

Выводы из практики Экологического общества «Зеленое спасение» по применению Орхусской конвенции

Введение

С 2004 года Экологическое общество «Зеленое спасение» (ЭО) подало 4 заявления в Комитет по вопросам соблюдения Конвенции. Из них по двум (№ 01 и № 02) были приняты решения в пользу заявителя, два (№ 010, № 020) – отклонены. Хотя последнее заявление (№020), по мнению Комитета, следовало рассмотреть в связи со стратегией Казахстана по выполнению решения П/5а. Всего общественность Казахстана подала в Комитет 6 заявлений.

Наша организация защищает права граждан в судах с 2002 года. В среднем за год ЭО подает и продолжает вести от 6 до 10 дел, проводит от 80 до 100 консультаций для различных целевых групп. Начиная с 2007 года, краткая информация обо всех судебных исках организации размещается на сайте на русском и английском языках. Более подробная информация изложена в наших изданиях, также опубликованных на сайте на русском и английском языках (www.greensalvation.org). Мы считаем, что организация накопила определенный опыт правозащитной деятельности, позволяющий делать некоторые обобщения.

1. Почему люди обращаются в Комитет с конкретными проблемами?

1.1. В стране нет реального доступа к информации и к эффективному участию общественности в процессе принятия решений ни на правовом, ни на практическом уровне.

1.2. Система правосудия не обеспечивает эффективную охрану природы и защиту прав человека на благоприятную окружающую среду¹.

1.3. Активисты подвергаются притеснению, в отношении их совершаются акты насилия. Это ведет к росту недоверия к органам государственной власти, правосудия и правоохранительным органам.

1.4. Происходит разрушение государственного аппарата охраны окружающей среды, в результате чего государство не может стабилизировать экологическую обстановку и обеспечить защиту прав человека².

1.5. Вышеназванные причины вынуждают людей искать защиту вне государства.

1.6. Страна не подписала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950), и граждане Казахстана не имеют доступа к Европейскому суду по правам человека³.

1.7. Обращение общественности в Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции с конкретными вопросами вытекает из целей Конвенции, которая, по мнению К.А. Аннана, может стать «**универсальной базой укрепления экологических прав граждан**»⁴.

В первой статье так определена цель Конвенции: «**Для содействия защите права каждого человека** нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, **каждая Сторона гарантирует права** на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции».

В Положении о Комитете⁵ указано, что любое сообщение общественности будет рассмотрено за исключением тех, которые не отвечают требованиям по форме⁶.

Мы понимаем, что Конвенция не нацелена на решение конкретных проблем. Но обращаясь в Комитет, общественность неизбежно поднимает конкретные экологические проблемы. Возможно, отчасти это результат противоречия между целями Конвенции и механизмом ее реализации.

1.8. В определенной мере общественность рассматривает Конвенцию как трибуну для информирования мировой общественности о реальном положении дел в стране и для привлечения внимания к массовым нарушениям прав человека.

2. Выводы и рекомендации Комитета и решения Совещания сторон.

2.1. Выводы и рекомендации Комитета в целом отвечают ожиданиям общественности. Возмущение вызывает практически полное игнорирование их казахстанской стороной, в том числе судами, и продолжающиеся нарушения тех же положений Конвенции. Например, новое заявление в Комитет от Казахстана № 059 касается тех же проблем, которые были подняты в заявлении нашей организации № 02.

2.2. Разочарование общественности вызывает недостаточное внимание органов Конвенции к фактам продолжающегося ее невыполнения Казахстаном, о которых общественность постоянно информирует органы Конвенции.

Например, решение II/5a, принятое в 2005 году, в основной части не выполнено до настоящего времени. Невыполнение решения II/5a никак не отражено в решении III/6c и в решении IV/9c Совещания сторон. Зато в решении III/6c, п.5a говорится, что «правительство Казахстана в целом приняло эффективные и комплексные меры по осуществлению большинства положений решения II/5a».

То есть, отсутствие должного контроля со стороны органов Конвенции за выполнением их решений приводит к тому, что проблемы вновь возникают только в других регионах страны и в другой форме.

Возможно, органам Конвенции не хватает ресурсов для более подробного изучения ситуации в странах, общественность которых подает заявления. Но объективно такое невнимание к фактам продолжающегося невыполнения Конвенции способствует нарушениям прав человека в этих странах. Неэффективность механизмов Конвенции дает повод чиновникам пренебрегать ее положениями.

2.3. Так как государственные органы игнорируют выводы Комитета и решения Сторон, то, несмотря на многочисленные изменения законодательства, правовые условия участия общественности в процессе принятия решений, доступ к информации и правосудию в Казахстане не изменились к лучшему.

Под предлогом приведения национального законодательства в соответствие с положениями Орхусской конвенции происходит его фактическое ослабление.

Принимаются нормативные правовые акты, прямо противоречащие положениям Конвенции, например, Правила проведения общественных слушаний. Организация дважды подавала заявления в суд с целью признать данные правила незаконными. Первое заявление не было принято к рассмотрению, а по второму (по состоянию на 1.06.12) суд еще не вынес решения.

2.4. Государственные органы нередко откровенно дезинформируют казахстанскую общественность и органы Конвенции. Мы предупреждали об этом Комитет⁷.

3. Как повлияло обращение граждан в органы Конвенции на решение конкретных проблем.

Чтобы ответить на этот вопрос, мы вкратце опишем развитие событий по двум случаям, по которым были приняты решения Сторон Конвенции.

3.1. Решение II/5a принято в 2005 году по обращению жителей микрорайона Горный Гигант (г.Алматы). После его принятия в Горном Гиганте никаких улучшений не произошло. Граждане обратились в суд, используя данное решение. Однако суд не признал его вновь открывшимся обстоятельством. Все правовые средства защиты были исчерпаны, и людям пришлось смириться. Как следствие, ситуация в районе ухудшилась. В конце 2011 начале 2012 года рядом с опорами высоковольтной линии электропередачи в микрорайоне был проложен еще и высоковольтный кабель. Строительство велось без уведомления жителей, без экологической экспертизы и без участия общественности в процессе принятия решений⁸.

3.2. Решение III/6c принято в 2008 году по обращению граждан Гатиных (г.Алматы). На Четвертом совещании сторон в решении IV/9c было признано, что решение III/6c до сих пор не выполнено.

В 2007 году предприятие, в санитарно-защитной зоне которого проживают Гатины, приступило к строительству новых производственных объектов в связи с увеличением объемов производства. Общественные слушания по проекту строительства были проведены

с грубыми нарушениями. Гатины не были уведомлены, их мнение не было учтено в процессе принятия решений.

В 2011-2012 годах экологическая ситуация в этом районе резко ухудшилась в результате расширения автомобильной дороги, проходящей рядом с жилыми домами, в том числе и с домом Гатиных. Общественные слушания по проекту строительства дороги не были проведены, были грубо нарушены строительные нормы и правила. Это вызвало возмущение более 200 человек, проживающих в этом районе. Защищая свои права, ряд жителей при помощи ЭО подали исковое заявление в суд на акима г.Алматы за дискриминацию их по месту жительства.

3.3. С декабря 2011 года резко увеличилось количество фактов притеснения и насилия против жителей, права которых мы защищаем, и активистов (вызовы в правоохранительные органы, нападения с нанесением ущерба и причинением вреда здоровью). Возможно, это связано с тем, что Казахстан завершил свою миссию в ОБСЕ.

3.4. С декабря 2011 года (по состоянию на 1.06.12) ни один из четырех исков «Зеленого спасения» не был принят судами, по-нашему мнению, без объективных причин (<http://www.greensalvation.org/index.php?page=iski2012>; <http://www.greensalvation.org/en/index.php?page=Lawsuits2012>).

Наши ожидания и рекомендации

1. Нередко государственные органы ссылаются на внутреннее право в качестве оправдания невыполнения Конвенции. Это является нарушением статей 26 и 27 Конвенции о праве международных договоров⁹. Считаю, что необходимо обратить внимание Сторон Конвенции на эти факты. Это важно, так как Орхусская конвенция открыта для подписания новыми государствами, в том числе имеющими менее развитую правовую систему, чем европейские государства.

2. Мы ожидаем от органов Конвенции прежде всего объективной эколого-правовой оценки соблюдения Конвенции в Казахстане, что стимулировало бы правительство ответственнее относиться к выполнению взятых на себя международных обязательств.

Выводы и рекомендации Комитета в целом отвечают нашим ожиданиям. Этого нельзя сказать о последних решениях Совещаний сторон Конвенции – III/6с и IV/9с. Они, по-нашему мнению, не отражают объективной ситуации в стране, и в определенной степени способствуют замалчиванию существующих проблем.

3. Мы считаем, что необходимо поднять вопрос о более тщательной подготовке решений сторон и более жестком контроле за их выполнением.

Органам Конвенции следует более внимательно относиться к информации, предоставляемой общественностью, в том числе к альтернативным докладом.

4. Мы считаем, что на основании статьи 36 b) (Decision I/7) можно поставить вопрос о расширении полномочий Комитета для рассмотрения конкретных проблем, т.к. подписание Конвенции отдельными государствами выражает их заинтересованность в решении внутренних проблем с помощью международных правовых инструментов.

5. Однако мы считаем, что на основании статей 36 b) и 37 d) у Комитета уже есть определенные полномочия для оценки и подготовки рекомендаций по конкретным случаям, не выходя за рамки Конвенции¹⁰. В ходе рассмотрения заявлений общественности Комитет анализирует положения национального законодательства, обеспечивающего выполнение требований Конвенции. Многие проблемы, с которыми общественность обращается в Комитет, являются типичными для Казахстана. Поэтому путем решения конкретной проблемы можно выработать порядок рассмотрения аналогичных проблем.

6. Было бы целесообразно организовать консультативную группу при Комитете для более качественной подготовки заявлений от общественности.

Материал подготовили С.Куратов, Н.Медведева, С.Спатарь.
14 мая 2012 года.

¹ See: Green Salvation Herald 2011; <http://www.greensalvation.org/index.php?page=publikatsii2005-2010>.

² The report “Avenues for Improved Response to Environmental Offences in Kazakhstan” published by the Organization for Economic Co-operation and Development in 2009, states the following: “... a poorly orchestrated decentralisation creates the **danger of institutional over-fragmentation and inconsistency, as well as raises concerns over the capacity of sub-national bodies to undertake roles given to them**”. Avenues for Improved Response to Environmental Offences in Kazakhstan. – OECD, 2009, p.15. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/20/42072582.pdf>.

³ Status as of: 12/5/2012; <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁴ «Хотя по сфере охвата Орхусская конвенция является региональной, тем не менее ее значение универсально. На сегодняшний день она представляет собой **самую полную разработку принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который подчеркивает необходимость участия граждан в решении экологических вопросов и в доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов**. Как таковая, она являет собой самый что ни на есть амбициозный и смелый замысел в деле создания «**экологической демократии**», который когда-либо воплощался в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций. К тому же Конвенция будет открыта для присоединения и тех стран, которые не являются членами ЕЭК. Это позволит ей стать своего рода **универсальной базой укрепления экологических прав граждан**». Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. – ООН, Нью-Йорк и Женева, 2000, с.IV.

⁵ Decision I/7 Review of Compliance, paragraphs 13a, 18, 20.

⁶ Анонимность, злоупотребление, необоснованность, несовместимость.

⁷ Письмо ЭО № 140 от 9 ноября 2007 года в Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции:

«Экологическое общество «Зеленое спасение» (ЭО) хочет обратить внимание Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции на необходимость проверки достоверности официальной информации, поступающей от государственных органов Республики Казахстан (РК). Это важно не только в преддверии 3-й встречи сторон Конвенции и предоставления Казахстаном национального отчета об ее выполнении, но и для рассмотрения обращения АССС/С/2007/20.

В апреле 2007 года ЭО получило письмо от Министерства охраны окружающей среды (МООС) РК, в котором было сказано, что Министерство экономики и бюджетного планирования (МЭБП) РК исключило пункты Плана реализации решений, принятых на Второй встрече сторон, из бюджетного финансирования Программы «Охрана окружающей среды Республики Казахстан на 2005-2007 годы» (Письмо МООС РК №2-2-2-12/2247 от 04.04.2007). ЭО проинформировало об этом Секретариат Конвенции (Письмо ЭО №049 от 20.04.2007). Однако из ответа, который был получен ЭО от МЭБП РК в мае 2007 года, выяснилось, что «информация, предоставленная Экологическому обществу «Зеленое спасение» от МООС, недостоверна». Более того, предложений по Конвенции в МЭБП от МООС не поступало».

⁸ Ответ на письмо ЭО №001 от 10 января 2012 года в Управление природных ресурсов и регулирования природопользования г.Алматы.

⁹ Венская Конвенция о праве международных договоров. Вена, 23 мая 1969 года. Статья 26. **Pacta sunt servanda**. «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться». **Статья 27 Внутреннее право и соблюдение договоров** «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

¹⁰ Decision I/7 Review of Compliance, paragraph 37d: “In cases of communications from the public, make recommendations to the Party concerned on specific measures to address the matter raised by the member of the public”.