



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

Комитет по вопросам соблюдения

ДОКЛАД О РАБОТЕ СЕДЬМОГО СОВЕЩАНИЯ

Добавление

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

**в отношении соблюдения Казахстаном обязательств, принятых в соответствии
с Орхусской конвенцией, при строительстве высоковольтной линии
электропередачи
(сообщение АССС /С/2004/02, представленное Экологическим обществом
"Зеленое спасение " (Казахстан))**

**Принято Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции
18 февраля 2005 года**

Введение

1. 17 марта 2004 года неправительственная организация Казахстана "Зеленое спасение" представила Комитету сообщение с утверждениями о нарушении Казахстаном своих обязательств, принятых в соответствии с пунктами 2-4 и 6-8 статьи 6 и пунктами 3 и 4 статьи 9 Орхусской конвенции.
2. В сообщении утверждается, что заинтересованная Сторона не обеспечила должного соблюдения процедуры участия общественности в соответствии со статьей 6 Конвенции в рамках процедуры выдачи разрешения на строительство высоковольтных воздушных линий электропередачи в микрорайоне Горный гигант города Алма-Ата. Проведенные в судах различных уровней судебные разбирательства до сих пор не привели к разрешению

этого вопроса. С полным текстом сообщения можно ознакомиться на вебсайте : <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

3. 17 мая 2004 года это сообщение было направлено заинтересованной Стороне после принятия предварительного решения о его приемлемости. В полученном от заинтересованной Стороны 27 октября 2004 года ответе содержалось возражение в отношении утверждения о несоблюдении, мотивированное тем обстоятельством, что в соответствии с законодательством Казахстана строительство таких линий электропередачи не относится к виду деятельности, охватываемому пунктом 1 b) статьи 6 Конвенции. В ответе также поставлена под вопрос приемлемость сообщения, в частности в связи с тем, что процесс принятия решения о строительстве данной линии электропередачи начался до вступления Конвенции в силу.

4. На своем четвертом совещании (MP/PP/C.1/2004/4, пункт 18) Комитет в предварительном порядке постановил, что сообщение носит приемлемый характер при условии рассмотрения этого решения после получения любых замечаний, полученных от заинтересованной Стороны (полный текст заявления о принятии предварительного решения о приемлемости см. на вебсайте : <http://www.unece.org/env/pp/compliance/C2004-02/admissibility.doc>). На своем шестом совещании он принял к сведению упомянутые выше оговорки заинтересованной Стороны, но считал, что со времени вступления Конвенции в силу имели место важные события и что он не получил убедительных доводов, позволяющих изменить свое мнение. Это решение, таким образом, было подтверждено. Заинтересованная Сторона указала на свою готовность обсудить поднятые вопросы соблюдения и на свою открытость в отношении предлагаемых ей по этому вопросу рекомендаций.

5. На своем шестом совещании (15-17 декабря 2004 года) Комитет обсудил сообщение с участием представителей заинтересованной Стороны и автора сообщения, которые представили ему дополнительную информацию.

6. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 1 февраля 2005 года заинтересованной Стороне и автору сообщения для замечаний был направлен проект выводов и рекомендаций. Обеим сторонам было предложено представить замечания в случае их наличия до 14 февраля 2005 года. Замечания были получены как от заинтересованной Стороны, так и от автора сообщения. Комитет, рассмотрев эти замечания, учел их при подготовке окончательного варианта выводов и рекомендаций, внося поправки в проект в случае, когда замечания, по его мнению, относились к изложению фактов или к их рассмотрению, оценке или выводам.

I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ¹

7. 18 марта 1997 года в Казахстане был принят Закон "Об экологической экспертизе", в котором закреплена процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и в пункте 2 статьи 15 которого предусматривается, что результаты учета общественного мнения представляются в составе документации окончательного заключения об экологической экспертизе.

8. 19 января 2001 года мэр города Алма-Ата принял решение, обусловленное получением необходимых разрешений, о начале проектирования и строительства воздушной линии электропередачи напряжением 110 кВ в целях замены неисправной кабельной линии.

9. Первое заключение о проведении экологической экспертизы (ЭЭ) в связи со

строительством высоковольтных линий электропередачи в микрорайоне Горный гигант было принято 3 апреля 2001 года. Однако в декабре 2001 года министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды (в августе 2002 года переименовано в министерство охраны окружающей среды) рассмотрело это заключение и издало приказ о проведении новой ЭЭ на основании того, что предыдущая экспертиза проводилась без включения результатов учета общественного мнения, как это предусмотрено статьей 15 Закона "Об экологической экспертизе".

10. В январе 2002 года Территориальным советом по охране окружающей среды города Алма-Ата была проведена вторая ЭЭ. Однако в мае 2002 года министерство вновь посчитало, что эта ЭЭ была проведена с нарушением статьи 15 Закона "Об экологической экспертизе", поскольку при ее проведении не учитывалось общественное мнение, и отменило результаты ЭЭ до выяснения всех обстоятельств, относящихся к жалобам местного населения. Тем не менее строительство уже началось в мае 2002 года и продолжалось, несмотря на отмену результатов ЭЭ.

11. В июне 2002 года в свете озабоченности, возникшей в связи с воздействием проекта на здоровье людей, и резко отрицательной реакции населения, проживающего в этом районе, министерство поручило Совету провести публичные слушания по проекту.

Слушания состоялись 4 июля 2002 года. Однако жители, проживающие в непосредственной близости от места строительства, не были приглашены на них. В их отсутствие на слушаниях было принято решение в поддержку строительства линии электропередачи. В отчете о слушаниях отмечается, что в решении учтены интересы различных групп. Однако из него также видно, что в число различных групп, мнение которых было учтено, входили только те организации, которые, согласно автору сообщения, были заинтересованы в строительстве линии электропередачи, а жители улицы, на которой будет расположена эта линия электропередачи, представлены не были.

12. В августе 2002 года, получив результаты общественных слушаний и сочтя их удовлетворительными, министерство отменило принятое ранее им решение о приостановке действия заключения об ЭЭ, проведенной в январе 2002 года, и сочло, что процесс на этот момент времени стал соответствовать законодательству.

13. Было начато несколько судебных разбирательств по искам местных жителей, оспаривающих решение о начале строительства. Также были направлены обращения в прокуратуру, на имя членов парламента и в административные органы. Все эти меры не увенчались успехом в плане отмены решения или прекращения строительства линии электропередачи.

14. Строительство воздушной линии электропередачи было завершено к концу октября 2002 года.

15. 28 февраля 2004 года министерство охраны окружающей среды издало приказ № 68-П "Об утверждении Инструкции по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, предпроектной и проектной документации". В соответствии с этой Инструкцией строительство некоторых высоковольтных линий электропередачи отнесено к таким видам деятельности, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду, в связи с чем необходимо проводить ЭЭ. Инструкция распространяется на любую линию электропередачи мощностью 220 кВ или более и имеющую протяженность 15 км (т.е. это пороговое значение соответствует значению, определенному в пункте 17

приложения I к Конвенции). Следовательно, оно не применимо к линии электропередачи, построенной в Горном гиганте. В новой инструкции закреплены требования относительно участия общественности, в то время как в действовавшей ранее Временной инструкции об ОВОС не предусмотрены конкретные процедуры для участия общественности в ОВОС.

16. Комитет понимает, что Закон от 1997 года "Об экологической экспертизе" остается в силе. В ходе обсуждения представитель Казахстана проинформировал Комитет о том, что процесс ЭЭ был ограничен рассмотрением вопросов, относящихся к загрязнению или образованию отходов. Однако, по мнению Комитета, ни в самом Законе от 1997 года, ни в Инструкции, принятой в 2004 году, нет таких ограничений.

17. Автор сообщения утверждает, что, помимо Закона "Об экологической экспертизе", в процессе принятия решения и/или самим решением нарушены и другие законодательные и нормативно-правовые акты, относящиеся к строительству линии электропередачи в Горном гиганте, в частности Закон "Об охране окружающей среды", Закон "О земле", "Правила охраны электрических сетей напряжением свыше 1 000 В" и "Строительные нормы и правила". Он также представляет свидетельства о том, что это мнение поддержано различными экспертными органами, в частности Научным центром гигиены и эпидемиологии и Национальным центром гигиены труда и профессиональных заболеваний.

II. РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА

18. Казахстан сдал на хранение свою грамоту о ратификации Конвенции 11 января 2001 года. В отношении Казахстана Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года.

19. Конвенция в качестве международного договора, ратифицированного Казахстаном, имеет силу прямого действия в правовой системе этой страны. Все положения Конвенции подлежат прямому применению, в том числе в судах.

20. Решение вопроса о том, требовалось или не требовалось участие общественности в соответствии с процедурами, определенными в пунктах 2-9 статьи 6 Конвенции, в связи с принятием решения о строительстве линии электропередачи в микрорайоне Горный гигант, зависит от того, подпадает ли этот вид деятельности к видам деятельности, охватываемым в пункте 1 статьи 6.

21. Комитет отмечает, что параметры линии электропередачи (110 кВ и протяженность, составляющая 1 км) находятся ниже порогового значения, определенного в пункте 17 приложения I (220 кВ и протяженность, составляющая 15 км). Таким образом, пункт 17 не является основой для рассмотрения этого вида деятельности в качестве подпадающего под действие пункта 1 а) статьи 6.

22. Согласно пункту 20 приложения I в случаях, когда участие общественности предусматривается в рамках процедуры ОВОС в соответствии с национальным законодательством, применяются положения статьи 6. В пункте 2 статьи 15 Закона Казахстана "Об экологической экспертизе" предусмотрено, что результаты учета общественного мнения в соответствии с порядком, устанавливаемым центральным исполнительным органом в сфере охраны окружающей среды, представляются в составе документации, передаваемой на экологическую экспертизу наряду с другими документами. В своем письме от 17 декабря 2004 года министерство сослалось на то, что конкретная процедура, установленная для центрального исполнительного органа, в 2002 году не существовала (на время проведения рассматриваемой ЭЭ). Однако в статье 15

самого Закона, по мнению Комитета, предусматривается участие общественности по смыслу пункта 20 приложения I. Это подтверждается тем фактом, что в декабре 2001 года, затем мае 2002 года министерство само признало, что как первая, так и вторая экологические экспертизы проводились в нарушение статьи 15 Закона "Об экологической экспертизе", поскольку "Проект был принят для оценки без результатов обследования общественного мнения", и что Территориальный совет по охране окружающей среды города Алма-Ата в соответствии с инструкцией министерства впоследствии использовал в процессе некоторые элементы, относящиеся к участию общественности. В этой связи Комитет считает, что такая процедура ОВОС не существует в законодательстве Казахстана в качестве составной части Закона от 1997 года "Об экологической экспертизе"; что, следовательно, рассматриваемая деятельность не подпадает под действие пункта 20 приложения I и что в этой связи решение разрешить такую деятельность подпадает под действие пункта 1 статьи 6.

23. Комитет считает, что процедуры, которым следовал Территориальный совет по охране окружающей среды г. Алма-Ата в январе 2002 года и в июле 2002 года, не соответствуют требованиям пункта 2 статьи 6 Конвенции. Население, проживающее вдоль предлагаемого маршрута линии электропередачи, очевидно, относится к "заинтересованной общественности" и в качестве таковой ему должно направляться уведомление о слушаниях, включая соблюдение всех положений, предусмотренных в пункте 2 статьи 6. Несмотря на это, как представляется, оно не было приглашено на проходившие в июле слушания.

24. Комитет отмечает, что неуведомление представителей заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 5 статьи 2, возможно, также привело к фактическому непредоставлению возможности воспользоваться правами, предусмотренными в соответствии с другими положениями статьи 6. В случае, если представительная группа общественности, самым непосредственным образом затрагиваемая деятельностью, не получила информации о процессе и не была приглашена для участия в нем, то из этого следует, что представители общественности не получили уведомления в "достаточное время", как это требуется в соответствии с пунктом 3 статьи 6, и что на практике у них не было возможностей для эффективного участия на самом раннем этапе в соответствии с пунктом 4 или для внесения своего вклада в соответствии с пунктом 7. Аналогичным образом, в случае отсутствия уведомления общественности о запланированных случаях или непредоставления других возможностей для участия и неприглашения заинтересованного местного населения на слушания, любые мнения, которые оно, возможно, намеревалось высказать, не могли быть учтены в соответствии с нормой, содержащейся в пункте 8 статьи 6.

25. Помимо любых последующих проблем, возникающих в связи с невыполнением положений пункта 2, возможно, был нарушен ряд других положений статьи 6 даже в отношении тех представителей общественности, которые получили уведомление о слушаниях, проводимых в соответствии с нормами, закрепленными в пункте 2. Например, тот факт, что строительство началось до проведения слушаний в июле, очевидно, не соответствует положениям пунктов 3 и 4 статьи 6 о "разумных сроках" и участии общественности уже "на самом раннем этапе, когда открыты все возможности". Кроме того, как представляется, полномочные органы рассматривали результаты слушаний в качестве результата участия общественности. Такой подход был бы более приемлемым, если бы в слушаниях действительно участвовали все представительные группы заинтересованной общественности. Фактически мнения лиц, не приглашенных для участия в слушаниях, которые, судя по всему, выражались другими способами и были

хорошо известны органам власти, как представляется, не были учтены.

26. Автор сообщения также утверждает, что не были соблюдены положения пункта 6 статьи 6, но не подкрепляет это утверждение конкретными доводами. В этой связи у Комитета нет основания, позволяющего сделать вывод о том, что имело место какое - несоблюдение положений этого пункта.

27. Комитет также считает, что не были представлены исчерпывающие доказательства в поддержку утверждения об отсутствии у общественности доступа к правосудию, и в связи с этим не видит оснований, позволяющих сделать вывод о несоблюдении статьи 9 Конвенции. Хотя автор сообщения не удовлетворен решениями судов, вынесение неблагоприятного судебного решения само по себе необязательно является выражением отказа в доступе к правосудию. Хотя процессы рассмотрения жалобаний по данному делу в общей сложности были действительно весьма продолжительными, представляется, что это в первую очередь вызвано различными толкованиями действовавших на то время правовых норм со стороны различных судебных инстанций, а не несправедливым, дорогостоящим или неравноправным характером самих процедур. Таким образом, по мнению Комитета, вопрос в большей степени связан с отсутствием четкой правовой базы в контексте пункта 1 статьи 3 Конвенции, чем с отсутствием доступа к правосудию, по смыслу статьи 9.

28. Отметив, что Конвенция в соответствии с правом Казахстана имеет прямое действие, Комитет, тем не менее, также отмечает предусмотренное пунктом 1 статьи 3 обязательство, налагаемое на каждую Сторону, принимать необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции.

Нормативно-правовые акты по осуществлению положений Конвенции, в частности предусматривающие своевременное, адекватное и эффективное уведомление заинтересованной общественности, заблаговременное создание реальных возможностей для участия общественности и должный учет результатов участия общественности, помогут избежать неоднозначных толкований в будущем. Общественность могла бы внести свой вклад в подготовку таких нормативно-правовых актов. Содержание таких нормативно-правовых актов следует также своевременно доводить до государственных органов.

29. Комитет считает, что за пределы предоставленного ему мандата выходит рассмотрение утверждения автора сообщения и других экспертных органов о том, что в результате строительства линий электропередачи были нарушены и другие нормативно-правовые акты (см. пункт 17). Однако он отмечает, что если бы местному населению были предоставлены все возможности для участия в процессе принятия решения, как это должно было бы быть в случае надлежащего применения статьи 6 Конвенции, то в таком случае, возможно, оно смогло бы более эффективно воспользоваться своим правом с целью "оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения" решения в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции. Таким образом, в этом смысле возможность того, что в самом решении были нарушены другие нормативно-правовые акты, имеет определенное значение, но нарушение этих нормативно-правовых актов, в случае его установления, отнюдь не означает несоблюдение Конвенции.

30. Комитет с определенным беспокойством отмечает тот факт, что в процессе ЭЭ, который ограничен рассмотрением вопросов, связанных с отходами и загрязнением (см. пункт 16), не проводится обязательной оценки всех важных последствий для окружающей

среды. Хотя отсутствует ясность относительно того, означает ли это обстоятельство несоблюдение статьи 6, по духу статьи 6 очевидно, что в процессе выдачи разрешений (или во всей совокупности процессов выдачи разрешений) на проведение видов деятельности, охватываемых статьей 6, следует рассматривать все важные виды воздействия со стороны таких видов деятельности на окружающую среду (например, см. пункт 6 b) статьи 6). Ограничение (совокупной) сферы применения процессов выдачи разрешения лишь некоторыми видами воздействия на окружающую среду могло бы существенно подорвать эффективность этой статьи.

31. И наконец, Комитет с признательностью отмечает работу министерства, проведенную в декабре 2001 года и в мае-июне 2002 года, в целях применения некоторых элементов участия общественности в процессе, в котором имелись изъяны в этом отношении. Кроме того, он отмечает, что несоблюдение Конвенции Казахстаном в этом конкретном случае является прямым следствием того обстоятельства, что участие общественности, по мнению Комитета, предусмотрено Законом "Об экологической экспертизе", в результате чего рассматриваемый вид деятельности подпадает под действие пункта 20 приложения I. Поскольку применение пункта 20 в обязательном порядке обусловлено наличием национальных норм, определяющих участие ответственности, этот пункт относится к тем положениям Конвенции, которые не во всех случаях способствуют принятию единых правил или формированию комплекса общеобязательных норм. Другими словами, страна, не принявшая правовую норму в отношении участия общественности в связи с проведением ОВОС в отношении какого-либо вида деятельности, в этом случае не нарушит своих обязательств, и вместе с тем ее система будет в меньшей степени отвечать поставленным в Конвенции целям, по сравнению с системой, принятой в Казахстане. Это положение, очевидно, является важным смягчающим обстоятельством при рассмотрении серьезности любого несоблюдения в связи с данным конкретным положением.

III. ВЫВОДЫ

32. Рассмотрев вышеизложенные обстоятельства, Комитет принимает выводы и рекомендации, излагаемые в нижеследующих пунктах с целью их доведения до внимания Совещания Сторон.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

33. Комитет констатирует, что правительство Казахстана не обеспечило в полном объеме соблюдение пункта 1 а) статьи 6 и пункта 20 приложения I к Конвенции и в связи с этим пунктов 2, 3, 4, 7 и 8 статьи 6.

34. Комитет рассмотрел вопрос об оправданности отнесения положений пункта 1 b) статьи 6 к рассматриваемой деятельности, но не пришел по нему к окончательному выводу.

35. Комитет не нашел каких-либо оснований, позволяющих сделать вывод о том, что не обеспечивалось соблюдение пункта 6 статьи 6 и статьи 9.

B. Рекомендации

36. В соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 и с учетом причины и степени несоблюдения Комитет рекомендует Совещанию Сторон:

а) рекомендовать правительству Казахстана в целях осуществления в полном объеме

пункта 1 статьи 3 Конвенции:

- i) принять и осуществлять нормативно-правовые акты, устанавливающие более четкие процедуры участия общественности, относящиеся ко всему диапазону видов деятельности, предусмотренных в статье 6 Конвенции, без какого-либо умаления действующих прав в отношении участия общественности;
 - ii) обеспечивать полную информированность государственных органов власти всех уровней, включая муниципальный уровень, о своих обязательствах по содействию участию общественности;
 - iii) рассмотреть вопрос о принятии более жестких мер по предотвращению любых строительных работ до завершения соответствующего процесса выдачи разрешения, в рамках которого поддерживался бы требуемый уровень участия общественности;
- b) предложить правительству Казахстана представить через Комитет по вопросам соблюдения доклад Совещанию Сторон не менее чем за четыре месяца до начала третьего совещания Сторон о мерах, принятых в целях осуществления рекомендаций, содержащихся в подпункте а);
- c) поручить секретариату или, в соответствующих случаях, Комитету по вопросам соблюдения и предложить соответствующим международным и региональным организациям и финансовым учреждениям предоставлять в случае необходимости консультационную помощь и содействие Казахстану по осуществлению этих мер;
- d) провести рассмотрение ситуации на своем третьем совещании; и
- e) предоставить Рабочей группе Сторон мандат по подготовке рекомендаций в отношении сферы охвата процессов выдачи разрешений, на которые должны распространяться процедуры участия общественности, предусмотренные в статье 6, с уделением первоочередного внимания природоохранной направленности Конвенции и представить такую рекомендацию для утверждения Сторонами на их третьем совещании.

Сноска

¹В настоящий раздел включены только те основные факты, которые были признаны имеющими отношение к вопросу о соблюдении, в той форме, в какой они были представлены и рассмотрены Комитетом.