



Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Комитет по вопросам соблюдения

Сорок второе совещание

Женева, 24–27 сентября 2013 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению
АССС/С/2010/59 относительно соблюдения
Конвенции Казахстаном**

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения
28 марта 2013 года**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–11	3
II. Резюме фактов, материалов и проблем	12–37	4
A. Нормативно-правовая база	12–20	4
B. Факты	21–28	8
C. Вопросы существа	29–38	10
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	39–64	12
A. Рамки рассмотрения Комитетом	40–42	12
B. Общие соображения по применению статьи 6	43–47	12
C. Уведомление общественности (пункт 2 статьи 6)	48–52	13

D.	Представление информации общественности (пункт 6 статьи 6) ...	53–54	14
E.	Процедуры участия общественности – представление замечаний (пункт 7 статьи 6)	55–59	14
F.	Надлежащий учет результатов участия общественности (пункт 8 статьи 6)	60–62	15
G.	Незамедлительное информирование о принятии окончательного решения (пункт 9 статьи 6)	63–64	16
IV.	Выводы и рекомендации	65–70	17
A.	Основные выводы в отношении несоблюдения	66–69	17
B.	Рекомендации	70	17

I. Введение

1. 13 марта 2011 года казахское общественное объединение "Национальный аналитических информационный ресурс" (автор сообщения) представило Комитету по вопросам соблюдения сообщение в соответствии с Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение о возможном несоблюдении Казахстаном своих обязательств по пунктам 7, 8 и 9 статьи 6 Конвенции.
2. В сообщении утверждается, что, ограничив возможности общественности участвовать в принятии решений и высказывать свое мнение в отношении проведения государственной экологической экспертизы по проекту "Реконструкция автодороги Юг–Запад: международный транзитный коридор Западная Европа – Западный Китай" (проект "Транспортный коридор") в Южно-Казахстанской области, который финансируется, в частности, Международным банком реконструкции и развития (МБРР), соответствующая Сторона не выполнила требования, содержащиеся в пунктах 7, 8 и 9 статьи 6 Конвенции.
3. На своем тридцать втором совещании (11–14 апреля 2011 года) Комитет в предварительном порядке принял решение о приемлемости сообщения.
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции сообщение было препровождено соответствующей Стороне 13 мая 2011 года. В этот же день автору сообщения был направлен ряд вопросов с просьбой представить уточнения и дополнительную информацию по некоторым моментам, затронутым в сообщении.
5. На своем тридцать четвертом совещании (20–23 сентября 2011 года) Комитет постановил обсудить содержание сообщения на своем тридцать пятом совещании (13–16 декабря 2011 года).
6. Автор сообщения представил ответы на вопросы Комитета 11 октября 2011 года. Соответствующая Сторона представила ответы на утверждения, содержащиеся в сообщении, 12 октября 2011 года.
7. Комитет обсудил сообщение на своем тридцать пятом совещании с участием представителей автора сообщения. Комитет подтвердил приемлемость сообщения и выразил обеспокоенность по поводу решения соответствующей Стороны не участвовать в обсуждении сообщения. На том же совещании Комитет согласовал перечень вопросов, которые будут направлены Сторонам.
8. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили ответы на вопросы Комитета соответственно 28 и 29 февраля 2012 года.
9. Комитет подготовил проект выводов на своем тридцать девятом совещании (11–14 декабря 2012 года), и в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был затем препровожден для представления замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения 19 февраля 2013 года. Им было предложено представить замечания до 19 марта 2013 года.
10. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили замечания соответственно 6 и 20 марта 2013 года.
11. На своем сороковом совещании (25–28 марта 2013 года) Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсе-

сионного документа своего сорок второго совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Резюме фактов, материалов и проблем¹

A. Нормативно-правовая база

Общественные ассоциации

12. Права и обязанности общественных ассоциаций в Казахстане в сфере защиты окружающей среды определены в положениях Экологического кодекса (Закон № 212–III от 9 января 2007 года с внесенными изменениями 27 июля 2007 года)². Согласно этому Закону общественные ассоциации имеют право участвовать в процессах принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в установленном законодательством порядке, а также получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию (статья 14 Экологического кодекса).

Обзор процедур доступа к информации

13. Отказ в предоставлении, непредоставление, предоставление неполной или недостоверной экологической информации, а также неправомерное отнесение общедоступной экологической информации к информации с ограниченным доступом (Экологический кодекс, статья 167, пункт 4) могут быть обжалованы представителями общественности в вышестоящий государственный орган или в суд.

Нормативно-правовая база контроля за застройкой

14. Система контроля за застройкой в Казахстане построена по схеме, применяемой во многих странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В соответствии с этой схемой процедуры принятия решений включают оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС), ответственность за осуществление которой возлагается на инициатора проекта, и государственную экологическую экспертизу, выполняемую компетентным органом. Процедура ОВОС начинается с подачи инициатором проекта заявки на осуществление проекта, после чего он заказывает подготовку документации по ОВОС, включая организацию участия общественности, и завершается представлением инициатором проекта окончательного отчета по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), включая отчет об участии общественности, компетентным органам, отвечающим за проведение экологической экспертизы. Компетентный орган рассматривает проектную документацию, включая отчет по ОВОС, и выдает свое заключение по результатам экспертизы, которая вместе с разрешением на строительство представляет собой решение разрешительного характера. На заключитель-

¹ В настоящем разделе кратко описаны лишь основные факты, материалы и проблемы, которые относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

² Сообщение и другие документы, представленные соответствующими Сторонами, имеются на специальной веб-странице для сообщений на веб-сайте Комитета (<http://www.unesc.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/59TableKZ.html>). Ссылки на национальное законодательство в настоящем документе опираются на информацию, содержащуюся в этих документах.

ном этапе роль решения, разрешающего или не разрешающего реализацию проекта, выполняют выводы экологической экспертизы, при этом позитивное заключение экспертизы является обязательным условием одобрения банками и другими финансовыми учреждениями выделения финансирования на хозяйственную или иную деятельность (см. также пункт 4 статьи 51 Экологического кодекса).

Положения об участии общественности

15. Процедура участия общественности в процессе проведения оценки воздействия на окружающую среду регулируется Инструкцией № 204–П Министерства охраны окружающей среды от 28 июня 2007 года по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации (Инструкция по проведению ОВОС 2007 года)³. В частности, в разделе 8 (пункты 51 и 58–61) предусмотрено следующее⁴:

51. При разработке материалов ОВОС к предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, осуществляется учет общественного мнения.

...

58. Должен выполняться следующий порядок учета общественного мнения:

Начиная с даты объявления об организации учета общественного мнения по проекту ОВОС заказчик (разработчик) обеспечивает доступ представителя общественности к проекту отчета по ОВОС, прием и регистрацию замечаний и предложений.

...

60. Порядок учета общественного мнения путем сбора письменных предложений (в том числе путем анкетированного опроса). При этом заказчиком (разработчиком):

- организуется помещение (офис), в котором представителям общественности обеспечивается доступ к проекту отчета по ОВОС для ознакомления;
- организуется регистрация письменных предложений, поступающих от общественности по проекту отчета по ОВОС (в том числе прием анкет);

³ Системы контроля за застройкой в бывших странах, ранее входивших в состав СССР, в основном опираются на механизм "ОВОС" (экспертизы), при этом ОВОС проводится перед государственной экологической экспертизой. Аббревиатура ОВОС расшифровывается как "оценка воздействия на окружающую среду". Вместе с тем под ОВОС не следует понимать оценку воздействия на окружающую среду в том смысле, в котором она используется в законодательстве ЕС. Этапы ОВОС и экспертизы тесно взаимосвязаны и в совокупности представляют собой системы принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Цель экспертизы – рассмотрение компетентным государственным органом заключения по ОВОС и выдача позитивного или негативного заключения разрешительного характера.

⁴ Перевод на английский язык основан на переводе, представленном автором сообщения в первоначальном сообщении от 1 июня 2011 года. Некоторые термины адаптированы.

- проводится анализ поступивших от общественности замечаний и предложений по проекту отчета по ОВОС и принимается решение о доработке проекта ОВОС с учетом общественного мнения;
- на государственную экологическую экспертизу с материалами оценки воздействия на окружающую среду представляются копии поступивших предложений от общественности, оформленных протоколно, а также комментарии по предложениям общественности.

61. Заказчиком (разработчиком) обеспечивается документирование процесса учета общественного мнения (в виде стенограмм, фото- и видеосъемок, аудиозаписей и других материалов), в том числе:

- дается объявление о проведении учета общественного мнения;
- представляется информация в СМИ о результатах ОВОС;
- проводится регистрация лиц, ознакомившихся с проектом ОВОС;
- готовятся списки участников общественных слушаний;
- регистрируются поступившие письма и предложения и замечания по проекту ОВОС;
- составляется протокол общественных слушаний, в котором фиксируются вопросы обсуждения и разногласий между общественностью и заказчиком;
- готовятся комментарии по учету предложений и замечаний общественности в проектной документации.

16. В частности, порядок проведения общественных слушаний регулируется приказом № 135-П Министра охраны окружающей среды от 7 мая 2007 года "Об утверждении Правил проведения общественных слушаний", который предусматривает (раздел 1, пункты 4, 6 и 9; и раздел 2, пункты 16–20)⁵ следующее:

4. Общественные слушания проводятся по проектам, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан.

...

6. Общественные слушания предполагают равную для всех заинтересованных сторон возможность высказать свое аргументированное мнение по обсуждаемому вопросу на основе изучения документальной информации, имеющей отношение к обсуждаемому вопросу и не содержащей конфиденциальных сведений.

...

9. Заказчик предварительно согласовывает с местными исполнительными органами время и место проведения общественных слушаний и публикует объявления в СМИ о проведении общественных слушаний по материалам оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду с указанием времени и места их проведения. Публикация объявления должна осуществляться на государственном и русском языках за 20 дней до начала проведения общественных слушаний.

...

⁵ Перевод на английский язык основан на переводе, представленном автором сообщения в ходе обсуждения в Комитете 14 декабря 2011 года. Некоторые термины адаптированы.

16. Согласно установленному регламенту, на слушаниях всем желающим предоставляется возможность высказаться и задать вопросы докладчикам. Докладчики отвечают на вопросы представителя общественности.

17. Заказчик организывает запись и сбор докладов, вопросов, ответов и выступлений. Возможно также выполнение аудио- и видеозаписей.

18. Результаты общественных слушаний оформляются протоколом общественных слушаний, который подписывается председателем и секретарем.

19. Заказчик проводит анализ результатов общественных слушаний и принимает решение о доработке проекта с учетом общественного мнения.

20. Заказчик представляет на государственную экологическую экспертизу протокол общественных слушаний и проект с результатами ОВОС, доработанный с учетом общественного мнения, в случае его квалифицированного обоснования, основанного на нормативно-правовых актах Республики Казахстан, а также комментарий по предложениям общественности, по которым заказчик считает необоснованным внесение изменений и дополнений в проект.

17. В соответствии с приказом Министра охраны окружающей среды № 88-П «О внесении изменений в приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 7 мая 2007 года № 135-П "Об утверждении Правил проведения общественных слушаний"» в действующие правила были внесены следующие изменения и дополнения, в частности⁶:

- при выполнении аудио- и видеозаписей официальными представителями СМИ все участники слушаний ставятся в известность;
- устанавливаются требования, предусматривающие следующее: 1) один экземпляр протокола по результатам проектов, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан, передается в местные исполнительные органы; 2) экземпляр протокола по проектам плана мероприятий по охране окружающей среды передается в орган, выдающий разрешение в соответствии с пунктом 3 статьи 71 Экологического кодекса Республики Казахстан;
- исключено положение о необходимости публикации объявления о проведении публичных слушаний за 20 дней до даты слушаний (пункт 9 предыдущей редакции приказа);
- также исключено положение, определяющее состав документации по проекту, которая должна быть представлена на государственную экологическую экспертизу (пункт 20 предыдущей редакции приказа).

18. Наряду с этим в приказе № 238-П Министра охраны окружающей среды от 25 июля 2007 года "Об утверждении правил доступа к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду и процессу принятия решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности (Правила доступа к экологической информации, относящейся к ОВОС)" устанавливаются следующие требования в отношении порядка участия общественности:

⁶ Адаптировано на основе перевода на английский язык оригинала на русском языке, представленного Комитетом.

4. Инициатор хозяйственной и иной деятельности публикует информацию в специальных изданиях в области экологии на веб-сайте Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан о направлении проекта ОВОС на государственную экологическую экспертизу.

...

8. Заинтересованные лица могут в письменной форме представить свои предложения и замечания в уполномоченный орган касательно проекта ОВОС. Предложения и замечания в письменной форме должны содержать... обоснованные предложения и замечания.

9. Уполномоченный орган в соответствии с законодательством в течение 15 календарных дней рассматривает обращение и дает ответ. В случае когда необходимо дополнительное изучение, срок рассмотрения может быть продлен не более чем на 30 календарных дней с уведомлением заявителя в течение трех календарных дней.

Экологическая экспертиза и процедуры рассмотрения

19. Что касается гласности государственной экологической *экспертизы* и доступа общественности к решениям, то "всем заинтересованным гражданам и общественным объединениям предоставляется возможность выразить свое мнение в период проведения государственной экологической *экспертизы*" (Экологический кодекс, статья 57, пункт 2); и "после принятия решения по заключению государственной экологической *экспертизы* всем заинтересованным лицам предоставляется возможность получить информацию по объекту *экспертизы* в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом" (там же, пункт 5).

20. Что касается рассмотрения разногласий при осуществлении государственной экологической *экспертизы*, Экологический кодекс (статья 58) предусматривает, что такие разногласия рассматриваются путем переговоров либо в судебном порядке. Переговоры проводятся уполномоченным органом в области охраны окружающей среды по обращению любой из заинтересованных сторон, в том числе заказчика намечаемой деятельности или местного исполнительного органа. При этом предметом разногласий не может служить отрицательное заключение государственной экологической *экспертизы*.

В. Факты

21. Проект "Транспортный коридор" осуществляется соответствующей Стороной через ее Министерство транспорта и коммуникаций и финансируется, в частности, МБРР. В соответствии с условиями Соглашения о займе, заключенного 13 июня 2009 года между соответствующей Стороной и МБРР, соответствующая Сторона осуществляет Проект транспортного коридора в соответствии с требованиями, критериями, организационными механизмами и оперативными процедурами, изложенными в проектной документации, в том числе в Документе о политике расселения и проекте ОВОС, при этом она не может без согласования с Банком передавать, вносить изменения в проектную документацию, отменять или аннулировать любое из ее положений.

22. Соглашение о займе содержит положения, касающиеся подготовки окончательной ОВОС (раздел I.5, приложение), и требования в отношении проектной документации в соответствии с требованиями, критериями, организационными механизмами и оперативными процедурами, предусмотренными в ОВОС (раздел I.1).

23. В октябре 2010 года разработчик проекта ТОО "ГрадСтройЭкоПроект" (Эколог) направил отчет ОВОС по Проекту транспортного коридора в Южно-Казахстанское областное Управление природных ресурсов и регулирования природопользования Шу-Таласского Департамента охраны окружающей среды Министерства охраны окружающей среды (Управление природных ресурсов), который является уполномоченным органом по проведению государственной экологической экспертизы.
24. Уведомление о том, что документация ОВОС доступна для ознакомления общественности было опубликовано в областной социально-политической газете "Южный Казахстан" (№ 128 от 6 октября 2010 года) и в газете "Омпустик Казахстан" (№ 51 от 7 октября 2010 года). Документация ОВОС была предоставлена для ознакомления в читальном зале научной библиотеки.
25. По итогам рассмотрения документации ОВОС автор сообщения пришел к мнению о том, что отчет ОВОС не соответствует Инструкции по проведению ОВОС 2007 года и оперативной политике Всемирного банка (ОП)/процедуре Банка (ПБ) 4.01 по экологической оценке от января 1999 года.
26. В письме от 29 октября 2010 года представитель автора сообщения г-н Иссалиев направил замечания по ОВОС в Управление природных ресурсов и предложил вернуть отчет Экологу для проведения дополнительных исследований и оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с требованиями Банка и законодательством Республики Казахстан⁷. Управление представило ответ в письме от 2 ноября 2010 года.
27. Параллельно с этим в письме от 1 ноября 2010 года другой представитель автора сообщения г-н Молдабеков также направил замечания по ОВОС в Управление природных ресурсов. Управление ответило на них в письме от 4 ноября 2010 года.
28. 25 ноября 2010 года представитель автора сообщения г-н Иссалиев направил письмо по электронной почте заместителю директора Управления природных ресурсов⁸, в котором просил представить информацию об итогах рассмотрения Управлением замечаний автора сообщения по отчету ОВОС и в случае, если уже было составлено заключение государственной экологической экспертизы, сообщить электронный адрес сайта, на котором заключение представлено для ознакомления общественности. Автор сообщения получил ответ из Управления в письме от 7 декабря 2010 года, в котором, в частности, говорилось:

Материалы по рабочему проекту строительства участка автомобильной дороги "обход села Темирлановка" находятся на рассмотрении государственной экологической экспертизы. Согласно статье 50 Экологического кодекса, срок рассмотрения государственной экологической экспертизы должен составлять не более трех месяцев с момента подачи заявки. Также доводим до вашего сведения, что согласно статье 53 Экологического кодекса и статье 9 закона "О государственной службе", а также исходя из должностных инструкций, указанных в Положениях об Управ-

⁷ Автор сообщения направил копию письма в Комитет автомобильных дорог Министерства транспорта и коммуникаций, Южно-Казахстанский областной департамент Комитета автомобильных дорог, главной подрядной организации по проекту ("Донсонг инжиниринг") и ее субподрядчику (ТОО Дорис), которым было поручено провести изучение заключения по ОВОС.

⁸ Приложение 5 к дополнительной информации автора сообщения, представленной 11 октября 2011 года.

лении, государственный служащий, являющийся экспертом, который проводит государственную экологическую экспертизу, обеспечивает сохранность материалов, не допуская разглашения вверенных ему сведений, и выполняет приказы и распоряжения руководителей, а также решения и указания вышестоящих органов в пределах своих полномочий.

С. Вопросы существа

29. Автор сообщения утверждает, что ему было отказано в правах, предусмотренных в пунктах 7, 8 и 9 статьи 6 Конвенции в отношении принятия решения по строительству транспортного коридора. В частности, утверждения автора сообщения касаются процесса принятия решений по участку транзитного коридора "Западная Европа – Западный Китай", именуемого "обход села Темирлановка" (2 217–2 231 километры коридора) между границей России (Самара) и Шимкентом.

30. Автор сообщения отмечает, что в основу его сообщения Комитету положено содержание письма Управления от 7 декабря 2010 года. Он утверждает, что уполномоченный орган в лице Южно-Казахстанского областного Департамента Комитета автодорог Министерства транспорта (Комитет автодорог) не выполнил требования Инструкции по проведению ОВОС 2007 года и пунктов 7, 8 и 9 статьи 6 Конвенции, а именно:

- а) не подтвердил регистрацию писем с замечаниями представителей автора сообщения;
- б) не проанализировал поступившие от общественности замечания и предложения;
- в) не оформил соответствующий протокол;
- г) не изложил свои комментарии по предложениям общественности.

31. Соответствующая Сторона утверждает, что она не нарушила положения статьи 6 Конвенции в отношении Проекта транспортного коридора. Соответствующая Сторона соглашается с тем, что "рабочий проект" (т.е. необходимая документация вместе с отчетом ОВОС для представления на государственную экологическую экспертизу, включая строительную документацию, исследования и документы, касающиеся процедуры участия общественности), "Реконструкция дороги: Самара (Российская граница) – Шимкент... в обход села Темирлановка" дважды возвращался на доработку из-за непроведения общественных слушаний в соответствии с правилами, регулирующими порядок проведения общественных слушаний. Однако общественные слушания были проведены в последующий период (приложение 2 к ответу соответствующей Стороны от 12 октября 2011 года). Соответствующая Сторона информировала Комитет о том, что по результатам общественных слушаний было принято решение о переносе линии трассы в обход села Темирлановка.

32. Соответствующая Сторона также сообщила, что 26 марта 2010 года директор Комитета автомобильных дорог, представитель автора сообщения г-н Иссалиев и представитель консультанта по управлению проектом (SNC-Lavalin) подписали соглашение о создании совещательного органа по обсуждению и мониторингу выполнения проекта (приложение 3 к ответу соответствующей Стороны от 12 октября 2011 года).

33. Соответствующая Сторона утверждает, что замечания автора сообщения по отчету ОВОС, направленные письмами ее представителей от 29 октября и

1 ноября 2010 года, были приняты во внимание. 7 декабря 2010 года государственная экологическая экспертиза вынесла позитивное заключение.

34. Соответствующая Сторона также отмечает, что веб-сайт проекта⁹, доступный в Интернете с 1 июля 2010 года, содержит общую информацию о проекте, а также более конкретную информацию по вопросам охраны окружающей среды, приобретения земли и недвижимости, связям с общественностью и т.д.

Использование внутренних и других международных процедур

35. Поскольку на момент представления автором своего сообщения Комитету ему не было предоставлено заключение государственной экологической экспертизы, он не располагал документом, который можно было бы оспорить в суде. Вместе с тем автор сообщения в ходе слушаний отметил, что он может рассмотреть возможность оспаривания заключения государственной экологической экспертизы в суде.

36. Соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения не использовал свои права, предусмотренные в национальном законодательстве, по применению внутренних процедур. В частности, автор сообщения не реализовал свои права согласно статье 58 Экологического кодекса, т.е. не потребовал, чтобы его несогласие с результатами государственной экологической экспертизы были рассмотрены уполномоченным органом в области охраны окружающей среды (в данном случае – Министерство охраны окружающей среды) либо в судебном порядке. Он также не воспользовался своими правами в соответствии с пунктом 4 статьи 167 Экологического кодекса (см. пункт 13 выше) в отношении возможности обжалования в Министерство охраны окружающей среды предполагаемого отказа соответствующих органов предоставить информацию или предполагаемого предоставления неполной или недостоверной экологической информации. Аналогичным образом автор сообщения не предпринял попыток получить доступ к процедуре судебного рассмотрения в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции.

37. В отношении других международных процедур 5 февраля 2010 года представитель автора сообщения г-н Иссалиев и еще одно лицо, г-жа Шевцова, направили запрос в Инспекционный совет Всемирного банка для проведения проверки соответствующего проекта, финансируемого МБРР, в целях установления выполнения МБРР требований его оперативной политики и процедур (включая социальные и экологические гарантии, такие как ОП/ПБ 4.01 Всемирного банка), а также определить любой возможный причинный ущерб. Запрос на проведение инспекции был подписан 45 семьями поселка Берлик Карашикского сельского округа города Туркестан Южно-Казахстанской области. После получения ответа от руководства Банка и организации выезда на место в целях установления фактов 28 июня 2010 года Инспекционный совет рекомендовал не проводить расследования по утверждениям, содержащимся в запросе, поскольку, как представляется, все разногласия носили незначительный характер, при этом уже были приняты меры по их урегулированию (см. также приложение 4 к ответу автора сообщения от 11 октября 2011 года).

38. Автор сообщения направил 15 июня 2011 года в Инспекционный совет второй запрос, который касался непосредственно участка дороги у села Темирлановка. После получения ответа руководства и проведения еще одного выезда на место Инспекционный совет подготовил свой отчет 18 октября 2011 года. Он

⁹ См. www.europe-china.kz (на английском и русском языках).

посчитал, что проведение дальнейшего расследования нецелесообразно, поскольку, хотя авторы запроса и руководство МБРР и согласились с наличием нарушений при проведении процедуры оценки воздействия на окружающую среду, меры по их устранению уже принимались.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

39. Казахстан сдал на хранение свой инструмент о ратификации Орхусской конвенции 11 января 2001 года. Конвенция вступила в силу для Казахстана 30 октября 2001 года.

A. Рамки рассмотрения Комитетом

40. Утверждения автора сообщения касаются применения Конвенции к конкретному проекту и не относятся к соответствию национальных нормативно-правовых актов положениям Конвенции в целом.

41. Комитет отмечает, что автор сообщения не использовал внутренние средства правовой защиты, однако в своем устном представлении в ходе обсуждения данного дела он не исключил возможности прибегнуть к этим средствам в будущем. Комитет приветствует усилия соответствующей Стороны и автора сообщения по началу диалога, хотя он был начат только после представления настоящего сообщения.

42. Поскольку автор сообщения не использовал имеющиеся внутренние средства правовой защиты, Комитет вместо изучения вопросов, связанных с процессом принятия решений по Проекту транспортного коридора, решает изучить некоторые общие особенности соответствующей национальной нормативно-правовой базы в свете недавних юридических изменений. Вместе с тем Комитет считает необходимым также рассмотреть конкретные утверждения, связанные с пунктами 6 и 8 статьи 6, в целях оценки того, как эта нормативная схема работает на практике.

B. Общие соображения по применению статьи 6

43. В соответствии с национальным законодательством Проект транспортного коридора подпадает под требование обязательного проведения ОВОС/государственной экологической экспертизы, включая участие общественности. Проект транспортного коридора также является деятельностью, охватываемой пунктом 1 а) статьи 6 Конвенции, на основе пункта 8 приложения I к Конвенции. Поэтому в данном случае действует положение статьи 6 об участии общественности.

44. В данном случае Комитет напоминает о своих замечаниях в отношении характера системы ОВОС/экспертизы как механизма контроля за строительством, который используется во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии (см. выводы по сообщению АССС/С/2009/37 относительно соблюдения Конвенции Беларусью (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункт 74)). С точки зрения Комитета, ОВОС и экспертизу в рамках такой системы следует рассматривать в сочетании в качестве процесса принятия решений, представляющего собой одну из форм процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

45. Что касается роли заказчика в ОВОС, в том числе в процедуре участия общественности согласно законодательству соответствующей Стороны, то Комитет подчеркивает, что инициаторы проекта или нанятые ими консультанты в качестве "разработчиков проекта" могут не обеспечить все необходимые условия для гарантирования надлежащего участия общественности. Поэтому Комитет обращает внимание соответствующей Стороны на тот факт, что возложение ответственности за обеспечение участия общественности исключительно на подрядчика не соответствует положениям Конвенции (см. ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункт 80; и выводы по сообщению АССС/С/2006/16 в отношении Литвы (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 78)), а также на то, что государственные органы должны взять на себя соответствующие обязанности в ходе процедуры участия общественности. Как отмечалось Комитетом ранее, "эти замечания в отношении роли заказчиков (инициаторов проекта) не должны толковаться как соображения, исключающие их участие под контролем государственных органов в организации процедуры участия общественности (например, при проведении общественных слушаний) или предусматривающие взимание с них особых сборов для покрытия расходов, связанных с участием общественности" (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункт 81).

46. Комитет отмечает, что, несмотря на схожесть с системой ОВОС/экспертизы, законодательство соответствующей Стороны обладает характерными особенностями, поскольку предусматривает определенные возможности для участия общественности также на этапе проведения экспертизы путем предоставления возможности всем заинтересованным гражданам и общественным ассоциациям выразить их мнение, а государственная экологическая экспертиза проводится путем представления письменных предложений и замечаний непосредственно в уполномоченный орган.

47. Комитет отмечает, что законодательство соответствующей Стороны в дополнение к терминам "общественность" и "заинтересованная общественность" для цели участия общественности также использует термин "заинтересованные лица". Поскольку термин "заинтересованные лица" не определен, при этом отсутствуют критерии, позволяющие отличить его от двух других терминов, это, по мнению Комитета, может вызывать путаницу.

С. Уведомление общественности (пункт 2 статьи 6)

48. Комитет отмечает, что правила проведения публичных слушаний в новой редакции 2012 года не предусматривают какого-либо обязательного требования в отношении своевременного уведомления общественности. Напротив, в предыдущих правилах 2007 года содержалось требование об обязательном предварительном уведомлении общественности за 20 дней до начала публичных слушаний. В этой связи Комитет считает, что новые правила соответствующей Стороны не отвечают требованиям пункта 2 статьи 6 Конвенции в части своевременного уведомления.

49. Комитет далее отмечает существование различных законодательных механизмов для информирования общественности на этапе ОВОС и этапе экспертизы.

50. На этапе ОВОС законодательство Казахстана не предусматривает каких-либо подробных обязательных требований в отношении методов информирования общественности о порядке участия общественности, кроме как публикацию объявления в средствах массовой информации. Другие источники для уведомления общественности могут использоваться на добровольной основе. Хотя в

данном случае общественность была проинформирована о проекте путем публикации уведомления в двух газетах, а также путем размещения информации на веб-сайте инициатора проекта, Комитет считает, что соответствующая Сторона не установила подробные обязательные требования, регламентирующие порядок уведомления общественности в целях информирования общественности надлежащим, своевременным и эффективным образом (см. ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункты 83, 86).

51. Для этапа экспертизы законодательство соответствующей Стороны требует от заказчика обеспечить публикацию информации в специальных источниках публикации экологической информации, а также на веб-сайте Министерства охраны окружающей среды, в отношении представления проекта ОВОС на государственную экологическую экспертизу.

52. Комитет считает, что, хотя обязательство заказчика о публикации информации на веб-сайте Министерства охраны окружающей среды на этапе экспертизы несет в себе элементы уведомления общественности, его недостаточно для обеспечения эффективного участия общественности. Представление проекта ОВОС на государственную экологическую экспертизу происходит на более позднем этапе процедуры принятия решений и не компенсирует недостаточное уведомление общественности на этапе ОВОС. Поэтому соответствующая Сторона не обеспечивает выполнение требования пункта 2 статьи 6 Конвенции.

D. Представление информации общественности (пункт 6 статьи 6)

53. По законодательству соответствующей Стороны "заинтересованные лица" вправе получать доступ к общей информации о проекте, в том числе к окончательному отчету ОВОС, а также к более конкретной информации о вопросах, касающихся окружающей среды и приобретения земли, только на веб-сайте инициатора проекта и не на веб-сайте уполномоченного государственного органа. В этой связи Комитет отмечает, что соответствующая информация по строительству обходного участка села Темирлановка Проекта транспортного коридора не была предоставлена одновременно на веб-сайте государственного органа, отвечающего за принятие решения, как то требуется пунктом 6 статьи 6 Конвенции.

54. Комитет далее отмечает, что отчет ОВОС был опубликован лишь на веб-сайте инициатора проекта, что не соответствует положениям Конвенции, даже если в данном случае заказчиком является государственный орган, т.е. Министерство транспорта и коммуникаций. Отчет ОВОС должен был быть предоставлен общественности директивным органом, которым в данном случае являлось Министерство окружающей среды. В этой связи Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 6 статьи 6 Конвенции.

E. Процедуры участия общественности – представление замечаний (пункт 7 статьи 6)

55. Законодательство соответствующей Стороны предусматривает, что представители общественности могут представлять замечания, информацию, анализ или мнения как на этапе ОВОС, так и государственной экологической экспертизы.

56. В соответствии с Инструкцией по проведению ОВОС 2007 года замечания общественности на этапе ОВОС могут представляться в течение периода консультаций с общественностью, который включает публичные слушания и сбор письменных замечаний, в том числе опрос общественного мнения.

57. Согласно правилам, регламентирующим связанную с ОВОС экологическую информацию, на этапе представления окончательного отчета ОВОС вместе с проектной документацией в уполномоченный орган для проведения государственной экологической экспертизы заинтересованные лица могут представлять в этот орган письменные предложения и замечания по отчету ОВОС. Государственный орган рассматривает заявку и представляет ответ в течение 15 календарных дней или в течение более продолжительного времени, если необходимо провести дополнительные исследования. Это правило ограничивает право общественности, которая может представлять замечания только по отчету ОВОС, но не по всей проектной документации, имеющей отношение к принятию решения, которая шире по охвату чем только отчет ОВОС. Поэтому действующие законодательные механизмы, сужающие право общественности представлять замечания только по отчету ОВОС, не соответствуют требованиям пункта 7 статьи 6 Конвенции.

58. Кроме того, Комитет отмечает, что законодательство соответствующей Стороны, регламентирующее порядок проведения общественных слушаний, требует, чтобы замечания общественности были обоснованы и опирались на исследование документальной информации, полученной законным путем по данному вопросу. На этапе государственной экологической экспертизы спектр письменных замечаний также сужается только до обоснованных. В этой связи Комитет ссылается на свое предыдущее замечание в отношении того, что когда национальное законодательство содержит требования о том, что замечания должны быть сформулированы в виде "обоснованных предложений", т.е. предложений, содержащих обоснованную информацию, то оно не гарантирует в полном объеме права, предусмотренные Конвенцией (см. ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 80).

59. Рассматривая законодательные механизмы соответствующей Стороны как с точки зрения ограничения возможности общественности представлять замечания только в отношении окончательного отчета ОВОС на этапе экспертизы, так и применения критериев для рассмотрения представленных замечаний ("они должны быть обоснованными"), Комитет считает, что законодательство Казахстана не гарантирует в полной мере права, предусмотренные Конвенцией, и поэтому не обеспечивает выполнения пункта 7 статьи 6 Конвенции.

Е. Надлежащий учет результатов участия общественности (пункт 8 статьи 6)

60. Согласно Инструкции по проведению ОВОС 2007 года заказчик несет ответственность за сбор, регистрацию, обобщение и анализ результатов участия общественности, которые должны учитываться надлежащим образом, и в случае необходимости в отчет ОВОС должны вноситься поправки. Разработчик также отвечает за передачу результатов участия общественности государственному органу, уполномоченному выдать заключение по государственной экологической экспертизе.

61. Комитет отмечает, что, несмотря на четкость процедуры получения замечаний общественности на этапе ОВОС, ключевая функция оценки полученных

замечаний на этом этапе и их надлежащее включение в отчет ОВОС возлагается исключительно на заказчика. Это означает, что полученные замечания от общественности направляются заказчику, который несет ответственность за внесение изменений в отчет ОВОС с его последующим возвращением уполномоченному органу.

62. Комитет не располагает достаточной информацией о практическом применении этой описанной выше схемы, для того чтобы оценить, приводят ли элементы этой схемы к возникновению систематического несоответствия и таким образом невыполнению соответствующей Стороной пункта 8 статьи 6. Комитет считает, что нормативно-правовая база соответствующей Стороны, согласно которой заказчик отвечает за сбор, обработку и представление результатов процедур участия общественности, таит в себе опасность того, что не все замечания общественности будут надлежащим образом приняты во внимание. Вместе с тем с учетом имеющейся в его распоряжении информации Комитет не имеет возможности определить наличие в данном случае каких-либо дополнительных результатов участия общественности, которые могли бы быть приняты во внимание в заключении экспертизы, помимо принятых замечаний. По этой причине Комитет не может провести оценку того, было ли обеспечено соответствующей Стороной соблюдение пункта 8 статьи 6 Конвенции в данном конкретном случае.

Г. Незамедлительное информирование о принятии окончательного решения (пункт 9 статьи 6)

63. В законодательстве соответствующей Стороны отсутствует четко сформулированное требование об информировании общественности о выданном заключении государственной экологической экспертизы и возможностях получить доступ к тексту заключения, а также ознакомиться с причинами и соображениями, на которых оно основано. В Экологическом кодексе предусмотрено, что "после принятия решений по заключению государственной экологической экспертизы всем заинтересованным лицам предоставляется возможность получить информацию по объекту экспертизы в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом". Это положение не соответствует пункту 9 статьи 6 Конвенции, которое непосредственно обязывает государственные органы незамедлительно информировать общественность о принятом решении и предоставить ей текст решения вместе с указанием причины соображений, положенных в основу этого решения. В настоящем сообщении показано, что, когда автор сообщения запросил информацию по принятому решению в письме от 25 ноября 2010 года, власти в своем ответе от 7 декабря 2010 года, вместо того чтобы обеспечить доступ к положительному заключению экспертизы, выданному в тот же день, не обнародовали его, сославшись на ограничения, указанные в Экологическом кодексе и законе "О государственной службе".

64. Комитет пришел к мнению о том, что в связи с отсутствием надлежащих процедур оперативного уведомления общественности о заключениях экологической экспертизы и надлежащих механизмах, способствующих доступу общественности к таким решениям, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдения пункта 9 статьи 6 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

65. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, приводимые в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

66. Комитет считает, что в результате отсутствия требования о своевременном информировании общественности и отсутствия указания других средств информирования общественности, кроме как публикаций в средствах массовой информации, соответствующая Сторона не обеспечивает информирования общественности надлежащим, своевременным и эффективным образом и таким образом не соблюдает пункт 2 статьи 6 Конвенции (пункты 47 и 51 выше).

67. Комитет делает вывод о том, что отсутствие в законодательстве соответствующей Стороны согласованных и четко сформулированных требований об обнародовании относящейся к процессу принятия решений информации означает соблюдение этой Стороной пункта 6 статьи 6 Конвенции (пункт 53 выше).

68. Комитет также делает вывод о том, что, ограничивая представление замечаний только отчетом ОВОС на этапе государственной экологической экспертизы, а также ограничивая спектр замечаний общественности только теми из них, которые содержат обоснованную аргументацию, законодательство Казахстана не гарантирует в полной мере права, предусмотренные Конвенцией, и таким образом не обеспечивает соблюдение пункта 7 статьи 6 Конвенции (пункты 56 и 58 выше).

69. Комитет также делает вывод о том, что соответствующая Сторона в силу отсутствия надлежащих процедур оперативного уведомления общественности о заключении экологической экспертизы и надлежащих механизмов, способствующих доступу общественности к таким решениям, не обеспечивает соблюдение пункта 9 статьи 6 Конвенции (пункт 63 выше).

B. Рекомендации

70. В соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон Комитет, и отмечая согласие соответствующей Стороны с тем, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 b) и c) приложения к решению I/7, рекомендует соответствующей Стороне:

а) в соответствии с пунктом 37 b) приложения к решению I/7 принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры, с тем чтобы:

i) предусмотреть в законодательстве обязательные требования в отношении уведомления общественности, например обязательство о своевременном информировании общественности и средства публичного уведомления, включая обязательство относительно публикации всей информации, относящейся к процессу принятия решений, также на веб-сайте государственного органа, отвечающего за принятие решения;

ii) обеспечить наличие четко определенной возможности для всех представителей заинтересованной общественности представлять любые замечания по проектной документации на различных этапах процесса

участия общественности без требования о том, что эти замечания должны быть обоснованы;

iii) предусмотреть четко определенную ответственность государственных органов за:

а. оперативное информирование общественности о принимаемых ими решениях и о том, как с ними можно ознакомиться;

б. хранение и предоставление общественностью через публично доступные списки или реестры копий таких решений вместе с другой информацией, имеющей значение для процесса принятия решений, включая данные, подтверждающие выполнение обязательства об информировании общественности и предоставлении ей возможности представить свои замечания;

б) в соответствии с пунктом 37 с) (приложение к решению I/7) разработать план действий по выполнению изложенных выше рекомендаций с целью его представления Комитету до 30 ноября 2013 года.
