

Доступ к информации, участие общественности в принятии решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды – оценка реализации Орхусской конвенции в Казахстане



МОГИЛЮК СВЕТЛАНА,

Кандидат географических наук

Председатель общественного объединения «ЭКОМ»

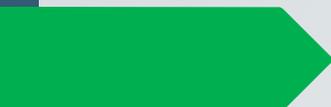


Доклад представляется от имени сети неправительственных организаций и Рабочей группы по участию общественности Экофорума Казахстана

- Неудовлетворенность вовлеченностью общественности в процесс подготовки доклада
- Стремление представить обзор эффективности принятых мер, с точки зрения общественности.
- Доклад подготовлен при поддержке международного проекта «Реализация прав граждан и общественное участие в принятии решений по экологическим вопросам – практическая реализация Орхусской конвенции в Мангыстауской области». Раздел 8.8 данного доклада подготовлен Экологическим обществом «Зеленое спасение».

Законодательные изменения

- Существенными препятствиями для эффективной реализации норм Орхусской конвенции являются постоянные изменения в экологическом законодательстве. С момента принятия Экологического кодекса (далее ЭК), за 10 лет своего существования он 51 раз подвергался изменениям и дополнениям
- пункт 3 статьи 57 ЭК о том, что «Планы мероприятий по охране окружающей среды, разработанные для объектов I и II категории для получения разрешений на эмиссии в окружающую среду, подлежат вынесению на общественные слушания» был введен в 2011 году, но в 2016 году исчез из Экологического кодекса
- поправки к Экологическому кодексу, принятые 17 марта 2017 года нижней палатой Парламента противоречат пункту 20 приложения I Орхусской конвенции. Они исключают обязательное проведение общественных слушаний по проектам, по которым участие общественности предусматривается в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду



Меры по усилению потенциала

- Созданы Национальный и 14 Региональных Орхусских центров в городах Астана, Алматы, Щучинск, в Восточно-Казахстанской, Западно-Казахстанской, Северо-Казахстанской, Южно-Казахстанской, Павлодарской, Карагандинской, Кызылординской, Кокшетауской, Атырауской и Мангистауской областях.
- Отсутствует какая либо единая нормативно-правовая или методическая база деятельности этих центров. Орхусские центры не имеют единой стратегии и не получают финансовой поддержки от государства.

Меры по усилению потенциала

Давление на активистов

- Чаще всего такое давление осуществляется по месту работы активистов, особенно если они работают в организациях, финансируемых из бюджета государства.
- Но есть и примеры явного проявления давления. Так, аким Актюбинской области Бердыбек Сапарбаев в присутствии журналистов пригрозил привлечь к ответственности тех, кто подписывает петицию против добычи калийных солей в Актобе:
- <https://informburo.kz/novosti/berdybek-saparbaev-prigrozil-otvetstvennostyu-avtoram-peticii-protiv-stroitelstva-zavoda.html>
- <http://www.diapazon.kz/kazakhstan/kaz-politics/83565-saparbaev-prigrozil-privlech-k-otvetstvennosti-teh-kto-podpisyvaet-peticiyu-protiv-dobychi-kaliynyh-soley-v-aktobe.html>



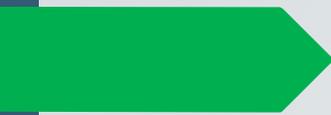
Применение принципов Конвенции на международном уровне

- ▶ государственными органами не предприняты какие-либо эффективные меры для поддержки участия общественности в международных процессах и форумах



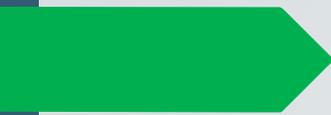
Информированность о проблемах окружающей среды

- ▶ 16 ноября 2015 года принят новый Закон РК «О доступе к информации» он учитывает большинство требований 4 статьи Орхусской конвенции, за исключением таких мер как:
 - ▶ обязательность предоставления копий фактической документации, содержащей или включающей запрашиваемую информацию;
 - ▶ отделение соответствующей информации не подлежащей разглашению от информации касающейся окружающей среды для обязательного предоставления последней.



Практика выполнения Закона «О доступе к информации»

- ▶ По оценке представителей ЭО «Зеленое спасение» из направленных организацией в 2014 году 120 запросов, не получены ответы на 29 (около 30 %). При этом отмечается, что из 71 полученного ответа более половины (60%) содержали недостоверную, неполную информацию. В 2016 году из 125 запросов, не получены ответы на 40 (около 32 %). Из 85 полученных ответов более половины (54%) содержали недостоверную, неполную информацию.
- ▶ В рамках проекта «Реализация прав граждан и общественное участие в принятии решений по экологическим вопросам – практическая реализации Орхусской конвенции в Мангистауской области» в течение 2015-2016 годов было направлено 53 запроса. В 10 случаях (почти 20%) ответы не были предоставлены, а почти в половине случаев информация была предоставлена с нарушением сроков. При этом представители НПО отмечают, что большая часть нарушений допускается на местном и региональном уровнях власти.



Информированность о проблемах окружающей среды

Законом РК от 8 апреля 2016 года внесены дополнения и изменения в Экологический кодекс касательно доступа к экологической информации:

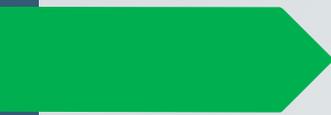
- 1) создание Государственного регистра выбросов и переноса загрязнителей (статья 160);
- 2) расширен состав информации Государственного фонда экологической информации (статья 160);

РВПЗ в пилотном режиме размещен на интернет-ресурсе Национального Орхусского центра, данные на добровольной основе предоставляли крупные предприятия природопользователи. За 2013 год представлено 6 предприятий. В 2014 – 40 крупных природопользователей по 137 производственным объектам, в 2015 году – 40 крупных природопользователей по 2010 производственным объектам.



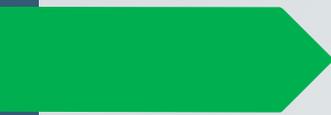
Информированность о проблемах окружающей среды

- ▶ подготовка и публикация Национального Доклада о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов Республики Казахстан.
- ▶ **На момент подготовки данного сообщения на сайте национального экологического доклада был доступен доклад за 2011 -2014 годы и проект доклада за 2015 год.**



Информированность о проблемах окружающей среды

- ▶ Утверждены стандарт государственной услуги «Предоставление экологической информации», приказом Министра энергетики от 23 апреля 2015 года № 301 и Регламент государственной услуги «Предоставление экологической информации», приказом Министра энергетики от 22 мая 2015 года № 369
- ▶ **согласно принятому стандарту услуга реализуется только в бумажном формате, что с учетом больших расстояний в стране приводит к удлинению сроков получения информации. Ограничение такой формой услуги противоречит п.12 статьи 11 закона «О доступе к информации»: «Ответ на письменный запрос предоставляется по выбору пользователя информации в бумажной и (или) электронной формах».**



Барьеры доступа к информации

- 1. Разобщенность экологической информации по различным государственным органам и отсутствие системы обмена этой информацией.
- 2. Также следует отметить низкую оперативность наполнения реестров экологической информации, предусмотренных к ведению принятыми нормативными документами. Так, рассмотренный при подготовке доклада доступный вариант важного источника информации – реестр ОВОС, содержит документы лишь за период 2003 – 2013 годы. Последнее обновление указано на 3.07.2015 – более полутора лет назад!
- большая часть информации, характеризующей масштаб воздействия в настоящее время предоставляется природопользователями через систему статистической отчетности. Согласно статье 8 Закона «О государственной статистике», первичные статистические данные о выбросах, сбросах и размещаемых отходах конкретного предприятия не предоставляется общественности.



Экологической образование

- ▶ В 2016 году в Государственном общеобязательном стандарте высшего образования в редакции постановления Правительства РК от 13.05.2016 № 292 внесены изменения в статье «Требования к уровню подготовки обучающихся» пункт 16. В результате этих изменений дисциплина «Экология и устойчивое развитие» исключена из цикла обязательных дисциплин и предложена как компонент по выбору. Об утверждении Государственных общеобязательных стандартов образования соответствующих уровней образования. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 года №1080, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200001080#z18>



Возможности для участия общественности

- ▶ Согласно пункту 51 «Инструкция по проведению ОВОС» учет общественного мнения должен быть как на стадии подготовки, так и на стадии обсуждения материалов ОВОС. Однако четкие процедуры такого участия отсутствуют.
- ▶ В правилах проведения общественных слушаний есть процедуры, позволяющие общественности предоставить свои замечания и предложения не только во время общественных слушаний, но и в письменном виде, однако они привязаны лишь к процедуре проведения общественных слушаний.
- ▶ На этапе процедуры государственной экологической экспертизы отсутствуют законодательные нормы предоставления замечаний и предложений общественностью.



Уведомление общественности на ранних стадиях

- ▶ В «Правилах проведения государственной экологической экспертизы» не закреплены требования о своевременном и адекватном участии общественности на самой ранней стадии процесса.
- ▶ Обязательность опубликования объявлений о подаче материалов проекта на государственную экологическую экспертизу была отменена поправками к Экологическому кодексу в соответствии с Законом РК от 8 апреля 2016 года № 491-V. В Правилах государственной экологической экспертизы не закреплены требования о своевременном и адекватном информировании общественности на самой ранней стадии процесса.

Временные рамки участия общественности принятия решений

- ▶ Пункт 3 статьи 57-2 Экологического кодекса Республики Казахстан определяет: «Местные исполнительные органы за 20 дней до проведения общественных слушаний обеспечивают открытый доступ к экологической информации, относящейся к процедуре ОВОС через интернет-ресурс, а также используя иные способы информирования».
- ▶ Таким образом, согласно пункту 10 Правил проведения общественных слушаний заказчик осуществляет информирование заинтересованной общественности не позднее, чем за 20 календарных дней до проведения общественных слушаний. На практике даже эти сроки нарушаются, а доступ к документации предоставляется еще позднее либо даже после проведения общественных слушаний. В качестве конкретного примера таких нарушений можно привести заявление группы граждан в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции (АССС/С/2013/88).
<http://www.unecce.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/88tablekaz.html>.
- ▶ Срок 20 календарных дней, меньше чем срок в 30 дней, предусмотренный законом «О доступе к информации» РК (статья 11 пункт 10), в течение которого уполномоченный орган обязан предоставить ответ на запрос общественности.



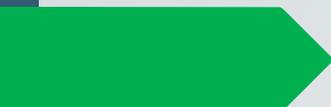
Возможности для общественной экологической экспертизы

- ▶ Хотя общественность законодательно имеет право инициировать общественную экологическую экспертизу и представить свои замечания, предложения и выводы органам, ответственным за проведение ГЭЭ. Однако общественная экологическая экспертиза требует прохождения регистрации, является затратной для общественности и не является обязательной частью процедуры государственной экологической экспертизы и отсутствуют процедурные нормы учета Заключения общественной экологической экспертизы в процедуре ГЭЭ.



Учет мнения общественности

- ▶ В решении ГЭЭ отсутствуют законодательные нормы отражения результатов участия общественности, что не позволяет общественности получить информацию о реальном учете мнения общественности при принятии решения
- 



Участие общественности при разработке государством планов, программ и политики

- ▶ В законодательстве отсутствуют процедурные нормы регламентирующие сроки уведомления общественности, обеспечивающие достаточно времени для подготовки и эффективного участия при разработке государством планов, программ и политики, связанных с окружающей средой; не разработаны нормы предоставления замечаний и предложений общественностью, а также процедуры учета мнения общественности.
- ▶ Не составлен перечень общественных организаций, которые могут участвовать в разработке политики, в связи с чем, информация о начале процесса обсуждения и материалы практически не предоставляется для обсуждения общественности.
- ▶ Общественные советы, в основном, были созданы формально. Зачастую за счет общественных советов исключается широкое участие общественности в разработке политики в области окружающей среды.



Участие общественности при разработке государством планов, программ и политики

- ▶ Период, составляющий 10 календарных дней без учета праздничных и выходных дней, для подготовки и эффективного участия общественности при обсуждении нормативных актов является недостаточным.
- ▶ На общественную экологическую экспертизу проектов нормативных правовых актов распространяются требования к ее регистрации, при этом период рассмотрения заявления о регистрации ОЭЭ может быть больше 10 дней.
- ▶ Отсутствуют законодательные нормы учета общественного мнения и получения обратной связи от государственного органа.
- ▶ В связи с тем, что членами общественных советов является очень ограниченное число представителей неправительственных организаций, снижается возможность обсуждения общественностью проектов нормативных актов.
- ▶ Статьи 18, 20 Закона РК «О нормативных правовых актах» обеспечивают право общественности участвовать при подготовке НПА. Но государственные органы самовольно ограничивают данное право, ссылаясь на то, что при обсуждении НПА могут участвовать только аккредитованные ассоциации.



Доступ к правосудию



- ▶ Эффективных мер по информированию общественности о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений практически не существует, не предпринимается эффективных мер по разъяснению населению его экологических прав.
- ▶ Информация в основном публикуется на государственных интернет-ресурсах, которые не имеют популярности среди населения и не все имеют к ним доступ
- ▶ Сама процедура судебного обжалования является достаточно сложной (необходимость подготовки исковых требований и их обоснования, представление доказательств в суде, знание процессуальных сроков и т.д.),
- ▶ Нарушения природоохранного законодательства достаточно трудно доказать (необходимы данные, которыми общественность не может располагать, отсутствие четких экологических стандартов, отсутствие возможности регулярного независимого контроля за выбросами).



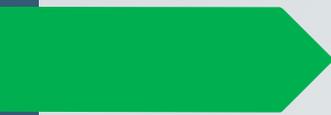
Барьеры для доступа к правосудию

- ▶ Право на судебную защиту, провозглашенное Конституцией, должно быть подкреплено системой механизмов, позволяющих реализовать его на практике. Несмотря на законодательно прописанные гарантии, многие из них не имеют механизмов обеспечения.
- ▶ Даже решение, вынесенное судом в пользу общественности, не гарантирует его выполнения на практике, что свидетельствует о недостаточности существующих механизмов обеспечения гарантий права на судебную защиту.
- ▶ Многочисленные нарушения процессуального права совершаются органами правосудия уже на стадии подачи заявлений в суд.
- ▶ **При вынесении решений суды не принимают во внимание международные природоохранные конвенции, ратифицированные Республикой Казахстан, на которые истцы ссылаются в исковых заявлениях.**
- ▶ **Суды произвольно толкуют и применяют законы при осуществлении судопроизводства.**



Практика реализации права на судебную защиту

- ▶ В целом, практика ЭО «Зеленое спасение» показывает, что суды не обеспечивают общественности полноценный доступ к правосудию в соответствии с 9 статьей Конвенции. Это в свою очередь не позволяет общественности эффективно защищать права человека на благоприятную окружающую среду.
- ▶ За 2014-2016 годы в результате предварительного рассмотрения Верховным Судом РК были отклонены восемь ходатайств ЭО о пересмотре судебных актов в кассационном порядке, которые основывались на Орхусской конвенции, Конвенции о биологическом разнообразии, Конвенции о всемирном наследии. Тем самым судьи Верховного Суда нарушили нормативные постановления № 1 от 10 июля 2008 года «О применении норм международных договоров Республики Казахстан», № 1 от 15 января 2016 года «О праве доступа к правосудию и правомочиях Верховного Суда Республики Казахстан по пересмотру судебных актов», №8 от 25 ноября 2016 года «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства Республики Казахстан по гражданским делам».



Выполнение решений Комитета по соблюдению и Совещания сторон?

- ▶ Усилия Казахстана по обеспечению доступа к правосудию неоднократно признавались Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции и совещаниями сторон Конвенции недостаточно эффективными (решения II/5a – 2005, III/6c – 2008, IV/9c – 2011, V/9i – 2014):
- ▶ В решение V/9i о соблюдении Казахстаном Конвенции, принятом на Пятой сессии совещания сторон Орхусской конвенции, указывается, что совещание сторон: «рекомендует соответствующей Стороне продолжить осуществление мер, предусмотренных в ее исследовании 2013 года по вопросу о доступе к правосудию, и сообщать о них в ее национальных докладах об осуществлении»

Рекомендации

- Государственным органам и общественности необходимо обеспечить мониторинг выполнения норм закона «О доступе к информации», что может послужить основой для реального улучшения доступа к информации как к открытым данным, так и по запросам.
- Улучшить ведение кадастров и в целом Фонда государственной экологической информации. Обеспечить оперативный доступ общественности к информации, особенно к информации, собираемой в рамках Государственного регистра выбросов и переноса загрязнителей.
- Необходимо обеспечить легкий доступ к информации по процессам принятия решений, затрагивающих окружающую среду, на сайтах местных исполнительных государственных органов – акиматов.
- Следует обеспечить эффективное проведение процедур участия общественности в принятии решений по объектам, значимым для общественности.
- Необходимо разработать Правила проведения общественного экологического контроля и методические рекомендации по процедурным нормам проведения общественной экологической экспертизы и общественного экологического контроля.
- Следует разработать эффективный механизм учета общественного мнения при принятии решений, затрагивающих окружающую среду, включая как проекты в отношении деятельности, так и планы, программы и нормативные документы.
- Необходимо разработать процедуры принятия решений относительно ГМО-содержащих объектов, включающие участие общественности.
- Для улучшения донесения информации об экологических правах населения следует использовать опыт с продвижением прав предпринимателей и антикоррупционного законодательства.
- Необходимо возобновить практику обучения судей, сбор и анализ судебной практики, проводимый ранее Верховным Судом по делам, связанным с охраной окружающей среды, обеспечить доступ общественности к результатам анализа судебной практики.