

ОБСУЖДАЕМ ПРОБЛЕМУ: ДОСТУП ГРАЖДАН К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

С.А. Боголюбов, С.А. Елюбаев

ДИАЛОГ С.А. БОГОЛЮБОВА И Ж.С. ЕЛЮБАЕВА ОБ ОПЫТЕ РОССИИ И КАЗАХСТАНА

Аннотация. В беседе двух профессионалов рассматриваются достоинства и проблемы ратификации, реализации Орхусской конвенции о доступе к экологической информации и правосудию в области охраны окружающей среды.

Ключевые слова: Орхусская конвенция; природопользование; общественность; граждане; общество; государство; недропользование.

С.Б.: во многих странах отмечается влияние Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции). Конвенция имеет большое значение для регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в частности недропользования, где Вы крупнейший профессионал. Министр охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ В.И. Данилов-Данильян, член-корреспондент Российской академии наук О.С. Колбасов и другие представители России принимали в 1990-х гг. активное участие в обсуждении проекта Конвенции, но на последнем этапе ее рассмотрения им было рекомендовано уклониться от ее подписания ввиду недостаточной подготовленности российского правового поля, элементов гражданского общества, судебного корпуса. Вопрос стоял следующим образом: либо, подписав Конвенцию, подвергаться систематической критике за серьезные недостатки в ее реализации, либо подвергаться критике за неучастие в ее подписании.

Конвенция была подписана 38 странами в городе Орхусе в Дании 25 июня 1998 года на 4-ой Конференции министров охраны окружающей среды европейских государств в рамках Процесса «Окружающая среда для Европы». Среди ратифицировавших ее государств были Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Украина. Представляемая для присоединения Конвенция развивает принцип учета мнения общественности при решении экологических во-

просов, закрепленный в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г., и имеет своей целью обеспечение содействия защите права каждого человека, нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния через свободный доступ к экологической информации.

Конвенция закрепляет международные требования к правовому статусу экологической информации, обязанностям государств-участников Конвенции по созданию условий для сбора и распространения природоохранной информации, осуществлению экологического просвещения и повышению уровня информированности общественности о проблемах окружающей среды, обеспечению участия общественности в принятии экологически значимых решений по конкретным видам деятельности, перечисленным в Приложении I к Конвенции.

Ж.Е.: на момент ратификации Конвенции не все названные страны были готовы соблюдать все положения этого международно-правового акта. Орхусская конвенция сыграла заметную роль в регулировании отношений, которые не были урегулированы национальным законодательством, а также в совершенствовании экологического законодательства этих стран путем имплементации норм Конвенции в правовые акты этих стран. Конвенция позволила Республике Казахстан разработать и внести изменения и дополнения в законодательные акты, регулирующие отношения в сфере экологии.

Правда, процесс реализации этих принципов и положений Конвенции проходит не всегда гладко, поскольку трудно адаптировать государственных

служащих к совместной с общественностью деятельности по охране окружающей среды. Существующая традиционная система разработки проектов правовых актов, отсутствие узаконенного надлежащего процесса их обсуждения в обществе, стремление использовать сферу природопользования, как одну из источников пополнения вечно дефицитного государственного бюджета, отсутствие единообразной судебной и иной правоприменительной практики по экологическим делам препятствуют прямому действию положений этого важного международно-правового акта и достижению, содержащихся в ней целей.

Некоторые положения и идеи Конвенции были имплементированы в новый Закон РК «О недрах и недропользовании» (далее — Закон о недрах): его ст. 5 и 8 признают гласность проведения операций по недропользованию одним из принципов этого вида природопользования; согласно п. 6 ст. 76 недропользователь обязан соблюдать условия Меморандума о взаимопонимании в отношении Инициативы прозрачности деятельности добывающих отраслей (эта Инициатива принадлежит бывшему Премьер-Министру Великобритании Тони Блэру, в 2005 г. Казахстан присоединился к акции, затем Правительство РК организовало подписание соответствующего Меморандума с недропользователями).

Названный Закон также содержит гл. 11 об охране недр и окружающей среды, рациональном и комплексном использовании недр, безопасности населения и персонала. Каждый недропользователь в приоритетном порядке обязан соблюдать требования экологического законодательства, источником которого является и Орхусская Конвенция, ратифицированная Казахстаном. Недропользователи при разработке новых проектов расширения или модернизации производства еще до начала строительства проводят общественные слушания с участием населения, общественных организаций, средств массовой информации. Этот процесс напрямую связан с выполнением положений Конвенции и требований национального экологического законодательства.

Казахстанское законодательство о недрах и недропользовании не содержит конкретных норм об участии общественности в принятии экологически значимых решений на стадиях предоставления права недропользования и разработки проектных документов. Возможно участие общественности в реализации своего права на получение доступа к информации через определенные способы, предусмотренные экологическим законодательством.

Согласно п. 3 ст. 61 Закона о недрах проект контракта на недропользование до его подписания подлежит обязательной экологической экспертизе. Ст.

57 Экологического кодекса РК (далее — ЭК РК) обеспечивает гласность государственной экологической экспертизы и доступ населения к принятию решений; заявка на проведение государственной экологической экспертизы подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации заказчиком намеряемой деятельности.

Заинтересованным гражданам и общественным объединениям предоставляется возможность выразить свое мнение в период проведения государственной экологической экспертизы; проводятся общественные слушания по проектам, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан: эта норма была введена в ЭК РК во исполнение обязательств, вытекающих из Орхусской Конвенции. Законодательством предусмотрена возможность организации и проведения общественной экологической экспертизы по заявке общественного объединения, результаты которой становятся достоянием населения и должны быть использованы и учтены при проведении государственной экологической экспертизы (ст. 60-67 ЭК РК).

Граждане, общественные организации не участвуют в принятии решений по каждому участку недр и виду недропользования, в том числе в процессе заключения контракта на геологическое изучение недр: законодательство не предоставляет такие полномочия. Трудно сказать, плохо это или хорошо; не думаю, что общественность всегда должна в этом участвовать, главное в этом процессе обеспечить прозрачность предоставления участков недр во владение и пользование, чтобы исключить элементы кулуарности решения этих вопросов и коррупционные проявления. На наш взгляд, широкое участие общественности в процессе предоставления права на недропользование не является залогом обеспечения прозрачности, справедливости и объективности в этом деле.

Участие общественности в принятии решений по каждому участку недр или по каждому контракту еще больше затруднит и забюрократизирует этот процесс. Недра находятся в исключительной собственности государства, поэтому соответствующие институты государства в лице уполномоченных органов должны обеспечить надлежащее владение и пользование недрами не только в интересах недропользователя, но и в интересах государства и его граждан путем предоставления соответствующей информации. Механизмов обеспечения такого подхода предостаточно, если исключить элементы злоупотребления и халатности со стороны государственных органов и их служащих, исключить коррупцию, уровень которой в настоящее время высок. Мы выступаем за то, чтобы обществен-

ность участвовала в процессе контроля и мониторинга за деятельностью недропользователя в рамках положений Орхусской Конвенции и экологического законодательства РК.

Законодательство о недрах обеспечивает некоторую прозрачность процесса предоставления участков недр в разработку: информация о проведении конкурса и об условиях его проведения, а также результаты конкурса на предоставления участков недр во владение и пользование публикуются в периодических печатных изданиях на всей территории Казахстана на казахском и русском языках (ст. 47, 52 и 53 Закона о недрах) — в целях проведения конкурса, а не в связи с желанием привлечь общественность в процесс принятия решения о предоставлении права недропользования.

Это соответствует положениям Орхусской Конвенции о том, что каждая Сторона Участница обязуется своевременно, адекватно и эффективно информировать заинтересованную общественность, в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решения по вопросам, касающимся окружающей среды, и среди прочего о: планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение; характере возможных решений или проекте решений; возможностях для участия общественности (ст. 6 Конвенции).

Поскольку нормы Конвенции, как ратифицированного международно-правового акта, имеют прямое действие и превалирующее значение перед национальным законодательством, то они могут и должны регулировать отношения о предоставлении информации в сфере природопользования напрямую. Так, в п. 7 ст. 6 Конвенции предусматривается, что процедуры участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности позволяют ей представлять в письменной форме или, в необходимых случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности. Таким образом, Орхусскую Конвенцию следует рассматривать как применимое право при регулировании отношений в сфере недропользования.

С.Б.: многие законодательные положения и ситуации сходны в наших странах. Согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Это право частично конкретизируется в ч. 2 ст. 11 Федерального закона об охране окружающей среды от 10 января 2002 г., согласно которой граждане имеют

право направлять обращения в органы государственной власти РФ, субъектов РФ и органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране; обращаться к ним с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды и получать своевременные и обоснованные ответы.

Сразу можно отметить, что общественностью высказывается недоумение: почему только в местах своего проживания? Разве места проживания других граждан не должны волновать членов гражданского общества, к формированию которого призывают руководители государства, общества, элиты? В ч. 1 ст. 12 того же ФЗ общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, наряду с указанным выше вправе обращаться за получением информации об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан; организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан.

Этим правам граждан корреспондирует обязанность указанных публичных органов оказывать содействие гражданам и их объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды. В ст. 8.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусматривается ответственность в виде штрафа за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках их загрязнения или иного вредного воздействия, а равно искажение сведений о состоянии объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию: правда, число привлеченных согласно этой норме неизвестно.

Надо признать, что многие из этих предписаний носят декларативный характер и не подкрепляются соответствующими конкретными правовыми и организационными механизмами: немаловажно, в каком объеме общественность может получать доступ к материалам заявок на природопользование — ко всем материалам или только к определенным документам (резюме технического либо нетехнического характера, пояснительная записка).

В соответствии со ст. 13-1 Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. (с последующими многочисленными изменениями) объявление о проведении кон-

курса или аукциона на право пользования участками недр размещается на официальном сайте РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов не менее чем за 90 дней до конкурса и за 45 дней до аукциона, а также публикуется в общероссийских и региональных СМИ. Официальный сайт и уполномоченный на его ведение орган определяется Правительством РФ. Реализация Орхусской Конвенции предполагает расширение доступа граждан к информации о предоставлении находящихся в исключительной собственности государства природных объектов и их частей в пользование.

Ж.Е.: предметом регулирования обсуждаемой Конвенции, в первую очередь, является право общественности получать информацию по вопросам, касающимся окружающей среды. В свою очередь, по казахстанскому законодательству под «окружающей средой» понимается «совокупность природных и искусственных объектов, включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, животный и растительный мир, а также климат в их взаимодействии» (п. 41 ст. 1 ЭК РК).

Из этого следует, что общественность может получить доступ к информации, если она не отнесена к государственным секретам или, если она не ограничена для широкого использования по каким-то иным обстоятельствам. С другой стороны, исходя из того, что материалы заявок на получение права недропользования, как правило, не содержат информацию по вопросам охраны окружающей среды, то весьма затруднительно говорить о праве общественности на доступ к такой информации. Таким образом, этот вопрос остается дискуссионным.

С.Б.: по нашему мнению, каждый вид недропользования, как и иной формы природопользования, неизбежно оказывает воздействие на всю окружающую среду: использование природных ресурсов неотделимо от необходимости их охраны и предупреждения деградации всей, связанной с ними окружающей среды, под которой в ст. 1 ФЗ об охране окружающей среды понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Далее в этом ФЗ дается толкование каждого из этих и разъяснение многих иных используемых понятий.

Тем самым российское законодательство воспринимает научную доктрину о «двух сторонах одной медали» — диалектическом единстве природопользования и охраны природы, разработанную О.С. Колбасовым, В.В. Петровым, И.Ф. Панкратовым и

др. и отраженную в наших монографиях «Актуальные проблемы экологического права», «Институты экологического права», «Правотворчество в сфере экологии», учебнике «Экологическое (природоресурсное) право», изданных в 2010-2012 гг. Попытки оторвать природопользование от природоохраны выглядят несостоятельными как теоретически, так и практически. Например, предоставление несколько лет назад права государственной экологической экспертизы в сфере природопользования одному органу (Ростехнадзору), а в сфере охраны окружающей среды — другому (Росприроднадзору) привело к дезорганизации, дублированию и коррупционности государственной экологической экспертизы и передаче, в конце концов, ее функций одному уполномоченному законом государственному органу.

В то же время законодательство не всегда выдерживает эту линию: в КоАП РФ предусматривается гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», где имеются, например, ст. 8.1. «Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов», ст. 8.2. «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами».

Применительно к недрам — это ст. 8.9 «Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов», включающая «загрязнение недр», ст. 8.10 «Нарушение требований по рациональному использованию недр», предусматривающая «безопасность окружающей среды». Таким образом, в нормах КоАП РФ охрана окружающей среды тесно связана с природопользованием. Эта же принципиальная проблема разграничения либо объединения использования и охраны недр и других природных ресурсов служит основным камнем преткновения, препятствием в России при подготовке и принятии экологического кодекса: как в нем объединять либо расчленять природоохранные и природоресурсные отношения и предписания?

В ст. 12 вышеназванного ФЗ об охране окружающей среды предусматривается право указанных общественных объединений проводить общественную экологическую экспертизу (параллельно с государственной), подавать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую

среду, об ограничении, приостановлении и прекращении этой деятельности.

Ж.Е.: законодательство РК не предусматривает участия общественности, в том числе заинтересованной, на этапе предоставления права и заключения контракта на недропользование. Поэтому компетентный государственный орган по вопросам недропользования на этих стадиях не проводит мероприятий с участием общественности. Информация о проведении конкурса на предоставление участков недр в пользование, условия проведения такого конкурса и результаты конкурса публикуются в средствах массовой информации. Приведенное обстоятельство, в целом, гарантирует публичность процесса проведения конкурса на предоставление участков недр в пользование.

В соответствии с положениями Орхусской Конвенции общественность вправе реагировать на эту информацию и направлять свои предложения и замечания в уполномоченные государственные органы. К примеру, если конкретный участник конкурса, претендующий на получение права недропользования, в прошлом зарекомендовал себя как злостный нарушитель охраны окружающей среды и эта информация является достоянием общественности, то об этом общественность вправе и должна информировать Компетентный государственный орган по вопросам недропользования. Такая информация может оказать влияние на процесс принятия решения при выборе потенциального недропользователя.

На последующих этапах предоставления права недропользования — подготовке и заключении контракта на недропользование, разработке и утверждении проектных документов, подготовке документов по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) при проведении операций по недропользованию — участие общественности предусматривается. Действующее законодательство РК о недрах не содержит норм, дающих право общественности на обжалование заключенного контракта и его аннулирование. Хотя, согласно положениям Орхусской Конвенции у заинтересованной общественности есть такая возможность, но вряд ли такая жалоба будет удовлетворена судом, поскольку эти этапы предоставления права на недропользование прямо не связаны с вопросами охраны окружающей среды.

С.Б.: с общественными, публичными слушаниями, обсуждениями и учетом, при необходимости, общественного мнения по итогам референдумов нередко возникают проблемы. Что понимать по законодательству под «заинтересованной общественностью»? Кто должен выявлять и информировать заинтересованную общественность при предоставле-

нии природного объекта, участка недр в пользование (государственный орган или потенциальный природопользователь)? Участие общественности в принятии экологически значимых решений предусматривается не только в ФЗ об охране окружающей среды, но и в Земельном, Градостроительном кодексах РФ, в Законе РФ о недрах, в Федеральном законе «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, в соответствии с пп. 1 ч. 4 ст. 30 ЗК РФ осуществляется публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов. В ч. 3 ст. 30-1 ЗК РФ предусматривается опубликование федеральным, региональным муниципальным органом исполнительной власти в периодическом печатном издании, на официальном сайте в сети «Интернет» сообщения о приеме заявлений о предоставлении земельного участка с указанием его местоположения, площади, разрешенного использования.

Согласно ч. 3 ст. 31 ЗК РФ органы местного самоуправления информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Граждане, общественные объединения, религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих участков для строительства. Следует отметить, что в ЗК РФ 1991 г и в первой редакции действующего ЗК РФ 2001 г. предусматривалась возможность публичного обсуждения выбора участка, в том числе посредством референдума.

В настоящее время при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан. Исполнительные органы публичной власти принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов строительства, которое затрагивает законные интересы указанных народов и общностей, с учетом результатов сходов или референдумов.

Ж. Е.: ЭК РК и другие законодательные акты не дают толкования термину «заинтересованная общественность», но это понятие интерпретировано ведомственным актом — «Правилами проведения общественных слушаний», утвержденными Приказом

Министра охраны окружающей среды №135-п от 7 мая 2007 г.: согласно его пп. 2 п. 3 под заинтересованной общественностью понимается общественность, на которую влияет реализация решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Согласно п. 4 Правил, общественные слушания проводятся по проектам, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан, а также по проектам планов природоохранных мероприятий. При этом на общественные слушания предоставляются результаты ОВОС предпроектных и проектных материалов намечаемой хозяйственной деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду и здоровье человека с учетом одного из трех (или в совокупности) параметров, а именно: размера, периода и интенсивности воздействия.

Анализ этих положений позволяет прийти к выводу, что общественные слушания должны проводиться на стадиях разработки и согласования проектных документов природопользователя, то есть после проведения конкурса или определения пользователя на основе прямых переговоров, когда победитель конкурса или природопользователь, определенный на основе прямых переговоров, приступает к разработке контракта и проектных документов. Здесь следует отметить, что участие заинтересованной общественности возможно и при проведении обязательной экологической экспертизы путем инициирования общественной экологической экспертизы или путем направления своих предложений в уполномоченный государственный орган, проводящий экологическую экспертизу контракта на природопользование.

Законодательство не обязывает государственные органы, потенциального природопользователя информировать общественность, в том числе заинтересованную, о предоставлении недр в пользование. О победителе конкурса, получившего возможность заключить контракт на природопользование, общественность узнает из СМИ. Заинтересованная общественность не может заблокировать процедуру предоставления недр в пользование, поскольку действующее законодательство не предоставляет такое право общественности, в том числе «заинтересованной». Орхусская Конвенция также не содержит норм, на основе которых заинтересованная общественность могла бы совершать указанные действия.

Законодательство РК не предусматривает сроки для участия общественности в процессе предоставления права недропользования, нет и санкций. У общественности есть возможность участия в ходе проведения обязательной экологической экспертизы, разработки и согласования проектных документов,

в частности, при согласовании проекта ОВОС: такое участие предполагает обсуждение вопросов, связанных с окружающей средой, а не вопросов, связанных с предоставлением права недропользования. Компетентный государственный орган может и, наверное, должен учитывать мнение общественности при предоставлении права недропользования, хотя такое не регламентировано законом. Учитывать надо в том случае, если мнение общественности отвечает общим интересам — государства, населения, общества, и не препятствует управлению правом собственности на недра. Не думаю, что всякое уличное обывательское мнение общественности должно приниматься во внимание при управлении недрами.

С.Б.: двадцать лет назад в нашей стране большие надежды возлагались на ОВОС, почерпнутую из западного опыта (см. Боголюбов С.А. Права и возможности участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду. Практическое руководство. СПб.: Экохроника. 1994; его же: Экологические общественные объединения и право // Рязанский экологический вестник. 1995 № 4; его же: Референдумы по экологически значимым проектам. Пособие. М.: Центр экологической политики России. 1998). В мае 2000 г. в последний день существования Государственного комитета РФ по охране окружающей среды и природных ресурсов (функции Комитета передавались Министерству природных ресурсов РФ) им было утверждено Положение об ОВОС, которым предусматривалось общественное обсуждение проекта как составной части ОВОС, необходимой для проведения экологической экспертизы. Характер этого правового акта, как подзаконного, да еще принятого упраздненным органом, в глазах правоприменителей не имеет большой силы и даже немногие его конкретные предписания, направленные на соблюдение процедур, нередко не соблюдаются и при их нарушении не служат основанием для пересмотра решения о предоставлении природного объекта в пользование и одобрении проекта.

Ж.Е.: до заключения контракта победитель конкурса или потенциальный недропользователь, который был определен путем проведения прямых переговоров, должны разработать и согласовать/утвердить Рабочую программу, содержащую специальный раздел «Охрана окружающей среды» и все проектные документы, в том числе проект ОВОС, обосновывающие и устанавливающие технические условия и технологические показатели поиска, оценки и разработки месторождения полезных ископаемых с учетом требований экологической, санитарно-эпидемиологической и промышленной безопасности. Именно на этой стадии процесса предоставления права недропользова-

ния возможно и, наверное, желательно участие общественности.

Разработка проекта контракта и проектных документов, в том числе проекта ОВОС осуществляется специальными проектными учреждениями (государственными и негосударственными) за счет заказчика. Общественные слушания организуются местными исполнительными органами и недропользователем за счет последнего. К одному из видов операций по недропользованию относится государственное изучение недр, при проведении которого в обязательном порядке необходимо соблюдать требования по охране окружающей среды, поэтому Орхусская Конвенция должна действовать и в этой сфере деятельности. Заинтересованная общественность имеет право на получение информации в целях оказания содействия в охране окружающей среды.

В ряде случаев судебные решения выносятся в пользу государственных органов и недропользователей, тем самым положения Орхусской Конвенции не в полной мере реализуются, в связи с чем представители общественности Казахстана обращаются в Комитет по соблюдению Орхусской Конвенции и в некоторые институты ООН, например, в Экономический и Социальный Совет, за разрешением спора. В принципе такое развитие событий играет свою положительную роль, поскольку международные органы по результатам рассмотрения жалоб и обращений общественности выставляют перед официальной властью свои требования об обязательности соблюдения Орхусской Конвенции. Власть реагирует на эти требования путем имплементации норм международно-правовых актов в национальное законодательство, разработки концептуальных документов — программ и планов по реализации положений Конвенции, совершенствования процедур привлечения общественности к решению вопросов охраны окружающей среды.

Приведу два примера. Специализированным межрайонным экономическим судом Западно-Казахстанской области было отказано в удовлетворении заявления общественного объединения «Экологическое общество «Зелёное спасение». Общество обжаловало действие Начальника Управления статистики, отказавшего в предоставлении информации по выбросам загрязняющих веществ в атмосферу, осуществляемым совместным предприятием «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.» (компания осуществляет добычу газоконденсата на крупном Карачаганакском месторождении), а требования заявило в защиту интересов физических лиц, проживающих в пределах санитарно-защитной зоны названного предприятия.

Отказ суда в удовлетворении заявления Общества был мотивирован тем, что ряд законодательных

актов РК, в частности, Закон РК «О государственной статистике», обязывают государственные органы, в том числе органы государственной статистики, соблюдать принципы «сохранности государственных и коммерческих тайн, конфиденциальности первичной статистической информации». Суд отметил, что ст. 13 вышеназванного закона гарантирует физическим и юридическим лицам конфиденциальность первичной статистической информации, и распространение такой информации осуществляется только с их согласия. При этом, экологическую информацию, полученную органами статистики от предприятия «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.» суд расценил как конфиденциальную первичную информацию. Это решение было оставлено без изменения вышестоящими судебными инстанциями, хотя оно противоречило Орхусской Конвенции, ратифицированной РК (Закон РК №92-III).

Эти положения Конвенции перекликаются с положением ст. 71 Закона РК «Об охране окружающей среды», действовавшим в момент возникновения исследуемых правоотношений: «сведения о состоянии, загрязнении и оздоровлении окружающей среды, о финансировании (источниках финансирования), о расходовании средств на мероприятия по охране и оздоровлению окружающей среды, состоянии, воспроизводстве и использовании природных ресурсов, воздействиях на окружающую среду, нормировании её качества и экологических требованиях к хозяйственной и иной деятельности являются гласной, открытой и подлежит опубликованию через средства массовой информации».

Другой пример. Международным Комитетом по соблюдению норм Орхусской Конвенции было рассмотрено заявление «Экологического общества «Зелёное спасение» в связи с нарушением, допущенным Национальной атомной компанией «Казатомпром», которая не предоставила указанному общественному объединению расчета, обосновывающего предложения НК «Казатомпром» о ввозе и захоронении радиоактивных отходов из других стран и о финансовой выгоды для страны таких сделок. Судами РК не было принято решения, удовлетворяющего требования Общества, что явилось основанием к обращению в международный орган по рассмотрению таких споров.

По данному заявлению указанным Комитетом было вынесено решение, которым было обращено внимание на следующие факты: не обеспечивается выполнение государственными органами положений п. 1 и 2 ст. 4 Конвенции (доступ к экологической информации); длительная процедура рассмотрения и отказ в принятии иска неправительственной органи-

зации в отношении доступа к экологической информации являются несоблюдением п. 1 ст. 9 Конвенции (доступ к правосудию); отсутствие четкой регламентации и руководства в отношении обязательств государственных органов в отношении доступа к экологической информации являются несоблюдением п. 1 ст. 3 Конвенции (общие положения). Правоприменительная международная практика рассмотрения подобных споров способствует формированию национальной судебной практики.

С.Б.: в России продолжается судебно-правовая реформа, говорится о необходимости активизации гражданского общества, вносятся инициативы по подписанию и ратификации Орхусской Конвенции, которая, став обязательной, а не просто маяком, может содействовать прозрачности экологических процессов, предотвращению коррупции. Конвенция направлена на повышение эффективности реализации экологических прав человека и гражданина, усиление защищенности их эколого-правового статуса. Это соответствует стратегической цели, которой согласно Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.), является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Реализация Конвенции обуславливает необходимость выделения материальных и финансовых

средств, направленных на создание в стране Орхусских центров, оптимизацию и стабилизацию системы реестров природных ресурсов и объектов, обеспечение свободы информации о них, определение и деятельность ответственных за ее выполнение государственных органов, их подразделений; подразумевается готовность к рассмотрению экологических обращений, исков граждан, в том числе в международных инстанциях.

Ж.Е.: Национальный Орхусский Центр РК был создан в 2009 г.

Министерством охраны окружающей среды РК на базе республиканского государственного предприятия «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды». Центр является связующим звеном между государственными органами и гражданским обществом; содействует соблюдению положений Конвенции и реализации Концепции перехода Казахстана к «устойчивому развитию», решению приоритетных экологических проблем (сохранение биоразнообразия, борьба с опустыниванием, экологические проблемы Каспия, Арала, Балхаша, бывшего Семипалатинского ядерного полигона).

Министерство нефти и газа РК, Министерство индустрии и новых технологий РК, осуществляя деятельность по управлению недрами, сотрудничают по этим вопросам с уполномоченным органом по вопросам охраны окружающей среды — Министерством охраны окружающей среды РК. В этих министерствах нет специальных подразделений по выполнению требований Орхусской Конвенции. Необходимость выполнения ее требований должна осознаваться всеми должностными лицами и гражданами, пронизывать деятельность всех государственных учреждений.