



---

## **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

### **Шестая сессия**

Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года

Пункт 7 b) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие осуществлению**

**Конвенции: механизм соблюдения**

### **Доклад Комитета по соблюдению\***

#### **Соблюдение Туркменистаном своих обязательств по Конвенции**

##### *Резюме*

Настоящий документ был подготовлен Комитетом по соблюдению во исполнение просьбы, изложенной в пункте 19 решения V/9 Совещания Сторон (ЕСЕ/МР.РР/2014/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пункте 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон о рассмотрении соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/2/Add.8).

---

\* Настоящий документ выпускается без официального редактирования.



## I. Введение

1. На своей пятой сессии (Маастрихт, 30 июня – 1 июля 2014 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение V/91 в отношении соблюдения Туркменистаном своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1).

## II. Резюме последующих мер

2. 20 октября 2014 года Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций направил письмо Министру иностранных дел с целью обратить его внимание на решение V/91, и в частности на пункт 6 этого решения, в котором соответствующей Стороне рекомендовалось до 30 ноября 2014 года в форме официального заявления представить информацию, подтверждающую выполнение ею требований этого пункта.

3. 16 декабря 2014 года соответствующая Сторона представила проект заявления Министерства юстиции в связи с пунктом 6 решения V/91.

4. 2 января 2015 года проект заявления соответствующей Стороны был по просьбе Комитета направлен автору сообщения ACCC/C/2004/5 для представления замечаний. Никаких замечаний не поступило.

5. 27 июня 2015 года соответствующая Сторона представила второй проект заявления в связи с пунктом 6 решения V/91.

6. По просьбе Комитета 21 августа 2015 года секретариат препроводил второй проект заявления соответствующей Стороны автору сообщения ACCC/C/2004/5, предложив ему представить замечания по этому проекту заявления до 4 сентября 2015 года. В письме автору также сообщалось, что в случае, если от него не поступит никаких замечаний, то секретариат проинформирует соответствующую Сторону о том, что она может приступить к представлению официального заявления через Министра иностранных дел.

7. Кроме того, в письме от 21 августа 2015 года секретариат проинформировал соответствующую Сторону о том, что проект заявления был направлен автору сообщения ACCC/C/2004/5 для представления замечаний, и напомнил соответствующей Стороне о том, что она, как ожидается, должна представить свой доклад о работе совещаний, организованных для выполнения требований, содержащихся в пункте 7 решения, до 30 ноября 2015 года.

8. На своей пятьдесят второй сессии (Женева, 8–11 марта 2016 года) Комитет на открытом заседании рассмотрел вопрос о ходе осуществления решения V/91, приняв во внимание второй проект заявления соответствующей Стороны. Соответствующая Сторона приняла участие в открытом заседании. Соответствующая Сторона проинформировала Комитет о том, что официальное заявление Министра иностранных дел будет представлено в кратчайшие сроки. Комитет просил соответствующую Сторону представить как заявление, так и доклад к концу марта 2016 года.

9. 30 марта 2016 года соответствующая Сторона в лице Министерства иностранных дел представила свое официальное заявление в связи с пунктом 6 решения V/91, а также свой доклад о выполнении пункта 7 этого решения.

10. 31 июля 2017 года Комитет утвердил свой доклад шестой сессии Совещания Сторон о ходе выполнения решения V/91 с использованием электронной процедуры принятия решений, после чего просил секретариат направить его соответствующей Стороне и автору сообщения.

### III. Соображения и оценка Комитета

11. Для выполнения требований, содержащихся в решении V/91, соответствующей Стороне было необходимо:

а) до 30 ноября 2014 года представить в форме официального заявления удовлетворяющую Комитет информацию о том, что:

i) содержащееся в пункте 2 статьи 9 Закона «Об охране природы» 2014 года понятие «гражданин» охватывает всех физических лиц, т.е. также иностранных граждан и лиц без гражданства, и что содержащееся в пункте 1 статьи 11 Закона «Об общественных объединениях» 2014 года понятие «физические лица» охватывает иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>1</sup>;

ii) искомое толкование пункта 2 статьи 4 Закона «Об общественных объединениях» 2014 года означает, что иностранные граждане и лица без гражданства могут таким же образом, как и граждане Туркменистана, стать учредителями общественных объединений<sup>2</sup>;

iii) в связи с вопросом о деятельности незарегистрированных объединений, относящейся к сфере охвата Конвенции, статья 9 Закона об охране природы 2014 года имеет преимущество по сравнению с запретом на деятельность незарегистрированных объединений, установленным пунктом 2 статьи 7 Закона об общественных объединениях 2014 года, и с другими соответствующими законодательными актами (например, в качестве *lex specialis* в форме специального закона, который имеет преимущество по сравнению с законом более общего характера)<sup>3</sup>;

б) представить Комитету не позднее 30 ноября 2015 года, а также включить в свой национальный доклад об осуществлении для шестой сессии Совещания Сторон информацию о совещаниях (например, круглые столы, рабочие совещания или конференции), организованных ею с участием широкой общественности, открытых для всех представителей общественности и посвященных:

i) обмену опытом в отношении деятельности, осуществляемой объединениями, организациями и группами, способствующими охране окружающей среды на территории соответствующей Стороны;

ii) обеспечению согласованности национальной правовой системы соответствующей Стороны с обязательством, предусмотренным пунктом 4 статьи 3 Конвенции<sup>4</sup>.

12. Комитет приветствует информацию, полученную от соответствующей Стороны 16 декабря 2014 года, 27 июня 2015 года и 30 марта 2016 года.

#### **Пункт 6 решения V/91: официальное заявление о «гражданах», «физических лицах», «учредителях общественных объединений» и «деятельности незарегистрированных объединений»**

13. В своем официальном заявлении, представленном через Министерство иностранных дел 30 марта 2016 года, соответствующая Сторона указала следующее<sup>5</sup>:

а) что касается понятия «гражданин», содержащегося в Законе «Об охране природы» 2014 года, и понятия «физические лица», содержащегося в пункте 1 статьи 11 Закона «Об общественных ассоциациях» 2014 года, то:

<sup>1</sup> Решение V/91, пункт 6 а).

<sup>2</sup> Там же, пункт 6 б).

<sup>3</sup> Там же, пункт 6 с).

<sup>4</sup> Там же, пункт 7.

<sup>5</sup> Приложение 1 к письму соответствующей Стороны от 30 марта 2016 года.

в пункте 1 статьи 9 Закона Туркменистана «Об охране природы» (2014 год) перечисляются все категории лиц, имеющих права в области охраны природы – это **граждане Туркменистана, иностранные граждане и лица без гражданства**<sup>6</sup>. В пункте 1 статьи 9 Закона предусмотрено, что они обладают конституционным правом на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью. В свою очередь, «право на благоприятную окружающую среду» вбирает в себя все экологические права, указанные в пункте 2 статьи 9 Закона, которыми обладают лица, перечисленные в пункте 1 статьи 9 Закона. Следовательно, содержащееся в пункте 2 статьи 9 Закона «Об охране природы» понятие «гражданин» охватывает всех физических лиц, т.е. также иностранных граждан и лиц без гражданства, а содержащееся в пункте 1 статьи 11 Закона «Об общественных объединениях» (2014 год) понятие «физические лица» охватывает иностранных граждан и лиц без гражданства. Определение понятия «физические лица» имеет место в основных (конституционных) законах Туркменистана. Так, согласно Гражданскому кодексу (1998 год) Туркменистана «под физическими лицами понимаются граждане Туркменистана, иностранные граждане, а также лица без гражданства» (статья 19).

Налоговый кодекс Туркменистана (2004 год) также предусматривает, что «физическими лицами признаются граждане Туркменистана, граждане иностранных государств, лица без гражданства» (статья 14)<sup>7</sup>.

b) Что касается вопроса о том, кто может стать учредителем общественных объединений в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Закона «Об общественных объединениях» 2014 года, то:

не только пункт 2 статьи 4 Закона «Об общественных объединениях» (2014 год), но и пункт 1 статьи 4 подтверждают тот факт, что учредителями общественного объединения могут быть иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Туркменистане.

В пункте 1 статьи 4 Закона «Об общественных объединениях» используется понятие «физические лица», что означает, что право на создание общественного объединения принадлежит также иностранным гражданам и лицам без гражданства<sup>8</sup>.

В этой связи соответствующая Сторона также привела текст пунктов 1 и 2 статьи 4 Закона «Об общественных объединениях» 2014 года:

1. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения.

2. В случаях, предусмотренных настоящим Законом, в состав учредителей, наряду с гражданами Туркменистана, могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Туркменистане.

<sup>6</sup> Выделено в оригинале.

<sup>7</sup> Приложение 1 к письму соответствующей Стороны от 30 марта 2016 года, стр. 1–2.

<sup>8</sup> Там же, стр. 2.

с) Что касается деятельности незарегистрированных объединений, относящейся к сфере охвата Конвенции, то:

в законах Туркменистана об охране природы и общественных объединениях не закрепляются положения об их преимуществе перед другими законами. В определенной степени между статьей 9 Закона «Об охране природы» и пунктом 2 статьи 7 Закона «Об общественных объединениях» имеется противоречие (коллизия). Поэтому в случае применения этих норм законов и в случае возникновения спора по данному вопросу приоритет будет отдан статье 9 Закона «Об охране природы», так как она соответствует положениям Орхусской конвенции. Согласно Конституции Туркменистана от 18 мая 1992 года в редакции от 26 сентября 2008 года «Туркменистан признает приоритет общепризнанных норм международного права. Если международным договором Туркменистана установлены иные правила, чем предусмотренные законом Туркменистана, то применяются правила международного договора» (статья 6). Такие положения также содержатся во всех законах Туркменистана, в том числе в Законе Туркменистана «Об охране природы» (пункт 2 статьи 2) и Законе Туркменистана «Об общественных объединениях» (пункт 2 статьи 2)<sup>9</sup>.

14. Рассмотрев официальное заявление, представленное соответствующей Стороной 30 марта 2016 года и в краткой форме изложенное выше, и в отсутствие каких-либо опровержений со стороны автора сообщения АССС/С/2004/05 или наблюдателей, Комитет считает, что в официальном заявлении в достаточной степени охвачены все аспекты, затронутые в подпунктах а)–с) пункта 6 решения V/91. Таким образом, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона выполнила требования, содержащиеся в пункте 6 решения V/91, и с учетом того, что официальное заявление отражает нормы действующего и применяемого законодательства, соответствующая Сторона более не находится в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 3 Конвенции применительно к случаям несоблюдения, указанным в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2004/05<sup>10</sup>. Комитет уточняет, что это не препятствует его рассмотрению в будущем утверждений относительно соответствия Конвенции положений Закона «Об общественных объединениях» и Закона «Об охране природы», если таковые будут ему представлены.

**Пункт 7 решения V/91: совещания «за круглым столом» и другие совещания по вопросу о деятельности, осуществляемой объединениями, организациями и группами, способствующими охране окружающей среды**

15. Что касается пункта 7 решения V/91, то в своем докладе, представленном 30 марта 2016 года, соответствующая Сторона заявила, что в 2015 году Министерство охраны природы при участии орхусского центра Туркменистана организовало целую серию совещаний «за круглым столом», семинаров и рабочих совещаний для представителей общественных объединений, организаций и групп. Как отмечалось в докладе, в совещаниях также принимали участие представители государственных экологических и иных организаций, местных органов исполнительной власти и местного самоуправления. Соответствующая Сторона заявила, что в течение 2015 года такие совещания были проведены в Ашхабаде (8 и 19 ноября 2015 года), а также в областных центрах в Балканабаде (2 октября 2015 года), Дашогузе (23 апреля 2015 года), Мары (9 июня 2015 года), Туркменабаде (19 мая 2015 года) и Туркменбаши (26 ноября 2015 года). В целом в этих мероприятиях приняло участие более 200 человек<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Там же, стр. 2–3.

<sup>10</sup> ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5.

<sup>11</sup> Приложение 2 к письму соответствующей Стороны от 30 марта 2016 года.

16. Соответствующая Сторона сообщила, что вышеуказанные совещания проводились специалистами Министерства охраны природы и сотрудниками орхусского центра Туркменистана. Кроме того, для выступления на совещаниях привлекались представители общественных объединений и государственных организаций, которые информировали аудиторию о деятельности в области охраны окружающей среды и привлечения общественности для этих целей. Соответствующая Сторона выразила свою признательность за помощь, оказанную Информационно-ресурсными экологическими центрами, созданными в велаятах Туркменистана при финансовой поддержке Центра Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Ашхабаде<sup>12</sup>.

17. Соответствующая Сторона сообщила, что большое время на совещаниях было отведено вопросам осуществления положений Конвенции в национальном экологическом и ином законодательстве, включая вопросы доступа общественности к экологической информации, в подготовке экологически значимых решений, а также доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Соответствующая Сторона заявила, что участники были информированы об экологическом законодательстве, принятом за последние годы, и что, среди прочего, обсуждался Закон «Об общественных объединениях» 2014 года и его отличия от Закона «Об общественных объединениях» 2003 года<sup>13</sup>.

18. Комитет приветствует проведение соответствующей Стороной вышеупомянутых мероприятий и считает, что они в достаточной мере отвечают требованиям пункта 7 решения V/91.

#### IV. Выводы

19. Комитет приветствует конструктивное участие соответствующей Стороны в процессе рассмотрения соблюдения в межсессионный период.

20. Рассмотрев информацию, представленную в межсессионный период, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона прилагала серьезные и активные усилия по выполнению рекомендаций, изложенных в пунктах 6 и 7 решения V/91. Основываясь на представленной информации и не получив никаких доказательств, свидетельствующих об обратном, Комитет считает, что соответствующая Сторона выполнила требования, содержащиеся в пунктах 6 и 7 решения V/91, и таким образом более не находится в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 3 Конвенции применительно к случаям несоблюдения, указанным в выводах Комитета по сообщению ACCC/C/2004/05<sup>14</sup>.

21. Комитет рекомендует Совещанию Сторон одобрить в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 вышеизложенный доклад о соблюдении Туркменистаном его обязательств.

---

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5.