 Уголовного кодекса. Нас официально уведомили об этом письмом за подписью исполняющего обязанности руководителя Департамента юстиции города Алматы.

С момента передачи материалов исполнительного производства в Медеуский РУВД оно фактически было остановлено. Медеуский РУВД несколько раз прекращал досудебное расследование, якобы за отсутствием в действиях руководителя Департамента состава преступления. Постановления о прекращении досудебного расследования были нами обжалованы в районную прокуратуру, которая их отменила.

В конце концов, досудебное расследование было передано в Департамент внутренних дел города Алматы (далее – ДВД). Позже,

досудебное расследование с согласия прокуратуры города опять было прекращено.

В декабре мы встречались с исполняющим обязанности руководителя Департамента по защите прав потребителей. Он пообещал, что решение суда будет исполнено не позднее января 2016 года.

2016 год

16 мая, пока дело находилось в ДВД, судебный исполнитель снова вынес постановление о прекращении исполнительного производства в связи с уходом руководителя Департамента по защите прав потребителей на пенсию. Статья 47 закона «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» не предусматривает в качестве основания для прекращения исполнительного производства выход ответчика на пенсию. Поэтому нами было подано заявление в Медеуский районный суд об отмене постановления судебного исполнителя в связи с незаконностью его действий. Суд отказал нам в удовлетворении заявления. Мы подали апелляционную жалобу в коллегии по гражданским делам Алматинского городского суда. Одновременно в Верховный Суд было подано заявление с просьбой разъяснить порядок исполнения постановления Верховного Суда от 27 ноября 2013 года.

3 августа надзорная коллегия Верховного Суда вынесла определение. В нем указано, что контроль за обозначением на местности санитарно-защитных зон возложен на руководителя Департамента по защите прав потребителей «как на должностное лицо – руководителя юридического лица». Он же обязан предоставить истцам документацию, отражающую расположение их домов и границ санитарно-защитных зон.

12 сентября на основании определения Верховного Суда от 3 августа апелляционная коллегия Алматинского городского суда отменила решение Медеуского районного суда и вынесла постановление о возобновлении исполнительного производства. Постановление судебного исполнителя К... от 16 мая 2016 года о прекращении исполнительного производства было отменено.

27 декабря судебный исполнитель вручил представителю Департамента по защите прав потребителей постановление с требованием о выполнении постановления Верховного Суда от 27 ноября 2013 года и внес Департамент в Единый реестр должников по исполнительному производству.

2017 год

24 февраля Департамент по защите прав потребителей подал в Медеуский районный суд заявление об обжаловании действий судебного исполнителя К... Департамент просил прекратить исполнительное производство якобы в связи с тем, что он выполнил все требования истцов.

4 апреля судья Медеуского районного суда отказал в удовлетворении заявления, указав, что для прекращения исполнительного производства нет оснований.

3 мая Департамент подал апелляционную жалобу в коллегия по гражданским делам Алматинского городского суда.

Наша история является наглядным примером того, насколько трудно добиться выполнения положительного решения даже Верховного Суда.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОДЕКС. 10 ЛЕТ ПРОТИВОРЕЧИЙ И НЕЭФФЕКТИВНОСТИ

Валерий Крылов,
лесовод,
г.Алматы, Казахстан

Сергей Куратов,
Экологическое общество «Зеленое спасение»,
г.Алматы, Казахстан

Десять лет назад в январе 2007 года был принят Экологический кодекс Республики Казахстан. На его разработке настаивали чиновники от природы. «Экологический кодекс – это свод законов, в котором будут отражены все моменты, связанные с вопросами охраны окружающей среды», – пояснял вице-министр охраны окружающей среды. Планировалось реформировать экологическое законодательство, сблизить с экологическими нормами Европейского сообщества и международно-правовыми стандартами¹.

При таких серьезных намерениях следовало очень тщательно проработать все аспекты экологического права, в том числе международного. И подобная работа должна была занять весьма длительный срок. Следовало принять во внимание и то, что в 1997 году экологическое законодательство уже подвергалось реформированию и были приняты неплохие законы, практическое внедрение которых фактически только началось.

Но, увы! Проект Экологического кодекса был внесен на рассмотрение Мажилиса Парламента в соответствии с постановлением Правительства от 21 июня 2006 года № 567². Уже 23 июня проект поступил в Мажилис. И через полгода его приняли! Приняли наспех, главное – отрапортовали вовремя. В результате он оказался очередным недоработанным нормативным правовым актом, который лишь создал дымовую завесу, прикрывающую правовой хаос, царящий в сфере охраны окружающей среды.

Однако в победных реляциях, звучащих в первые годы после принятия кодекса, утверждалось обратное. «Экологический кодекс Республики Казахстан, принятый 9 января 2007 года, вносит существенные изменения в принятую в Казахстане систему охраны окружающей среды. На смену административно-командным подходам, прежней системе нормирования, приоритету штрафных санкций должны прийти эффективные экономические рычаги, являющиеся мощным фактором регулирования хозяйственной деятельности по использованию и охране природных ресурсов, профилактика экологических правонарушений,

стимулирование внедрения новых технологий. Экологический кодекс определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение и восстановление окружающей среды, биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности страны»³.

Даже шесть лет спустя, когда стали очевидны недоработки и противоречия этого нормативного правового акта, официальная точка зрения не изменилась. В Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» говорится: «Для противодействия неблагоприятным последствиям ускоренного экономического роста 9 января 2007 года Правительство Казахстана приняло новый Экологический кодекс, который регулирует все аспекты процессов, влияющих на окружающую среду, в частности, выбросы газов и других загрязняющих веществ в атмосферу, содержит общие нормы, используемые для контроля и регулирования промышленных выбросов в Казахстане»⁴.

Разумеется, кодекс не смог отразить «все моменты, связанные с вопросами охраны окружающей среды». «Эффективные экономические рычаги, являющиеся мощным фактором регулирования хозяйственной деятельности по использованию и охране природных ресурсов», так и не появились на свет. А государственная экологическая политика за 25 лет существования независимого Казахстана даже не была разработана. Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы, на которую тоже возлагали большие надежды, была без лишнего шума упразднена в 2009 году⁵. Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» наметила пути улучшения экологической ситуации, посредством решения некоторых, лишь наиболее острых экономических проблем.

Поспешная некачественная подготовка Экологического кодекса стала главной причиной того, что за 10 лет существования он 52 раза подвергался изменениям и дополнениям. То есть, в среднем более 5 раз в год. И первое изменение было внесено уже через шесть месяцев 27 июля 2007 года⁶. А дальше – больше. Наиболее важные статьи, касающиеся полномочий правительства, функций органов исполнительной власти, оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы, доступа к информации подверглись серьезным изменениям. Некоторые «новшества» буквально парализовали деятельность центральных уполномоченных органов по охране природы.

В 2008 году «улучшения» коснулись статьи 48, регламентирующей разделение полномочий при проведении государственной экологической экспертизы. Теперь, кроме самых сложных видов экологической

экспертизы I категории, все остальные ее виды переданы местным исполнительным органам. Они располагают весьма обширными полномочиями, одновременно выступая в качестве заказчиков проектов, исполнителей экологической экспертизы и ведомства, утверждающего проекты. Дело дошло до того, что подразделения акиматов⁷ проводят экологические экспертизы на территории национальных парков, имеющих республиканское подчинение!

Между прочим, о том, кто и как проводит экологическую экспертизу для объектов, попадающих под действие международных конвенций, в кодексе не говорится ни слова. Судя по действиям чиновников акиматов, они считают, что это входит в их полномочия. Названные поправки способствовали чрезмерному ослаблению уполномоченного органа по охране окружающей среды, распылению его функций и передаче их в руки местных исполнительных органов.

Уже в 2009 году авторы Четвертого национального доклада Республики Казахстан о биологическом разнообразии предупреждали: «Отсутствие четкого разделения полномочий между государственными органами приводит к созданию патовых ситуаций в ряде случаев, связанных с исполнением природопользователями предписаний различных ведомств»⁸.

В 2011 году очередными поправками был ликвидирован пункт 13 статьи 17 Экологического кодекса, в котором говорилось, что уполномоченный орган в области охраны окружающей среды «осуществляет контроль за деятельностью местных исполнительных органов по проведению государственной экологической экспертизы с правом отзыва и аннулирования» ее в случае нарушения экологического законодательства.

Возникает правомерный вопрос: как может уполномоченный орган проводить единую государственную политику в области охраны окружающей среды, что является его обязанностью, если у него отбирают контролирующие функции? Очевидно, что главная цель вышеназванных поправок – устранить препятствие, которое сковывает «инициативы» местных исполнительных органов, развязать им руки.

30 мая 2013 года Указом Президента Республики Казахстан № 577 была утверждена Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике». А в 2014 году после многочисленных преобразований уполномоченный орган по охране окружающей среды – Министерство охраны окружающей среды и водных ресурсов – был ликвидирован. В свете перехода к экологически дружественной экономике этот шаг необъясним. На сегодняшний день функции природоохранного министерства распределены между десятками ведомств во главе с Министерством энергетики, которому по наследству перешли основные полномочия ликвидированного ведомства.

В этом же году из пункта 1 статьи 47 «Объекты государственной экологической экспертизы» убирают подпункт 2, который предусматривал, что «обязательной государственной экологической экспертизе подлежат ... проекты государственных, отраслевых и региональных программ с сопровождающими их материалами оценки воздействия на окружающую среду»⁹.

Таким образом, из объектов экологической экспертизы были исключены крупные дорогостоящие проекты, оказывающие существенное воздействие на окружающую среду и здоровье населения. Авторов поправок не смутило, что это противоречит нормам статьи 7 Орхусской конвенции и препятствует ее реализации, отстраняя общественность от процесса принятия решений. Не смутило и то, что возникли противоречия с пунктом 9 статьи 13 и пунктом 10 статьи 14 Экологического кодекса. Согласно им, физические лица и общественные объединения имеют право «участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой».

В 2015 году из Экологического кодекса исключили статью 167, в 4 пункте которой говорилось, что отказ в предоставлении информации, предоставление неполной или недостоверной информации могут быть обжалованы, в том числе и в суде. Статью убрали без всяких объяснений одновременно с принятием закона «О доступе к информации». Правда, в последнем появилась аналогичная статья 18. Но зачем же надо было в очередной раз выхолащивать Экологический кодекс?

В 2016 году «ветер перемен» дошел и до общественных слушаний. В Экологический кодекс была введена статья 57-2. В ней перечисляются проекты, которые должны обсуждаться на слушаниях.

Статья 57-2 противоречит пункту 1 статьи 36 и подпункту 14 пункта 1 статьи 41 Экологического кодекса. Согласно пункту 1 статьи 57-2 слушания проводятся по проектам. Согласно пункту 1 статьи 36, «оценка воздействия на окружающую среду является обязательной для любых видов хозяйственной и иной деятельности», то есть и для подготовки проектов. В состав документации оценки воздействия, согласно подпункту 14 пункта 1 статьи 41 должны входить «материалы по учету общественного мнения, оформленные протоколами и содержащие выводы по результатам общественного обсуждения экологических аспектов планируемой деятельности». Как теперь должны работать проектировщики? И как учитывать общественное мнение на самой ранней стадии?

Оценка воздействия на окружающую среду предусматривает учет более широкого диапазона факторов влияния. В пункте 1 статьи 39 Экологического кодекса указывается, какие виды воздействий следует учитывать: прямое, косвенное, кумулятивное. Но после внесенных поправок о них, видимо, следует забыть. Главное – проекты!

Опираясь на подобные «новшества» в Экологическом кодексе, 21 июня 2016 года Министерство энергетики внесло поправки и в «Правила проведения общественных слушаний»¹⁰. Особенно «выдающимся» изобретением являются «общественные слушания в форме опроса», описанные во втором параграфе Правил. Теперь общественные слушания можно свести к полной формальности.

Среди немногих статей Экологического кодекса, которые остались нетронутыми или почти нетронутыми ураганом поправок, имеются две статьи: о правах и обязанностях физических лиц (статья 13) и общественных объединений (статья 14). В статью 13 за десять лет добавили одно слово «запрось» (очень существенная поправка)! А чтобы включить в пункт 1 статьи 14 новый подпункт 1-1), основанный на положении Орхусской конвенции, потребовалось почти десять лет!¹¹ Эта поправка закрепила в Экологическом кодексе право общественных объединений обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе неопределенного круга лиц. Но ради справедливости надо отметить, что отсутствие этой поправки не мешало неправительственным организациям обращаться в суды. И старый и новый Гражданский процессуальный кодекс предусматривают права граждан и юридических лиц «обратиться в суд с заявлением о защите нарушенных или оспариваемых законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц»¹².

Подтвердив, что общественность имеет достаточно широкие права, наши законодатели не пошли дальше и не создали механизмы их реализации. В частности, в названных статьях Экологического кодекса признано право общественности «участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан». Вот только неясно, каков этот порядок? «Правила проведения общественных слушаний» регламентируют только организационную сторону участия общественности, лишь выявляют ее мнение. Но они не дают ответа на главный вопрос: а как учитывается мнение общественности в процессе принятия решений? Печальный опыт последних лет показывает, что мнение общественности практически игнорируется.

Наконец, очень показательны, что в Экологическом кодексе нет статей, которые определяют полномочия президента и парламентариев в сфере охраны природы. Хотя в Мажилисе Парламента есть Комитет по вопросам экологии и природопользованию, а в Сенате Парламента – Комитет по аграрным вопросам, природопользованию и развитию сельских территорий.

Как видно из вышеприведенных фактов, скорость манипуляций с Экологическим кодексом – просто космическая. А как быть

проектировщикам, бизнесменам и рядовым казахстанцам, на которых проводится этот правовой эксперимент?

Десять лет спустя после принятия Экологического кодекса мы вновь и вновь говорим о застарелых нерешенных проблемах: загрязнении воздуха, вырубке деревьев, точечной застройке, загрязнении рек, несанкционированных свалках, несоблюдении режима санитарно-защитных зон промышленных предприятий, нарушении режима особо охраняемых природных территорий, игнорировании мнения общественности, сокрытии экологической информации, предоставлении ложных сведений государственными органами и так далее.

В стране как не было, так и нет экологической политики. Поэтому экологическое законодательство меняется в зависимости от appetites природопользователей и, иногда, под давлением международных институтов, авторитет которых не позволяет полностью игнорировать их требования.

Можно еще много говорить о недостатках Экологического кодекса, но боимся, что это займет не один десяток страниц. А для описания произвольных трактовок и нарушений его норм потребуются тысячи листов. Поэтому подведем краткий итог.

Экологический кодекс не оправдал возложенных на него надежд. Средняя «продолжительность жизни» таких законов в нашей стране 7-10 лет. И если тенденция подготовки законов «на коленке» на потребу заказчиков-природопользователей сохранится, то Экологический кодекс уже «дышит на ладан». Только вот не придет ли ему на смену еще более противоречивый и менее эффективный правовой акт?

- 1 Экологический кодекс планируется принять в IV квартале 2006 года: <http://www.zakon.kz/70071-jekologicheskijj-kodeks-planiruetsja.html> (время обращения к сайту – 9 января 2017).
- 2 Параграф-WWW: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30052363#pos=11;-270&sdoc_params=text%3D%25d0%25ad%25d0%25ba%25d0%25be%25d0%25bb%25d0%25be%25d0%25b3%25d0%25b8%25d1%2587%25d0%25b5%25d1%2581%25d0%25ba%25d0%25b8%25d0%25b9%2520%25d0%25ba%25d0%25be%25d0%25b4%25d0%25b5%25d0%25ba%25d1%2581%2520%25d0%25b4%25d0%25be%25d1%2581%25d1%258c%25d0%25b5%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D30052363%26spos%3D1%26tSynonym%3D1%26tShort%3D1%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0 (время обращения к сайту – 9 января 2017).
- 3 Четвертый национальный доклад Республики Казахстан о биологическом разнообразии. Министерство охраны окружающей среды. – Астана, 2009, сс.37-38: <https://www.cbd.int/doc/world/kz/kz-nr-04-ru.pdf>.
- 4 Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике». Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года № 577.
- 5 Одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года № 1241. Утратила силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2011 года № 47.
- 6 Даты внесения изменений и дополнений в Экологический кодекс смотрите на сайте

- Параграф-WWW: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593&show_di=1.
- 7 Акимат – местный орган исполнительной власти.
 - 8 Четвертый национальный доклад Республики Казахстан о биологическом разнообразии. Министерство охраны окружающей среды. – Астана, 2009, с.39: <https://www.cbd.int/doc/world/kz/kz-ng-04-ru.pdf>.
 - 9 Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Системой государственного планирования Республики Казахстан» от 3 июля 2013 года № 124-V, статья 1, пункт 5.
 - 10 Правила проведения общественных слушаний (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21 июня 2016 года): http://adilet.zan.kz/rus/docs/V070004687_#z6.
 - 11 Статья дополнена подпунктом 1-1) в соответствии с Законом РК от 8 апреля 2016 года № 491-V.
 - 12 Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18 апреля 2017 года), статья 8, пункт 2. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 года, статья 8, пункт 1.

ДОСТУП ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ.

На примере деятельности Экологического общества «Зеленое спасение»

Светлана Спатарь,
Экологическое общество
«Зеленое спасение»,
г.Алматы, Казахстан

Правовые основы доступа к экологической информации

Право граждан на доступ к экологической информации закреплено национальным законодательством: Конституцией, Экологическим кодексом, законом «О доступе к информации» и другими нормативными правовыми актами (далее – НПА). А также – международными договорами, например, Орхусской конвенцией.

Статья 20 Конституции гласит: «Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом»¹.

В соответствии со статьей 159 Экологического кодекса, «экологическая информация включает в себя сведения и данные о:

- 1) состоянии окружающей среды и ее объектов;
- 2) факторах воздействия на окружающую среду, в том числе о ее загрязнении;
- 3) программных, административных и иных мерах, оказывающих или способных оказать воздействие на окружающую среду;
- 4) экологических нормативах и экологических требованиях к хозяйственной и иной деятельности;
- 5) планируемых и реализуемых мероприятиях по охране окружающей среды и их финансировании;
- 6) деятельности, оказывающей или способной оказать воздействие на окружающую среду, процессе принятия решения и результатах инспекторских экологических проверок по ней, в том числе рассмотренные при этом расчеты, анализы и иные сведения, касающиеся окружающей среды;
- 7) воздействию состояния окружающей среды на здоровье, безопасность и условия проживания населения, объекты культуры, здания и сооружения»².

В статье 163 Экологического кодекса указывается, что «экологическая информация является общедоступной», «доступ к отдельным

сведениям и данным, составляющим общедоступную экологическую информацию, осуществляется путем их предоставления по запросам физических и юридических лиц, распространения в средствах массовой информации, в специальных изданиях, размещения в Интернете, а также с применением иных общедоступных информационно-коммуникационных средств».

В соответствии со статьями 13 и 14 Экологического кодекса физические лица и общественные объединения имеют право получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию.

Процедура доступа к информации определена законом «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» 2007 года. В статье 8 указаны сроки рассмотрения обращений: «Обращение физического и (или) юридического лица, для рассмотрения которого не требуется получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается в течение пятнадцати календарных дней».

В 2015 году был принят закон «О доступе к информации»³, в статье 6 которого указано, что доступ к экологической информации, к сведениям о санитарно-эпидемиологической обстановке **не ограничивается**.

Доступ к информации в Казахстане также регулируется законами «О государственных услугах», «О средствах массовой информации», «Об информатизации» и другими.

Интернет-ресурсы

Справедливости ради стоит отметить, что интернет-ресурсы, где размещена экологическая информация, становится больше. В последние годы практически все нормативные правовые акты Казахстана можно найти в Интернете:

- Информационно-правовая система нормативных правовых актов «Адилет» (<http://adilet.zan.kz/rus>);
- интернет-портал открытых НПА «Электронное правительство» (<https://legalacts.egov.kz/>);
- интернет-порталы министерств, ведомств, акиматов и других государственных органов.

На интернет-портале «Электронное правительство» с 2016 года стали публиковать проекты НПА для публичного, в том числе онлайн, обсуждения (<https://legalacts.egov.kz/application/list/1/1301/1>).

У общественности увеличились возможности для отправки запросов. Их по-прежнему можно отправлять по почте или сдать в канцелярию. Другой метод – «электронное обращение» на блог-платформы первых

руководителей государственных органов, через веб-портал «Электронное правительство» (<https://egov.kz>).

Многие государственные органы открыли свои страницы в социальных сетях – Facebook, Instagram.

Письменные запросы – это наиболее длительный, но пока самый надежный способ получения экологической информации. Письменные ответы, в случае возникновения споров или конфликтных ситуаций, являются документами, которые можно предъявить даже в суде. Однако нужно учитывать, что информация часто бывает неполной и некачественной.

Темы запросов

Основная тематика запросов Экологического общества «Зеленое спасение» (далее – ЭО) касается:

- состояния окружающей среды в населенных пунктах (атмосферного воздуха, водных ресурсов, почв и зеленых насаждений);
- состояния здоровья и экологической безопасности людей;
- воздействия промышленных предприятий на окружающую среду;
- состояния особо охраняемых природных территорий;
- реализации проектов, в том числе непосредственно влияющих на особо охраняемые природные территории;
- разъяснения природоохранного законодательства;
- нарушений природоохранного законодательства;
- действий государственных органов по решению тех или иных экологических проблем;
- участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды и др.

В соответствии с Орхусской конвенцией вся эта информация должна быть доступной!

Статистика запросов на получение экологической информации

В среднем в год организация направляет более сотни запросов в государственные органы. В таблице представлены данные по количеству запросов Экологического общества «Зеленое спасение» и ответов на них за последние 4 года (смотрите таблицу №1).

Проанализировав ответы на запросы нашей организации за 2 года (2015 и 2016), можно назвать организации, которые чаще всего не отвечают на запросы общественности. На первом месте находится Республиканское государственное предприятие «Казгидромет», а второе и третье разделили «стражи порядка» – Специализированная природоохранная прокуратура города Алматы и Департамент внутренних дел города Алматы (смотрите таблицу №2).

Таблица №1

Год	Количество писем	Получены ответы	Не получены ответы	Количество ответов, в которых была предоставлена некачественная, неполная информация
2013	136	99	37	71
%	100	73	27	72
2014	189	126	63	75
%	100	67	33	60
2015	252	166	86	80
%	100	66	34	48
2016	125	85	40	46
%	100	68	32	54

Таблица №2

№	Государственные органы, в которые направлялись запросы (темы запросов)	% запросов ЭО, на которые не были предоставлены ответы
1	«Казгидромет» (запросы о качестве окружающей среды в городе Алматы)	80
2	Специализированная природоохранная прокуратура города Алматы (экологические правонарушения)	80
3	Департамент внутренних дел города Алматы (экологические правонарушения)	58
4	Иле-Алатауский государственный национальный природный парк (состояние экосистем национального парка и правонарушения на его территории)	49
5	Комитет экологического регулирования, контроля и государственной инспекции в нефтегазовом комплексе Министерства энергетики (экологическое законодательство)	33
6	Комитет лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства (о деятельности национальных парков)	26
7	Акимат города Алматы (экологическая обстановка в городе)	25

Отдельно нужно отметить, что часто не отвечают на наши запросы депутаты Сената и Мажилиса Парламента и Маслихата города Алматы. Как правило, игнорируют запросы общественности представители частного бизнеса, причем как малого, так и крупного. Статья 164 Экологического кодекса обязывает предоставлять экологическую информацию не только государственные органы, но и другие организации.

Еще одной проблемой является плохой доступ к полной и оперативной информации об экологической обстановке в населенных пунктах Казахстана. Геопортал станций контроля качества атмосферы «Казгидромет», на котором должна публиковаться оперативная информация, работает не всегда корректно (<http://atmosphera.kz/>). Данные с большинства пунктов некоторых городов, где ведутся наблюдения, в том числе Астаны, отсутствуют.

В тех случаях, когда чиновники отказывались предоставить информацию или вовсе не отвечали на письма, «Зеленое спасение» вынуждено было обращаться в суд.

С более подробной информацией о судебной практике организации можно ознакомиться в материале «Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», опубликованном в данном Вестнике.

Выводы

Опираясь на опыт «Зеленого спасения», можно сделать следующие выводы.

1. Государственные чиновники порой произвольно трактуют положения национального законодательства, например, понятие «конфиденциальная информация».

2. Интернет-ресурсы государственных органов не всегда располагают информацией, достаточной для принятия решений, поэтому общественности приходится готовить большое количество запросов.

3. Ответы государственных органов часто не содержат исчерпывающей информации, что вынуждает направлять дополнительные запросы.

4. Обращения в судебные органы иногда позволяют получить информацию, но не гарантируют ее полноту и качество. Из-за обращения в суды процесс получения информации затягивается, что мешает оперативному принятию решений и затрудняет деятельность организации.

В 2015 году специальный докладчик ООН по правам человека Баскут Тунчак после официального визита сделал вывод о необходимости улучшения доступа к информации в Казахстане, который актуален до сих пор: «Информация является важнейшим условием в гарантировании многочисленных прав человека и основанием для применения какого-либо метода по регулированию опасных веществ и отходов. Существует

необходимость в обеспечении свободного, активного и значимого гражданского участия, чтобы понять серьезность влияния опасных веществ на права человека, а также и реализовать право на эффективное средство правовой защиты. На мой взгляд, в Казахстане наблюдается систематическая и распространенная нехватка информации о загрязнении окружающей среды, что представляет угрозу для прав человека, в частности, для права на здоровье, а также отсутствие общего доступа к информации, которая позволила бы населению обеспечить защиту своих прав»⁴.

-
- 1 Конституция Республики Казахстан: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>.
 - 2 Экологический кодекс Республики Казахстан: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212>.
 - 3 Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 года № 401-V ЗПК: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>.
 - 4 Отчет по окончании поездки Баскута Тунчака, Специального докладчика ООН по правам человека в контексте регулирования опасных веществ и отходов, Республика Казахстан 26 марта – 8 апреля 2015 года: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15803&LangID=R>.

КАК СОХРАНИТЬ НАСЛЕДИЕ ПРОШЛОГО?

Валерий Крылов,
лесовод,
г.Алматы, Казахстан

Последнюю ступень невежества представляет собой человек, который, глядя на растение или животное, вопрошает: «А что с них толку?».

*Олдо Леопольд, американский писатель,
эколог, защитник окружающей среды*

Проходя по улицам Алматы и посещая старые городские парки, замечаешь множество крупных пней и усыхающих деревьев. Невольно задумываешься – почему на наших глазах так быстро редуют и приобретают унылый вид парки и уличные зеленые насаждения, созданные когда-то предками для нашего же блага. Почему любой бизнесмен перед своим «владением» первым делом вырубает деревья, открывая для обзора его фасад, и устраивает стоянку для автомобилей? Задумывается ли он, какой вред наносит природе и жителям города? Почему городские власти не обращают внимания на это безобразие? Почему мы, неблагодарные, так относимся к наследию прошлого?! Невольно начинаешь искать ответ на эти вопросы.

Все это хорошо прослеживается на примере рощи Баума, созданной для нас предками.

На месте ныне существующей рощи первые деревья и кустарники высадили в 1868 году, т.е. спустя всего 14 лет после основания укрепления Верное (1854 год). Губернатор Г.А.Колпаковский лично следил за посадками. В 1877 году заведовать рощей стал областной лесничий, ученый-лесовод Эдуард Оттонович Баум. В 1892 году он попросил официально отвести участок земли под рощу, которая в разное время именовалась Алферовской, Верненской, Казенной, Казачьей, Разбойничьей. «Участок, занятый рощей, выделен в 1899 году с нанесением на плане и постановкою знаков». Площадь участка составляла 152 десятины (около 166 га)¹. Баум перепланировал старые посадки, разбив территорию сетью прямых аллей на квадраты (кварталы). Состав насаждений был облагорожен путем интродукции более ценных пород – дуба, ясеня, липы. Саженцы и семена завозились из европейской части и Сибири, но большая часть насаждений была представлена местными древесными породами – вязом и карагачем.

Одновременно производилось и озеленение городских улиц. В правилах застройки нового города уже в 1867 году было указано: «Возле каждого дома, отступая на один сажень, предполагается сажать деревья вдоль

улицы в два ряда с каждой ее стороны, шириной в две сажени, которая должна служить тротуаром для прохожих»². Высаживались и ценные породы – дуб, липа, береза, сосна, и плодовые деревья, часть которых сохранилась до сих пор.

Эти успехи отметил посетивший Верный в 1876 году известный ботаник А.Регель: «Город украшен повсюду разнообразными древесными насаждениями, даже в беспрестанно вырастающих новых городских частях»³.

С начала 1900-х годов в Семиречье ежегодно весной отмечался «Праздник древонасаждений», на котором бесплатно раздавался посадочный материал. Например, в 1902 году в этот день добровольцами вдоль Малой Алматинки было высажено более полутора тысяч саженцев разных древесных пород, последние экземпляры которых, вероятно, исчезли в недавнем прошлом. Роща, созданная при непосредственном участии Э.О.Баума и названная в его честь, сейчас представляет печальное зрелище.

Что же произошло с рощей за относительно недолгий период ее существования? Почему она оказалась в таком плачевном состоянии?

В первой трети двадцатого века роща существовала как лесопарк с ограниченным воздействием внешних факторов на растительность. Роща являлась самым крупным залесённым участком Алматы. Огромный зеленый массив раскинулся на 3,5 километра в длину при ширине в отдельных местах почти до километра. Постепенно, с развитием городской инфраструктуры отрицательное воздействие внешних факторов на рощу стало нарастать. В 30-ые годы прошлого столетия рощу с восточной стороны потеснила железнодорожная ветка, проложенная к станции Алматы-2.

В 1950–60-х годах в связи с развитием проспекта Сейфуллина в северном направлении стало возрастать антропогенное воздействие и на западную сторону рощи.

Еще большее отрицательное воздействие на состояние насаждений оказала прокладка в 80-х годах прошлого века Большого алматинского канала. При этом самая южная часть рощи была отсечена каналом, часть деревьев была снесена при строительстве. Таким образом, площадь рощи сократилась до 130 гектаров. Но самое главное – при строительстве канала была нарушена существовавшая ранее оросительная система.

Частичное разрушение рынков привело к изменению уровня грунтовых вод, что резко ухудшило режим водообеспечения насаждений. В одних местах стало наблюдаться заболачивание, а в других – недостаток влаги. Из-за таких изменений стали гибнуть сотни деревьев, в том числе дубов и других ценных пород. Потеряла свой некогда привлекательный вид

прекраснейшая дубовая аллея, являвшаяся эталоном развития этой ценной и долговечной породы.

Площадь рощи стала меньше по сравнению с далекими годами девятнадцатого столетия, когда численность населения Верного была всего несколько тысяч человек. Сегодня в Алматы проживает более 1,5 миллиона. 800 тысяч автомобилей ежедневно отравляют атмосферу вредными выбросами и потребляют огромное количество кислорода. Его содержание в атмосфере города значительно снизилось. Одной из причин стала вырубка деревьев и в городе, и в пригородах, включая горные леса, являющиеся, по меткому определению, «легкими города». Люди вырастили рощу, чтобы создать благоприятные условия для горожан. А сегодня мы наблюдаем, как гибнет это замечательное творение природы и рук человеческих.

Роща Баума до 2001 года находилась в ведении акимата города. Именно поэтому в 2000 году, вопреки требованиям действующего закона «Об особо охраняемых природных территориях», было предложено придать роще статус особо охраняемой территории местного значения – ландшафтный парк «Роща Баума». Разработали естественно-научное и технико-экономическое обоснования. В соответствии с решением акимата от 14 марта 2000 года № 249 проектирование и организационные работы были поручены ГКП «Алматыэкологострой».

Далее ситуация еще более усложнилась в связи с тем, что «Роща Баума» в соответствии с постановлением Правительства от 27 июня 2001 года № 877 «О государственных природных заказниках и государственных памятниках природы республиканского значения» была включена в **«Перечень государственных памятников природы республиканского значения»**. Общественность города не была привлечена к обсуждению этого решения.

В Генеральном плане города Алматы, утвержденном постановлением Правительства от 19 декабря 2002 года № 1330, отмечается, что «к территориям природного комплекса относятся: лесные и **лесопарковые массивы (роща Баума)**».

Следует отметить, что в соответствии с действовавшим тогда законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 15 июля 1997 года № 162 **государственным памятником природы считалась** «особо охраняемая природная территория с заповедным режимом, предназначенная для сохранения в естественном состоянии отдельных объектов государственного природно-заповедного фонда» (статья 43, пункт 1).

В статье 45 этого же закона был определен режим ее использования:

«1. Запрещается всякая деятельность, нарушающая естественное состояние и сохранность государственных памятников природы.

2. Государственные памятники природы могут использоваться в установленном порядке в научных, культурно-просветительных и учебных целях».

В соответствии с пунктом 1 статьи 35 на территории памятников природы устанавливался заповедный режим, при котором кроме ограничений, указанных выше, запрещалось **«пребывание граждан без специального разрешения и вне отведенных мест для посещения»**. Но ведь всем было известно, что рощу ежедневно посещали сотни и тысячи людей, там работали различные аттракционы. Об этом сообщалось и в многочисленных публикациях в прессе и в интернете.

Так возникло неразрешимое противоречие: **как можно было при сложившемся на протяжении десятилетий режиме использования рощи объявлять ее памятником природы? В такой ситуации принятое решение в принципе не могло быть выполнено.**

Объявив рощу памятником природы, **чиновники сами стали нарушать требования закона**. ГКП «Алматыэкологострой» заключает с РГП «Казгипролесхоз» договор от 30 апреля 2003 года о разработке «Рабочего проекта реконструкции лесных насаждений «Рощи Баума». А как же заповедный режим?

Исполнитель проекта в самом начале изыскательских работ обратил внимание ГКП «Алматыэкологострой» на то, что осуществляемая с 2000 года вырубка старых деревьев (по 400 штук в год), противоречит вновь установленному статусу «Рощи Баума». В проекте было отмечено: «На техническом совещании 30 мая 2003 года ... было решено: «Обратиться в Правительство РК (в установленном порядке) с ходатайством об изменении статуса «Рощи Баума» с целью получения разрешения на проведение мероприятий по реконструкции перестойных насаждений». Далее говорилось: «Автор проекта вынужден констатировать, что на момент завершения проектно-изыскательских работ никаких изменений по статусу «Рощи Баума» не произошло».

Неудовлетворительное состояние лесонасаждений в роще, о чем неоднократно сообщалось в прессе и в интернете, подтвердилось при проведении изыскательских работ, осуществленных в соответствии с упомянутым договором. При детальном обследовании участка рощи площадью 43 гектара, с которого планировалось начать реконструкцию, было установлено малоудовлетворительное, а местами неудовлетворительное состояние насаждений. В результате инвентаризации было учтено 7636 деревьев. Из них 5787 деревьев, достигших стадии естественного старения, нуждающихся в рубке и замене на молодые.

Процесс интенсивного отмирания большого количества деревьев объясняется не только естественным старением, но и подгниванием

корневой системы в результате подтопления загрязненными сбросными водами или недостатком влаги в других местах. Естественного равноценного возобновления насаждений не наблюдалось.

Разработанный проект реконструкции участка рощи не был реализован в связи с тем, что он противоречил, установленному природоохранному режиму на данной территории. Изменением правового статуса рощи никто заниматься не стал.

В 2008 году в соответствии с приказом Комитета лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства от 21 апреля 2008 года № 107 «Роща Баума» была передана в состав Иле-Алатауского государственного национального природного парка (далее – Иле-Алатауский ГНПП).

Для осуществления деятельности на этой территории, которая с учетом заповедного режима фактически сводилась к охране, было выделено финансирование и штатные единицы. Но ограничить посещение рощи населением администрации парка не удалось. За многие десятилетия роща превратилась в излюбленное место отдыха горожан.

Учитывая неудовлетворительное состояние рощи и необходимость выполнять возложенные на него обязанности, руководство Иле-Алатауского ГНПП обратилось за разъяснениями в вышестоящую организацию. Комитет лесного и охотничьего хозяйства направил парку ответ 8 января 2009 года № 25-02-09-29/29 настолько «глубокомысленного» содержания, что отдельные фрагменты его требуют цитирования:

«Согласно постановлению Правительства Республики Казахстан от 10.11.06 г. № 1074 «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий республиканского значения» государственный памятник природы «Роща Баума» является особо охраняемой природной территорией.

Изменение его правового статуса Комитет считает нецелесообразным.

Во-первых, в Комитете, видимо, забыли о постановлении Правительства от 27 июня 2001 года № 877, которым «Роща Баума» была включена в «Перечень государственных памятников природы республиканского значения». Во-вторых, ответа на главный вопрос, как работать администрации национального парка при установленном статусе рощи, не последовало.

Вместо этого Комитет кратко изложил содержание статей 29 и 30 закона «Об особо охраняемых природных территориях» 2006 года. В них говорится об охране, защите и восстановлении государственного природно-заповедного фонда в целом, **а не конкретно памятников природы с заповедным режимом.**

Далее в письме указывается:

«Комитетом на 2009-2011 годы запланирована разработка проекта восстановления и сохранения памятника природы «Роща Баума».

До утверждения проекта мероприятия по содержанию памятника природы должны осуществляться в пределах выделенных бюджетных и собственных средств национального парка по согласованию с Комитетом».

«Хороший» совет дал уполномоченный орган! Если будешь выполнять его поручения, то нарушишь закон. Если не исполнишь предписания руководства – будешь наказан соответствующим образом. Выбор не велик, а страдают природа и люди.

В декабре 2015 года, в публикации Алексея Азарова⁴ «Наследие Эдуарда Баума в Алматы», появились сведения о дальнейшем этапе развития «бумажной» реконструкции рощи.

В 2009 году Комитет лесного и охотничьего хозяйства, которому подчинены все национальные парки, «провел тендер на проект восстановления и реконструкции рощи Баума. Его выиграла фирма «Центр дистанционного зондирования и геоинформационных систем «Терра». В 2009–2011 годах этой компанией разработан генеральный план развития инфраструктуры государственного памятника природы республиканского значения «Роща Баума».

Представитель «Терры» Татьяна Утяшева в интервью для радио «Азаттык» рассказала о том, что была осуществлена инвентаризация и комплексная оценка современного экологического состояния рощи. Специалисты пришли к выводу, «что в результате естественного старения и отсутствия в течение продолжительного времени уходных, лесозащитных и лесовосстановительных работ древесно-кустарниковые насаждения рощи в настоящее время достигли аварийного состояния и представляют угрозу для постоянно возрастающего числа посетителей. Авторы проекта подчеркнули, что в случае его нереализации погибнет уникальная экосистема рощи...

Проект рассчитан на 14 лет. Согласно проекту, вырубке подлежит 80 процентов имеющихся насаждений (12537,52 кубометров), так как они либо поражены вредителями, либо являются великовозрастными. Предусматривалась посадка 17 типов ландшафтных групп, аллей из 7122 деревьев и кустарников, а также множество других работ по очистке, благоустройству территории рощи. На момент, когда разработка проекта была завершена (2011 год), стоимость его реализации составляла чуть больше одного миллиарда 110 миллионов тенге». По проекту планировалось очистить речку Мойку, протекающую по роще, и облагородить берега натуральным декоративным камнем. Два года эта работа проводилась акиматом.

Вопрос о том, кто должен управлять рощей, обсуждается уже не один год. Роща Баума находится в ведении Аксайского филиала Иле-Алатауского национального парка. Но денег на реализацию проектов парку **не выделяли, поэтому он занимался только охраной рощи.** При бывшем акиме Алматы рощу хотели вернуть в коммунальную собственность, и новый аким Б.Байбек подтвердил это намерение. Но в 2016 году этого не произошло.

Автор Skyfall – блог-платформы Yvision, публикующий много критических статей о состоянии зеленого фонда Алматы, на просьбу репортера радио «Азаттык» прокомментировать ситуацию, ответил: «Изначально, до распада Союза (Советского Союза) площадь рощи была 140 га, но к 2006 (году) осталось 130. Так и дальше бы территория уменьшалась, но спасло, что вывели из комсобственности (коммунальной собственности) и внесли в ООПТ (особо охраняемую природную территорию) ... Сегодня в СМИ сообщают, что рощу нужно вернуть в комсобственность, но если это сделают, то для рощи будет гораздо хуже»⁵.

В появившейся в мае 2016 года публикации Майи Тенизбаевой «Роща Баума должна стать местом активного отдыха горожан – аким Турксибского района Алматы»⁶ сообщается, что на правительственном уровне ведутся переговоры о передаче рощи из ведения Комитета лесного хозяйства на баланс города Алматы.

«Сегодня на заседании общественного совета аким Турксибского района Алматы Владимир Устюгов сообщил, что в ближайший год, возможно, роща Баума перейдет под контроль города. А пока роща находится в ведении Минсельхоза, район не имеет права заниматься благоустройством территории ...

У нас связаны руки, мы не можем проводить вырубку мертвых деревьев, заниматься уборкой сухостоя. Но мы помогаем убирать территорию и наводить внешний порядок. Выделяем технику. В апреле провели субботник с участием акима города Алматы. Наводили порядок и посадили деревья, поэтому не считаю, что там совсем всё плохо. Единственное, роща Баума должна перейти городу. Этот вопрос давно поднят».

Из приведенных публикаций видно, что разработка заведомо невыполнимых проектов по реконструкции рощи продолжается. Но заповедный режим, установленный для нее законом, не позволяет их осуществить. Да и абсурдно на территории памятника природы «Роща Баума» вырубать 80% насаждений.

Все хотят получить рощу под свое управление, не решая главной проблемы – уточнения ее статуса. Планируют осуществить ее реконструкцию,

сделать «зоной активного отдыха для горожан, ... создать в ней детские и спортивные площадки. Даже место для животных можно отвести»⁷.

Следует отметить, что в роще и в настоящее время, невзирая на ее неудовлетворительное состояние, обитают дикие животные.

При установленном заповедном режиме данной территории предложения о реконструкции и размещении на ее территории «места для животных» явно противозаконны.

Тем более несостоятельны предложения о передаче объекта в коммунальную собственность, так как в соответствии с пунктом 6 статьи 14 закона «Об особо охраняемых природных территориях» перевод особо охраняемых природных территорий из категории «республиканского значения» в категорию «местного значения» не допускается.

На вопросы, с которых начинается этот материал, уже давно были найдены ответы. Такое отношение к нашим «зеленым друзьям», с которым мы сталкиваемся сейчас, еще в первой половине девятнадцатого века имело место и в Европе, и в Северной Америке! А сейчас, мы лишь повторяем чужие ошибки.

Как же передовым странам удалось изменить ситуацию?

Во-первых, путем разработки и применения действенного законодательства. Нам также необходимо привести природоохранное законодательство страны в соответствие с требованиями международных конвенций, ратифицированных Республикой Казахстан, разработать государственную политику в области охраны и развития особо охраняемых природных территорий⁸.

В понятийном аппарате Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия имеется определение «культурный ландшафт». Это объект культурного наследия, представляющий собой «совместные творения человека и природы», обозначенные в статье 1 Конвенции. Такой статус вполне подойдет и Центральному парку культуры и отдыха, и Парку имени 28 гвардейцев-панфиловцев г.Алматы. Казахстан ратифицировал указанную Конвенцию 23 года назад, в 1994 году!

Во-вторых, с каждым годом все очевиднее становится растущее экологическое невежество рядовых граждан, бизнесменов и чиновников. Пример с «Рощей Баума» и с законом «Об особо охраняемых природных территориях» хорошее тому подтверждение. В борьбе с этим явлением успех достигается не только правовыми мерами: штрафами, взысканиями, запретами. Необходимо прекратить пустые разговоры об экологическом образовании и просвещении. Пора принимать самые действенные меры для их внедрения во всех учебных и культурно-просветительных учреждениях. Именно по этому пути и идут передовые государства.

Остается только надеяться, что законодатели примут решение, позволяющее сохранить и воссоздать насаждения, созданные нашими предками на благо будущих поколений, а жители города смогут достойно пользоваться этим благом.

- 1 Парки и скверы города Алматы 1868-1916 гг. Сборник архивных материалов и документов. – Алматы, 2005, сс.78-79.
- 2 Лухтанов А.Г. Город Верный и Семиреченская область. – Алматы, 2014, с.223.
- 3 Там же.
- 4 А.Азаров. Наследие Эдуарда Баума в Алматы: <http://rus.azattyq.org/a/baum-rosha-almaty/27454704.html>
(время обращения к сайту – 24 апреля 2017).
- 5 Там же.
- 6 М.Тенизбаева. Роща Баума должна стать местом активного отдыха горожан – аким Турксибского района Алматы: <https://informburo.kz/novosti/roshcha-bauma-dolzhnastat-mestom-aktivnogo-otdyha-gorozhan-akim-turksibskogo-rayona-almaty.html> (время обращения к сайту – 24 апреля 2017).
- 7 Там же.
- 8 Учитывая, что со второй половины 2016 года в Мажилисе Парламента Республики Казахстан идет обсуждение проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам растительного и животного мира», в том числе и в закон «Об особо охраняемых природных территориях», Экологическое общество «Зеленое спасение» подготовило замечания и предложения к этим нормативным правовым актам.
Полный текст замечаний смотрите на сайте Экологического общества «Зеленое спасение» в материале «Чем плох закон, и почему он не защищает национальные парки?»: <http://esgrs.org/?p=13769>. Также смотрите фото-видеоприложение к замечаниям – слайд-фильм «Национальные парки в опасности»: <https://www.youtube.com/watch?v=4dnpuoTjy4>.
26 октября 2016 года эти замечания были направлены Президенту, в Парламент, премьер-министру, министру сельского хозяйства и в Комитет лесного хозяйства и животного мира.

ЧЕМ ПЛОХ ЗАКОН, И ПОЧЕМУ ОН НЕ ЗАЩИЩАЕТ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ?

Валерий Крылов,
лесовод,
г.Алматы, Казахстан

Сергей Куратов
Экологическое общество «Зеленое спасение»,
г.Алматы, Казахстан.

Поддержание экологического баланса путем организации особо охраняемых территорий различного типа и сепартология¹ как наука, исследующая и оптимизирующая эти процессы, превращаются в социально-экономически значимый инструмент выживания человечества.

*Н.Реймерс, советский зоолог, эколог,
один из главных участников
становления заповедного дела в СССР*

Начнем с того, что наше государство, которое провозгласило переход к «зеленой экономике», не имеет ни экологической политики, ни политики сохранения биологического разнообразия, ни политики рационального использования водных ресурсов, ни политики развития туризма. Зато имеет амбиции, не имеющие границ.

При этом экологическое законодательство не содержит ясных и строгих правовых установок, и его безобразно соблюдают. Исполнительные органы власти капитулируют перед «влиятельными» природопользователями; суды заглядывают в рот исполнительным органам. Как результат – природная среда основательно загрязнена и разрушена.

Доморощенные рыночные фундаменталисты пророчат нашествие миллионных полчищ туристов, которые нагрянут в наши города и села, принося вожделенные миллиардные прибыли. Наступит расцвет рыночной экономики, воплотится «казахстанская мечта». Увы, прожектеры забывают о том, что рынок – это, прежде всего, четкие законы, которые не только пишут, но и соблюдают.

В нашем государстве слово «закон» не любят, не переваривают словосочетание «соблюдение законов». На первом месте менталитет. И

если менталитет противоречит закону, то закон не соблюдают или меняют. Частота изменения законов прямо пропорциональна скорости ментальных трансформаций у «влиятельных» природопользователей и обратно пропорциональна величине прибыли. Упала прибыль, жди изменений, которые должны компенсировать ее падение!

Не составляет исключения и закон «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – ООПТ). Он является досадным препятствием на пути коммерческого освоения последних нетронутых природных ресурсов: горных лесов, долин рек, берегов озер, ценных видов животных и растений. И это при крайне низкой лесистости и маловодности страны!

Так как полностью игнорировать закон пока не удастся, то используется метод внесения поправок и дополнений в существующее законодательство. За десятилетний период существования закона об ООПТ его подправляли 16 раз! В июне 2016 года в Мажилис Парламента Республики Казахстан поступил очередной проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам растительного и животного мира». Целью проекта является дальнейшее «улучшение» законодательства, в том числе и закона «Об особо охраняемых природных территориях». И в данном случае на классический вопрос: «Кому это выгодно?» есть абсолютно ясный ответ. Тому, кто получает прибыль от освоения (читай разрушения) оставшихся нетронутых уголков природы.

Кому принадлежат национальные парки?

Как известно для организации любой деятельности необходима земля. Кому же она принадлежит в национальных парках? На первый взгляд, вопрос кажется абсурдным. Ведь в законе четко указано, что «земли особо охраняемых природных территорий, а также земельные участки иных категорий земель, занятые объектами государственного природно-заповедного фонда, находятся в государственной собственности и не подлежат отчуждению»². Далее подчеркивается, что «изъятие земель особо охраняемых природных территорий не допускается». Заповедники и национальные парки являются ООПТ республиканского значения³, собственником которых является правительство⁴, а управление поручено Комитету лесного хозяйства и животного мира (далее – Комитет)⁵.

Но это на первый взгляд! В пункте 2 статьи 23 говорится, что «перевод земель особо охраняемых природных территорий (в иные категории земель – прим. автора) не допускается, за исключением случаев перевода в земли запаса для строительства и функционирования объектов туризма...» и прочего. То есть, из категории самых ценных земель участки национального парка можно перевести в менее ценные, у которых даже

нет собственника⁶. А раз нет собственника, их можно приватизировать по решению местных исполнительных органов! Но это противоречит другой статье закона об ООПТ, согласно которой «перевод особо охраняемых природных территорий из категории «республиканского значения» в категорию «местного значения» не допускается»⁷.

Прекрасная иллюстрация к известному афоризму: «Если нельзя, но очень хочется, то можно!» Правда, в законе делается оговорка. Не все участки можно переводить, а только те, на которых установлен режим ограниченной хозяйственной деятельности⁸. Но об этом – ниже.

Так кому же все-таки принадлежат земли национальных парков?

Арендная приватизация

Наиболее простой формой приватизации земель национальных парков является аренда. Правда, специалисты Комитета готовы поклясться на Экологическом кодексе, что аренда не предусмотрена законом об ООПТ, и приводят при этом «железный» аргумент: «Вы ничего не понимаете!». Понятия «аренда» в законе действительно нет. Точнее, оно было, но после очередного «улучшения» закона в 2012 году его заменили термином краткосрочное и долгосрочное «пользование»⁹.

Чтобы прояснить этот вопрос, обратимся к Земельному кодексу. В пунктах 1 и 2 статьи 35 говорится: «1. Земельный участок может быть предоставлен гражданам и юридическим лицам на праве временного возмездного землепользования (аренды) или на праве временного безвозмездного землепользования. 2. ...Право временного возмездного землепользования (аренды) может быть краткосрочным (до 5 лет) и долгосрочным (от 5 до 49 лет)»¹⁰. Итак – возмездное землепользование и есть аренда. Поэтому неуклюжая замена в законе об ООПТ понятия «аренда» на «пользование» не меняет сути заключаемой сделки.

Официально предоставление земли в аренду-пользование осуществляется для организации туристской и рекреационной деятельности физическими и юридическими лицами, при наличии у них лицензии на туроператорскую деятельность, к примеру, на 49 лет¹¹. В этом случае используется прием, известный еще со времен Ходжи Насреддина. За 49 лет или земли парка окончательно разворуют, или законы поменяют. А пока аренда действует, арендатор – фактический частный собственник!

Так кому принадлежат земли национальных парков?

Памятники дворцовой архитектуры в национальных парках

Земли берутся в аренду-пользование, разумеется, не для любования цветочками или бабочками. Арендаторы ведут себя словно «оккупанты». Национальные парки обрастают заборами, свалками, парковками,

шашлычными... Словно грибы растут дворцы и шикарные коттеджи. Невольно возникает вопрос, неужели арендаторы так любят туристов и сооружают эти «шедевры» дворцовой архитектуры, только чтобы переманить клиентов у конкурентов?

При ближайшем рассмотрении становится ясно, что туристы тут ни при чем. Дворцы строят для личных целей. Видимо, эти арендаторы и являются инициаторами поправок в закон об ООПТ, разрешающих аренду и строительство в национальных парках. Для официального оправдания «дворцового движения» его отцы-основатели ввели в закон специальную статью 46-1 «Строительство объектов на участках государственных национальных природных парков, предоставленных в пользование для осуществления туристской и рекреационной деятельности». В статью подпустили правового тумана, чтобы прикрыть вуалью законности и общественной выгоды откровенные корыстные интересы застройщиков. Сухим юридическим языком утверждается, что строительство на участках национальных парков планируется производить на основании разрешения уполномоченного органа (какая синекура!) и по проектной документации, разработанной в соответствии с эскизом, согласованным с ним.

После окончания срока аренды ее можно продлить. Физические и юридические лица обязаны только обеспечивать сохранность объектов государственного природно-заповедного фонда и охранять окружающую среду.

А последний пункт статьи 46-1 закона об ООПТ звучит почти как лозунг Великой французской революции: «Демонтаж и удаление объектов строительства с участков (в случае если срок аренды закончился, и она не продлена – прим. автора) должны осуществляться физическими и юридическими лицами». Мир паркам, война дворцам! Как будет реализоваться это требование закона? Ведь дворцы строят не для того, чтобы их сносили. Налицо еще одна правовая туманность.

Ситуация усугубляется еще и тем, что из-за некачественного строительства некоторые «дворцы» разваливаются сами по себе, «украшая» национальные парки далеко не живописными руинами. Их творцы-арендаторы не торопятся осуществлять демонтаж и удаление развалин. Не спешат обеспечивать сохранность объектов государственного природно-заповедного фонда и охранять окружающую среду. Видимо ждут, когда закончится 49-летний период!

Ограниченная хозяйственная деятельность с неограниченными последствиями

Другим изобретением наших законотворцев является понятие «ограниченная хозяйственная деятельность» на территориях национальных парков, которое раскрывается в статье 47 закона об ООПТ. Разумеется, что

обслуживание туристов и природоохранные мероприятия уже являются хозяйственной деятельностью и она необходима. Но давайте пристальнее посмотрим на особенности понимания этого термина авторами закона.

В рамках ограниченной хозяйственной деятельности разрешено многое, очень многое! Побочное лесное пользование, ограниченная пастьба скота (200, 1000, 10000 голов?), мараловодство, сенокошение, любительский сбор грибов, плодов и ягод, проведение санитарных рубок, рубок ухода (за исключением проходных рубок), переработка полученной при этом древесины, кочевое пчеловодство с использованием передвижных ульев. К этому надо прибавить сооружение водоводов, гидроэлектростанций, канатных дорог, линий электропередачи (включая высоковольтные), парковок, шлагбаумов. Ну, а где столько «свобод», там и масса нарушений. То строительство в заповедных зонах национальных парков, то застройка берегов рек таким образом, что посетители не могут подойти к воде на протяжении километров, то автогонки по руслу горных рек, то полеты на частных вертолетах над Алматинским заповедником, то раскаты хард-рока над Долиной замков в Чарынском каньоне...

По состоянию на 2012 год 51,9% земель Иле-Алатауского национального парка были переведены в зону ограниченной хозяйственной деятельности¹² и могут быть сданы в аренду. Впору переименовывать ее в зону неограниченной хозяйственной деятельности. Иными словами, более половины территории национального парка может быть потеряно для подавляющего большинства диких животных. Вот вам и ограниченная деятельность! Намного ли лучше обстоят дела в других национальных парках?

Естественно возникает вопрос, а зачем тогда эти территории включались в состав особо охраняемых территорий? Чтобы застроить, уничтожив природно-заповедный фонд, или для охраны владельцев строений? Или для престижных показателей?

Конвенции, которые мы попираем!

Международные договоры у нас не жалуют так же, как и национальное законодательство. От чиновников нередко можно услышать: «Что вы все про договоры, да про конвенции?» В первые годы независимости их подписывали, видимо, не задумываясь о том, что международные обязательства придется выполнять, а не только по «заграницам» с миссиями ездить.

В пункте 4 статьи 2 закона об ООПТ указано, что «если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора». Но этим «применение» международного права и ограничивается, несмотря на то, что его

приоритет установлен и Конституцией Республики Казахстан (статья 4, пункт 3), Экологическим кодексом (статья 2, пункт 2), Лесным кодексом (статья 1, пункт 3), Гражданским процессуальным кодексом (статья 2, пункт 3) и другими законами.

Какие же требования международного права не учтены в законе об ООПТ? В нем вообще не оговаривается статус ООПТ, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, Список водно-болотных угодий международного значения и других территорий, на которые распространяется действие международных соглашений, ратифицированных Республикой Казахстан¹³. А это значит, что все вышеперечисленные метаморфозы с землей национальных парков могут случиться и в пределах ООПТ, внесенных, например, в Список всемирного наследия. А почему бы не арендовать на 49 лет кусочек национального парка, включенного в Список и не открыть ресторан с поэтическим названием «Всемирное наследие»? Звучит!

В Иле-Алатауском национальном парке, внесенном в предварительный перечень объектов Республики Казахстан, которые планируется номинировать в Список всемирного наследия¹⁴, аренда уже стала нормой! А не станет ли она непреодолимым препятствием для включения парка в Список всемирного наследия? Иными словами наши «влиятельные» природопользователи предпочитают получать прибыль здесь и сейчас, но не инвестировать в какой-то мифический объект всемирного наследия.

В законе об ООПТ не учтен и отечественный правовой опыт. С 1992 года (!) в стране действует закон «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия»¹⁵. Памятники истории и культуры в целях эффективной организации учета и охраны разделены на три категории: международного, республиканского и местного значения. К памятникам международного значения относятся объекты, в частности, включенные в Список всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО. Почему в течение более двадцати лет не использован этот опыт?!

В законе об ООПТ не применены и положения Конвенции о биологическом разнообразии. В частности, оставлено без внимания то, что «основным условием сохранения биологического разнообразия является сохранение **in-situ** (на месте – прим. автора) экосистем и **естественных мест обитания, поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественных условиях**»¹⁶. Эти пробелы в законе создают благодатную почву для удивительных инициатив наших «влиятельных» природопользователей. Например, кому-то приглянулась земелька, на которой произрастают краснокнижные виды растений. Их, в лучшем случае, предлагают пересаживать в «резервации». И не важно, что при этом будут разрушены естественные экологические системы. Всегда

найдутся ученые, готовые дать «научное» обоснование откровенному нарушению законов.

О сохранении мест обитания краснокнижных растений упоминается лишь в статье 339 Уголовного, в которой говорится: «Незаконные добывание, приобретение, хранение, сбыт, ввоз, вывоз, пересылка, перевозка или уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений или животных, их частей или дериватов, ... а равно уничтожение мест их обитания наказываются». Ну, хоть здесь не забыли!

Зато, какую богатую почву создают вышеперечисленные черные дыры в законе для всевозможных спекуляций на тему о развитии экологического туризма!

Спасительная «энергия бездействия»

Почему же при подобной правовой анархии национальные парки еще не исчезли в Казахстане? Потому, что разбитые дороги, разрушенные мосты, размытые тропы, отсутствие карт и указателей на местности, незаконные захваты земель, вездесущие шлагбаумы, как это ни парадоксально, иногда приносят пользу.

Как тут не вспомнить опыт жителей города Глупова¹⁷. Ведь именно они впервые в истории применили «энергию бездействия». В нашем случае «энергии действия» «влиятельных» природопользователей, чиновники «с большой находчивостью противопоставили энергию бездействия». Энергия действия пока еще берет верх, потому что природопользователи научились «приручать» чиновников.

Но тенденция набирает силу. Некоторые ущелья, в которых в советское время процветал массовый туризм, теперь совершенно забыты и заброшены. Согласно компетентному мнению ученых, в них даже вернулись снежные барсы.

Что необходимо изменить в законе?

«Эффективная защита окружающей среды требует ясных и строгих правовых установок»¹⁸. Эта прописная истина, неугодная нашим «влиятельным» природопользователям и коррумпированным чиновникам, дает исчерпывающий ответ на поставленный вопрос. Руководствуясь логикой свиньи под дубом¹⁹, они думают только о том, что хочется им кушать. Экологические, социально-экономические, научные, культурные выгоды, получаемые обществом от наличия нетронутых природных территорий, их не интересуют.

Ради получения сиюминутных прибылей и были внесены в закон об ООПТ сотни поправок. А будет ли работать такой закон? Их это тоже не волнует, это неважно. Важно, что их интересы учтены.

Можно привести еще множество подтверждений несоответствия закона об ООПТ требованиям международного и национального законодательства. В современном виде закон об ООПТ, скорее, является памятником беззакония, разрушения ООПТ и государственной системы защиты природы.

Чтобы реально улучшить ситуацию, нужны существенные изменения законодательства с учетом требований международного права, а не правовой макиаж.

Необходимо разработать государственную политику в области охраны и развития ООПТ в соответствии с природоохранными конвенциями. Придать ей статус нормативного правового акта, обязательного для исполнения всеми государственными органами, другими юридическими и физическими лицами.

Ввести в закон положения об особом статусе ООПТ и других территорий, на которые распространяется действие международных соглашений, ратифицированных Республикой Казахстан. Например, объектов, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО или Список водно-болотных угодий международного значения.

Разработать положение о защите экосистем, естественных мест обитания и сохранении жизнеспособных видов в естественных условиях.

Необходимо вывести за границы ООПТ республиканского значения всех сторонних земельных собственников, запретить аренду земельных участков²⁰.

И главное. Само понятие «национальные парки» подразумевает не только то, что они принадлежат нации, но и то, что широкие круги общественности имеют право и должны участвовать в их создании, управлении, охране и использовании на благо живущих и будущих поколений, а не ради прибылей кучки «влиятельных» природопользователей.

1 Сепортология – научная дисциплина, исследующая закономерности и способы поддержания экологического равновесия в условиях преобразованной и условно-естественной природы.

2 Закон «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017 г.), ст.23, п.1.

3 Там же, ст.14, п.1.

4 Там же, ст.7, п.2. «К компетенции Правительства Республики Казахстан относятся: ... 2) право владения, пользования и распоряжения особо охраняемыми природными территориями и объектами государственного природно-заповедного фонда республиканского значения».

5 Положение о Комитете лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан. Утверждено приказом Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 5 июня 2015 года № 18-5/520. Ст.2, п.14, пп.40. Комитет «осуществляет руководство особо охраняемыми природными территориями,

- находящимися в его ведении, обеспечение проведения их охраны, защиты и восстановления, а также научных исследований».
- 6 Земельный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.), ст.137, п.1: «Землями запаса являются все земли, не предоставленные в собственность или землепользование, находящиеся в ведении районных исполнительных органов».
- 7 Закон «Об особо охраняемых природных территориях», пп.2, п.6, ст.14.
- 8 Там же, п.2, ст.23.
- 9 Там же, ст.46.
- 10 Термин «аренда» применяется в Земельном кодексе 76 раз.
- 11 Там же.
- 12 Проект. Корректировка технико-экономического обоснования Иле-Алатауского государственного национального природного парка в части функционального зонирования и генерального плана развития инфраструктуры. – Алматы, 2013, с.8. «В соответствии с вышеназванным проектом 2012 года соотношение площадей функциональных зон в Иле-Алатауском ГНПП общей площадью 199 673,5 га выглядит следующим образом:
- Зона заповедного режима (режим охраны заповедный) – 57 786 га (28,94 %);
 - Зона экологической стабилизации (режим охраны заповедный с некоторыми допущениями по научной деятельности и рекреации) – 23 280 га (11,7%);
 - Зона туристской и рекреационной деятельности (режим охраны заказной) – 14 991 га (7,5 %);
 - Зона ограниченной хозяйственной деятельности (режим охраны заказной) – 103 616,5 га (51,9%).
- Таким образом, заповедным режимом охраны на территории парка в настоящее время охвачено 80 601,5 га или 40,4% от общей площади территории парка».
- 13 Закон «Об особо охраняемых природных территориях», ст.14.
- 14 World Heritage Convention: <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1681>, (время обращения к сайту – 25 июля 2017).
- 15 Закон «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.05.2017 г.).
- 16 Конвенция о биологическом разнообразии: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-ru.pdf>.
Не учтены положения статьи 8 «Сохранение in-situ».
«Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно:
...
d) содействует защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях; ...
f) принимает меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействует восстановлению находящихся в опасности видов, в частности, посредством разработки и осуществления планов и других стратегий рационального использования».
- 17 Салтыков-Щедрин М.Е. История одного города.
- 18 Джон Гелбрейт. Экономические теории и цели общества. – М., 1979, с.361.
- 19 Крылов И.А. Свинья под дубом (басня).
- 20 Полный текст замечаний к закону «Об особо охраняемых природных территориях» см. здесь: <http://esgrs.org/wp-content/uploads/2016/12/2016.10.20-%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8E-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B1-%D0%9E%D0%9E%D0%9F%D0%A2-004-%D1%81-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BA.pdf>.

УДК 502/504

ББК 20.1

К 11

**К Шестому совещанию сторон Орхусской конвенции.
Приложение к Вестнику «Зеленое спасение»**

Редакторы: Валерий Крылов, Сергей Куратов, Наталия Медведева
Корректор: Раиса Аросланова

К11 К Шестому совещанию сторон Орхусской конвенции. Приложение к Вестнику «Зеленое спасение». – Алматы, 2017. – 109 с.

ISBN 978-601-06-4614-8

Предлагаем вашему вниманию сборник «К Шестому совещанию сторон Орхусской конвенции». Данное издание освещает выполнение страной международных экологических конвенций, состояние национального природоохранного законодательства и его практическое применение. Надеемся, что сборник будет интересен широкому кругу читателей.

Подписанные статьи выражают мнение авторов, которое может не совпадать с точкой зрения редакции.

Электронная версия сборника размещена на сайте организации: www.esgrs.org. При перепечатке материалов обязательна ссылка на издание Экологического общества «Зеленое спасение» с указанием автора.

УДК 502/504

ББК 20.1

Издатель: Экологическое общество «Зеленое спасение».

Республика Казахстан, 050000, г.Алматы, ул.Шагабурдинова, д.58, кв.28.

Электронная почта: gsalmaty@gmail.com.

Сайт: www.esgrs.org.

ISBN 978-601-06-4614-8

© Экологическое общество «Зеленое спасение», 2017

© Дизайн: Елена Панюкова, 2017

© Дизайн и верстка: Ирина Курьянова, 2017

© Фото на внешней и внутренней сторонах обложки: Равиль Насыров, 2017

© Фото на страницах разделов: Наталия Медведева, 2017

Сдано в набор 9.09.17. Подписано к печати 14.09.17.

Тираж: 150 экземпляров.

Отпечатано в типографии: ТОО «DELUXE Printery».

ДЛЯ ЗАПИСЕЙ



www.esgrs.org

*Экологическое общество «Зеленое спасение»
призывает к сотрудничеству ради Земли!*



Экологическое общество «Зеленое спасение»



Республика Казахстан, А05К0Н4,
г.Алматы, ул.Шагабутдинова, д.58, кв.28
Телефон: +7 (727) 2536256
Электронная почта: gsalmaty@gmail.com
Сайт: <http://esgrs.org/>