



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 Казахстаном своих обязательств по Конвенции*

Доклад Комитета по вопросам соблюдения

Резюме

Настоящий документ был 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, изложенным в пунктах 13 b), 14 и 35 приложения к решению I/7 о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2/Add.8).

* Настоящий документ был представлен позже установленного срока ввиду короткого промежутка времени между сорок четвертым совещанием Комитета по вопросам соблюдения и сроком представления документов для пятой сессии Совещания Сторон, а также необходимости проведения дополнительных консультаций по данному документу перед его представлением.



В документе рассматривается прогресс, достигнутый Казахстаном в межсессионный период в деле осуществления решения IV/9с Совещания Сторон о соблюдении Казахстаном своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), а также его прогресс в осуществлении рекомендаций, изложенных в выводах Комитета по сообщению ACCC/C/2011/59 (ECE/MP.PP/C.1/2013/9 и Согг.1), принятых 28 марта 2013 года, в частности в отношении осуществления положений Конвенции, касающихся участия общественности.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–11	4
А. Решение IV/9с Совещания Сторон	1–9	4
В. Сообщение АССС/С/2011/59.....	10–11	6
II. Краткая информация о последующих действиях	12–33	7
III. Соображения и оценка Комитета	34–40	12
IV. Выводы и рекомендации	41–44	15
А. Основные итоги	41–43	15
В. Рекомендации.....	44	15

I. Введение

A. Решение IV/9с Совещания Сторон

1. На своей четвертой сессии (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение IV/9с о соблюдении Казахстаном своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1).

2. Комитет по вопросам соблюдения приступил к рассмотрению вопроса о соблюдении Казахстаном положений Конвенции в 2004 году после получения сообщений АССС/С/2004/1 и АССС/С/2004/2, которые стали первыми сообщениями, представленными для рассмотрения Комитетом после его учреждения¹. Сообщение АССС/С/2004/1 касалось доступа к информации и доступа к правосудию в связи с предложением о ввозе и захоронении на территории Казахстана радиоактивных отходов из других государств. Сообщение АССС/С/2004/2 касалось участия местных жителей в процедуре выдачи разрешения на строительство высоковольтных воздушных линий электропередачи в одном из микрорайонов города Алматы. В своих выводах по сообщению АССС/С/2004/1 (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1), принятых 18 февраля 2005 года, Комитет констатировал несоблюдение пунктов 1 и 2 статьи 4 и пункта 1 статьи 9 Конвенции. В своих выводах по сообщению АССС/С/2004/2 (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2), принятых в тот же день, Комитет констатировал несоблюдение нескольких положений статьи 6 Конвенции. В обоих случаях он вынес рекомендации непосредственно Совещанию Сторон.

3. В своем решении II/5а (ECE/MP.PP/2005/2/Add.7) Совещание Сторон на своей второй сессии (Алматы, Казахстан, 25–27 мая 2005 года) одобрил выводы Комитета по обоим сообщениям и рекомендовал соответствующей Стороне принять определенные меры в отношении выявленных областей несоблюдения.

4. 16 июня 2006 года Комитет принял выводы по сообщению АССС/С/2004/6 (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1) о несоблюдении национального законодательства по охране окружающей среды в связи с функционированием производственного предприятия по складированию цемента и угля и по производству материалов с использованием цемента. В своих выводах Комитет констатировал несоблюдение Казахстаном пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции и вынес рекомендации непосредственно соответствующей Стороне с ее согласия.

5. На своем шестом совещании (Женева, 13–15 июня 2007 года) Комитет рассмотрел сообщение АССС/С/2007/20 о том, что вопреки требованиям национального законодательства Казахстан предположительно не разработал нормативные положения, определяющие процедуру участия общественности, а также о том, что суды этой страны предположительно отказались принять жалобы на бездействие правительства. Комитет посчитал, что данное сообщение может быть приемлемым, но в то же время отметил, что поднятые в нем вопросы могут быть рассмотрены в контексте стратегии осуществления рекоменда-

¹ Сообщения и другие документы, связанные с ними, включая выводы и рекомендации Комитета в соответствующих случаях, доступны на веб-сайте Конвенции по адресу <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

ций, содержащихся в решении II/5a. В этой связи Комитет предложил Казахстану рассмотреть основные вопросы, поднятые в постановлении АССС/С/2007/20, в его докладе об осуществлении решения II/5a, поскольку эти вопросы тесно связаны (ECE/MP.PP/C.1/2007/4, пункты 20–22, и ECE/MP.PP/C.1/2007/8, пункт 22).

6. В течение межсессионного периода 2005–2008 годов Комитет рассмотрел прогресс, достигнутый Казахстаном в осуществлении решения II/5a² и рекомендаций Комитета, сформулированных в его выводах по сообщению АССС/С/2004/6. Комитет представил свой доклад для рассмотрения Совещанием Сторон на его третьей сессии (Рига, 11–13 июня 2008 года) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.5). Основываясь на представленной ему информации, Комитет пришел к тому выводу, что в связи с вопросами, касающимися доступа к информации и участия общественности (АССС/С/2004/1 и АССС/С/2004/2), а впоследствии решение II/5a, соответствующая Сторона в целом приняла ряд мер для выполнения большинства положений решения II/5a; и что в связи с вопросами, касающимися доступа к правосудию (АССС/С/2004/6), соответствующая Сторона пока не обеспечила соблюдения Конвенции, в частности в том, что касается практических возможностей подачи жалобы на бездействие государственных органов. В этой связи в рекомендациях Комитета Совещанию Сторон основное внимание было уделено доступу к правосудию.

7. В решении III/6с (ECE/MP.PP/2008/2/Add.11) Совещание Сторон на своей третьей сессии одобрило выводы Комитета о том, что соответствующая Сторона в целом приняла эффективные и комплексные меры по осуществлению большинства положения решения II/5a, но пока не обеспечила соблюдения пункта 4 статьи 9 в совокупности с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, в частности в том, что касается практических возможностей обжалования бездействия государственных органов. Совещание Сторон предложило Казахстану подробно изучить при надлежащем участии общественности соответствующее природоохранное и процессуальное законодательство и прецедентное право с тем, чтобы определить, дает ли оно судебным и другим органам по рассмотрению достаточные возможности для предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения. Казахстану было предложено далее представить Совещанию Сторон через Комитет по вопросам соблюдения за шесть месяцев до начала его четвертой сессии доклад о мерах, принятых в целях обеспечения полного соблюдения статьи 9 Конвенции и эффективного осуществления статьи 6.

8. В течение межсессионного периода 2008–2011 годов Комитет рассмотрел прогресс, достигнутый Казахстаном в осуществлении решения III/6с, и представил свой доклад для рассмотрения Совещанием Сторон на его четвертой сессии (ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.4). Основываясь на представленной ему информации, Комитет пришел к тому выводу, что первоначальная готовность, продемонстрированная соответствующей Стороной до принятия решения III/6с, как представляется, не была подкреплена какими-либо мерами по осуществлению рекомендаций, содержащихся в решении III/6с, и что Казахстан не осуществил меры, указанные в пункте 7 решения III/6с. Комитет рекомендовал Совещанию Сторон подтвердить сделанный им ранее вывод и рассмотреть вопрос о

² Решения Совещания Сторон, касающиеся вопроса соблюдения Сторонами, и документы, связанные с последующей деятельностью по их осуществлению, размещены на веб-сайте Конвенции по адресу <http://www.unecce.org/env/pp/ccimplementation.html>.

том, следует ли сделать заявление о факте несоблюдения или вынести предупреждение, как это указывается в пункте 36 приложения к решению I/7.

9. Совещание Сторон на своей четвертой сессии приняло к сведению доклад Комитета и в своем решении IV/9с подтвердило свое ранее выраженное одобрение выводов Комитета, приведенных в пункте 5 решения III/6с. Оно также вынесло предупреждение соответствующей Стороне, которое должно было вступить в силу 1 мая 2012 года в том случае, если соответствующая Сторона не выполнит в полном объеме приведенное далее условие и не уведомит об этом секретариат к 1 января 2012 года: в качестве условия она должна была подробно изучить при надлежащем участии общественности соответствующее экологическое и процедурное законодательство и соответствующее прецедентное право в целях определения того, дает ли оно судебным и другим органам по рассмотрению достаточные возможности для предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения. Совещание Сторон просило Комитет установить факт успешного выполнения приведенного выше условия. Кроме того, соответствующей Стороне было предложено периодически – т.е. к ноябрю 2012 года и ноябрю 2013 года – представлять Комитету подробную информацию о дальнейшем прогрессе в осуществлении этих мер.

В. Сообщение АССС/С/2011/59

10. В течение межсессионного периода 2011–2014 годов Комитет также рассмотрел сообщение АССС/С/2011/59 относительно соблюдения Конвенции Казахстана с точки зрения участия общественности в процессе принятия решений по проекту строительства транзитного коридора Западная Европа – Западный Китай. В данном случае Комитет рассмотрел общую нормативно-правовую основу Казахстана и в своих выводах, принятых 28 марта 2013 года, констатировал несоблюдение пунктов 2, 6, 7 и 9 статьи 6 (ECE/MP.PP/C.1/2013/9 и Согг.1). С согласия соответствующей Стороны Комитет рекомендовал соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры, с тем чтобы:

а) предусмотреть в законодательстве обязательные требования в отношении уведомления общественности, например обязательство по своевременному информированию общественности и средства публичного уведомления, включая обязательство относительно опубликования всей информации, относящейся к процессу принятия решений, также на веб-сайте государственного органа, отвечающего за принятие решения;

б) 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;

с) предусмотреть четко определенную ответственность соответствующих государственных органов за:

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

ii) хранение и предоставление общественности через общедоступные списки или реестры копий принятых решений вместе с другой информацией, имеющей значение для процесса принятия решений, включая дан-

ные, подтверждающие выполнение обязательства по информированию общественности и предоставлению ей возможности представить свои замечания.

11. Комитет также рекомендовал соответствующей Стороне разработать план действий по выполнению изложенных выше рекомендаций с целью его представления Комитету до 30 ноября 2013 года.

II. Краткая информация о последующих действиях

12. 30 декабря 2011 года соответствующая Сторона представила секретариату доклад о мерах, принятых ею для выполнения условия, изложенного в пункте 4 решения IV/9с (в соответствии с пунктом 4 этого решения доклад подлежал представлению в секретариат до 1 января 2012 года). В доклад включены предварительные итоги подробного изучения экономического и гражданского процессуального законодательства и соответствующих правовых прецедентов в контексте соблюдения требований Конвенции (в обоих случаях информация приведена в приложениях к основному докладу на русском и английском языках), а также информация о других практических мерах, принятых с целью достижения соблюдения Конвенции.

13. 9 марта 2012 года организация "Зеленое спасение" (автор сообщений АССС/С/2004/1 и АССС/С/2004/2) представила заявление, в котором прокомментировала невыполнение соответствующей Стороной решения IV/9с и выразила обеспокоенность в отношении качества исследований, представленных 30 декабря 2011 года.

14. На своем тридцать шестом совещании (Женева, 27–30 марта 2012 года) Комитет отметил, что информация, представленная Стороной 30 декабря 2011 года, не позволяет со всей однозначностью определить, было ли выполнено условие, поставленное в пункте 4 решения IV/9с. Кроме того, он принял к сведению информацию, представленную организацией "Зеленое спасение" 9 марта 2011 года. Комитет поручил секретариату направить письмо Стороне с просьбой разъяснить, каким образом представители общественности участвовали в соответствующем процессе. Затем Комитет постановил просить автора сообщения представить замечания по плану действий с целью более подробного рассмотрения полученных материалов на своем тридцать седьмом совещании для определения того, было ли выполнено это условие.

15. 15 июня 2012 года в ответ на просьбу Комитета уточнить, каким образом представители общественности участвовали в указанном процессе, соответствующая Сторона представила дополнительную информацию.

16. 25 июня 2012 года Жайык-каспийский орхусский центр представил дополнительную информацию в подтверждение материалов, направленных соответствующей Стороной 15 июня 2012 года.

17. На своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года) Комитет принял к сведению информацию, представленную соответствующей Стороной и Жайык-каспийским орхусским центром. Затем Комитет приступил к обсуждению с представителем правительства Казахстана и представителем неправительственной организации (НПО) "Зеленое спасение", которые участвовали в заседании с помощью видеоконференционной связи. В ходе обсуждения соответствующая Сторона указала на предпринимаемые ею непрерывные усилия для достижения соблюдения Конвенции, включая завершение исследо-

вания, испрошенного в решении IV/9с, и внесение поправок в проект норм об участии общественности. Представитель НПО отметил в своих замечаниях весьма медленный прогресс, демонстрируемый соответствующей Стороной в ее стремлении добиться соблюдения решений II/5а, III/6с и IV/9с. Комитет принял к сведению информацию соответствующей Стороны и наблюдателя. Он просил представить их замечания в письменном виде и задал дополнительные вопросы соответствующей Стороне для представления ответов на них до августа 2012 года. Затем Комитет постановил, что примет решение относительно выполнения условий, изложенных в упомянутом решении, на своем тридцать восьмом совещании.

18. 20 августа 2012 года соответствующая Сторона ответила на вопросы Комитета, представив дополнительную информацию о том, каким образом представители общественности участвовали в процессе подготовки аналитических исследований законодательства и судебной практики, и отметив предпринятые в рамках законодательства Казахстана шаги по улучшению доступа к информации, процедуры участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды в период после принятия решения IV/9с.

19. 11 сентября 2012 года организация "Зеленое спасение" представила информацию, содержащую предложения о возможных путях повышения эффективности рассмотрения Комитетом по вопросам соблюдения и Совещанием Сторон реальных проблем с соблюдением Конвенции в Казахстане. Она также представила информацию о поданных ею исках в связи с вопросами, подпадающими под сферу действия Конвенции, и привела некоторые примеры уведомлений общественности в рамках процедур оценки воздействия на окружающую среду.

20. На своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года) Комитет принял к сведению дополнительную информацию, представленную соответствующей Стороной и организацией "Зеленое спасение". Комитет обсудил данный вопрос на закрытом заседании. Приняв во внимание усилия, прилагаемые соответствующей Стороной для выполнения условия, изложенного в решении IV/9с, и замечания представителей общественности, Комитет пришел к тому выводу, что Казахстан выполнил условие, изложенное в пункте 4 решения IV/9с, в том объеме, который не требует вступления в силу предупреждения, вынесенного Совещанием Сторон. Комитет подчеркнул, что тот факт, что предупреждение не вступит в силу, не означает, что соответствующая Сторона выполнила оставшуюся часть решения IV/9с. В частности, с удовлетворением отметив принятые меры, Комитет вместе с тем выразил обеспокоенность в связи с медленными темпами принятия соответствующей Стороной законодательных и прочих мер, необходимых для выполнения пункта 4 статьи 9 в сочетании с пунктом 3 той же статьи Конвенции. Комитет также принял решение просить Сторону предоставить список соответствующих правовых прецедентов. Он постановил, что на своем сороковом совещании Комитет рассмотрит вопрос о том, приняла ли соответствующая Сторона все необходимые законы для выполнения решения III/6с и будет ли он рекомендовать Совещанию Сторон вынести предупреждение на его пятой сессии. Затем Комитет объявил о своем решении представителям Казахстана и организации "Зеленое спасение", которые участвовали в совещании в формате видеоконференции и выступили с заявлениями. Комитет постановил просить Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций препроводить выводы Комитета соответствующей Стороне. Затем он поручил секретариату напомнить Стороне о необходимости представить до ноября 2012 года подробную инфор-

мацию о дальнейшем прогрессе с учетом, насколько это возможно, вышеупомянутых предложений и принял решение рассмотреть данную ситуацию на своем следующем совещании.

21. 19 ноября 2012 года соответствующая Сторона представила свой доклад о ходе дальнейшего осуществления решения IV/9с в соответствии с пунктом 6 этого решения. Она также представила Комитету текст разработанного ею нового проекта Правил проведения общественных слушаний.

22. На своем тридцать девятом совещании (Женева, 11–14 декабря 2012 года) Комитет отметил, что соответствующая Сторона представила свой доклад в сроки, установленные в решении IV/9с, включая описание основных изменений в Правила проведения общественных слушаний. Он просил секретариат напомнить Стороне о том, что она должна представить еще перечень соответствующих правовых прецедентов, а также регулярно предоставлять обновленную информацию о достигнутом прогрессе.

23. В письме от 2 мая 2013 года соответствующей Стороне было предложено представить Комитету обновленную информацию о прилагаемых усилиях по выполнению мер, указанных в решении III/6с, в соответствии с просьбой Совещания Сторон, сформулированной в его решении IV/9с, и представить перечень соответствующих правовых прецедентов до 10 июня 2013 года.

24. 10 июня 2013 года организация "Зеленое спасение" и авторы сообщения АССС/С/2004/6 представили отдельно друг от друга информацию об осуществлении соответствующей Стороной решения IV/9с, выразив то мнение, что значительного прогресса ею достигнуто не было и что законодательство под предлогом приведения его в соответствие с положениями Конвенции фактически ослабляется. Они также высказали предположения относительно новых случаев несоблюдения положений Конвенции соответствующей Стороной, включая притеснение лиц, стремящихся осуществить свои права по Конвенции (статья 3, пункт 8).

25. На своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года) Комитет заметил, что соответствующая Сторона не представила испрошенную информацию о принятых мерах по выполнению решения IV/9с и перечень соответствующих правовых прецедентов до 10 июня 2013 года, и принял к сведению информацию, представленную наблюдателями в тот же день. На основе полученной от наблюдателей информации Комитет счел, что соответствующая Сторона, судя по всему, не соблюдает пункты 3 и 4 статьи 9 Конвенции и что, несмотря на продемонстрированную в начале межсессионного периода готовность к действию, соответствующая Сторона не добилась какого-либо прогресса. Комитет отметил, что он рассматривает вопрос о необходимости рекомендовать Совещанию Сторон вынести предупреждение на его пятой сессии. Он просил секретариат проинформировать соответствующую Сторону об итогах совещания и предложить ей в кратчайшие сроки представить испрошенную информацию. Он постановил рассмотреть ситуацию на своем сорок втором совещании. Он также просил секретариат изыскать подходящие возможности для посещения страны членами Комитета.

26. 4 июля 2013 года соответствующая Сторона представила Комитету информацию в отношении деятельности, проводимой Верховным Судом Казахстана по обеспечению соблюдения положений Конвенции, касающихся доступа к правосудию. В приложении к докладу Стороны был также приведен окончательный вариант ее исследования правовых прецедентов, имеющих значение для осуществления Орхусской конвенции. В первой части исследования указа-

ны основные законы, регулирующие вопросы охраны окружающей среды. Во второй части приведены статистические данные о количестве дел по экологическим вопросам в производстве судов и процентной доле решений по экологическим вопросам, отмененных в результате обжалования в 2010–2012 годах (период времени, охваченный в исследовании), и рассмотрены сроки вынесения судебных решений и вопросы процессуальной правосубъектности. В третьей части исследования рассматривается судебная практика Верховного Суда в отношении различных по своему характеру дел, касающихся окружающей среды, включая следующие аспекты: доступ к природоохранной информации; участие общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды; действия и бездействие частных лиц и государственных органов в нарушение экологического законодательства; нарушение экологических прав в отношении государственных санитарно-защитных зон; и подача исков с целью отмены решений о строительстве, реконструкции и эксплуатации. В исследовании был сделан тот вывод, что в целом суды правильно применяют нормы экологического законодательства; вместе с тем суды не всегда правильно определяют и выясняют круг обстоятельств, имеющих значение для дела, что приводит к неправильному толкованию и применению закона. В свете этого вывода в исследовании было предложено, чтобы Верховный Суд разработал новую редакцию принятого в 2000 году нормативного постановления по вопросам практики применения судами законодательства об охране окружающей среды и чтобы перечень международных природоохранных договоров, стороной которых является Казахстан, был направлен во все областные суды для руководства в работе. В целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства было также предложено:

- a) обсудить результаты исследования на совещании судей надзорной судебной коллегии по гражданским и административным делам;
- b) после обсуждения направить резюме в областные суды для обсуждения, изучения и последующего использования в практической деятельности;
- c) опубликовать обзор в бюллетене Верховного Суда Республики Казахстан;
- d) по результатам обсуждения исследования в надзорной судебной коллегии по гражданским и административным делам Верховного Суда и областных судах собрать предложения по совершенствованию экологического законодательства и внести Министерству охраны окружающей среды (уполномоченному органу) для рассмотрения и использования в работе;
- e) продолжить практику проведения семинаров, тренингов и конференций в областных судах совместно с экологическими НПО по вопросам реализации Орхусской конвенции;
- f) продолжить практику изучения вопросов реализации Орхусской конвенции в Институте правосудия, на курсах повышения судейских кадров, а также при проведении стажировки судей в вышестоящих судебных инстанциях;
- g) обратиться к уполномоченному органу с предложением относительно ведения юридической статистики с целью представления отдельной информации о юридических прецедентах в связи с осуществлением Орхусской конвенции.

27. Письмом от 11 июля 2013 года соответствующая Сторона была проинформирована о том, что Комитет на своем сорок втором совещании также рассматривает достигнутый прогресс в выполнении его рекомендаций по сообщению

АССС/С/2011/59, которые были вынесены с согласия соответствующей Стороны. Стороне было предложено представить Комитету обновленную информацию о принятых мерах, если таковые имеются, в качестве последующей деятельности по осуществлению этих рекомендаций не позднее 9 сентября 2013 года.

28. 9 сентября 2013 года соответствующая Сторона представила доклад о принятых ею дополнительных мерах по осуществлению решения IV/9с и рекомендаций Комитета по сообщению АССС/С/2011/59. В отношении осуществления решения IV/9 соответствующая Сторона сообщила, среди прочего, что в соответствии с итогами ее недавнего исследования в августе 2013 года Верховный Суд Казахстана разработал проект нормативного постановления "О некоторых вопросах практики применения законодательства судами при рассмотрении гражданских дел по спорам в сфере окружающей природной среды". Проект нормативного постановления и сравнительная таблица были размещены на веб-сайте Орхусского центра для представления замечаний общественностью. Сторона также сообщила, что в июне 2013 года при поддержке Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Астане было организовано специальное учебное мероприятие для судей, директоров орхусских центров и активистов экологических НПО. Соответствующая Сторона также сообщила о принятых ею мерах по дальнейшему осуществлению положений Конвенции, касающихся доступа к информации и участия общественности. В отношении осуществления рекомендаций Комитета по сообщению АССС/С/2011/59 соответствующая Сторона сообщила, что приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 26 марта 2013 года № 50 была утверждена новая редакция Правил проведения общественных слушаний, которая вступила в силу 3 августа 2013 года.

29. На своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года) Комитет приступил к подготовке проекта своего доклада Совещанию Сторон на его пятой сессии по вопросу об осуществлении решения IV/9с и рекомендаций по сообщению АССС/С/2011/59. Он постановил продолжить эту работу на своем сорок третьем совещании, а затем направить проект доклада сторонам для вынесения ими своих замечаний и учесть любые полученные замечания в ходе окончательной доработки доклада.

30. 1 ноября 2013 года соответствующая Сторона представила дополнительную информацию о принятых ею мерах по осуществлению решения IV/9с и рекомендаций Комитета по сообщению АССС/С/2011/59, и в частности о разработке законопроекта "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды". Концепция данного законопроекта была утверждена Межведомственной комиссией по законопроектной деятельности при правительстве Казахстана 6 сентября 2013 года. Концепцией предусматривалось внесение изменений и дополнений в Экологический и Налоговый кодексы Казахстана. В отношении Экологического кодекса в концепции предлагалось, среди прочего, предусмотреть принятие отдельного нормативного правового акта, устанавливающего перечень общедоступной экологической информации, и передавать всю экологическую информацию в Государственный фонд экологической информации. В отношении Налогового кодекса в концепции предлагалось освободить физических и юридических лиц от уплаты государственной пошлины по искам о непредоставлении достоверной экологической информации, отмене решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию экологически опасных объектов и прекращении

деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Была учреждена рабочая группа по подготовке законопроекта, в состав которой вошли эксперты из государственных органов, НПО и орхусских центров.

31. На своем сорок третьем совещании (Женева, 17–20 декабря 2013 года) Комитет отметил, что доклад соответствующей Стороны о ходе осуществления решения IV/9с подлежал представлению в ноябре 2013 года и что Сторона представила некоторую дополнительную информацию Комитету 1 ноября 2013 года. Комитет постановил просить секретариат подтвердить, что полученную информацию следует рассматривать в качестве доклада о ходе работы, подлежавшего представлению в ноябре 2013 года. В отношении осуществления Стороной рекомендаций по сообщению АССС/С/2011/59 Комитет отметил, что Сторона должна была представить Комитету план действий по осуществлению этих рекомендаций до 30 ноября 2013 года, но еще не сделала этого. Комитет продолжил подготовку проекта своего доклада Совещанию Сторон на его пятой сессии по вопросу об осуществлении решения IV/9с и рекомендаций, содержащихся в выводах по сообщению АССС/С/2011/59, и постановил доработать проект своего доклада на основе использования электронной процедуры принятия своих решений.

32. 13 января 2014 года соответствующая Сторона вновь представила некоторую дополнительную информацию о принятых ею мерах по осуществлению решения IV/9с, в частности об организации Министерством окружающей среды и водных ресурсов открытого совещания для обсуждения проекта поправок к законодательству в связи с осуществлением Орхусской конвенции. В работе совещания приняли участие представители центральных и местных органов власти, НПО, ОБСЕ и средств массовой информации.

33. Комитет завершил подготовку первого проекта настоящего доклада с использованием электронной процедуры принятия своих решений и направил его соответствующей Стороне и авторам сообщений АССС/С/2004/1, АССС/С/2004/2, АССС/С/2004/6 и АССС/С/2011/59 27 февраля 2014 года для представления ими своих замечаний до 20 марта 2014 года. Соответствующая Сторона представила свои замечания 20 марта 2014 года. Замечаний от авторов сообщений получено не было. На своем сорок четвертом совещании (Женева, 25–28 марта 2014 года) Комитет, принимая во внимание полученные замечания, завершил подготовку своего доклада для представления на пятой сессии Совещания Сторон.

III. Соображения и оценка Комитета

34. В целях соблюдения требований решения IV/9с соответствующей Стороне необходимо было представить Комитету доказательства того, что она выполнила условие, сформулированное в пункте 4 решения IV/9с, а именно, что она подробно изучила при надлежащем участии общественности соответствующее экологическое и процедурное законодательство и соответствующие правовые прецеденты в целях определения того, обеспечивает ли оно для судебных органов по рассмотрению возможность предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения. В этой связи Комитет приветствует исследование, проведенное в 2011–2012 годах, и заключительное исследование, проведенное соответствующей Стороной и представленное Комитету 4 июля 2013 года (см. пункт 26 выше), в завершающей части которого

приведен перечень рекомендованных мер³. Комитет также приветствует усилия Стороны по осуществлению этих мер, включая разработку Верховным Судом проекта нормативного постановления "О некоторых вопросах практики применения законодательства судами при рассмотрении гражданских дел по спорам в сфере окружающей природной среды", который был обнародован для представления общественностью своих замечаний, и проведение учебного мероприятия для судей в июне 2013 года. С учетом информации, представленной в докладах Стороны о ходе работы, в частности в докладах от 4 июля и 9 сентября 2013 года, Комитет приходит к тому выводу, что соответствующая Сторона выполнила условие, сформулированное в пункте 4 решения IV/9с. Комитет призывает Сторону продолжить осуществление мер, изложенных в ее исследовании о доступе к правосудию, и представлять информацию об их выполнении в своих национальных докладах об осуществлении.

35. В целях выполнения требований, сформулированных в рекомендациях Комитета, которые были вынесены в его выводах по сообщению АССС/С/2011/59, соответствующей Стороне необходимо было представить доказательства осуществления мер, указанных в пункте 70 этих выводов (приведены в пунктах 10 и 11 настоящего доклада). По мнению Комитета, особое значение в данном отношении имеют две инициативы соответствующей Стороны. Во-первых, законопроект "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды". Во-вторых, новая редакция "Правил проведения общественных слушаний", утвержденная приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 26 марта 2013 года № 50 и вступившая в силу 3 августа 2013 года.

36. Сторона не представила Комитету копию вышеупомянутого законопроекта, но включила в свои доклады о ходе работы от 9 сентября и 1 ноября 2013 года резюме его положений (см. пункт 30 выше). Приветствуя проект этих положений как способствующий в целом осуществлению положений Конвенции, Комитет, основываясь на представленной ему информации, приходит, тем не менее, к тому выводу, что они не направлены на выполнение ни одной из рекомендаций, изложенных в пункте 70 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2011/59.

37. Сторона также не представила Комитету принятую ей окончательную редакцию "Правил проведения общественных слушаний". Однако в своем докладе о ходе работы от 9 сентября 2013 года она информировала Комитет о том, что в принятом документе нашли отражение, среди прочего, следующие моменты:

а) определения терминов "общественность" и "заинтересованная общественность", используемые в Правилах, согласованы с определениями в Орхусской конвенции, и, в частности, термин "заинтересованные лица" не используется в отношении определения общественности.

б) в отношении уведомления заинтересованной общественности в Правилах предусмотрено следующее:

"Заказчик предварительно согласовывает с местными исполнительными органами (на территории которых планируется проведение работ) время и место проведения общественных слушаний и публикует объявление в

³ Приложение к письму соответствующей Стороны от 4 июля 2013 года.

средствах массовой информации о проведении общественных слушаний. Публикация объявления осуществляется на государственном и русском языках не позднее чем за 20 календарных дней до проведения общественных слушаний.

Объявление также размещается на Интернет-ресурсе местных исполнительных органов".

с) на веб-сайтах местных исполнительных органов (акиматы) должны быть созданы рубрики "Общественные слушания", а тексты протоколов проведенных общественных слушаний размещаются на них в формате PDF в течение пяти рабочих дней после проведения слушания. В рубрике "Общественные слушания" должна быть также предусмотрена функция для комментариев общественности и ответов на них государственных органов.

38. Комитет приветствует принятие вышеупомянутой новой редакции Правил, но сожалеет, что она не в полной мере соответствует рекомендациям, содержащимся в выводах по сообщению АССС/С/2011/59. Напоминая об элементах несоблюдения, указанных в пунктах 66–69 выводов по этому сообщению, Комитет высказывает следующие замечания:

а) Комитет приветствует содержащееся в Правилах требование относительно направления уведомления не позднее, чем за 20 календарных дней до проведения слушания и размещения объявления на веб-сайте местных исполнительных органов, а также в средствах массовой информации. Однако согласно пункту 2 статьи 6 публичное уведомление должно адекватно, своевременно и эффективно информировать общественность по всем вопросам, указанным в подпунктах а)–е) этого положения, а не только о самом слушании;

б) согласно информации, представленной Комитету, Правила не устанавливают однозначного правового требования относительно предоставления доступа ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений, как того требует пункт 6 статьи 6 Конвенции;

с) согласно информации, представленной Комитетом, Правила также не содержат однозначного положения о том, что замечания общественности не ограничиваются только теми замечаниями, которые содержат обосновывающую их документацию, но что, напротив, общественность может представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности, в соответствии с пунктом 7 статьи 6 Конвенции;

д) Комитет приветствует требования относительно создания рубрики "Общественные слушания" на веб-сайтах местных исполнительных органов и размещения на них замечаний, полученных от общественности, и протоколов слушаний. Однако, судя по информации, представленной Комитету, в указанном документе, как представляется, по-прежнему нет требования относительно незамедлительного информирования общественности о заключениях экологической *экспертизы* и предоставления ей доступа к ним, как это предусмотрено в пункте 9 статьи 6 Конвенции.

39. С учетом изложенного выше Комитет, приветствуя предпринятые значительные усилия, приходит вместе с тем к тому выводу, что соответствующая Сторона еще не приняла необходимых законодательных, нормативных и административных мер для выполнения рекомендаций, сформулированных в пункте 70 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2011/59.

40. В своих докладах о достигнутом прогрессе от 9 сентября и 1 ноября 2013 года соответствующая Сторона сообщила о разработке законопроекта, предусматривающего внесение изменений и дополнений в Экологический и Налоговый кодексы Казахстана. В отношении Экологического кодекса предлагалось, в частности, принять отдельный правовой акт, устанавливающий перечень общедоступной экологической информации, и передавать всю экологическую информацию в Государственный фонд экологической информации. В отношении Налогового кодекса предлагалось освободить физических и юридических лиц от уплаты государственной пошлины по искам о непредоставлении достоверной экологической информации, отмене решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию экологически опасных объектов и прекращении деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Хотя Комитет не получил текста данного законопроекта, он приветствует предложенные изменения, но выражает обеспокоенность в связи с тем, что ни одно из упомянутых выше изменений, как представляется, никоим образом не направлено на выполнение рекомендаций Комитета по сообщению АССС/С/2011/59 (см. пункты 10–11 выше). Комитет рекомендует соответствующей Стороне извлечь пользу из текущего процесса рассмотрения и инкорпорировать однозначные положения по тем вопросам, которые были определены в рекомендациях Комитета.

IV. Выводы и рекомендации

A. Основные итоги

41. Комитет приветствует серьезный и активный подход соответствующей Стороны к процессу рассмотрения соблюдения. В этой связи Комитет с удовлетворением отмечает исследование, проведенное в 2011–2012 годах, и заключительное исследование, представленное Комитету 4 июля 2013 года, в завершающей части которого приведен перечень рекомендованных мер. Комитет также приветствует усилия соответствующей Стороны по выполнению этих мер, включая разработку Верховным Судом нормативного постановления "О некоторых вопросах практики применения законодательства судами при рассмотрении гражданских дел по спорам в сфере окружающей природной среды". Комитет призывает соответствующую Сторону продолжить выполнение мер, предусмотренных в его исследовании о доступе к правосудию, и представлять информацию об их выполнении в его национальных докладах об осуществлении.

42. Рассмотрев информацию, представленную в течение межсессионного периода, Комитет приходит к тому выводу, что Сторона выполнила требования решения IV/9с, и в частности условие, сформулированное в пункте 4 этого решения.

43. Что касается рекомендаций Комитета по вопросам соблюдения в связи с сообщением АССС/С/2011/59, то Комитет приветствует законодательные меры, принятые до настоящего момента соответствующей Стороной в целях осуществления этих рекомендаций. Однако одних этих мер для выполнения рекомендаций, изложенных в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2011/59, недостаточно. Таким образом, Сторона по-прежнему находится в состоянии несоблюдения пунктов 2, 6, 7 и 9 статьи 6 Конвенции, касающихся участия общественности в процессе принятия решений.

В. Рекомендации

44. Комитет рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7:

а) одобрить настоящий доклад Комитета в отношении соблюдения Конвенции Казахстаном;

б) приветствовать активные усилия, предпринятые соответствующей Стороной для осуществления решения IV/9с;

с) приветствует также усилия, предпринятые до настоящего времени соответствующей Стороной для выполнения рекомендаций Комитета по сообщению АССС/С/2011/59;

д) предлагает соответствующей Стороне продолжить ее усилия по выполнению рекомендаций Комитета по сообщению АССС/С/2011/59, т.е. принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы:

i) предусмотреть в законодательстве обязательные требования в отношении уведомления общественности, такие как 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 решений;

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 общественности 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 предоставления ей возможности представить свои замечания;

е) предлагает соответствующей Стороне представить Комитету к 31 декабря 2014 года, 31 октября 2015 года и 31 октября 2016 года подробную информацию о достигнутом ею дальнейшем прогрессе в осуществлении рекомендаций, изложенных в подпункте d) выше, включая любые разрабатываемые для этой цели законопроекты.