



**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 соблюдению**

**Пятьдесят восьмое совещание**

Будва, Черногория, 10–13 сентября 2017 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

**Сообщения представителей общественности**

**Выводы и рекомендации по сообщению  
АССС/С/2013/88 в отношении соблюдения Конвенции  
Казахстаном\***

**Приняты Комитетом по соблюдению 19 июня 2017 года**

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	2
II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов .....	3
A. Правовая база .....	3
B. Факты .....	5
C. Внутренние средства правовой защиты .....	8
D. Вопросы существа .....	9
III. Рассмотрение и оценка дела Комитетом .....	14
IV. Выводы и рекомендации .....	23
A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения .....	23
B. Рекомендации .....	23

\* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду существовавшей потребности в дополнительном времени для завершения его подготовки.



## I. Введение

1. 31 мая 2013 года двенадцать представителей общественности (авторы сообщения), из которых пять являются членами экологического общества «Зеленое спасение» и все представлены г-ном Сергеем Соляником, направили в Комитет по соблюдению, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждается, что Казахстан не соблюдает свои обязательства по пунктам 2, 3 и 7 статьи 6, статье 7 в целом и по статье 7, взятой в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции<sup>1</sup>.
2. Конкретные утверждения авторов сообщения касаются нарушения соответствующей Стороной статей 6 и 7 Конвенции в связи с необеспечением ею участия общественности в процессе принятия решений о строительстве горнолыжного курорта в урочище Кок-Жайлау, находящемся на территории Иле-Алатауского государственного национального природного парка. Они также утверждают, что Казахстан в целом не обеспечивает участие общественности в процессе подготовки планов, программ и политики, относящихся к окружающей среде, которое предусмотрено статей 7 Конвенции.
3. На своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым.
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции указанное сообщение было препровождено соответствующей Стороне 26 июля 2013 года.
5. Соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение 3 апреля 2014 года.
6. 7 января, 27 августа и 9 декабря 2014 года авторы сообщения представили дополнительную информацию.
7. На своем сорок седьмом совещании (Женева, 16–19 декабря 2014 года) Комитет провел слушание, на котором состоялось обсуждение сообщения по существу с участием представителя авторов сообщения. В ходе слушания Комитет подтвердил приемлемость данного сообщения. Несмотря на неоднократные приглашения и напоминания секретариата, соответствующая Сторона не приняла участие в обсуждении. Комитет просил Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии направить Министерству иностранных дел соответствующей Стороны письмо, указав в нем, что Комитет серьезно озабочен пассивностью, продемонстрированной соответствующей Стороной, несмотря на многочисленные напоминания и условия, созданные для участия Стороны в обсуждении в формате аудиоконференции. Кроме того, Комитет принял решение также проинформировать о неучастии Стороны Совещание Сторон на его шестой сессии (Будва, Черногория, 11–14 сентября 2017 года).
8. После слушания 6 марта 2015 года Комитет задал ряд вопросов как авторам сообщения, так и соответствующей Стороне и предложил им ответить на них в письменной форме к 1 апреля 2015 года.
9. Авторы сообщения и соответствующая Сторона представили свои ответы 2 апреля и 4 июня 2015 года соответственно.
10. 15 июня 2016 года Комитет согласовал проект своих выводов с использованием электронной процедуры принятия решений. Затем 27 июня 2016 года в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был

<sup>1</sup> С документами, касающимися данного сообщения, можно ознакомиться на специальной странице веб-сайта Комитета (<http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/88tablekaz.html>).

направлен для замечаний соответствующей Стороне и авторам сообщения. Обеим сторонам было предложено представить замечания до 25 июля 2016 года.

11. Авторы сообщения и соответствующая Сторона представили свои замечания 14 июля и 3 сентября 2016 года соответственно.

12. 14 сентября 2016 года Комитет направил соответствующей Стороне по электронной почте просьбу представить тексты законодательных актов, упомянутых ею в ее замечаниях по проекту выводов, и 16 сентября 2016 года Сторона должным образом выполнила эту просьбу.

13. На закрытом заседании Комитет приступил к доработке своих выводов. С учетом полученных замечаний он внес в них ряд незначительных изменений и согласился с отсутствием необходимости во внесении в его выводы других изменений. Затем Комитет утвердил свои выводы на его виртуальном совещании 19 июня 2017 года и принял решение опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для его пятьдесят восьмого совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и авторам сообщения.

## II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов<sup>2</sup>

### A. Правовая база

#### Принятие решений по конкретным видам деятельности

14. Принятая Стороной система контроля за застройкой соответствует применяемой во многих странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии модели, при которой процесс принятия решений включает в себя: а) процедуру ОВОС (*оценка воздействия на окружающую среду*), проводимую застройщиком; и б) государственную экологическую экспертизу, проводимую уполномоченным органом. Согласно пунктам 1 и 2 статьи 51 Экологического кодекса уполномоченный орган рассматривает проект и окончательный доклад об ОВОС, включая доклад об участии общественности, представляемый застройщиком, и выдает заключение экспертизы, которое с разрешением на строительство является решением разрешающего характера.

15. Различные виды деятельности, являющиеся объектом государственной экологической экспертизы, уточнены в статье 47 Экологического кодекса.

16. Согласно пункту 12 приложения 2 к «Инструкции по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации», утвержденной приказом № 204-п Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 года, объектом оценки являются «лыжни, подъемники, канатные дороги и связанные с ними сооружения»<sup>3</sup>.

17. В соответствии с пунктом 2 статьи 57 Экологического кодекса всем заинтересованным гражданам и общественным объединениям должна предоставляться возможность выразить свое мнение в период проведения государственной экологической экспертизы<sup>4</sup>.

18. Во время рассматриваемых в связи с настоящим сообщением событий процедура общественных слушаний регламентировалась приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан № 135-Па от 7 мая 2007 года

<sup>2</sup> В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были доведены до Комитета и рассмотрены им.

<sup>3</sup> Сообщение, стр. 1.

<sup>4</sup> Сообщение, стр. 8.

«Об утверждении Правил проведения общественных слушаний» с внесенными изменениями<sup>5</sup>. В отношении уведомления общественности правилами 8 и 9 предусмотрено следующее:

8. Заказчик предварительно согласовывает с местными исполнительными органами (на территории которых планируется проведение работ) время и место проведения общественных слушаний и публикует объявление в СМИ о проведении общественных слушаний. Публикация объявления осуществляется на государственном и русском языках не позднее чем за двадцать календарных дней до проведения общественных слушаний. Объявление также размещается на Интернет-ресурсе местных исполнительных органов. Заказчик использует дополнительно и другие способы информирования общественности (информационные листки, стенды, индивидуальные уведомления).

9. В объявлении указывается:

- 1) день, время и место общественного слушания;
- 2) проект или проект плана, выносимый на общественные слушания;
- 3) адрес места, где представители общественности могут ознакомиться с материалами проектов в бумажном виде;
- 4) адрес Интернет-ресурса, где размещены материалы в электронном виде;
- 5) в случае отсутствия Интернет-ресурса указывается адрес электронной почты, где можно запросить материалы в электронном виде;
- 6) адрес электронной почты, где принимаются замечания и предложения.

#### **Планы, программы и политика**

19. Право общественности на участие в процессе принятия экологических решений относительно планов и программ закреплено в статьях 13 и 14 Экологического кодекса. В подпункте 9 пункта 1 статьи 13 указано, что лица имеют право «участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой». В подпункте 10 пункта 1 статьи 14 предусмотрено, что общественные объединения при осуществлении своей деятельности в области охраны окружающей среды имеют право «участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой»<sup>6</sup>.

20. Указом Президента Республики Казахстан № 827 от 18 июня 2009 года «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан» утверждена государственная система планирования. В соответствии со статьей 4 этого указа к документам Системы относятся<sup>7</sup>:

- a) Стратегия развития Казахстана до 2050 года;
- b) Стратегический план развития Казахстана на 10 лет;
- c) Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан;

<sup>5</sup> Изменения внесены приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 26 марта 2013 года № 50-Ө. Текст перевода представлен соответствующей Стороной 21 марта 2014 года в контексте последующей деятельности Комитета по выполнению решения IV/9с Совещания Сторон. Можно ознакомиться по адресу <http://www.unecce.org/env/pp/ccimplementation.html>.

<sup>6</sup> Перевод на английский язык имеется на веб-сайте Министерства юстиции по адресу [http://adilet.zan.kz/eng/docs/K070000212\\_](http://adilet.zan.kz/eng/docs/K070000212_) (доступ состоялся 17 августа 2017 года).

<sup>7</sup> Ответ Стороны на вопросы Комитета, 4 июня 2015 года, стр. 3–4.

- d) Прогноз социально-экономического развития на 5 лет;
- e) государственные программы на 5–10 лет;
- f) отраслевые программы;
- g) стратегические планы государственных органов на 5 лет;
- h) программы развития территорий на 5 лет;
- i) стратегии развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний с участием государства в уставном капитале на 10 лет.

## **В. Факты**

21. На время представления сообщения урочище Кок-Жайляу являлось частью Иле-Алатауского государственного национального природного парка<sup>8</sup>. Иле-Алатауский национальный парк был внесен в предварительный перечень объектов, номинируемых Казахстаном в Список объектов всемирного наследия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

22. Согласно авторам сообщения вопрос о строительстве горнолыжного курорта в урочище Кок-Жайляу власти города Алматы впервые поставили в 2007 году<sup>9</sup>.

23. В 2008 году было заявлено о возможности отчуждения земель, входящих в состав особо охраняемых природных территорий, для целей строительства объектов туризма<sup>10</sup>.

24. В 2011 году мэр Алматы публично заявил о планах строительства международного горнолыжного курорта в урочище Кок-Жайляу<sup>11</sup>.

25. 27 января 2012 года Президент Казахстана заявил о том, что диверсификация потоков прямых иностранных инвестиций в национальную экономику имеет важное значение для развития и их следует направлять в такие перспективные секторы, как «развитие туризма и горнолыжных курортов мирового уровня вблизи Алматы»<sup>12</sup>.

26. 30 января 2012 года авторы сообщения направили в адрес Президента, депутатов парламента, Министерства индустрии и новых технологий, Министерства сельского хозяйства, Министерства охраны окружающей среды, Министерства финансов, акимата города Алматы (мэрия) и политических партий Казахстана открытое письмо с возражением против предложения о строительстве горнолыжного курорта в урочище Кок-Жайляу<sup>13</sup>.

27. В октябре–декабре 2012 года по заказу Управления туризма города Алматы было подготовлено технико-экономическое обоснование строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу», включая Предварительную ОВОС<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Сообщение, стр. 1.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Дополнительная информация от авторов сообщения, 27 августа 2014 года, стр. 3.

<sup>11</sup> Постановление Специализированного межрайонного экономического суда города Алматы от 25 ноября 2013 года, дело 2-15084/13, стр. 3. Согласно постановлению с этим заявлением выступил ответчик. Текст постановления был представлен авторами сообщения 7 января 2014 года.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Сообщение, приложение I.

<sup>14</sup> См. судебное решение, представленное авторами сообщения 7 января 2014 года, стр. 4.

28. 27 декабря 2012 года в газетах «Вечерний Алматы» и «Алматы Акшамы», а также на веб-сайте Управления туризма города Алматы было опубликовано уведомление о том, что 11 января 2013 года будут проведены общественные слушания по предварительной оценке воздействия к технико-экономическому обоснованию проекта «Кокжайляу»<sup>15</sup>.

29. 29 декабря 2012 года было принято Постановление правительства № 1761 «Об утверждении Плана развития горнолыжных курортов мирового уровня в Алматинской области и близ города Алматы» (План развития горнолыжных курортов мирового уровня). Планом предусмотрены график мер и мероприятий, распределение определенных задач между различными государственными учреждениями и заинтересованными организациями с указанием крайних сроков, ожидаемых результатов и источников финансирования<sup>16</sup>. В пункте 29 этого плана говорится о проведении в 2013 году общественных слушаний по строительству горнолыжного курорта<sup>17</sup>.

30. 11 января 2013 года в помещении предприятия «Казгидромет» в городе Алматы были проведены общественные слушания по предварительной ОВОС к технико-экономическому обоснованию проекта «Кокжайляу»<sup>18</sup>. В них приняли участие около ста человек, включая представителей правительственных учреждений и общественных объединений<sup>19</sup>.

31. 4 февраля 2013 года авторы сообщения и другие лица (358 подписей) направили премьер-министру Казахстана обращение, в котором привлекли внимание к чрезвычайно высоким экологическим и экономическим рискам проекта и необходимости вовлечения общественности в обсуждение Плана развития горнолыжных курортов мирового уровня<sup>20</sup>.

32. 18 февраля 2013 года маслихат (местный совет) города Алматы принял решение № 93 «Об утверждении плана развития города Алматы на 2011–2015 годы»<sup>21</sup>.

33. 1 марта 2013 года на телеканале «КТК» в эфир вышло ток-шоу «Наша правда», посвященное горнолыжному курорту «Кокжайляу»<sup>22</sup>.

34. 4 марта 2013 года Управление природных ресурсов и регулирования природопользования города Алматы вынесло положительное заключение по итогам государственной экологической экспертизы предварительной ОВОС.

35. 7 марта 2013 года Министерство индустрии ответило на письмо заявителей от 4 февраля 2013 года, указав в своем ответе, что Министерство провело оценку туристического потенциала и разработало план развития горнолыжной зоны Алматы. Зона исследования включала Иле-Алатауский национальный парк, Алматинский заповедник и существующие лыжные курорты. По итогам исследования «зона Южного Каскелена» была определена как приоритетная для развития международного горнолыжного курорта вблизи города Алматы, наряду с тремя другими зонами Кок-Жайляу, Северного Каскелена и Северного Тургеня. В письме отмечалось, что согласно статье 47 Экологического кодекса план развития горнолыжного района вблизи Алматы не является объектом государственной экологической экспертизы<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> Ответ Стороны на вопросы Комитета, 4 июня 2015 года, приложение 2.

<sup>16</sup> Сообщение, приложение 5.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Сообщение, стр. 2.

<sup>19</sup> См. постановление суда, представленное авторами сообщения 7 января 2014 года, стр. 9.

<sup>20</sup> Сообщение, стр. 2–3.

<sup>21</sup> Ответ на сообщение, 3 апреля 2014 года, приложение 1, стр. 1.

<sup>22</sup> Ответ на сообщение, 3 апреля 2014 года, стр. 2.

<sup>23</sup> Сообщение, стр. 3.

36. 14 апреля 2013 года предварительная оценка воздействия на окружающую среду к технико-экономическому обоснованию проекта «Кокжайляу» была согласована государственной экологической экспертизой Управления природных ресурсов города Алматы<sup>24</sup>.
37. В июле 2013 года в подпункт 2 пункта 1 статьи 47 Экологического кодекса были внесены изменения, касающиеся исключения проектов государственных, отраслевых и региональных программ из категорий видов деятельности, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе<sup>25</sup>.
38. 28 августа 2013 года Комитет лесного и охотничьего хозяйства издал распоряжение № 244 о создании комиссии для рассмотрения вопроса об отсутствии альтернатив месту возможного размещения курорта «Кокжайляу». В состав комиссии вошли представители заинтересованных государственных органов<sup>26</sup>.
39. В декабре 2013 года созданная Комитетом лесного и охотничьего хозяйства комиссия вынесла заключение об отсутствии альтернативных мест для размещения проекта горнолыжного курорта<sup>27</sup>.
40. 25 февраля 2014 года на горнолыжном курорте «Шимбулак», расположенном приблизительно в 20–25 км от центра Алматы, состоялись общественные слушания по технико-экономическому обоснованию перевода участка земель Или-Алатауского национального парка в земли под строительство горнолыжного курорта «Кокжайляу» (технико-экономическое обоснование строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу»)<sup>28</sup>.
41. 5 мая 2014 года состоялись общественные слушания по ОВОС строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу».
42. 19 мая 2014 года было принято постановление Правительства № 508 «Об утверждении Концепции развития туристской отрасли в Республике Казахстан до 2020 года»<sup>29</sup>.
43. 2 июня 2014 года Комитет экологического регулирования и контроля Министерства окружающей среды и водных ресурсов вынес положительное заключение по итогам государственной экологической экспертизы.
44. 31 июля 2014 года положительное заключение по государственной экологической экспертизе вынесло Управление природных ресурсов и регулирования природопользования акимата города Алматы<sup>30</sup>.
45. В августе 2014 года началось строительство горнолыжного курорта «Кокжайляу»<sup>31</sup>.
46. 2 декабря 2014 года правительство утвердило решение о передаче 1 002 га земель Алатауского национального парка на цели проекта «Кокжайляу»<sup>32</sup>.

---

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> См. дополнительную информацию авторов сообщения, 27 августа 2014 года, стр. 2.

<sup>26</sup> Ответ Стороны на вопросы Комитета, 4 июня 2015 года, приложение I, стр. 4.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Вступительное заявление авторов сообщения на слушании, состоявшемся на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 3.

<sup>29</sup> Ответы Стороны на вопросы Комитета, 4 июня 2015 года, приложение 1, стр. 1.

<sup>30</sup> Вступительное заявление авторов сообщения на слушании, состоявшемся на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 4.

<sup>31</sup> Дополнительная информация авторов сообщения, 27 августа 2014 года, стр. 1.

<sup>32</sup> Вступительное заявление авторов сообщения на слушании, состоявшемся на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 4.

## С. Внутренние средства правовой защиты

### План развития горнолыжных курортов мирового уровня

47. Авторы сообщения утверждают, что внутренние средства правовой защиты для оспаривания постановления Правительства № 1671 об утверждении Плана развития горнолыжных курортов мирового уровня не были им доступны, поскольку согласно Министерству индустрии этот план адресован только правительству. Следовательно, он не затрагивает непосредственным образом интересы и права граждан и не является предметом для обжалования общественностью в административном или судебном порядке<sup>33</sup>.

### Процесс принятия решений в отношении горнолыжного курорта «Кокжайляу»

48. 3 июня 2013 года авторы сообщения подали исковое заявление в Специализированный межрайонный экономический суд города Астаны, в котором утверждается, что Министерство окружающей среды и водных ресурсов не выполнило свои обязанности по использованию государственной собственности в интересах благосостояния общества и поддержания целостности Иле-Алатауского национального парка. Иск был отклонен на основании отсутствия у суда полномочий для его рассмотрения.

49. Авторы сообщения заявили о том, что их дело также не было принято к рассмотрению Есильским районным судом города Астаны на том основании, что документы не были представлены в установленном порядке и что это дело не относится к компетенции данного суда<sup>34</sup>.

50. 7 октября 2013 года после представления сообщения общество «Зеленое спасение» подало иск в Специализированной межрайонный экономический суд города Алматы с требованием отменить заключение государственной экологической экспертизы № 07-08-133 от 13 апреля 2013 года в отношении документации предварительной ОВОС в составе технико-экономического обоснования строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу»<sup>35</sup>.

51. 25 ноября 2013 года суд отклонил иск общества «Зеленое спасение»<sup>36</sup>.

52. 17 марта 2014 года ходатайство общества «Зеленое спасение» об обжаловании решения суда от 25 ноября 2013 года было отклонено Астанинским городским судом<sup>37</sup>.

53. 2 апреля 2014 года авторы сообщения подали иск, оспаривающий правомочность общественных слушаний по технико-экономическому обоснованию перевода земель Иле-Алатауского национального парка в земли под строительство горнолыжного курорта «Кокжайляу». Это исковое заявление было отклонено, поскольку, по мнению суда, «оспариваемые истцами порядок проведения и протокол общественных слушаний не имеют каких-либо юридических последствий»<sup>38</sup>.

54. Кроме того, в 2014 году представители общественности при поддержке авторов сообщения подали еще два иска. Первый иск не был принят к рассмотрению на том основании, что документы не были подготовлены в установленном порядке. Второй иск был подан в районный суд 11 июня 2014 года на отказ в предоставлении экологической информации, а именно технико-экономического обоснования проекта «Кокжайляу», и предполагаемые наруше-

<sup>33</sup> Сообщение, приложение 4.

<sup>34</sup> Дополнительная информация авторов сообщения, 27 августа 2014 года, стр. 2.

<sup>35</sup> См. текст постановления суда, представленный авторами сообщения 7 января 2014 года, стр. 1 и 10.

<sup>36</sup> Там же, стр. 10.

<sup>37</sup> Ответ на сообщение, 3 апреля 2014 года, стр. 2.

<sup>38</sup> Дополнительная информация авторов сообщения, 27 августа 2014 года, стр. 3.



ния прав, гарантированных Орхусской конвенцией и национальным законодательством. Суд отклонил этот иск<sup>39</sup>.

55. 1 июля 2014 года авторы сообщения подали еще один иск в Астанинский городской суд, и по нему суд вынес определение о том, что он относится к компетенции Специализированного межрайонного экономического суда<sup>40</sup>.

56. 30 сентября 2014 года авторы сообщения подали апелляцию на судебное решение от 17 марта 2014 года в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда.

57. 4 декабря 2014 года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда отклонила ходатайство авторов сообщения о возбуждении процедуры пересмотра в порядке надзора.

## D. Вопросы существа

### Статья 6

58. Авторы сообщения утверждают, что проект «Кокжайляу» представляет собой вид деятельности, подпадающий под действие пункта 1 b) статьи 6 Конвенции, поскольку в соответствии с пунктом 20 приложения I к Конвенции эта деятельность подлежит оценке воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством (см. пункт 16 выше)<sup>41</sup>.

59. Авторы сообщения утверждают, что ОВОС проекта «Кокжайляу» была проведена в нарушение пунктов 2, 3 и 7 статьи 6 Конвенции.

60. Авторы сообщения утверждают, что нарушения статьи 6 в связи с проектом «Кокжайляу» аналогичны нарушениям, установленным Комитетом по соблюдению в его выводах по сообщению АССС/С/2011/59, и что в силу этого Комитет, возможно, пожелает рассмотреть их в контексте рассмотрения вопроса об осуществлении Стороной рекомендаций Комитета в связи с указанным сообщением<sup>42</sup>.

### Статья 6, пункт 2

61. В отношении уведомления, упомянутого в пункте 2 статьи 6 Конвенции авторы сообщения утверждают, что объявление о проведении общественных слушаниях было неполным<sup>43</sup>. Конкретнее говоря, в объявлении о проведении общественных слушаний, опубликованном в газете «Вечерний Алматы» 27 декабря 2012 года, не указан государственный орган, ответственный за принятие решений по проекту (статья 6, пункт 2 с)), а также адрес, на который следует представлять замечания или вопросы и соответствующие сроки для их представления (статья 6, пункт 2 d) v)). Кроме того, в условиях близости предлагаемого места размещения курорта к границе с Кыргызстаном в объявлении не было указано, являлся ли проект объектом трансграничной процедуры оценки воздействия на окружающую среду (статья 6, пункт 2 e))<sup>44</sup>.

62. Соответствующая Сторона заявляет, что 27 декабря 2012 года уведомление было опубликовано в газетах «Алматы Акшамы» и «Вечерний Алматы» и на веб-сайте Управления туризма города Алматы<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Там же.

<sup>40</sup> Там же, стр. 2.

<sup>41</sup> Сообщение, стр. 1.

<sup>42</sup> Вступительное заявление авторов сообщения на слушании, состоявшемся на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 4.

<sup>43</sup> Сообщение, стр. 3.

<sup>44</sup> Там же, стр. 2.

<sup>45</sup> Замечания Стороны по поводу хронологии проекта, 4 июня 2015 года, стр. 2.

**Статья 6, пункт 3**

63. В отношении пункта 3 статьи 6 авторы сообщения утверждают, что сроки, отведенные для получения общественностью доступа к документации ОВОС с целью ее изучения, были весьма ограничены, что не позволило всесторонне изучить документ<sup>46</sup>. Авторы сообщения утверждают, что период между публикацией уведомления о проведении общественных слушаний 27 декабря 2012 года и проведением общественных слушаний 11 января 2013 года составлял 15 календарных дней, из которых 7 дней пришлось на праздники или выходные<sup>47</sup>.

64. Кроме того, авторы сообщения утверждают, что поскольку веб-сайт Управления туризма не работал, представители общественности могли получить доступ к предварительной ОВОС только за три дня до начала слушаний (когда она была размещена на веб-сайте общества «Зеленое спасение»)<sup>48</sup>. Кроме того, отсутствовала возможность для посещения Управления туризма, с тем чтобы лично ознакомиться с документацией, так как оно находится в здании акимата города Алматы, вход в которое строго ограничен<sup>49</sup>. По этой причине у общественности не было достаточно времени для изучения документов предварительной ОВОС и подготовки замечаний<sup>50</sup>.

65. Соответствующая Сторона заявляет, что Управление туризма города Алматы предоставило обществу «Зеленое спасение» соответствующую проектную документацию на компакт-дисках. Документация предварительной ОВОС строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу» была также размещена на веб-сайте Управления туризма города Алматы вместе с соответствующим объявлением<sup>51</sup>.

**Статья 6, пункт 7**

66. В связи с пунктом 7 статьи 6 авторы сообщения выступили с изложенными ниже утверждениями относительно слушаний по предварительной ОВОС, состоявшихся 11 января 2013 года, и общественных слушаний по технико-экономическому обоснованию строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу», состоявшихся 25 февраля 2014 года.

67. Авторы сообщения также выступили с утверждением более общего характера, согласно которому замечания общественности собирались только на общественных слушаниях<sup>52</sup>. Авторы сообщения утверждают, что этот факт со всей очевидностью следует из информации, размещенной на веб-сайте Управления туризма города Алматы<sup>53</sup>.

**а) Слушания по предварительной ОВОС, состоявшиеся 11 января 2013 года**

68. Авторы сообщения утверждают, что не все желающие смогли принять участие в общественных слушаниях по предварительной ОВОС, которые состоялись 11 января 2013 года, поскольку доступ к зданию «Казгидромета» был ограничен частной охранной службой за 40 минут до начала слушаний<sup>54</sup>. Только после конфронтации и привлечения СМИ лица, прибывшие позднее, смогли пройти в зал, где шло обсуждение. Авторы сообщения утверждают, что обще-

<sup>46</sup> Сообщение, стр. 3–4.

<sup>47</sup> Вступительное заявление авторов сообщения на слушании, состоявшемся на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 3.

<sup>48</sup> Там же.

<sup>49</sup> Ответ авторов сообщения на вопросы Комитета, 25 ноября 2015 года, приложение 1, стр. 1.

<sup>50</sup> Сообщение, стр. 5–6.

<sup>51</sup> Ответ Стороны на вопросы Комитета, приложение 2, стр. 2.

<sup>52</sup> Вступительное заявление авторов сообщения на слушании, состоявшемся на сорок седьмом совещании Комитета, стр. 3.

<sup>53</sup> См. <http://almatytourism.kz/index.php/ru/proekt-gorno-lyzhnogo-kurorta-kok-zhajlyau>.

<sup>54</sup> Сообщение, стр. 4.

ственность была уведомлена только о требовании пройти регистрацию с 8 ч. 30 м. до 9 ч. 00 м., но что не было предварительного извещения о необходимости прибыть по крайней мере за 40 минут до начала слушаний<sup>55</sup>. Авторы сообщения утверждают, что в результате этого не всем участникам было разрешено зарегистрироваться и мнения незарегистрированных участников были проигнорированы<sup>56</sup>.

69. Кроме того, авторы сообщения утверждают, что слушания по столь широкомасштабному проекту, который затронет интересы полутора миллионов жителей города Алматы, продолжались всего три часа. В ходе слушаний многим из тех, кто хотел высказаться или задать вопросы заказчикам и муниципальным властям, помешали сделать это. Не на все вопросы были даны ответы, а некоторые из заявлений и документов, представленные общественностью, не были включены в протокол слушаний<sup>57</sup>.

70. Соответствующая Сторона утверждает, что каждый, кто пришел на общественные слушания, был зарегистрирован. После проведения общественных слушаний ответы на все вопросы, поднятые в ходе слушаний, были оформлены как приложение к протоколу совещания и размещены на веб-сайте Управления туризма города Алматы. По поводу протокола общественных слушаний Управление туризма города Алматы вопросов не получало.

71. Соответствующая Сторона заявляет, что помимо этого 1 марта 2013 года на коммерческом телевизионном канале «КТК» прошло ток-шоу «Наша правда», посвященное проекту горнолыжного курорта «Кокжайляу».

72. Кроме того, 9 сентября 2013 года Управление туризма города Алматы приняло участие в слушаниях, организованных обществом «Зеленое спасение» и другими организациями, в ходе которых были уточнены вопросы, касающиеся этого горнолыжного курорта.

**в) Слушания по технико-экономическому обоснованию строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу», состоявшиеся 25 февраля 2014 года**

73. Авторы сообщения утверждают, что до горнолыжного курорта «Шимбулак» (20–25 км от Алматы), где 25 февраля 2014 года состоялись слушания по технико-экономическому обоснованию перевода участка земель Иле-Алатауского национального парка в другую категорию, можно доехать только на автобусе, который отправляется в направлении ближайшей остановки «Медео» один раз в час. От остановки «Медео» участникам нужно было добираться до места либо на такси, либо в вагоне воздушно-канатной дороги, пользование которой в то время было бесплатным, но вело к опозданиям. Авторы сообщения утверждают, что не каждый, кто хотел принять участие в обсуждении проекта, имел возможность в рабочие часы рабочего дня поехать так далеко от города и что до проведения слушаний жители города направила десятки писем в Управление туризма города Алматы с просьбой перенести их на более поздний срок, с тем чтобы предоставить общественности дополнительное время для ознакомления с документацией, а также провести слушания в выходные дни в центре города. Однако эти просьбы были проигнорированы.

74. Соответствующая Сторона утверждает, что благодаря выбору горнолыжного курорта «Шимбулак» у общественности появилась возможность посетить это курортное место, при этом ей был предоставлен бесплатный проезд на автобусе до подъемника у станции «Медео», а затем бесплатный подъем на подъемнике до самого курорта<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Ответ авторов сообщения на вопросы Комитета, 25 ноября 2015 года, стр. 1.

<sup>56</sup> Ответ авторов сообщения на вопросы Комитета, 2 июня 2015 года, стр. 3.

<sup>57</sup> Сообщение, стр. 2 и 6.

<sup>58</sup> Ответ Стороны на вопросы Комитета, 4 июня 2015 года, стр. 8.

## Статья 7

75. В связи со статьей 7 авторы сделали два взаимосвязанных утверждения. Во-первых, они утверждают, что в национальном законодательстве в принципе отсутствуют надлежащие правовые механизмы для обеспечения участия общественности в процессе подготовки планов, программ и политики, относящихся к окружающей среде в целом<sup>59</sup>. Во-вторых, они утверждают, что соответствующая Сторона не обеспечила надлежащее участие общественности в ходе подготовки Плана развития горнолыжных курортов мирового уровня, который был принят постановлением Правительства № 1761 от 29 декабря 2012 года.

### а) Общая правовая база

76. По поводу правовой базы вообще авторы сообщения утверждают, что соответствующая Сторона не имеет процедуры обеспечения участия общественности в подготовке планов и программ, связанных с окружающей средой<sup>60</sup>.

77. Авторы сообщения утверждают, что, кроме того, исключение государственных проектов, а также отраслевых и региональных программ из списка документов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе согласно статье 47 Экологического кодекса (см. пункт 37 выше), противоречит требованиям статьи 7 Конвенции.

78. В отношении утверждений о якобы имеющем место отсутствии процедур и непринятии практических мер, которые обеспечивали бы участие общественности в подготовке планов и программ, связанных с окружающей средой, соответствующая Сторона заявляет, что согласно Закону о частном предпринимательстве министр окружающей среды и водных ресурсов создал при этом министерстве экспертный совет по вопросам предпринимательства. В его состав входят аккредитованные объединения частных предпринимателей и заинтересованных коммерческих организаций. В рамках обязательной процедуры проекты нормативно-правовых актов направляются экспертному совету для получения экспертных замечаний и выводов.

79. Соответствующая Сторона утверждает, что под эгидой министерства помимо общественного экологического совета были также созданы общественные советы по водным ресурсам, лесному хозяйству, охоте и рыболовству («отраслевые общественные советы»). В состав этих советов входят представители министерства, государственных органов, общественных организаций и частных предприятий, а также ведущие ученые и общественные деятели. Соответствующая сторона утверждает, что две трети членов этих советов являются представителями общественных организаций и предпринимательского сектора. Задачи общественного экологического совета включают в себя вовлечение гражданского общества в разработку и осуществление экологической политики правительства. К задачам отраслевых общественных советов относится вынесение с опорой на международный опыт и с целью привлечения инвестиций рекомендаций по совершенствованию законодательства в области охраны и использования водных ресурсов, лесов и животного мира, а также в сфере водосбережения.

80. По этому поводу поступило возражение авторов сообщения, которые указывают, что существует не «Общественный экологический совет», а, скорее, «Общественный совет при Министерстве энергетики», который в документах правительства упоминается как «Общественный совет по топливно-энергетическому комплексу и экологии». Они заявляют, что масштабы его деятельности гораздо шире, чем государственная экологическая политика, и что сфера ее охвата включает в себя, в частности, политику развития нефтяной, газовой и угольной промышленности, а также ядерной энергетики. Они утверждают, что отсутствует ясность в том, что именно соответствующая Сторона

<sup>59</sup> Сообщение, стр. 3–4.

<sup>60</sup> Там же.

подразумевает под «общественными организациями», и что наиболее активные и независимые экологические неправительственные организации (НПО) не включаются в состав общественных советов или не вовлекаются в их деятельность.

81. В связи с утверждением авторов сообщения о том, что исключение государственных проектов, а также отраслевых и региональных программ из списка документов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе согласно статье 47 Экологического кодекса (см. пункт 37 выше) противоречит требованиям статьи 7 Конвенции, соответствующая Сторона заявляет о том, что согласно статье 47 Экологического кодекса документация о запланированных видах деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, является объектом обязательной государственной экологической экспертизы<sup>61</sup>.

82. Соответствующая Сторона также заявляет, что планы мероприятий по охране окружающей среды, разрабатываемые с целью получения разрешений на эмиссию в окружающую среду при осуществлении деятельности, относящейся к видам деятельности категорий I или II, согласно статье 40 Экологического кодекса подлежат вынесению на общественные слушания<sup>62</sup>.

#### **в) План развития лыжных курортов мирового уровня**

83. В отношении Плана развития горнолыжных курортов мирового уровня в Алматинской области и близ города Алматы авторы сообщения утверждают, что, по мнению Министерства индустрии, этот план не подлежит государственной экологической экспертизе и, следовательно, в его обсуждении с общественностью необходимости нет<sup>63</sup>. Авторы сообщения утверждают, что согласно статье 47 Экологического кодекса к объектам государственной экологической экспертизы относятся проекты застройки в специальных экономических зонах (подобных Иле-Алатаускому национальному парку) и что, следовательно, мнение министерства является неверным и процедура участия общественности должна была быть проведена<sup>64</sup>.

84. Соответствующая Сторона не оспаривает, что по смыслу статьи 7 Конвенции План развития горнолыжных курортов мирового уровня является планом, связанным с окружающей средой.

#### **Статья 7, взятая в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6**

85. В отношении пункта 3 статьи 6 Конвенции авторы сообщения утверждают об отсутствии у соответствующей Стороны сложившейся практики обеспечения участия общественности в обсуждении планов и программ, связанных с окружающей средой, и регламентирующего его национального законодательства. Также не установлена процедура стратегической экологической оценки для политики, программ и планов (в законах Стороны вообще отсутствует такое понятие), а следовательно, и для обеспечения участия общественности в обсуждении их возможного воздействия на окружающую среду<sup>65</sup>.

86. По поводу пункта 4 статьи 6 авторы сообщения утверждают, что поскольку у соответствующей Стороны нет процедур для обеспечения участия общественности в подготовке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, в соответствии со статьей 7 Орхусской конвенции, то по многим проектам общественное обсуждение на максимально раннем этапе не проводится. В случае проекта «Кокжайляу» обсуждение с общественностью было начато, когда власти города Алматы уже самостоятельно выбрали место под

<sup>61</sup> Ответ Стороны на вопросы Комитета, 4 июня 2015 года, стр. 3.

<sup>62</sup> Там же.

<sup>63</sup> Сообщение, приложение 4.

<sup>64</sup> Сообщение, стр. 3.

<sup>65</sup> Сообщение, стр. 3 и 4.

строительство, даже не обсудив с общественностью альтернативные варианты, которые были определены Министерством индустрии<sup>66</sup>.

87. По поводу пункта 8 статьи 6 авторы сообщения утверждают, что поскольку программы и планы, связанные с окружающей средой, не обсуждаются с общественностью в соответствии со статьей 7 Конвенции, то и в решениях, принимаемых по данным документам, результаты участия общественности не находят своего полного отражения. Примером является План развития горнолыжных курортов мирового уровня. Необеспечение учета мнений общественности в данном плане привел к тому, что власти города Алматы самостоятельно выбрали место под строительство курорта «Кокжайляу», тем самым спровоцировав острый социально-экологический конфликт с жителями города Алматы<sup>67</sup>.

88. Комментарии соответствующей Стороны к Плану развития горнолыжных курортов мирового уровня изложены в пунктах 70–72 выше.

### III. Рассмотрение и оценка дела Комитетом

89. Казахстан сдал на хранение свой документ о ратификации Конвенции 11 января 2001 года. Конвенция вступила в силу для Казахстана 30 октября 2001 года в день общего вступления в силу Конвенции.

#### Круг вопросов, рассмотренных Комитетом

##### а) Правовые вопросы, уже рассмотренные в сообщении АССС/С/2011/59

90. Основные утверждения авторов сообщения касаются участия общественности в работе над Планом развития горнолыжных курортов мирового уровня (статья 7 в целом и статья 7, взятая в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции), и на этом примере авторы стремятся продемонстрировать, что в стране отсутствует как адекватное правовое регулирование, так и административная практика, которые были бы направлены на обеспечение соблюдения Конвенции. В этой связи Комитет считает необходимым рассмотреть как правовую базу в целом, так и практику, относящуюся к рассматриваемому документу.

91. Другие утверждения авторов сообщения относятся к участию общественности (пункты 2, 3 и 7 статьи 6) в том, что касается конкретного проекта, связанного с Планом развития горнолыжных курортов мирового уровня.

92. Комитет отмечает, что он уже оценил нормативную схему Стороны в отношении статьи 6 Конвенции в своих выводах по сообщению АССС/С/2011/59. В этих выводах Комитет пришел к заключению о том, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения пунктов 2, 6, 7 и 9 статьи 6 Конвенции<sup>68</sup>.

93. Учитывая, что Комитет проводит обзор прогресса, достигнутого Стороной в выполнении выводов и рекомендаций по сообщению АССС/С/2011/59 в контексте решения V/9i Совещания Сторон, Комитет не будет рассматривать вопросы, которые уже были рассмотрены в связи с представленным ранее сообщением. Вместе с тем Комитет рассмотрит те аспекты правовой базы и практики Стороны, на которые было указано в нынешнем деле и которые не рассматривались в связи с более ранним сообщением.

<sup>66</sup> Сообщение, стр. 4.

<sup>67</sup> Там же, стр. 4–5.

<sup>68</sup> ECE/MP.PP/C.1/2013/9, пункты 66–69.

**б) Информация, представленная после подготовки проекта выводов Комитета**

94. В своих замечаниях по проекту выводов Комитета<sup>69</sup> соответствующая Сторона представила перечень законодательных актов, которые согласно ее заявлению регулируют участие общественности в процессе принятия решений по планам, программам и политике, связанным с окружающей средой. Хотя Комитет и приветствует эту информацию, в частности новое законодательство, принятое в апреле и июне 2016 года, поскольку информация о законодательстве была предоставлена ему только после того, как проект выводов уже был направлен сторонам, Комитет не в состоянии изучить вопрос о том, насколько это законодательство отвечает требованиям статьи 7 в контексте настоящего сообщения. Вместо этого Комитет, скорее, может изучить это законодательство при рассмотрении им вопроса об осуществлении настоящих выводов и любого соответствующего решения Совещания Сторон, касающегося соблюдения.

**Приемлемость и исчерпание внутренних средств правовой защиты**

95. Комитет указывает авторам сообщения на то, что до представления Комитету сообщения все внутренние средства правовой защиты, относящиеся к спорному процессу принятия решения, как правило, должны быть исчерпаны. Соответствующее внутреннее производство по данному делу по-прежнему продолжается, при этом на время представления сообщения некоторые процедуры даже не были начаты. Комитет выступает против такой практики, поскольку важно, чтобы до передачи дела на рассмотрение международного надзорного механизма, подобному Комитету, Сторона в рамках ее собственных процедур по пересмотру решений в порядке административного и судебного надзора могла исправить любые недостатки в своих внутренних процедурах. Но поскольку в данном случае поданное авторами сообщения заявление о выдаче разрешения на апелляцию в Верховный суд было отклонено 4 декабря 2014 года, все внутренние средства правовой защиты применительно к процессу принятия решения о выдаче разрешения на проект «Кокжайляу», как представляется, оказались исчерпаны, Комитет считает утверждения, относящиеся к статье 6, приемлемыми.

96. Утверждения о несоблюдении статьи 7 авторы сообщения обосновывают отсутствием у соответствующей страны-Стороны внутренних средств правовой защиты, и, поскольку соответствующая Сторона не оспорила эти утверждения, Комитет считает, что утверждения, относящиеся к статье 7, являются приемлемыми.

**Применение статьи 6**

97. Согласно Инструкции, утвержденной приказом 204-п Министерства охраны окружающей среды (см. пункт 16), проект горнолыжного курорта «Кокжайляу» подлежит обязательной ОВОС и государственной экологической экспертизе с участием общественности. Следовательно, в соответствии с национальным законодательством, как предусмотрено пунктом 20 приложения I к Конвенции, он относится к деятельности, на которую распространяется процедура оценки воздействия на окружающую среду с участием общественности, и в силу этого подпадает под действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции. Соответственно, к проекту применимы положения статьи 6 об участии общественности.

98. В связи с проектом строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу» был задействован целый ряд процедур принятия решений с участием общественности согласно статье 6 Конвенции. Ниже в хронологическом порядке описаны эти процедуры, а также соответствующие общественные слушания и принятые решения:

а) 11 января 2013 года были проведены общественные слушания по предварительной ОВОС и резюме технико-экономического обоснования проек-

<sup>69</sup> Замечания Стороны по проекту выводов Комитета, 3 сентября 2016 года, стр. 4–5.

та. 4 марта 2013 года Управление природных ресурсов и регулирования природопользования муниципалитета города Алматы выдало положительное заключение по итогам государственной экологической экспертизы предварительной ОВОС;

б) 25 февраля 2014 года состоялись общественные слушания по технико-экономическому обоснованию строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу». 2 июня 2014 года Комитет экологического регулирования и контроля Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов вынес положительное заключение по итогам государственной экологической экспертизы;

с) 5 мая 2014 года состоялись общественные слушания по ОВОС строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу». 31 июля 2014 года положительное заключение по итогам государственной экологической экспертизы вынесло Управление природных ресурсов и регулирования природопользования акимата города Алматы.

### **Эффективное и адекватное уведомление общественности (статья 6, пункт 2)**

99. В целях обеспечения надлежащих условий для конструктивного участия общественности в подпунктах а)–е) пункта 2 статьи 6 Конвенции содержится перечень минимальных сведений, которые должны быть указаны в публичном уведомлении.

100. Комитет считает, что правила 8 и 9 Правил проведения общественных слушаний с поправками, внесенными в 2013 году, которые касаются обязательного содержания публичного уведомления (см. пункт 18 выше), не соответствуют перечню минимальных сведений, предусмотренных в подпунктах а)–е) пункта 2 статьи 6 Конвенции. В частности, в Правилах проведения общественных слушаний отсутствуют требования об уведомлении общественности о государственном органе, ответственном за принятие решения (статья 6, пункт 2 с)), дне начала осуществления процедуры (статья 6, пункт 2 d) i)), сроках представления замечаний или вопросов (статья 6, пункт 2 d) v)), а также о том, подлежит ли деятельность трансграничной оценке воздействия на окружающую среду или нет (статья 6, пункт 2 e)).

101. Кроме того, Комитет считает, что, хотя объявление о проведении общественных слушаний, опубликованное 27 декабря 2012 года в газете «Вечерний Алматы», содержит информацию, требуемую в соответствии с национальным законодательством, оно не отвечает требованиям пункта 2 статьи 6 Конвенции, поэтому уведомление о процедуре принятия решений не было полным.

102. Исходя из вышеизложенного Комитет считает, что, поскольку правовая база соответствующей Стороны не обеспечивает адекватного, своевременного и эффективного информирования заинтересованной общественности по всем вопросам, перечисленным в пункте 2 а)–е) статьи 6 Конвенции, она не соблюла пункт 2 статьи 6 Конвенции как с точки зрения ее действующего законодательства, так и в том, что касается, в частности, процедуры участия общественности в решении вопроса о строительстве горнолыжного курорта «Кокжайляу».

### **Разумные сроки для участия общественности (статья 6, пункт 3)**

103. Комитет отмечает, что объявление о проведении общественных слушаний 11 января 2013 года было опубликовано 27 декабря 2012 года, т.е. лишь за 15, а не за 20 календарных дней до начала слушаний, как предусмотрено национальным законодательством (см. пункт 18 выше). Кроме того, в этот период времени вошел период новогодних праздников, в течение которого большинство государственных учреждений были закрыты, и, следовательно, в эти дни отсутствовала возможность направлять вопросы или запрашивать информацию. Авторы сообщения утверждают, что в силу этого у общественности фактически было только семь рабочих дней, в течение которых она могла сделать это. Кроме то-



го, авторы сообщения утверждают, что веб-сайт Управления туризма города Алматы в этот период не работал. Оказалось невозможным и лично ознакомиться с документами в Управлении туризма города Алматы, поскольку оно находится в здании акимата города Алматы, на вход в который действуют строгие ограничения. Это означает, что представители общественности могли получить доступ к предварительной ОВОС только за три дня до начала слушаний (когда она была размещена на веб-сайте общества «Зеленое спасение»). Комитет считает, что такой срок ни при каких обстоятельствах не может считаться разумным и достаточным для ознакомления с документацией и эффективного участия.

104. Комитет считает, что обеспечение уведомления о мероприятии не менее чем за 20 календарных дней до начала общественных слушаний, с тем чтобы общественность ознакомилась с документацией и подготовилась к участию, в общем может быть достаточным, помня при этом, что в сложных случаях или при наличии большого объема документации может потребоваться более длительный период времени. В этой связи Комитет напоминает свои предыдущие выводы по сообщению АССС/2006/16 относительно соблюдения Конвенции Литвой, в которых он указал:

Требование о предоставлении «разумных сроков» означает, что у общественности должно быть достаточно времени для ознакомления с документацией и представления замечаний с учетом, среди прочего, характера, сложности и масштабов предлагаемой деятельности. Сроки, которые могут являться разумными в случае маломасштабного простого проекта, оказывающего лишь локальное воздействие, вполне могут не являться таковыми в случае крупномасштабного сложного проекта<sup>70</sup>.

105. Вместе с тем очевидно, что в тех случаях, когда эти сроки частично или полностью совпадают с днями крупных религиозных праздников, общенациональных праздников или в определенной степени с периодами основных летних или зимних каникул, фактические сроки, предусмотренные для подготовки общественности к участию, автоматически сокращаются.

106. С учетом того, что в данном случае уведомление было сделано лишь за 15 календарных дней до начала слушаний (т.е. в нарушение Правил проведения общественных слушаний) и что период предоставленного общественности времени для изучения соответствующей документации оказался еще короче вследствие ограниченного доступа к документации, обусловленного национальными праздниками и трудностями с доступом на веб-сайт Управления туризма города Алматы, Комитет считает, что, не предоставив достаточного времени для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия экологических решений по проекту «Кокжайляу», соответствующая Сторона не соблюла пункт 3 статьи 6 Конвенции.

#### **Представление замечаний (статья 6, пункт 7)**

107. Авторы сообщения утверждают, что участием общественности в слушаниях по предварительной ОВОС, состоявшихся 11 января 2013 года, и в слушаниях по технико-экономическому обоснованию, состоявшихся в феврале 2014 года, создавались препятствия. Эти утверждения рассматриваются ниже.

#### **а) Слушания по предварительной ОВОС, состоявшиеся 11 января 2013 года**

108. В зависимости от стадии процедуры принятия решений непосредственная ответственность за обеспечение того, чтобы механизмы организации слушаний обеспечивали общественности возможность эффективного участия, может лежать на застройщике или соответствующем органе. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что независимо от стадии процесса принятия решений конеч-

<sup>70</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 69.

ная ответственность за обеспечение соблюдения требований Конвенции всегда лежит на соответствующей Стороне.

109. Комитет принимает к сведению представленную авторами сообщения и не опровергнутую соответствующей Стороной информацию об ограничении доступа к общественным слушаниям, состоявшимся 11 января 2013 года, возможностей регистрации для участия в них. В частности, не все, кто хотел принять участие в общественных слушаниях, могли войти в здание государственного предприятия «Казгидромет», поскольку вход в него был заблокирован частной охранной службой за 40 минут до начала слушаний. В результате этого не все участники были зарегистрированы. Мнения незарегистрированных участников, которым позднее удалось попасть в здание, были проигнорированы.

110. Комитет считает, что Сторонам надлежит обеспечивать, чтобы использование частных охранных служб или полиции в ходе открытых слушаний для поддержания общественного порядка никоим образом не ограничивало возможность общественности участвовать в процедуре принятия решений и представлять замечания.

111. Комитет отмечает, что соответствующая Сторона и авторы сообщения предоставили несовпадающую информацию о возможности представления замечаний и их регистрации. В частности, в то время как авторы сообщения заявляют о том, что многие замечания общественности были проигнорированы, заинтересованная Сторона утверждает, что все полученные мнения были зарегистрированы, и в подтверждение этого ссылается на протокол общественных слушаний с соответствующими приложениями<sup>71</sup>. Хотя в протоколе отражены как положительные, так и отрицательные отзывы участников, имеющаяся у Комитета информация не позволяет определить степень, в которой не были учтены какие-либо представленные общественностью замечания, поэтому Комитет не в состоянии принять решение по этому вопросу.

**в) Слушания по технико-экономическому обоснованию строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу», состоявшиеся 25 февраля 2014 года**

112. В связи с общественными слушаниями по технико-экономическому обоснованию строительства горнолыжного курорта «Кокжайляу», состоявшимися 25 февраля 2014 года на горнолыжном курорте «Шимбулак», Комитет считает, что стороны по-разному излагают ход событий. В частности, авторы сообщения утверждают, что проведение слушаний в будний день на удалении 20–25 км от города Алматы означает, что у общественности не было возможности принять в них эффективное участие. Напротив, соответствующая Сторона утверждает, что представителям заинтересованной общественности был предоставлен бесплатный проезд на автобусе и подъемнике, с тем чтобы они могли добраться до места проведения слушаний. Авторы сообщения, возражая, указывают на позднее прибытие бесплатных автобусов. Однако Комитет отмечает, что авторы сообщения не представили Комитету доказательств того, что какие-либо представители общественности, пытавшиеся присутствовать на слушаниях, были лишены возможности сделать это.

113. Исходя из вышесказанного Комитет считает, что утверждение авторов сообщения о том, что соответствующая Сторона не соблюла пункт 7 статьи 6 Конвенции при проведении состоявшихся 25 февраля 2014 года слушаний по технико-экономическому обоснованию, не имеет под собой оснований.

114. По поводу состоявшегося 1 марта 2013 года телевизионного ток-шоу «Наша правда» и инициированных 9 сентября 2013 года обществом «Зеленое спасение» и другими организациями гражданских слушаний Комитет отмечает, что такие меры могут быть полезными для облегчения диалога и повышения осведомленности общественности. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что та-

<sup>71</sup> Ответ на сообщение, 3 апреля 2014 года, приложение 1.

кие средства могут иногда лишь дополнять, но никогда не заменять обязательство Стороны обеспечивать наличие официальной процедуры, с помощью которой общественность могла бы представлять свои замечания в соответствии с пунктом 7 статьи 6 Конвенции. Следовательно, соответствующая Сторона не может полагаться на проведение «ток-шоу» или гражданских слушаний как на меры, которые помогают ей выполнить свои обязательства по пункту 7 статьи 6 Конвенции<sup>72</sup>.

#### **Надлежащее отражение результатов участия общественности (статья 6, пункт 8)**

115. Хотя авторы прямо не утверждают, что в правовой базе соответствующей Стороны отсутствует требование в отношении обеспечения надлежащего отражения результатов участия общественности, Комитет не смог выявить наличия какого-либо требования подобного рода в законодательстве или представленных ему Правилах проведения общественных слушаний. В письме от 12 ноября 2015 года Комитет, в частности, просил соответствующую Сторону представить выдержки из национального законодательства с изложением требований в отношении надлежащего отражения результатов участия общественности в процессе принятия решений в сфере действия статей 6 и 7 Конвенции<sup>73</sup>. Соответствующая Сторона не ответила на просьбу Комитета. На основе представленной ему информации Комитет, соответственно, делает вывод о том, что, не установив в своей правовой базе четких требований в отношении надлежащего отражения результатов участия общественности в сфере действия статей 6 и 7 Конвенции, соответствующая Сторона не соблюла пункт 8 статьи 6 и статью 7, взятую в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции.

#### **Статья 7**

116. Авторы сообщения сделали два взаимосвязанных утверждения, касающихся статьи 7: во-первых, они указали на отсутствие в национальном законодательстве надлежащих правовых механизмов, которые бы обеспечивали участие общественности в процессе подготовки планов, программ и политики, связанных с окружающей средой в целом; и, во-вторых, – на необеспечение соответствующей Стороной надлежащего участия общественности в ходе подготовки Плана развития горнолыжных курортов мирового уровня в Алматинской области и близ города Алматы. Эти утверждения рассматриваются ниже.

##### **а) Общая основа для участия общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики (статья 7)**

117. Комитет приветствует четко сформулированные в статьях 13 и 14 Экологического кодекса права общественности на участие в подготовке планов и программ. В то же время очевидно, что право общественности на участие в разработке экологической политики четко не сформулировано.

118. Кроме того, Комитет подчеркивает, что одно лишь декларирование этих прав в отсутствие закрепленных в нормативных актах или в сложившейся административной практике четких процедурных требований в отношении того, каким образом обеспечить эти права, не может считаться достаточным для выполнения конкретных и подробных требований статьи 7 Конвенции.

119. В этой связи Комитет отмечает, что в результате внесения изменений в Экологический кодекс, которые вступили в силу 3 июля 2013 года, из него было исключено содержавшееся ранее в статье 47 Экологического кодекса требование, согласно которому планы и программы являются объектом государственной экологической экспертизы, это в свою очередь означает, что требование о

<sup>72</sup> См. также выводы Комитета по сообщению АССС/С/2009/37 (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2), пункт 95.

<sup>73</sup> Письмо секретариата соответствующей Стороне от 12 ноября 2015 года.

проведении по такого рода документам экологической оценки также было исключено. Комитет отмечает, что стратегическая экологическая оценка является основным правовым механизмом, обеспечивающим участие общественности в принятии решений в отношении планов, программ и политики. Хотя сама Конвенция не требует проведения стратегической экологической оценки, Комитет подчеркивает необходимость наличия надлежащих процедур, которые обеспечивали бы эффективное участие общественности в принятии решений согласно статье 7 Конвенции. Комитет считает, что соответствующая Сторона своевременно не представила Комитету какие-либо выдержки из действующего законодательства или примеры административной практики, которые продемонстрировали бы соблюдение в настоящее время требований статьи 7 в ее национальном законодательстве и практике (см. пункт 94 выше).

120. По поводу ссылки соответствующей Стороной на Закон о частном предпринимательстве Комитет отмечает, что он не имеет отношения к осуществлению статьи 7, поскольку в нем не предусматривается участие общественности в подготовке планов, программ или политики.

121. Комитет принимает к сведению создание общественного совета при Министерстве энергетики и отраслевых общественных советов по водным ресурсам, лесному хозяйству, охоте и рыболовству (пункты 79–80). Признавая, что такие советы могли бы внести полезный вклад в разработку политики в области окружающей среды, Комитет подчеркивает, что эти советы могут играть только дополняющую роль. В этой связи Комитет напоминает свои предыдущие выводы по сообщению АССС/2010/51 относительно соблюдения Конвенции Румынией, где он указал:

Включение представителей НПО и «заинтересованных сторон» в состав закрытой консультативной группы не может рассматриваться как участие общественности по смыслу Конвенции. Кроме того, как бы ни определялась «заинтересованная общественность» в законе какой-либо Стороны Конвенции, ее определение должно отвечать критериям, предусмотренным Конвенцией: оно должно охватывать как НПО, так и отдельных представителей общественности; и оно должно основываться на объективных критериях, а не на дискреционных полномочиях, позволяющих отбирать отдельных представителей определенных групп<sup>74</sup>.

122. На основе рассмотренной информации (см. пункт 94 выше) Комитет делает вывод о том, что, не приняв соответствующих практических и/или других положений об участии общественности в подготовке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, соответствующая Сторона не соблюла статью 7 Конвенции в целом.

#### **b) Участие общественности в связи с Планом развития горнолыжных курортов мирового уровня**

123. В предварительном порядке Комитет отмечает, что соответствующая Сторона не оспорила в Комитете утверждение о том, что по смыслу статьи 7 Конвенции План развития горнолыжных курортов мирового уровня относится к планам или программам, связанным с окружающей средой. Однако в предыдущей переписке с авторами сообщения Министерство индустрии утверждало, что этот план не подлежит государственной экологической экспертизе. Для того чтобы определить, действительно ли План развития горнолыжных курортов мирового уровня относится к планам или программам, связанным с окружающей средой, согласно статье 7 Конвенции, Комитет сначала рассматривает вопрос о том, является ли он планом или программой, и если да, то связан ли он с окружающей средой.

<sup>74</sup> ECE/MP.PP/C.1/2014/12, пункт 109.

*«План или программа»*

124. При рассмотрении вопроса о том, является ли План развития горнолыжных курортов мирового уровня планом или программой, Комитет напоминает о своих прошлых выводах, в которых он отметил, что при изучении вопроса о том, подпадает ли какое-либо решение под действие статьи 7 Конвенции, ее название в национальном законодательстве Стороны не имеет решающего значения, в связи с чем необходимо изучить содержание этого документа и его правовые последствия<sup>75</sup>.

125. В этой связи Комитет придерживается изложенной в публикации «Орхусская конвенция: руководство по осуществлению» (*Руководство по осуществлению*) точки зрения, согласно которой типичное решение по смыслу статьи 7 (план или программа) имеет правовую природу а) акта общего характера (часто принимаемого в окончательном варианте законодательной властью), б) акта, инициированного государственным органом, с) акта, который часто в обязательном порядке устанавливает рамки для определенных категорий конкретных видов деятельности (проектов застройки), и d) акта, который обычно не является достаточным для осуществления любого отдельного вида деятельности без индивидуального решения о выдаче разрешения на ее проведение<sup>76</sup>.

126. Рассмотрев содержание Плана развития горнолыжных курортов мирового уровня в свете вышеуказанных элементов, Комитет считает, что:

а) он называется «планом», хотя, конечно же, это название не имеет решающего значения;

б) он принят премьер-министром в форме акта общего характера;

с) его принятие было инициировано Министерством индустрии, которое также отвечает за контроль осуществления этого плана;

д) он устанавливает рамки для определенной категории видов деятельности (т.е. строительства горнолыжных курортов мирового уровня вокруг Алматы) и с этой целью предусматривает принятие различных мер в пределах установленного для них графика, а также постановку перед различными государственными учреждениями и заинтересованными организациями определенных задач с указанием крайних сроков их выполнения, ожидаемых результатов и источников финансирования;

е) он не является достаточным сам по себе для разрешения строительства в рамках проекта «Кокжайляу».

127. В свете приведенного выше анализа Комитет считает, что План развития горнолыжных курортов мирового уровня является планом по смыслу статьи 7.

*«Связь с окружающей средой»*

128. Комитет считает, что, как это уже указывалось в Руководстве по осуществлению Орхусской конвенции, вопрос о том, связан ли конкретный план или программа с окружающей средой, должен решаться с учетом подразумеваемого определения «окружающей среды», которое содержится в определении «экологической информации» (статья 2, пункт 3)<sup>77</sup>. В качестве связанных с окружающей средой могут рассматриваться следующие виды планов, программ и политики: а) те, которые могут оказывать значительное воздействие на окру-

<sup>75</sup> См. выводы Комитета по сообщениям АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), пункт 29; АССС/С/2005/12 (Албания) (ECE/MP.PP.C.1/2007/4/Add.1), пункт 65; и АССС/С/2008/27 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) (АССС/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2), пункт 41.

<sup>76</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.13.II.E.3, стр. 124 (текст на англ. языке).

<sup>77</sup> Там же, стр. 176.

жающую среду и требуют стратегической экологической оценки; b) те, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду, но не требуют стратегической экологической оценки; c) те, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду, пусть и незначительное; и d) те, которые призваны содействовать охране окружающей среды<sup>78</sup>.

129. Комитет считает, что План развития горнолыжных курортов мирового уровня предусматривает меры, которые могут повлиять на состояние элементов окружающей среды, включая землю, ландшафт и природные объекты (пункт 3 а) статьи 2 Конвенции). Планом, среди прочего, предусмотрено представление предложений о внесении изменений в генеральный план Иле-Алатауского национального парка, выделение финансовых средств на разработку генеральных планов строительства горнолыжных курортов, выделение финансовых средств на проведение технико-экономического обоснования внешней инженерной и транспортной инфраструктуры для новых горнолыжных курортов и проведение экологической экспертизы. Принимая во внимание то, что планы, программы или политику следует рассматривать как относящиеся к окружающей среде безотносительно к тому, будет ли их собственное воздействие на окружающую среду «значительным» и потребуются ли стратегическая экологическая оценка плана (см. пункт 128 выше), Комитет считает, что независимо от расхождения мнений сторон по этим двум конкретным аспектам План развития горнолыжных курортов мирового уровня бесспорно «связан с окружающей средой». В силу этого Комитет делает вывод, что План развития горнолыжных курортов мирового уровня по смыслу статьи 7 Конвенции является планом. Соответственно, Комитет далее рассматривает вопрос о том, в какой степени в этом случае были фактически выполнены требования статьи 7.

130. Особое значение в данном случае имеет совокупное прочтение пункта 4 статьи 6 с текстом статьи 7: Стороны должны обеспечивать участие общественности в работе над планами и программами, связанными с окружающей средой, на раннем этапе, когда открыты все возможности (в том числе так называемый «нулевой вариант») и когда могут быть должным образом учтены результаты участия общественности. В свете вышеизложенного Комитет считает, что в настоящем случае обеспечивать участие общественности только на этапе выдачи разрешения на конкретный вид деятельности было слишком поздно, поскольку к тому времени уже не были открыты все варианты, в частности «нулевой вариант», т.е. полный отказ от строительства горнолыжного курорта.

131. Комитет отмечает, что соответствующая Сторона не заявляла, что План развития горнолыжных курортов мирового уровня подпадает под процедуру участия общественности. Вместо этого она утверждает, что процедура участия общественности не требовалась и по этой причине не проводилась. Однако, как указано выше, Комитет установил, что в связи с принятием этого плана в соответствии со статьей 7 Конвенции в действительности требовалось участие общественности. Поэтому Комитет считает, что, не обеспечив раннее и эффективное участие общественности в работе над Планом развития горнолыжных курортов мирового уровня, соответствующая Сторона не соблюла статью 7, взятую в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции.

<sup>78</sup> Там же.

## IV. Выводы и рекомендации

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

### A. Основные выводы, касающиеся несоблюдения

133. Комитет считает, что:

a) не обеспечив того, чтобы правовая база гарантировала заинтересованной общественности адекватное, своевременное и эффективное информирование по всем вопросам, перечисленным в пунктах 2 a)–e) статьи 6 Конвенции, соответствующая Сторона не соблюла пункт 2 статьи 6 Конвенции как с точки зрения ее действующего законодательства, так и в том, что касается процедуры участия общественности, в частности в отношении горнолыжного курорта «Кокжайляу»;

b) не обеспечив достаточный срок для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия экологических решений по горнолыжному курорту «Кокжайляу», соответствующая Сторона не соблюла пункт 3 статьи 6 Конвенции;

c) не предусмотрев в своей правовой базе четких требований относительно должного учета результатов участия общественности в процессе принятия решений в сфере действия статей 6 и 7 Конвенции, соответствующая Сторона не соблюла пункт 8 статьи 6 и статью 7, взятую в совокупности с пунктом 8 статьи 6 Конвенции;

d) не приняв соответствующих практических и/или других положений об участии общественности в подготовке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, соответствующая Сторона не соблюла статью 7 Конвенции в целом;

e) не предусмотрев возможности эффективного участия общественности на раннем этапе в работе над Планом развития горнолыжных курортов мирового уровня в Алматинской области и близ города Алматы, соответствующая Сторона не соблюла статью 7, взятую в совокупности с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции.

### B. Рекомендации

134. Отмечая согласие соответствующей Стороны с тем, чтобы Комитет принял меры, запрошенные в пункте 37 b) приложения к решению I/7, Комитет в соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные, административные и практические меры, с тем чтобы обеспечить следующее:

a) содержание публичного извещения, предусмотренного Правилами проведения общественных слушаний, отвечало всем требованиям, изложенным в пункте 2 статьи 6 Конвенции;

b) сроки, установленные для процедур принятия решений, подпадающих под действие статей 6 или 7 Конвенции, были достаточными для того, чтобы дать общественности возможность подготавливаться и эффективно участвовать и чтобы:

i) насколько это возможно, эти сроки не пересекались с праздниками и другими нерабочими днями;

ii) при определении соответствующих сроков учитывались объем и сложность проекта или плана, программы или политики;

с) должны быть приняты соответствующие практические и/или иные положения для обеспечения участия общественности в процессе подготовки планов, относящихся к сфере действия статьи 7 Конвенции, включая четкие требования для обеспечения того, чтобы:

- i) необходимая информация доводилась до сведения общественности;
  - ii) общественность, которая может принимать участие в процессе, определялась соответствующим государственным органом;
  - iii) требования пунктов 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции применялись.
-