



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1
28 July 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

Двенадцатое совещание

Женева, 14–16 июня 2006 года

ДОКЛАД О РАБОТЕ СОВЕЩАНИЯ

Добавление

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

в отношении соблюдения Казахстаном обязательств по Орхусской конвенции в связи
с вопросом о доступе к правосудию в Медеуском районном суде города Алматы

(Сообщение АССС/С/2004/06, авторами которого являются
г-жа Гатина, г-н Гатин и г-жа Коньшкова (Казахстан))

Принято Комитетом по вопросам соблюдения 16 июня 2006 года

ВВЕДЕНИЕ

1. 3 сентября 2004 года г-жа Гатина, г-н Гатин и г-жа Коньшкова (Алматы, Казахстан),
далее именуемые как заявители, представили Комитету по вопросам соблюдения
заявление о возможном несоблюдении Казахстаном своих обязательств, изложенных в
пунктах 3 и 4 статьи 9 Орхусской конвенции.

2. Сообщение касается вопросов доступа к правосудию, и в частности обжалования несоблюдения Санитарно-эпидемиологическим управлением Алматы и Алматинским городским территориальным управлением охраны окружающей среды национального законодательства по охране окружающей среды в отношении функционирования производственного предприятия по складированию цемента и угля и по производству материалов с использованием цемента (далее именуемого как предприятие). Заявители сообщают о нарушении своего права на доступ к административным и судебным процедурам рассмотрения, гарантированный в пункте 3 статьи 9 Конвенции, которое выразалось в том, что суд неоднократно не рассматривал ту часть иска, которая касалась бездействия государственных органов. Заявители далее сообщают о неоправданных задержках в рассмотрении их заявлений, об отсутствии уведомлений на имя истцов о результатах намеченных судебных слушаний, о рассмотрении судами исков в отсутствие сторон и о неинформировании судом истцов о его решении в случае установленного нарушения требований, содержащихся в пункте 4 статьи 9 Конвенции, в отношении справедливых, беспристрастных и своевременных процедур, обеспечивающих адекватные и эффективные средства правовой защиты. С полным текстом сообщения можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

3. Это сообщение было направлено заинтересованной стороне 22 октября 2004 года после предварительного определения Комитетом его приемлемости.

4. Ответ заинтересованной стороны был получен 18 марта 2005 года, в котором, в частности, отмечается:

a) приобретая жилищную собственность в 1996 году в непосредственной близости от предприятия, заявители согласились с проживанием в промышленной зоне;

b) реагируя на жалобы заявителей, экологическая инспекция регулярно проводила мониторинг работы предприятия;

c) в ходе мониторинга было установлено, что со времени последней смены владельца предприятия, которая произошла в начале 2004 года, на предприятии было установлено несколько единиц очистительного оборудования;

d) в 2004 году новое руководство предприятия разработало и представило на утверждение экологическим органам проект плана охраны предприятием окружающей среды;

е) в связи с несоблюдением законодательства по охране окружающей среды на предприятие были наложены административные санкции в виде штрафов;

ф) в связи с жалобой заявителей в решении суда от 27 июня 2002 года было отмечено, что стороны получили уведомление о дате и времени проведения судебных слушаний; и

г) неуведомление судом заявителей о решении по их делу выходит за рамки компетенции министерства охраны окружающей среды.

5. Помимо замечаний в письменной форме, представители заинтересованной стороны в ходе обсуждений на восьмом совещании Комитета дополнительно отметили, что судебные процедуры и производство судов выходят за рамки ответственности министерства охраны окружающей среды.

6. Комитет на своем пятом совещании (MP.PP/C.1/2004/6, пункт 26) в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым при условии проведения рассмотрения после получения любых замечаний от заинтересованной Стороны. После рассмотрения ответа заинтересованной Стороны и проведения на восьмом совещании дополнительных консультаций с обеими сторонами Комитет настоящим подтверждает приемлемость этого сообщения.

7. На своем восьмом совещании (22–24 мая 2005 года) Комитет провел обсуждение этого сообщения с участием представителей как заинтересованной Стороны, так и одного из заявителей, которые представили дополнительную информацию.

8. В соответствии с пунктом 34 и со ссылкой на пункт 36 b) приложения к решению I/7 Комитет на своем девятом совещании подготовил проект выводов и рекомендаций, которые были направлены для комментариев заинтересованной Стороне и заявителю 18 октября 2005 года. Всем им было предложено при наличии замечаний представить их к 17 ноября 2005 года. 9 ноября 2005 года были получены замечания от заявителя. По просьбе заинтересованной Стороны Комитет продлил срок представления замечаний до 1 февраля 2006 года. Заинтересованная Сторона представила свои замечания 7 февраля 2006 года. После рассмотрения замечаний Комитет принял их во внимание и дополнил на своем одиннадцатом совещании проект выводов и рекомендаций. Затем он предоставил дополнительное время заинтересованной Стороне для направления замечаний до завершения составления и принятия выводов и рекомендаций на двенадцатом совещании.

I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ¹

9. Производственное предприятие, занимающееся складированием цемента (6 стационарных емкостей высотой 25 м и объемом 4 000 т), угля (склад с годовым грузооборотом 48 400 т) и производством строительных материалов с использованием цемента, возобновило свою деятельность в 1998 году после семи лет простоя.

Предприятие ТОО "Центробетон" расположено в непосредственной близости от жилой зоны, где проживают заявители, причем некоторые установки расположены в 50 м от жилых домов Жетысуского района Алматы.

10. Начиная с 1998 года заявители неоднократно обращались с просьбой к Городскому санитарно-эпидемиологическому управлению и Алматинскому городскому территориальному управлению охраны окружающей среды обеспечить соблюдение предприятием экологических норм. Заявители настаивают на том, что эти органы не приняли результативных мер по обеспечению соблюдения этих норм.

11. 6 августа 2000 года семь жителей этого района, включая заявителей, подали иск в Медеуский районный суд в связи с бездействием Городского санитарно-эпидемиологического управления и Алматинского городского территориального управления охраны окружающей среды по обеспечению соблюдения предприятием законодательства по охране окружающей среды. Истцы обратились с просьбой в суд, в частности, о следующем:

- 1) потребовать, чтобы ответчики разработали обоснованный план охраны окружающей среды предприятия, в котором были бы учтены все соответствующие требования законодательства по охране окружающей среды;
- 2) отозвать выводы государственной экологической оценки ("экспертизы") и разрешение органов охраны окружающей среды, выданное предприятию как не удовлетворяющее требованиям экологического, санитарно-эпидемиологического и строительного законодательства;
- 3) Потребовать у ответчиков выплаты компенсации за причиненный вред и страдания, вызванные их бездействием.

¹ В эту главу включены только основные факты, расцененные как имеющие отношение к вопросу соблюдения, которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

12. 20 июня 2001 года суд первой инстанции отказал в полном объеме во второй и третьей жалобе, отметив при этом, что с июля 2000 года предприятие соблюдает условия, определенные в разрешении, выданном органами по охране окружающей среды, что вышеупомянутые органы рассмотрели все заявления истцов и приняли административные и другие меры по соблюдению экологических норм, и поэтому заявителям не причитается никакой компенсации. Суд не рассматривал первую жалобу.

13. 7 сентября 2001 года апелляционный суд отменил решение районного суда, отметив при этом факт нерассмотрения им первой жалобы истцов. В решении апелляционного суда было также отмечено, что районный суд должным образом не изучил вопрос как в отношении реализации фактических мер по соблюдению норм, которые были приняты организациями, так и в отношении фактических экологических показателей деятельности предприятия и соблюдения им требований законодательства по охране окружающей среды. Дело было возвращено в районный суд для повторного рассмотрения.

14. 27 ноября 2001 года районный суд приостановил рассмотрение, которое касалось третьей жалобы, до получения результатов гражданского дела, возбужденного заявителями против предприятия в другом районном суде. Решение суда и на этот раз не содержало результатов рассмотрения первой жалобы и также не содержало положений, разрешающих вопросы, поднятые во второй жалобе. Апелляционный суд вновь рассмотрел это дело в феврале 2002 года, но на этот раз оставил решение районного суда без изменений.

15. 27 июня 2002 года, несмотря на тот факт, что решение другого суда по гражданскому иску все еще не было принято, судья районного суда по своей собственной инициативе возобновила слушание дела в отношении третьей жалобы. Она вынесла определение об оставлении без рассмотрения жалобы заявителей на основании неявки в суд обеих сторон. В решении суда отмечается, что сторонам было направлено несколько уведомлений о месте, дате и времени проведения слушаний. Вместе с тем заявители подчеркивают, что ни один из семи заявителей не получал такого уведомления. Заявители также не получали копий решений суда до мая 2004 года, когда они направили заявление в районный суд возобновить рассмотрение дела. В ходе обсуждения этого сообщения на восьмом совещании Комитета 24 мая 2005 года представители заинтересованной Стороны отметили, что они не в состоянии проверить факт своевременного направления уведомлений или решения суда.

16. Несмотря на приостановку действия разрешения на выбросы в 2001 году, предприятие продолжало функционировать. В феврале 2003 года организациями по охране окружающей среды была утверждена новая экологическая оценка деятельности

предприятия. В ее выводах были установлены многочисленные нарушения законодательства по охране окружающей среды Казахстана: к примеру, уровень содержания цементной пыли в воздухе превышает максимально допустимую концентрацию в 114 раз, фоновое загрязнение воздуха превышает допустимые уровни (пункты 17.4 и 17.5 Выводов) и наличие жилых домов в предписанной санитарно-защитной зоне (пункт 17.1 Выводов). Несмотря на это, в выводах содержались положения, одобряющие функционирование предприятия при условии эффективного осуществления мер, предусмотренных в предлагаемом плане охраны природопользования. Вместе с тем предприятию так и не удалось получить разрешение органов охраны окружающей среды. В мае 2004 года заявители потребовали от министерства охраны окружающей среды принять меры по прекращению загрязнения предприятием окружающей среды.

17. 20 июля 2004 года заявители представили еще одно заявление в Медеуский районный суд. В этом исковом заявлении содержалось требование обязать Алматинское городское управление охраны окружающей среды и Алматинское санитарно-эпидемиологическое управление внести заявления в судебные органы о приостановлении хозяйственной деятельности предприятия. Заявители отмечают, что они не могли напрямую запросить судебного запрета, опасаясь дорогостоящего встречного иска предприятия.

18. 29 июля 2004 года районный суд отклонил иск, отметив при этом, что, хотя статья 77 Закона об охране окружающей природной среды дает право государственным органам подать иск об ограничении или приостановке функционирования какого-либо предприятия, он, тем не менее, не накладывает обязательств делать это. Суд счел, в частности, что наложение административного штрафа на предприятие обеспечивает альтернативное направление действий государственных органов при выполнении ими своих обязанностей. Впоследствии на это решение была безуспешно подана апелляция в суд второй инстанции и в Канцелярию государственного обвинителя.

II. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА КОМИТЕТА

19. Казахстан сдал на хранение свой документ о ратификации Конвенции 11 января 2001 года. Конвенция вступила в силу в отношении Казахстана 30 октября 2001 года.

20. Конвенция как международный договор, ратифицированный Казахстаном, является частью правовой системы Казахстана и подлежит непосредственному применению, в том числе в судах.

21. Отмечая, что часть действий заявителей, приведенных в сообщении, имели место до вступления в силу Конвенции для Казахстана, Комитет будет рассматривать только те действия, которые имели место после 30 октября 2001 года.

22. Ни в одной из инстанций суда юридическое право заявителей на подачу иска не оспаривалось. По мнению Комитета, это свидетельствует о достаточности условий удовлетворения критериям в соответствии с правом Казахстана на доступ к процедурам рассмотрения, как это закреплено в пункте 3 статьи 9 Конвенции. Аргумент, приводимый заинтересованной Стороной в отношении согласия заявителей проживать в промышленной зоне (см. выше пункт 4), является неуместным при данном рассмотрении. Не делая акцента на том, что приобретение собственности произошло в то время, когда предприятие не функционировало, заявители не оспаривают законное право предприятия на его функционирование, но скорее заявляют о неспособности государственных органов обеспечить выполнение положений законодательства по охране окружающей среды и невозможности своего доступа к правосудию в контексте положений Конвенции.

23. Алматинское городское санитарно-эпидемиологическое управление и Алматинское городское территориальное управление охраны окружающей среды подпадают под определение "государственные органы", как это закреплено в пункте 2 а) статьи 2.

24. В отношении аргумента, представленного представителями заинтересованной Стороны о том, что они не могут оказывать влияния на суды (см. выше пункт 5), Комитет отмечает, что независимость судов – как индивидуальная, так и институциональная – является одним из предварительных условий обеспечения справедливости в процессе доступа к правосудию. Вместе с тем такая независимость может существовать лишь в рамках закона. Когда страна берет на себе обязательства по международному соглашению, все три ветви неизбежно вовлекаются в процесс его осуществления. Кроме того, система сдержек и противовесов все трех ветвей является необходимой частью любого разделения полномочий. В этом отношении Комитет хотел бы отметить, что три ветви власти в необходимом порядке должны прилагать усилия для содействия соблюдению международного соглашения. Так, к примеру, обеспечение соблюдения в области доступа к правосудию может повлечь за собой проведение анализа и возможного дополнения или исправления административного или гражданского процедурного законодательства органами, уполномоченными решать такие задачи, такими, как министерство юстиции. Если такое законодательство является первичным по своему характеру, законодательной власти надлежит рассмотреть вопрос о его принятии. Таким же образом судебным органам необходимо в обязательном порядке внимательно проанализировать свои нормы и стандарты в контексте международных обязательств Стороны и соответствующим образом применять их.

25. Хотя в сообщении приводится большой объем информации в отношении нарушений, которые постоянно происходят при функционировании предприятия, как это видно по содержанию пунктов 9 и 15 выше, в мандат Комитета не входит оценка этих предполагаемых нарушений или проверка информации. Вместе с тем Комитет рассмотрит судебную процедуру, о которой шла речь, с точки зрения соблюдения положений пунктов 3 и 4 статьи 9.

26. В отношении решения суда от 27 ноября 2001 года суд располагал тремя жалобами: потребовать от государственных властей принять определенные меры (к примеру составить план природопользования предприятием), отозвать выводы проведенной ранее экологической оценки и соответствующее разрешение на выбросы и назначить компенсацию за нанесенный вред. Решение суда касалось третьей жалобы, однако не затронуло просьбы о составлении плана охраны окружающей среды, который должен быть разработан предприятием, для того чтобы его функционирование находилось в соответствии с национальным законодательством. В нем также не содержалось решения вопроса апелляции на выводы правительственной экологической оценки. Без глубокого анализа национального законодательства Комитет не может установить, находится ли неразработка такого плана в противоречии с законодательством по охране окружающей среды и поэтому подпадающим под положение пункта 3 статьи 9 Конвенции. Если бы было установлено, что это так, то нерешение судами вопросов, содержащихся в этой жалобе, представляло бы собой отказ в доступе к процедурам судебного рассмотрения в смысле пункта 3 статьи 9. Поэтому Комитет желал бы обратить внимание Стороны на такое положение.

27. Заключение апелляционной инстанции, сформулированное 7 сентября 2001 года (см. выше пункт 13), фактически указывало на нерассмотрение той же самой претензии в решении первой инстанции. В заключении содержится ссылка на требование Гражданского процессуального кодекса Казахстана о том, что все претензии, представленные в иске, должны быть рассмотрены судом. Несоблюдение Конвенции в данной конкретной инстанции, вероятно, не включено в законодательную систему и скорее указывает на пробелы в судебной системе.

28. В отношении решения суда первой инстанции от 27 июня 2002 года и последующих фактов, описанных выше в пункте 13, Комитет придерживается мнения о том, что процедура, которая допускает открытие слушаний в суде без должного уведомления заинтересованных сторон (включая подтверждение того, что уведомления действительно были получены), не может рассматриваться справедливой процедурой в смысле положений пункта 4 статьи 9 Конвенции. Хотя в решении суда говорится о многих

уведомлениях, направленных истцам, Сторона не представила никаких свидетельств, подтверждающих это. В отсутствие таких свидетельств Комитет считает, что несостоятельность претензии заявителей о том, что они не были должным образом уведомлены, не была опровергнута. По мнению Комитета, такой недостаток кроется в вопросах соблюдения существующих требований процедурного законодательства, а не в самом законодательстве.

29. Комитет также полагает, что несообщение решения суда сторонам, как это отмечается в пункте 15, представляет собой недостаток открытости и пунктуальности действий в самой процедуре. На восьмом совещании Комитета представители заинтересованной Стороны заявили, что даже если решение не было непосредственно сообщено истцам, они все же располагали возможностью получить текст решения в отчетах суда. Вполне понятно, что, хотя доступ общественности к решениям является положительным моментом, он сам по себе не удовлетворяет критериям открытости процедуры. Открытая и соблюдающая пунктуальность процедура требует того, чтобы решение сообщалось сторонам достаточно оперативно, с тем чтобы дать им возможность совершить дальнейшие действия, включая представление апелляции.

30. Судебные процедуры, о которых говорится выше в пункте 17, были инициированы с тем, чтобы поднять вопрос о бездействии государственных властей в обеспечении соблюдения национального закона по охране окружающей среды. В этом отношении важно проводить различия между тремя моментами:

а) имели ли заявители доступ к процедуре рассмотрения, с тем чтобы поднять вопрос о предполагаемом несоблюдении со стороны государственных органов. В Конвенции на этот счет содержатся совершенно четкие указания, и создается впечатление, что заявители не имели такого доступа даже в том случае, если решения судов были вынесены не в их пользу;

б) были ли государственные органы юридически обязаны (в противоположность обычному "могли") обеспечить соблюдение законов и постановлений. Комитет не может толковать существо экологического и административного законодательства Стороны, когда оно выходит за рамки сферы Конвенции, и также не может оспаривать заключение суда о том, что государственный орган имеет право выносить суждение о том, какое направление действий, имеющееся в его распоряжении, является наиболее приемлемым для достижения эффективного соблюдения. Говоря в общем, Комитет с неохотой обсуждает вопросы, каким образом суды излагают толкование существенных положений экологического или любого другого внутреннего законодательства. Вместе с тем общее неприменение или несоблюдение государственными органами экологического

законодательства представляло бы собой упущение с точки зрения положений пункта 3 статьи 9 Конвенции, даже если конкретные средства, предлагаемые истцами по исправлению такого несоблюдения, может и не стали бы единственными или самыми эффективными;

с) обеспечивали ли на деле государственные органы фактическое соблюдение соответствующих законов и постановлений. По мнению Комитета, государственные органы, несомненно, располагают свободой выбора того, какие меры по соблюдению являются наиболее приемлемыми и достигают эффективных результатов, требуемых законом. Упомянутые выше в пункте 17 государственные органы, зачастую имеют в своем распоряжении различные средства соблюдения норм и требований закона, из которых представление судебного иска против предполагаемого нарушителя является лишь одним из многих. Вместе с тем Комитет отмечает, что меры в отношении предприятия, принятые государственными органами в течение последних семи лет (например, наложение штрафов), неизбежно приводили к необеспечению достижения эффективных результатов, о чем свидетельствует информация, представленная выше в пунктах 4 е), 10 и 16.

31. Комитет считает, что процедуры подпадают под положения пункта 3 статьи 9 Конвенции, что влечет за собой также применение положений пункта 4 статьи 9. Кроме того, создается впечатление, что имели место существенные проблемы по соблюдению национального законодательства по охране окружающей среды. Даже если бы заявители имели доступ к процедурам административного и судебного рассмотрения на основе существующего национального законодательства, такие процедуры рассмотрения на практике не предоставляют адекватных и эффективных средств правовой защиты и поэтому идут вразрез с соблюдением пункта 4 статьи 9 вместе с пунктом 3 статьи 9 Конвенции.

32. Комитет отмечает, что более прямым путем для заявителей была бы постановка вопроса о нарушении законов по охране окружающей среды путем представления иска непосредственно против компании-загрязнителя. Однако заявители опасались финансового риска, который может в этой связи возникнуть, и поэтому выбрали второй путь, подав иск против соответствующих государственных органов. Эта проблема, которая определяется как стратегические иски против участия общественности, также говорит о препятствиях при доступе к правосудию.

33. Комитет также с сожалением отмечает, что, поскольку дело, возбужденное истцом, могло бы стать стимулом повышения эффективности соблюдения законов и

постановлений, относящихся к охране окружающей среды, все решения, принятые судебными органами, фактически свели на нет такую возможность.

III. ВЫВОДЫ

34. С учетом вышесказанного Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах:

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

35. Комитет считает, что непредоставление Казахстаном эффективных средств правовой защиты в процессе рассмотрения, заключающееся в неспособности государственных органов обеспечить соблюдение экологического законодательства, а также необеспечение того, что суды должным образом не информировали стороны о времени и месте проведения слушаний и о принятых решениях, представляют собой несоблюдение требований, содержащихся в положениях пункта 4 статьи 9 и пункта 3 статьи 9 Конвенции.

B. Рекомендации

36. Отмечая, что заинтересованная Сторона согласилась с тем, чтобы Комитет принял меры, указанные в пункте 37 b) приложения к решению I/7, Комитет в соответствии с пунктом 36 приложения к решению I/7 и принимая во внимание рекомендации, принятые Совещанием Сторон в отношении соблюдения Казахстаном (ECE/MP.PP/2005/2/Add.7), рекомендует Казахстану:

a) дополнительно включить в свою стратегию, подготовленную в свете решения II/5a Совещания Сторон, публикацию решений судов и статистики, относящейся к делам по вопросам охраны окружающей среды и придавать особое значение деятельности по наращиванию потенциала в отношении судебных органов;

b) подробно изучить с привлечением общественности соответствующее законодательство по охране окружающей среды и процедурное законодательство в целях определения того, обеспечивает ли оно для судебных и других органов по рассмотрению возможность предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения;

c) учесть выводы и рекомендации Комитета при дальнейшем рассмотрении конкретного вопроса, поднятого заявителями;

d) включить в свой доклад Совещанию Сторон, который будет подготовлен во исполнение положений пункта 8 решения II/5a Совещания Сторон, информацию о мерах, принятых по осуществлению этих рекомендаций.

37. Комитет обращается с просьбой к секретариату и предлагает соответствующим международным и региональным организациям, а также финансовым учреждениям предоставить консультации и помощь Казахстану в необходимых областях в ходе осуществления этих мер.

38. Комитет постановляет рассмотреть этот вопрос не позднее чем за три месяца до начала третьего Совещания Сторон и принять решение о том, какие рекомендации, если вопрос о них встанет, дать Совещанию Сторон с учетом всей полученной за это время соответствующей информации.
