



**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 по Орхусской конвенции в  
деле  
об информации, запрошенной у компании "Казатомпром"  
(Сообщение АССС /С/2004/01 общества "Зеленое спасение" (Казахстан))

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции

18 февраля 2005 года

**Введение**

1. 7 февраля 2004 года казахская неправительственная организация "Зеленое спасение" представила Комитету сообщение, в котором содержалось утверждение о несоблюдении Казахстаном его обязательств в соответствии с пунктами 1 и 7 статьи 4, пунктом 6 статьи 6 и пунктом 1 статьи 9 Орхусской конвенции.

2. Сообщение касалось доступа к информации, связанной с предложенным проектом закона о ввозе и захоронении на территории Казахстана радиоактивных отходов, за который выступала национальная атомная компания "Казатомпром". Автор сообщения утверждает, что его право на свободу информации было нарушено, так как не поступило ответа на запрос в компанию "Казатомпром" о предоставлении информации в

обоснование предложения о ввозе и захоронении иностранных радиоактивных отходов.

Последующее производство по апелляции в судах различной юрисдикции и различных инстанций осуществлялось, по мнению автора сообщения, в нарушение пункта 1 статьи 9 Конвенции. Согласно сообщению, предъявленные иски были отклонены сначала на основаниях подсудности, а затем на процедурных основаниях, поскольку суды не признали право неправительственной организации предъявлять иск в соответствии с пунктом 1 статьи 9 от своего собственного имени, а не от имени уполномоченного представителя своих членов. С полным текстом сообщения можно ознакомиться на сайте : <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm> .

3. Сообщение было препровождено соответствующей Стороне 17 мая 2004 года после предварительного определения его приемлемости.

4. 27 октября 2004 года от соответствующей Стороны был получен ответ, в котором, в частности, отмечается, что :

а ) автор сообщения не подпадает под определение "заинтересованная общественность" в смысле пункта 5 статьи 2 Конвенции применительно к рассматриваемому виду процесса принятия решений;

б) по состоянию на конец 2002 года информация, запрошенная автором сообщения у компании "Казатомпром", не имела отношение к какой-либо задействованной процедуре принятия решений, поскольку этот вопрос не находился на рассмотрении правительства;

с) национальная атомная компания "Казатомпром" не подпадает под определение "государственный орган" в смысле пункта 2 статьи 2 Конвенции.

5. Сторона утверждала, что вследствие этого сообщение не удовлетворяет формальным требованиям приемлемости для рассмотрения вопроса о соблюдении в соответствии с Конвенцией. Вместе с тем она приветствовала возможные рекомендации Комитета по вопросам соблюдения, которые можно было бы использовать для совершенствования практики и законодательства в Казахстане в соответствующей области.

6. На своем четвертом совещании Комитет (MP/PP/C.1/2004/4, пункт 18) установил в предварительном порядке, что это сообщение является приемлемым при условии последующего рассмотрения любых замечаний, полученных от соответствующей Стороны. Рассмотрев аргументы, выдвинутые соответствующей Стороной в своем ответе, и проведя соответствующие консультации с обеими сторонами на своем шестом совещании, Комитет подтвердил приемлемость сообщения, полагая, что доводы, приведенные соответствующей Стороной, относятся скорее к вопросам существа, а не к вопросам приемлемости.

7. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 1 февраля 2005 года проект выводов и рекомендаций был направлен соответствующей Стороне и автору сообщения с целью получения их замечаний. Им было предложено представить свои замечания, если таковые имеются, не позднее 14 февраля 2005 года. Замечания были получены от обеих сторон. Комитет, рассмотрев эти замечания, учел их при окончательной доработке своих выводов и рекомендаций, внося в проект поправки, там, где замечания, по его мнению затрагивали представление фактов или его рассмотрение, оценку или выводы.

## **I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ<sup>1</sup>**

8. В 2001 году президент Национальной атомной компании "Казатомпром" г-н М.Джакишев представил на рассмотрение парламенту поправку к закону, разрешающую ввоз и захоронение на территории Казахстана иностранных низко - и среднерадиоактивных отходов<sup>2</sup>. В своем заявлении в прессе г-н Джакишев сослался на технико-экономическое обоснование, оправдывающее предложенные поправки.

9. 11 ноября 2002 года Экологическое общество "Зеленое спасение" обратилось к г-ну Джакишеву с просьбой представить в письменном виде расчеты, подтверждающие его заявление в прессе.

10. Не получив ответа, автор сообщения оспорил отказ предоставить запрошенную информацию, возбудив 4 февраля 2003 года иск в одном из окружных судов Алма-аты.

11. В период с 12 февраля 2003 года по 23 мая 2003 года судьи различных судов издали семь постановлений в попытке определить подсудность иска. С 23 мая 2003 года это дело рассматривалось на предмет существа. На слушаниях 28 мая 2003 года представитель ответчика ("Казатомпром") представил суду копию технико-экономического обоснования оспариваемого проекта. Вместе с тем 13 июня 2003 года дело было прекращено на процессуальных основаниях из-за отсутствия правоспособности. В решении, в частности, указывалось, что истец как экологическая неправительственная организация может представлять в суде только интересы своих отдельных членов и что он не представил доверенности ни от кого из таких членов, чьи интересы он представлял.

12. Это решение безуспешно обжаловалось в шести инстанциях, в том числе в трех прокуратурах.

## **II. РАССМОТРЕНИЕ И ОЦЕНКА КОМИТЕТОМ**

13. Казахстан сдал на хранение грамоту о ратификации Конвенции 11 января 2001 года. Для Казахстана Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года.

14. Конвенция как международный договор, ратифицированный Казахстаном, имеет прямое действие в правовой системе этой страны. Все положения Конвенции прямо применимы, в том числе судами.

15. Затронутый соответствующей Стороной вопрос о том, находились ли проекты поправок все еще на рассмотрении в октябре 2002 года (пункт 4 b) выше), имеет смысл лишь в отношении применения статьи 8 Конвенции. Вместе с тем Комитет не считает, что ему следует рассматривать этот вопрос, поскольку представленные в сообщении факты касаются главным образом вопросов, охватываемых статьями 4 и 9 Конвенции.

16. Автор сообщения является неправительственной организацией, работающей в области охраны окружающей среды, и подпадает под определение "общественность", приводимое в пункте 4 статьи 2 Конвенции.

17. Национальная атомная компания "Казатомпром" является юридическим лицом, исполняющим по национальному законодательству административные функции, в том числе связанные с окружающей средой, а также государственные функции под контролем государственного органа. Эта компания также полностью принадлежит государству.

Ввиду вышеуказанного она подпадает под определение "государственный орган" в соответствии с пунктами 2 b) и 2 с) статьи 2.

18. Информация, запрошенная у компании "Казатомпром", в частности технико-экономическое обоснование проекта поправок, подпадает под определение, содержащееся в пункте 3 b) статьи 2 Конвенции.

19. В этой связи Комитет считает, что компания "Казатомпром" как государственный орган в смысле пунктов 2 b) и 2 с) статьи 2 обязана предоставить экологическую информацию, запрошенную автором сообщения в соответствии со статьей 4, и что непредоставление такой информации является нарушением этой статьи.

20. Комитет принял к сведению представленную соответствующей Стороной информацию о том, что согласно общепринятой практике в запросе на получение информации должны указываться причины, по которым эта информация запрашивается.

В пункте 1 а) статьи 4 Конвенции прямо исключается требование такого обоснования. В этой связи Комитет с удовлетворением отмечает выпущенную в 2004 году Памятку по работе с запросами общественности на получение экологической информации, подготовленную министерством охраны окружающей среды Казахстана и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе. В Памятке четко указывается, что запрос на информацию не нуждается ни в каком обосновании. По мнению Комитета, практическое осуществление Памятки сыграло бы важную роль в изменении существующей практики и, кроме того, могло бы обеспечить соблюдение всех положений статьи 4.

21. Согласно пункту 1 статьи 9 Конвенции Стороны должны обеспечивать, чтобы любая процедура обжалования в случае отказа в доступе к информации была быстрой. Однако представляется, что судебные органы не располагают четкими указаниями в отношении смысла быстрой процедуры по делам, связанным с доступом к информации, о чем в данном деле свидетельствуют сроки рассмотрения и количество постановлений в отношении подсудности.

22. Наконец, как свидетельствуют факты, описанные в пункте 11 выше, требование пункта 1 статьи 9 о том, чтобы любому лицу (включая юридическое лицо, согласно определению общественности в пункте 5 статьи 2 Конвенции), просьба которого о доступе к информации согласно статье 4 не была рассмотрена в соответствии с положениями этой статьи, был обеспечен доступ к быстрой процедуре рассмотрения, не было учтено в национальном законодательстве. Равным образом представляется, что судебные органы не получили никаких руководящих указаний в отношении прямого действия положений Конвенции.

23. Комитет считает, что исходной причиной несоблюдения требований статьи 4 и пункта 1 статьи 9, о чем говорится в пунктах 16-19 и 21-22 выше, явилась неспособность соответствующей Стороны определить и поддерживать в соответствии с обязательством, установленным в пункте 1 статьи 3, четкие, транспарентные и последовательные условия осуществления данных положений Конвенции, например путем издания четких инструкций в отношении статуса и обязательств органов, исполняющих функции государственных органов, или путем урегулирования в процессуальном законодательстве вопроса о правоспособности по делам, связанным с доступом к информации.

### **III. ВЫВОДЫ**

24. Рассмотрев вышеуказанное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в пунктах ниже, с целью их доведения до сведения Совещания Сторон.

#### **А. Основные выводы в отношении несоблюдения**

25. Комитет считает, что Казахстан, не обеспечив осуществление органами, исполняющими государственные функции, положений пунктов 1 и 2 статьи 4 Конвенции, нарушил данную статью.

26. Комитет также считает, что длительная процедура рассмотрения и отказ в принятии иска неправительственной организации в отношении доступа к экологической информации является нарушением пункта 1 статьи 9.

27. Комитет считает далее, что отсутствие четкого регулирования и руководства в отношении обязательств органов, исполняющих государственные функции, по предоставлению информации общественности и в отношении осуществления пункта 1 статьи 9 представляет собой несоблюдение обязательств, установленных в пункте 1 статьи 3 Конвенции.

#### **В. Рекомендации**

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

а) в соответствии с пунктом 37 б) приложения к решению I/7 просить правительство Казахстана представить Комитету по вопросам соблюдения не позднее конца 2005 года стратегию, включая график выполнения, по включению положений Конвенции в национальное законодательство и по разработке практических механизмов и осуществлению законодательства, предусматривающего четкие процедуры их практической реализации. Эта стратегия могла бы также включать мероприятия по наращиванию потенциала, в частности сотрудников судебных и государственных органов, в том числе лиц, наделенных государственными полномочиями или функциями, которые участвуют в принятии решений по экологическим вопросам ;

б) рекомендовать правительству Казахстана организовать для сотрудников всех соответствующих государственных органов различного уровня управления обучение по применению Памятки по работе с запросами общественности на получение экологической информации и представить Совещанию Сторон через Комитет по вопросам соблюдения не позднее, чем за четыре месяца до начала третьего совещания Сторон доклад о принятых с этой целью мерах ;

с) просить секретариат или, в надлежащих случаях, Комитет по вопросам соблюдения, а также предложить соответствующим международным и региональным организациям и финансовым учреждениям предоставлять Казахстану по мере необходимости консультативные услуги и помощь в осуществлении этих мер.

#### **Примечания**

<sup>1</sup> Настоящая глава включает только основные факты, которые, как считается, имеют отношение к вопросу соблюдения и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

<sup>2</sup> Комитет полагает, что на момент рассмотрения им сообщения проект поправки к закону больше не рассматривался правительством Казахстана.

[www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.r.pdf](http://www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece.mp.pp.c.1.2006.4.r.pdf)