



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

Пятая сессия

Маастрихт, Нидерланды, 30 июня и 1 июля 2014 года
Пункт 5 b) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие
осуществлению Конвенции: механизм соблюдения**

Соблюдение Туркменистаном своих обязательств по Конвенции*

Доклад Комитета по вопросам соблюдения

Резюме

Настоящий документ подготовлен Комитетом по вопросам соблюдения во исполнение просьбы, изложенной в пункте 10 решения IV/9 Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, определенным в пунктах 13 b), 14 и 35 приложения к решению I/7 о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2/Add.8).

В документе рассмотрен прогресс, достигнутый Туркменистаном в межсессионный период в осуществлении решения IV/9g Совещания Сторон о соблюдении Туркменистаном своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1).

* Настоящий документ был представлен позже установленного срока ввиду необходимости проведения дополнительных консультаций по данному документу перед его представлением.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение – решение IV/9g.....	1–10	3
II. Краткая информация о последующих действиях по осуществлению решения IV/9g	11–40	5
III. Соображения и оценка Комитета	41–56	11
IV. Выводы и рекомендации	57–59	15
A. Основные выводы в отношении несоблюдения.....	57–58	15
B. Рекомендации.....	59	16

I. Введение – решение IV/9g

1. На своей четвертой сессии (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года) Сове щание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касаю щимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение IV/9g в отношении соблюдения Туркменистаном своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1).

2. Вопрос о соблюдении Туркменистаном находится на рассмотрении Коми тета по вопросам соблюдения с 2004 года, когда им было получено сообще ние АССС/С/2004/5, касающееся Закона об общественных объединениях. В сво их выводах по этому сообщению Комитет счел, что Туркменистан не соблюдает пункты 4 и 9 статьи 3 Конвенции и, следовательно, он в целом не соблюдает пункт 1 статьи 3 Конвенции (см. ECE/MP.PP/С.1/2005/2/Add.5). Комитет внес рекомендации непосредственно для Сове щания Сторон.

3. В решении II/5с (ECE/MP.PP/2005/2/Add.9) Сове щание Сторон на своей второй сессии (Алматы, Казахстан, 25–27 мая 2005 года) одобрило выводы Коми тета по сообщению АССС/С/2004/5 и, среди прочего, просило соответст вующую Сторону внести поправки в Закон об общественных объединениях, с тем чтобы привести все его положения в соответствие с Конвенцией.

4. В ходе межсессионного периода 2005–2008 годов Комитет совместно с Туркменистаном проводил последующую деятельность по осуществлению ре шения II/5с¹ и представил свой доклад на рассмотрение Сове щания Сторон на его третьей сессии (Рига, 11–13 июня 2008 года) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.8). На основании информации, имевшейся у него на это время, Комитет сделал вы вод о том, что Туркменистан не принял меры, указанные в пунктах 2–5 реше ния II/5с, "как представляется, по той причине, что он не согласен с выводом Сове щания [Сторон] о несоблюдении" (см. там же, пункт 17). Комитет не счел, что информация и аргументация, представленные правительством Туркмени стана в межсессионный период, дают Сове щанию Сторон основания для пере смотра ранее сделанного им вывода о несоблюдении принятых обязательств. Он рекомендовал Сове щанию Сторон подтвердить сделанный им ранее вывод о несоблюдении принятых обязательств и рассмотреть возможность принятия других мер, изложенных в пункте 37 приложения к решению I/7 о рассмотре нии соблюдения.

5. В принятом на третьей сессии решении III/6е (ECE/MP.PP/2008/2/Add.13) Сове щание Сторон подтвердило свое ранее выраженное одобрение выводов Комитета и постановило вынести правительству Туркменистана предупрежде ние, которое должно было вступить в силу 1 мая 2009 года в том случае, если правительство Туркменистана не выполнит в полном объеме условия, излагае мые в подпунктах а)–с) ниже, и не уведомит секретариат об этом до 1 января 2009 года. Факт успешного выполнения условий должен быть установлен Ко митетом:

¹ С документами, относящимися к последующей деятельности по осуществлению решения II/5с, можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/ccimpldocsturkmenistan.html>.

а) Закон об общественных объединениях должен быть изменен таким образом, чтобы в нем четко указывалось, что иностранные граждане и лица без гражданства могут пользоваться теми же правами на образование общественных объединений и участие в их деятельности, что и граждане страны;

б) Закон об общественных объединениях должен быть изменен таким образом, чтобы в нем четко указывалось, что представители общественности могут проводить деятельность от имени незарегистрированных общественных ассоциаций в соответствии с требованиями Конвенции, в частности с пунктом 4 статьи 3;

в) другие законодательные акты не могут вступать в противоречие с указанными выше поправками.

6. Совещание Сторон также просило Туркменистан периодически представлять Комитету информацию.

7. В ходе межсессионного периода 2008–2011 годов Комитет занимался последующей деятельностью, касавшейся осуществления Туркменистаном решения III/6e². На своем двадцать третьем совещании (Женева, 31 марта – 3 апреля 2009 года) Комитет констатировал, что к 1 января 2009 года или в последующий период правительство не представило информацию о том, что оно приняло меры по выполнению условий, изложенных в пункте 5 решения III/6e, и, в частности, внесло изменения в Закон об общественных объединениях таким образом, чтобы привести его положения в соответствие с Конвенцией. С учетом выводов Комитета вынесенное предупреждение было введено в действие 1 мая 2009 года. В ответ на приглашение правительства 18–20 апреля 2011 года была организована поездка членов Комитета для встречи с представителями правительства и гражданского общества. На основе полученной в межсессионный период информации и итогов обсуждения, состоявшихся в ходе поездки в апреле 2011 года, Комитет представил свой доклад на рассмотрение Совещания Сторон на его четвертой сессии (ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.2)³.

8. В соответствии с рекомендациями Комитета Совещание Сторон на своей четвертой сессии приняло решение IV/9g, в котором оно приняло к сведению доклад Комитета, с удовлетворением приняло к сведению недавнее обязательство соответствующей Стороны и постановило приостановить действие предупреждения, которое было вынесено соответствующей Стороне на основании решения III/6e и вступило в силу 1 мая 2009 года. Совещание Сторон также постановило, что данное предупреждение вновь вступит в силу 1 января 2013 года, если только соответствующая Сторона:

а) не внесет поправки в Закон об общественных объединениях с целью приведения всех его положений в соответствие с требованиями Конвенции, как это указано в пункте 2 решения II/5c Совещания Сторон;

б) не уведомит секретариат об этом факте до 1 октября 2012 года.

9. Факт выполнения этих условий должен был определяться Комитетом. Кроме того, Совещание Сторон, в частности, просило во избежание возникновения такого положения, при котором Закон об общественных объединениях

² С документами, относящимися к последующей деятельности по осуществлению решения III/6e, можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/ccimpldocsturkmenistanmop3.html>.

³ С этим документом можно ознакомиться на веб-странице тридцать второго совещания Комитета (<http://www.unece.org/index.php?id=21768>).

потребуется, возможно, вновь пересмотреть в ближайшем будущем, обеспечить внесение поправок в Закон об общественных объединениях согласно:

а) предложениям членов Комитета по вопросам соблюдения, сформулированным на рабочей сессии, состоявшейся в ходе их поездки в Туркменистан 18 апреля 2011 года (неофициальный документ С.1/2011/4/Add.2/Inf.1)⁴;

б) итогам встреч за круглым столом, организованных Национальным институтом демократии и прав человека при Президенте Туркменистана и Международным центром некоммерческого права в 2009 году (неофициальный документ С.1/2011/4/Add.2/Inf.2)⁵;

в) замечаниям Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе от 22 июня 2010 года (неофициальный документ С.1/2011/4/Add.2/Inf.3)⁶.

10. Совещание Сторон просило также соответствующую Сторону изучить другое надлежащее законодательство, включая ее Кодекс об административных правонарушениях и постановление Президента о регистрации общественных объединений, с целью обеспечения того, чтобы все надлежащие нормативные документы согласовывались с положениями пересмотренного Закона об общественных объединениях и в совокупности предоставляли четкие и транспарентные рамки для осуществления положений Конвенции согласно требованиям пункта 1 статьи 3 Конвенции. Кроме того, Совещание Сторон просило на основании пункта 4 решения II/5с осуществлять указываемые выше меры при участии общественности, в частности соответствующих неправительственных и международных организаций. Оно также просило осуществлять эти меры в интересах их эффективной реализации в рамках конструктивного сотрудничества между Министерством охраны природы и Министерством юстиции, участие которого как компетентного органа для Закона об общественных объединениях имеет важнейшее значение.

II. Краткая информация о последующих действиях по осуществлению решения IV/9g

11. На своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года) Комитет просил секретариат напомнить соответствующей Стороне о ее обязанности до 1 октября 2012 года проинформировать секретариат об успешном выполнении условий, изложенных в пункте 3 решения IV/9g. Комитет постановил, что на своем тридцать девятом совещании (Женева, 11–14 декабря 2012 года) он рассмотрит материалы, получение которых ожидалось от Стороны, и примет решение о том, следует ли возобновлять действие предупреждения с 1 января 2013 года.

12. 15 августа 2012 года соответствующей Стороне было направлено письмо.

13. 2 октября 2012 года соответствующая Сторона представила свой доклад. В своем докладе Сторона проинформировала Комитет о прилагаемых ею усилиях по осуществлению Конвенции в целом и просила, чтобы представителю соответствующей Стороны была дана возможность изложить ее позицию на тридцать девятом совещании Комитета.

⁴ См. там же.

⁵ См. там же.

⁶ См. там же.

14. 29 ноября 2012 года с использованием электронной процедуры принятия решения Комитет просил секретариат направить соответствующей Стороне дополнительные вопросы для внесения ясности по некоторым аспектам, касающимся прогресса, достигнутого соответствующей Стороной в выполнении рекомендаций Совещания Сторон.

15. 11 декабря 2012 года соответствующая Сторона представила свой ответ.

16. На своем тридцать девятом совещании Комитет принял к сведению дополнительную информацию, представленную соответствующей Стороной. На этом совещании Комитет обсудил данный вопрос на открытом заседании с участием представителя соответствующей Стороны. Соответствующая Сторона в первую очередь подчеркнула, что, поскольку Закон об общественных объединениях затрагивает не только природоохранные вопросы, но и ряд социальных и политических вопросов, Министерство окружающей среды должно обеспечить координацию с рядом других министерств и ведомств и вследствие этого не может внести поправки настолько быстро, как это требует решение IV/9g. Уже проделан огромный объем работы по реформированию национального законодательства в соответствии с рекомендациями Комитета и Совещания Сторон: все соответствующие ведомства участвуют в обсуждении предварительного проекта предлагаемых поправок и, как представляется, между ними нет разногласий по сути этих поправок, и проект вскоре будет направлен в Кабинет, а затем представлен парламенту. Однако существует ряд процедурных шагов, которые потребуют определенного времени. Соответствующая Сторона также представила общую информацию о других законах, которые находятся в процессе пересмотра. Она согласилась представить копию предлагаемых поправок и обратилась к Комитету с просьбой учесть трудности, встреченные ею при принятии решения о повторном вынесении предупреждения.

17. В ходе обсуждения один из наблюдателей выразил свое разочарование в связи с весьма медленным прогрессом, продемонстрированным соответствующей Стороной в деле обеспечения соблюдения Конвенции за период с 2005 года.

18. Затем Комитет рассмотрел данный вопрос на закрытом заседании. Комитет отметил, что Совещание Сторон в своем решении четко определило условия и сроки. Рассмотрев усилия, предпринятые соответствующей Стороной, а также достигнутый ею прогресс, Комитет пришел к выводу о том, что Закон об общественных объединениях еще не был пересмотрен и, таким образом, официальное условие, предусмотренное в решении IV/9g, не было выполнено. Исходя из этого, предупреждение вновь вступит в силу с 1 января 2013 года.

19. Тем не менее Комитет положительно оценил описанные соответствующей Стороной усилия по обеспечению соблюдения решения IV/9g. Он постановил настоятельно призвать соответствующую Сторону предпринять как можно скорее усилия по выполнению условий, установленных в решении IV/9g, и представить Комитету информацию о достигнутом прогрессе по состоянию на 1 июня 2013 года и 1 ноября 2013 года. Затем Комитет сможет принять решение о том, какие последующие шаги должны быть предприняты, и в зависимости от принятия соответствующего закона он отразит это в соответствующем докладе для Совещания Сторон и рассмотрит вопрос о вынесении рекомендации относительно снятия предупреждения.

20. Затем Комитет объявил свое решение на открытом заседании. Он просил соответствующую Сторону представить копию проекта закона и выразил готовность провести пересмотр данного проекта при условии согласия на это соот-

ветствующей Стороны. Затем он постановил повторно рассмотреть данную ситуацию на своем сорок первом совещании.

21. Решение Комитета о повторном вступлении предупреждения в силу с 1 января 2013 года было официально доведено до Президента Туркменистана письмом Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций от 25 января 2013 года.

22. На своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года) Комитет отметил, что, несмотря на напоминание, направленное секретариатом, к 1 июня 2013 года от соответствующей Стороны не было получено какой-либо информации. Он поручил секретариату настоятельно призвать соответствующую Сторону представить эту информацию в кратчайшие сроки. Он также принял решение о повторном рассмотрении информации на своем сорок втором совещании. Затем он также рассмотрит свои рекомендации для пятой сессии Совещания Сторон, в числе которых может быть рекомендация о продлении действия вынесенного предупреждения.

23. 11 июля 2013 года Исполнительный секретарь ЕЭК направил соответствующей Стороне письмо с настоятельной рекомендацией представить запрашиваемую информацию в кратчайшие сроки, но не позднее 15 августа 2013 года, с тем чтобы у Комитета была возможность рассмотреть его на своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года). Он указал, что на этом совещании Комитета также будут рассмотрены его рекомендации пятой сессии Совещания Сторон, и не исключено, что будет принята рекомендация о продлении действия вынесенного предупреждения.

24. На своем сорок втором совещании Комитет отметил, что на письмо от 11 июля 2013 года от соответствующей Стороны не было получено ответа. Комитет просил секретариат направить письмо Президенту Туркменистана, с тем чтобы довести до его сведения вопрос о продолжающемся несоблюдении Стороной Орхусской конвенции. Комитет также приступил к подготовке проекта своего доклада пятой сессии Совещания Сторон об осуществлении решения IV/9g и решил продолжить работу над проектом доклада на своем сорок третьем совещании.

25. 12 ноября 2013 года Исполнительный секретарь ЕЭК вновь направил соответствующей Стороне письмо с информацией об истечении крайнего срока (1 ноября 2013 года) для представления доклада о достигнутом прогрессе, который так и не был представлен, а также о том, что на предстоящем сорок третьем совещании Комитет подготовит свои рекомендации пятой сессии Совещания Сторон и предложит любые соответствующие меры для обеспечения полного соблюдения. Исполнительный секретарь настоятельно рекомендовал соответствующей Стороне направить запрошенную информацию в кратчайшие сроки, но не позднее 30 ноября 2013 года, с тем чтобы она могла быть принята во внимание в связи с подготовкой рекомендаций Комитета для представления Совещанию Сторон на его пятой сессии.

26. 9 декабря 2013 года соответствующая Сторона представила доклад о ходе проводимой ею работы по приведению своего национального законодательства в соответствие с положениями Орхусской конвенции. В начале доклада содержался обзор, посвященный вопросу о том, как Сторона обеспечила осуществление каждого из основополагающих компонентов Конвенции в рамках национального права и практики. Затем в нем была изложена краткая информация о сотрудничестве с ЕЭК со времени принятия Комитетом по осуществлению своих выводов по Туркменистану в 2005 году, а также информация о действиях,

предпринятых по выполнению решений II/5e, III/6e и IV/9g Совещания Сторон. В отношении действий, предпринятых со времени проведения четвертой сессии Совещания Сторон, Сторона сослалась на проведение 26 сентября 2012 года встречи между Министром охраны природы и заместителем Исполнительного секретаря ЕЭК в Министерстве охраны природы. На этой встрече Министр обратил внимание заместителя Исполнительного секретаря на тот факт, что многие положения Закона об общественных объединениях уже соответствуют требованиям Конвенции. Кроме того, процесс внесения изменений в такие важные законы, которые являются основой для строительства гражданского общества, может занять несколько лет, и, таким образом, на него потребуется больше времени, чем это было рекомендовано в решении IV/9g. В свете работы, проделанной Стороной по осуществлению Конвенции, Министр охраны природы просил заместителя Исполнительного секретаря оказать содействие в отмене или изменении формулировки условий Комитета по вопросам соблюдения. В докладе Стороны упоминается о том, что после этой встречи 28 сентября 2012 года Министерство направило Исполнительному секретарю ЕЭК подробные разъяснения по вопросам, касающимся осуществления Конвенции в Туркменистане. Согласно информации Стороны, ни содержащееся в письме от 28 сентября 2012 года всестороннее разъяснение, ни подробная устная информация Министра не встретили понимания или не были отражены в действиях Комитета по вопросам соблюдения в отношении Туркменистана.

27. В отношении внесения поправок в Закон об общественных объединениях, которые были рекомендованы Комитетом по вопросам соблюдения, Сторона сообщила, что в августе 2013 года Министерство охраны природы направило эти рекомендации на рассмотрение Меджлиса (парламент), Министерства юстиции и Национального института по вопросам демократии и прав человека при Президенте Туркменистана. В своих замечаниях Министерство юстиции и Национальный институт по вопросам демократии и прав человека при Президенте Туркменистана указали, что, хотя некоторые из предложенных рекомендаций было бы целесообразно осуществить, они не считают оправданным внесение фундаментальных изменений, предлагаемых Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, которые, среди прочего, касаются права неграждан создавать общественные объединения и участвовать в их деятельности, а также запрета на деятельность незарегистрированных объединений.

28. В отношении права неграждан создавать общественные объединения и участвовать в их деятельности соответствующая Сторона представила возражение, согласно которому этот вопрос урегулирован статьей 15 Закона о правовом положении иностранных граждан 2011 года, которым предусмотрено, что иностранные граждане, проживающие в Туркменистане, имеют право вступать в общественные объединения, если это предусмотрено их уставами.

29. В отношении запрета на деятельность незарегистрированных объединений соответствующая Сторона заявила, что это положение не препятствует осуществлению гражданами своего права на свободу объединений.

30. Соответствующая Сторона заявила о наличии разногласий между Комитетом по вопросам соблюдения и Туркменистаном в толковании вопроса о соблюдении Конвенции Туркменистаном. Она заявила о своем намерении продолжить активные консультации и сотрудничество с ЕЭК и в свете своего позитивного опыта сотрудничества с ЕЭК, накопленного к тому времени, предложила, чтобы делегация, представляющая Конвенцию, посетила Туркменистан для дальнейшего обсуждения этого вопроса и проведения встреч с представителями министерств и ведомств, общественных организаций, частного сектора и т.д.

Одной из дополнительных возможных мер на национальном уровне могло бы явиться учреждение межведомственной рабочей группы по подготовке соответствующих изменений в применяемое законодательство Туркменистана в соответствии с предложением Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции.

31. 17 февраля 2014 года по просьбе Комитета соответствующая Сторона представила копию своего Закона о правовом положении иностранных граждан, на который содержится ссылка в его докладе о ходе работы от 9 декабря 2013 года.

32. 26 марта 2014 года соответствующая Сторона направила секретариату вербальную ноту, в которой сообщается о принятии ею 1 марта 2014 года нового Закона об охране природы, которым "обеспечивается соблюдение прав граждан в соответствии с положениями Орхусской конвенции". К вербальной ноте был приложен текст нового закона на русском языке. Согласно статье 9 нового Закона, которая регулирует "права и обязанности граждан в области охраны природы":

1. Граждане Туркменистана, иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.
2. Граждане имеют право:
 - ...
 - 2) создавать общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны природы;
 - 3) обращаться в государственные органы и организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся окружающей среды, а также в судебные органы для обеспечения защиты нарушенных экологических прав;
 - 4) получать полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды в местах своего проживания;
 - 5) принимать участие в собраниях, митингах и демонстрациях, референдумах по вопросам охраны природы.

33. 26 марта 2014 года автор сообщения АССС/С/2004/5 заявил, что, по его мнению, новое законодательство не изменило положения в связи с правами неграждан, хотя автор сообщения и не представил дальнейшего подтверждения своего мнения.

34. На своем сорок четвертом совещании (Женева, 25–28 марта 2014 года) Комитет, принимая во внимание полученную информацию, завершил работу над своим проектом доклада об осуществлении решения IV/9g и просил секретариат направить проект доклада Стороне и автору сообщения АССС/С/2004/5 для замечаний. Комитет принял решение завершить работу над своим докладом с использованием электронной процедуры принятия решений, принимая во внимание любые замечания, полученные к указанному крайнему сроку, а затем представить доклад Совещанию Сторон на его пятой сессии.

35. 28 апреля 2014 года Исполнительный секретарь ЕЭК направил Министру иностранных дел Туркменистана письмо, приложив к нему проект доклада Комитета для представления замечаний правительством до 16 мая 2014 года.

На ту же дату проект доклада был также направлен автору сообщения АССС/С/2004/5.

36. 13 мая 2014 года соответствующая Сторона направила секретариату вербальную ноту, в которой было указано, что 3 мая 2014 года она приняла новый Закон об общественных объединениях, который вступил в силу 10 мая 2014 года. К вербальной ноте был приложен текст нового закона на русском языке.

37. 16 мая 2014 года соответствующая Сторона направила еще одну вербальную ноту, к которой были приложены замечания по проекту доклада Комитета об осуществлении решения IV/9g. Замечания включали в себя разъяснения в отношении способов реализации рекомендаций Комитета в рамках нового Закона об общественных объединениях, в том числе рекомендаций, внесенных в ходе поездки представителей Комитета в Туркменистан в апреле 2011 года.

38. В своих замечаниях от 16 мая 2014 года соответствующая Сторона отметила, что, принимая свой новый Закон о правовом положении иностранных граждан (от 26 марта 2011 года), свой новый Закон об охране природы (от 1 марта 2014 года) и свой новый Закон об общественных объединениях (от 3 мая 2014 года), она учла рекомендации Комитета по соблюдению, относящиеся к Закону об общественных объединениях 2003 года, среди прочего, это касается следующего:

а) была сформулирована четкая норма, касающаяся участия иностранных граждан и лиц без гражданства в создании общественных объединений и участии в деятельности таких объединений. В частности, пунктами 1 и 2 статьи 4 Закона об общественных объединениях предусмотрено, что:

"1. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения.

2. В случаях, предусмотренных настоящим Законом, в состав учредителей, наряду с гражданами Туркменистана, могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Туркменистане".

Кроме того, в пункте 5 статьи 11 Закона об общественных объединениях предусмотрено, что членами общественного объединения могут быть физические лица, а также юридические лица – общественные объединения;

б) согласно пунктам 1 и 2 статьи 9 Закона об охране природы 2014 года "граждане Туркменистана (включая иностранных граждан и лиц без гражданства) имеют право... создавать общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны природы". Благодаря правам, закрепленным этими двумя положениями (см. пункт 32 выше), общественные объединения имеют право на доступ к экологической информации, возможность участвовать в принятии решений и право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Кроме того, в соответствии со статьей 26 Закона об общественных объединениях 2014 года общественным объединениям для осуществления уставных целей предоставлено право участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке, предусмотренном этим Законом и иными нормативными правовыми актами Туркменистана, представлять и защищать свои права, права и законные интересы своих членов и участников, а также других граждан, выступать с инициативами по вопросам общественной жизни и вносить предложения в органы государственной власти;

с) пункт 3 статьи 17 Закона об общественных объединениях 2003 года, который устанавливал запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, не был включен в новый Закон об общественных объединениях. Любое лицо, занимающееся деятельностью от имени незарегистрированного общественного объединения, несет ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана. Новый Закон не устанавливает прямой запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений или ответственность за эту деятельность;

д) в Законе об общественных объединениях 2014 года содержится более четкая формулировка, касающаяся ограничения, налагаемого на лиц, имеющих судимость, по регистрации общественного объединения: по сравнению с формулировкой Закона 2003 года эта формулировка применяется только к тем лицам, которые признаны судом недееспособными или имеющими непогашенную или не снятую в установленном законом порядке судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления (статья 22, пункт 1(б)).

е) в Законе об общественных объединениях 2014 года принят более конкретный подход к вопросу об ответственности за нарушение законодательства Туркменистана об общественных объединениях. Кроме того, он ограничивает полномочия Министерства юстиции по отмене регистрации общественного объединения и приостановки его деятельности. Согласно Закону 2014 года общественные объединения могут быть ликвидированы только по решению суда (статья 36). Кроме того, если суд отменяет решение о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения, государство обязано возместить общественному объединению понесенные убытки (статья 37, пункт 2).

39. От автора сообщения АССС/С/2004/5 не было получено никаких замечаний по подготовленному Комитетом проекту доклада об осуществлении решения IV/9g.

40. Принимая во внимание информацию и замечания, полученные от соответствующей Стороны 13 и 16 мая 2014 года, Комитет завершил работу над своим докладом об осуществлении решения IV/9g с использованием электронной процедуры принятия решений и представил его для рассмотрения Совещанием Сторон на его пятой сессии.

III. Соображения и оценка Комитета

41. Комитет приветствует усилия, приложенные соответствующей Стороной в последние месяцы межсессионного периода 2011–2014 годов по обеспечению соблюдения требований, содержащихся в решении IV/9g, включая принятие в марте 2014 года нового Закона об охране природы и в мае 2014 года нового Закона об общественных объединениях. Он также выражает признательность соответствующей Стороне за представление Комитету докладов о достигнутом ею прогрессе.

42. Для выполнения требований, содержащихся в решении IV/9g, соответствующей Стороне потребуется представить Комитету свидетельства того, что:

а) она внесла поправки в Закон об общественных объединениях в целях приведения всех его положений в соответствие с Конвенцией, как об этом просило Совещание Сторон в пункте 2 решения II/5с, и в частности:

i) она внесла в Закон об общественных объединениях такие поправки, которые четко указывают на то, что иностранные граждане и лица без гражданства могут пользоваться одинаковыми правами наравне с гражданами на создание общественных объединений и участие в них в соответствии с пунктом 9 статьи 3 Конвенции;

ii) она внесла в Закон об общественных объединениях такие поправки, которые четко указывают на то, что представители общественности могут заниматься деятельностью от имени незарегистрированных общественных объединений в соответствии с положениями Конвенции, в частности пунктом 4 статьи 3;

b) Закон об общественных объединениях с поправками фактически соответствует указанным выше положениям Конвенции, и в частности положениям пунктов 1, 4 и 9 статьи 3.

43. Комитет располагал ограниченным временем для рассмотрения различных изменений законодательства, внесенных соответствующей Стороной в последнее время, включая принятие Закона о правовом положении иностранных граждан 2011 года, текст которого впервые был представлен Комитету 17 февраля 2014 года, нового Закона об охране природы, представленного 26 марта 2014 года, и Закона об общественных объединениях 2014 года, представленного 13 мая 2014 года.

44. В связи с указанным в пункте 42 а) i) условием, касающимся права иностранных граждан и лиц без гражданства на участие в общественных объединениях, можно отметить, что в пункте 5 статьи 11 Закона об общественных объединениях предусмотрено, что членами общественных объединений могут быть физические лица, а также юридические лица – общественные объединения. В свете письма соответствующей Стороны от 16 мая 2014 года Комитет полагает, что термин "физические лица" был намеренно выбран законодателем для этого пункта взамен термина "граждане", который использовался в Законе об общественных объединениях 2003 года, с целью включения иностранных граждан и лиц без гражданства, а также туркменских граждан. Комитет отмечает, что соответствующая Сторона тем самым воспользовалась терминологией пункта 4 статьи 2 Конвенции. Комитету не была представлена какая-либо информация о том, что термин "физические лица", включенный в Закон 2014 года, следует толковать каким-либо другим образом или что Закон об общественных объединениях 2014 года не обеспечивает для иностранных граждан или лиц без гражданства права на вступление в общественные объединения. В этой связи Комитет делает вывод о том, что в этом отношении соответствующая Сторона более не находится в положении несоблюдения пункта 9 статьи 3.

45. В связи с правом иностранных граждан и лиц без гражданства создавать общественные объединения в пункте 1 статьи 11 Закона об общественных объединениях 2014 года предусмотрено, что учредителями общественного объединения могут быть физические лица, достигшие возраста 18 лет, а также юридические лица – общественные объединения. В этой связи Комитет также полагает, что термин "физические лица" был намеренно выбран взамен термина "граждане", который использовался в Законе 2003 года с целью внесения ясности в вопрос о включении иностранных граждан и лиц без гражданства. Комитету не была представлена какая-либо информация о том, что содержащийся в пункте 1 статьи 11 термин "физические лица" следует толковать каким-либо другим образом. Помимо статьи 11, создание общественного объединения регулируется пунктом 1 статьи 18, в котором указано, что "Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей, количество которых не может быть ме-

нее пяти человек". Комитет отмечает, что в пункте 1 статьи 18 не содержится прямого требования, которое содержалось в Законе 2003 года в отношении того, чтобы пять основателей были гражданами.

46. Помимо указанных выше положений, пункт 2 статьи 4 Закона об общественных объединениях гласит, что "в случаях, предусмотренных настоящим Законом, в состав учредителей наряду с гражданами Туркменистана могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Туркменистане". Таким образом, пунктом 2 статьи 4 прямо предусмотрено, что неграждане могут стать учредителями. Используемый в этом положении термин "наряду" может быть понят в разных смыслах. Исходя из контекстуального толкования процитированного положения в свете пункта 2 статьи 11 и пункта 1 статьи 18, которые были рассмотрены выше, а также в свете пояснения соответствующей Стороны, приведенного в ее письме от 16 мая 2014 года, о том, что согласно статье 9 Закона об охране природы 2014 года "граждане Туркменистана (включая иностранных граждан и лиц без гражданства)" имеют право на создание общественных объединений в сфере охраны природы, Комитет полагает, что законодатель намеренно толкует пункт 2 статьи 4 Закона об общественных объединениях 2014 года таким образом, что иностранные граждане и лица без гражданства могут таким же образом, как и граждане Туркменистана, становиться учредителями общественных объединений. Комитету не была представлена какая-либо информация о том, что это толкование не является преднамеренным толкованием. Очевидно, что с учетом столь недавнего принятия этого Закона отсутствует какая-либо правовая практика его толкования. В этой связи Комитет подчеркивает, что в той степени, в которой пункт 2 статьи 4 будет фактически применяться таким образом соответствующей Стороной на практике, соответствующая Сторона более не находится в положении несоблюдения пункта 9 статьи 3 в отношении права граждан создавать общественные объединения.

47. Исходя из своих соображений, изложенных в вышеприведенных пунктах, Комитет делает вывод о том, что после принятия пункта 2 статьи 4 и пунктов 1 и 5 статьи 11, а также пункта 1 статьи 18 Закона об общественных объединениях 2014 года соответствующая Сторона более не находится в положении несоблюдения пункта 9 статьи 3 Конвенции в отношении прав неграждан создавать общественные объединения и участвовать в их деятельности.

48. В отношении условия, приведенного в пункте 42 а) ii) выше, в своих замечаниях от 16 мая 2014 года по проекту настоящего доклада соответствующая Сторона заявила, что пункт 3 статьи 17 Закона об общественных объединениях 2003 года, который устанавливал запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, не был включен в Закон об общественных объединениях 2014 года. Соответствующая Сторона заявила, что любое лицо, занимающееся деятельностью от имени незарегистрированного общественного объединения, должно нести ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана. Она заявила, что в новом Законе не предусмотрено установление прямого запрета на деятельность незарегистрированных общественных объединений и их ответственности за ее проведение.

49. Комитет считает, что, несмотря на приведенный выше довод соответствующей Стороны, пункт 2 статьи 7 Закона 2014 года имеет весьма схожее содержание с пунктом 3 статьи 17 Закона 2003 года, который Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2004/5 отнес к несоблюдению пункта 4 статьи 3 Конвенции. Пункт 3 статьи 17 Закона 2003 года гласит: "Деятельность незарегистрированного общественного объединения запрещается. Лицо, осуществ-

ляющее деятельность от имени незарегистрированного общественного объединения, несет ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана". Пункт 2 статьи 7 Закона 2014 года гласит: "Деятельность незарегистрированных общественных объединений на территории Туркменистана запрещается".

50. Комитет напоминает о том, что в своем докладе о ходе работы от 9 декабря 2013 года соответствующая Сторона сделала утверждение, согласно которому запрет на деятельность незарегистрированных объединений, предусмотренный пунктом 3 статьи 17 Закона об общественных объединениях 2003 года, не препятствует гражданам в осуществлении своего права на свободу объединений и что пунктом 2 статьи 9 Закона об охране природы 2014 года предусмотрено право граждан, среди прочего:

- а) участвовать в деятельности по охране природы и оздоровлению окружающей среды;
- б) обращаться в государственные органы и организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся окружающей среды, а также в судебные органы для обеспечения защиты нарушенных экологических прав;
- в) принимать участие в собраниях, митингах и демонстрациях, референдумах по вопросам охраны природы и т.д.

51. Согласно пониманию Комитета перечисленные в пункте 2 статьи 9 Закона об общественных объединениях виды деятельности могут проводиться отдельными лицами или группами лиц. Однако не ясно, будет ли группа лиц, которая принимает решение объединиться, например для занятия оздоровлением окружающей среды или участия в демонстрациях под лозунгами охраны природы, и которая в этой связи принимает решение, идентифицировать себя общим наименованием, рассматриваться в качестве "незарегистрированного общественного объединения" и будет ли она запрещена в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона об общественных объединениях 2014 года.

52. Кроме того, в своих замечаниях по проекту настоящего доклада соответствующая Сторона заявила, что любое лицо, занимающееся деятельностью от имени незарегистрированного общественного объединения, несет ответственность согласно законодательству Туркменистана. У Комитета нет информации о том, может ли эта ответственность налагаться в форме штрафов или других санкций. Как представляется, их применение противоречит положению пункта 8 статьи 3 Конвенции, согласно которому лица, осуществляющие свои права в соответствии с Конвенцией, не должны подвергаться за свою деятельность наказаниям в любой форме.

53. Хотя установление прямой гарантии прав граждан в вопросах, касающихся окружающей среды, которая предусмотрена пунктом 2 статьи 9 Закона об охране природы 2014 года, судя по всему, является существенным шагом в правильном направлении, с учетом своей обеспокоенности, высказанной в пунктах 53 и 54 выше, Комитет пока не может сделать вывод о том, что пункт 2 статьи 9 Закона об охране природы, включая практику его применения, является достаточным для обеспечения полного соблюдения соответствующей Стороной решения IV/9g и самой Конвенции, т.е. для обеспечения того, чтобы все представители общественности могли заниматься деятельностью в соответствии с пунктом 4 статьи 3 Конвенции. Таким образом, соответствующая Сторона по-прежнему находится в положении несоблюдения этого положения.

54. Комитет считает, что для обеспечения соблюдения положений пункта 4 статьи 3 Конвенции соответствующей Стороне потребуется подтвердить, что статья 9 Закона об охране природы имеет преимущество по сравнению с запретом на деятельность незарегистрированных объединений, предусмотренным пунктом 2 статьи 7 Закона об общественных объединениях, а также другими соответствующими законодательными актами (например, в качестве *lex specialis* в форме специального закона, который имеет преимущество по сравнению с законом более общего характера). Кроме того, для обеспечения соблюдения решения IV/9g и Конвенции использованное в пункте 2 статьи 9 Закона об охране природы 2014 года понятие "гражданин" должно включать в себя любое физическое лицо, т.е. и иностранных граждан и лиц без гражданства.

55. Следовательно, для принятия Комитетом вывода о том, что соответствующая Сторона соблюдает Конвенцию, ему потребуется дополнительная информация по обоим этим вопросам. Она могла бы быть представлена в форме официального подтверждения соответствующей Стороной того, что содержащееся в пункте 2 статьи 9 Закона об охране природы понятие "гражданин" действительно включает в себя также иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, официальное подтверждение могло бы внести ясность в вопрос о том, что пункт 2 статьи 9 Закона об охране природы 2014 года имеет преимущественную силу по сравнению с запретом на деятельность незарегистрированных объединений, который установлен в пункте 2 статьи 7 Закона об общественных объединениях 2014 года и в других соответствующих законодательных актах.

56. В свете охарактеризованных в пункте 38 выше последних изменений законодательства Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона более не находится в положении несоблюдения обязательства согласно пункту 1 статьи 3 Конвенции в отношении создания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

57. Комитет приветствует участие соответствующей Стороны в процессе рассмотрения вопроса о соблюдении в межсессионный период, в том числе ее усилия по осуществлению решения IV/9g.

58. Опираясь на свои соображения и оценку, Комитет делает вывод о том, что:

a) благодаря принятию пункта 2 статьи 4, пунктов 1 и 5 статьи 11 и пункта 1 статьи 18 Закона об общественных объединениях 2014 года соответствующая Сторона выполнила решение IV/9g в такой степени, что она более не находится в положении несоблюдения пункта 9 статьи 3 Конвенции, касающегося прав неграждан создавать общественные объединения и участвовать в них;

b) в свете последних изменений законодательства Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона выполнила решение IV/9g в такой степени, что она более не находится в положении несоблюдения закрепленного в пункте 1 статьи 3 Конвенции обязательства создать четкую, открытую и согласованную структуру для осуществления положений Конвенции, несоблюдению которых посвящено решение IV/9g;

с) приветствуя последние изменения законодательства, но учитывая отсутствие ясности в вопросе о том, каким образом запрет на деятельность незарегистрированных объединений, предусмотренный пунктом 2 статьи 7 Закона об общественных объединениях 2014 года, будет применяться на практике, Комитет не может сделать вывод о том, что соответствующая Сторона более не находится в положении несоблюдения пункта 4 статьи 3 Конвенции. Таким образом, соответствующая Сторона по-прежнему не соблюдает это положение.

В. Рекомендации

59. Комитет рекомендует Совещанию Сторон:

а) одобрить приведенный выше доклад Комитета в отношении соблюдения Туркменистаном;

б) снять предупреждение, которое вступило в силу 1 января 2013 года;

с) рекомендовать соответствующей Стороне до 30 ноября 2014 года представить в форме официального заявления удовлетворяющую Комитет информацию о том, что:

i) содержащееся в пункте 2 статьи 9 Закона об охране природы 2014 года понятие "гражданин" включает в себя любое физическое лицо, т.е. также иностранных граждан и лиц без гражданства, и что содержащееся в пункте 1 статьи 11 Закона об общественных объединениях 2014 года понятие "физические лица" включает в себя иностранных граждан и лиц без гражданства;

ii) требуемое толкование пункта 2 статьи 4 Закона об общественных объединениях 2014 года означает, что иностранные граждане и лица без гражданства могут таким же образом, как и граждане Туркменистана, стать основателями общественных объединений;

iii) в связи с вопросом о деятельности незарегистрированных объединений, относящейся к сфере охвата Конвенции, статья 9 Закона об охране природы 2014 года имеет преимущество по сравнению с запретом на деятельность незарегистрированных объединений, установленным пунктом 2 статьи 7 Закона об общественных объединениях 2014 года, и с другими соответствующими законодательными актами (например, в качестве *lex specialis* в форме специального закона, который имеет преимущество по сравнению с законом более общего характера);

д) предложить Стороне организовать совещания (например, круглые столы, рабочие совещания или конференции) с участием широкой общественности, открытые для всех представителей общественности и посвященные:

i) обмену опытом в отношении деятельности, осуществляемой объединениями, организациями и группами, способствующими охране окружающей среды на территории соответствующей Стороны;

ii) обеспечению согласованности национальной правовой системы соответствующей Стороны с обязательством, предусмотренным пунктом 4 статьи 3 Конвенции;

и до 30 ноября 2015 года представить доклад о работе этих совещаний, а также национальный доклад Стороны об осуществлении для шестой сессии Совещания Сторон;

е) поручить Комитету представить подтверждение по вопросу о том, выполнила ли соответствующая Сторона требования пункта 59 с) выше, в такой степени, что она более не находится в положении несоблюдения пункта 4 статьи 3 Конвенции.
