

Право на защиту общественных экологических интересов



**ЗАКОН
ОПЫТ
РЕКОМЕНДАЦИИ**

ПРАВО НА ЗАЩИТУ ОБЩЕСТВЕННЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ

ЗАКОН

ОПЫТ

РЕКОМЕНДАЦИИ

БИШКЕК – 2008

УДК 349.6

ББК 67.99 (2) 5

П 68

Авторы и составители сборника:

- Борцова Светлана
- Гаврилова Елена
- Конюхова Инна
- Печенюк Олег
- Ротокля Елена
- Щербакова Лариса

П 68 **Право на защиту общественных экологических интересов.**

Авт.-сост. С. Борцова и др. - Б.: 2008.- 152 с.

ISBN 978-9967-24-935-6

При подготовке данной публикации использовались материалы Специальной рабочей группы по Программе действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДОЭС) Европейского Эко-Форума, Международной сети по общественному экологическому контролю, Центра экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей «ЭКОМ», Центра экологической оценки «Эколайн», «Сети по защите общественных экологических интересов Кыргызской Республики», Коалиции «Партнерская инициатива», ОО «Независимой экологической экспертизы», Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Издание не предназначено для продажи и распространяется бесплатно.

Фонд им. Ф. Эберта не несет ответственности за мнения и оценки авторов, высказанные в данном издании.

П 1203020900-08

ISBN 978-9967-24-935-6

УДК 349.6

ББК 67.99 (2) 5

© ОО «Независимая экологическая экспертиза», 2008

© ОсОО «ЭкоПартнер», 2008

© Фонд им. Ф. Эберта, 2008

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ	10
ГЛАВА 2. ПРОЦЕДУРА ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ	14
ГЛАВА 3. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ТРАНСГРАНИЧНОЙ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ.....	17
ГЛАВА 4. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	32
ГЛАВА 5. ПРОЦЕСС ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.....	38
ГЛАВА 6. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА.....	47
ГЛАВА 7. ВВЕДЕНИЕ В СИСТЕМУ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ...	54
ГЛАВА 8 . КЛЮЧЕВЫЕ ЧЕРТЫ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ПРАВООПРЕДЕЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ...	59
ГЛАВА 9. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ	67
ГЛАВА 10. СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ В СТРАНАХ ВЕКЦА	72
ГЛАВА 11. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ	76
ГЛАВА 12. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА.....	98
ГЛАВА 13. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ СОБЛЮДЕНИЯ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ.....	103
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	115
ПРИЛОЖЕНИЯ	118
ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИЯХ	151

“Каждый гражданин имеет право участвовать
в политических делах государства»

Ж.Ж.Руссо.

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ

Продолжающиеся изменения геополитической картины мира, обусловленные распадом СССР и образованием Новых Независимых Государств, уже привели к формированию кардинально новой геополитической ситуации в Центральноазиатском регионе, включающем Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан. В настоящее время в активной стадии находятся процессы трансформации Центральной Азии из периферийного региона (где геополитические тенденции вообще не проявлялись) в регион, в котором все настойчивее пересекаются интересы ряда крупных держав и других секторов международной жизни.

От того, в каком направлении будет развиваться обстановка в государствах Центральной Азии во многом будет зависеть баланс сил на обширном пространстве планеты. Любые события, происходящие в странах Центральной Азии, будут иметь свое отражение не только на региональном уровне, но и могут вызывать изменения в геополитическом балансе сил на всем евразийском континенте, который признано остается осью мирового развития. Дальнейшее усиление стратегического соперничества, элементы которого уже проявляются сегодня в центральноазиатском регионе, рождает новые противоречия, но уже не на идеологической, а на геополитической и экономической основах. Не секрет, что в основе практически всего экономического соперничества лежит борьба за природные ресурсы.

Научно-технический и социально-экономический прогресс последних столетий радикально изменил мир, существенно улучшив условия труда, качество жизни, образования, культуры. Вместе с тем технологический прогресс проявил свою негативную сторону, связанную с истощением ресурсных возможностей Земли и экстенсивным характером их эксплуатации, рядом кризисных явлений в социальной, экономической, политической сферах, а также с появлением новых техногенных угроз. Существенно усилилась взаимозависимость природной и техногенной сфер.

Важнейшими целями развития цивилизации на различных этапах ее существования было достижение все более высокого уровня жизни, обеспечение благополучия и безопасности. Эти приоритеты сохраняются и сейчас, в начале XXI в., однако значение безопасности, ее вес в общей характеристике качества жизни в наше время значительно возросли. Можно уверенно утверждать, что обеспечение всесторонней безопасности личности, общества, государства и мирового сообщества стало приоритетом ближайших десятилетий, превратилось в одну из главных

целей стратегии существования цивилизации в современных и прогнозируемых условиях.

На фоне перечисленных процессов в последние годы проявляется еще один феномен мирового уровня. Растущая взаимозависимость стран и народов стала одним из важнейших явлений в жизни человечества. Процессы глобализации наблюдаются во всех сферах жизнедеятельности. Различные составляющие этих процессов носят как позитивный, так и негативный характер. В негативном плане глобализация наиболее ярко проявилась в виде так называемых глобальных проблем, наиболее значимыми из которых являются природные катастрофы, ухудшение качества природной среды, демографический императив, проблема войны и мира, международный терроризм, техногенная безопасность.

Как развитые, так и развивающиеся страны в равной степени разделяют ответственность за изменения в мире и по достижению целей, поставленных на Всемирном Саммите по устойчивому развитию (2002 г.). Это потребует значительного увеличения усилий в рамках всего международного сообщества, на национальном и региональном уровнях. Все страны должны тесно сотрудничать между собой, учитывая общий вектор в процессе выполнения различных национальных обязательств. Экономический рост не должен сопровождаться ухудшением состояния окружающей среды, а нужды ныне живущего поколения не должны удовлетворяться за счет уменьшения возможностей будущих поколений.

ВВЕДЕНИЕ

Современный Кыргызстан переживает процесс перехода от централизованно-управляемой экономики к социально-рыночной, что порой сказывается на борьбе политических и экономических элит за ресурсы. В последнее время в конкурентной борьбе все чаще и чаще выбрасывается лозунг обеспечения экологической безопасности и учет общественного мнения в процессе принятия решений. Это может стать фактором, определяющим возможность принципиально нового подхода к течению глобальных, национальных и локальных экологических проблем, на основе всего накопленного опыта в этой области.

Основной целью государственной власти любой страны является налаживание четкой работы системы обеспечения существования граждан в благоприятной для жизни и здоровья окружающей среде. В настоящее время имеющаяся система мало эффективна, поскольку нет рычагов для решения возникающих проблем. Государственный аппарат отстает от стремительного развития общества и не может в полной мере обеспечить потребности гражданского общества и регулировать правоотношения между государством и обществом, а также общественные отношения.

Трудные болезни роста обусловлены политическими и экономическими причинами, среди которых:

- слабое развитие институтов гражданского общества в целом;
- недостаточное самосознание местных сообществ как хозяев территории;
- неурегулированный объем государственных полномочий, которыми наделено местное самоуправление.

Сложившаяся практика говорит о том, что чаще всего экономические приоритеты преобладают над экологическими. В конечном итоге все это приводит к возникновению столкновения социальных интересов в экологической сфере, выражающегося в борьбе между отдельными группами за доступ к природным ресурсам, а также в противопоставлении позиций по поводу методов их использования.

Их основные характеристики зависят от масштаба экологической проблемы (локальная – глобальная); от типа социальных сил, ответственных за экологические нарушения (социально-политическая система, система экономических связей, конкретный уровень власти, отдельные предприятия или корпорации, частное среднее и мелкое предпринимательство и т.п.); от инициаторов разрешения проблем (экологические НПО, местное население, органы власти, определенная часть политической системы, отдельные социальные слои или те или иные группировки общества).

Однако при всем многообразии этих зависимостей методологически все они сводятся к двум типам конфликтов.

Первый – между местным сообществом и структурами политической и экономической власти (это могут быть любые структуры более высокого уровня, чем органы местного самоуправления, национальные корпорации – промышленные и (или) финансовые, политические партии и др.). Его суть – столкновение интересов тех, кто формирует, воспроизводит среду обитания (т.е. тех, для кого эта среда, ее сохранение и оздоровление являются непреходящей ценностью); и тех, кто практически только потребляет ее социальный и природный потенциал.

Второй – между различными социальными субъектами местного общества. Его суть – столкновение групп граждан (местные жители, работники производств, представители местных властей, члены политических партий, социальных движений и экологические НПО и др.) в борьбе за важнейшие ресурсы жизнеобеспечения. Это борьба, вызванная конкретными экологическими нарушениями, направленная на их ликвидацию, разворачивается также в сфере идеологической, основанной на различных установках противоборствующих сторон по отношению к способу использования природных ресурсов: для одних – это постоянный рост потребления, для других – самоограничение во имя сохранения природы, а значит, жизни.

Существующее законодательство в стране, так или иначе, отражает или отмечает роль и участие гражданского сектора в принятии значимых решений или его участие в разработке планов и программ, осуществлении общественного контроля за соблюдением природоохранного законодательства.

Понятие «гражданское общество» использовалось в различных значениях с восемнадцатого века. В современных подходах к раскрытию содержания этого понятия акцент делается на разделение сфер действия государства и общества, то есть подразумевается, что гражданское общество занимает сферу общественных отношений, не связанную с функционированием государственных институтов. Гражданское общество рассматривается как объединение свободных и равных граждан, обладающих правом и возможностью на объединение, и, исходя из общих интересов и потребностей в экономической, социально-политической и иных сферах, выбирают самостоятельно под свою ответственность способ достижения своих целей. При этом большое значение имеет большой объем знаний, необходимых представителям общественности для участия в принятии взвешенных решений. Например, при проведении Стратегической экологической оценки (СЭО) намечаемой деятельности необходимо принимать во внимание не только экологические последствия от принятия того или иного решения, но и социальные, экономические, правовые, политические и т. д. Порой эксперту приходится в своем заключении основываться на экстраполяции и прогнозах возможных последствиях в да-

леком будущем, учитывая развитие смежных территорий, отраслей, международных тенденций и даже реформы, включая реформы государственного управления, могущих сказаться на экологической безопасности граждан как нынешних, так и будущих поколений.

Выходом из сложной ситуации может быть практический переход к устойчивому развитию, который уже задекларирован в ряде программных и стратегических документах Кыргызской Республики. Поворот в сторону устойчивого развития – это процесс глобальной политики, которая предполагает установление демократического процесса принятия решений, уважения человека к природе, права на созидательную деятельность и удовлетворение основных потребностей. Кыргызская Республика присоединилась к документам, подписанным на Конференции ООН по окружающей среде и развитию на Всемирном саммите по устойчивому развитию, подтвердила тем самым единство курса на развитие экономики с минимизацией вредного воздействия на окружающую среду и актуальность для вышеперечисленных задач.

Теперь необходимо внедрить в практику процессы глобальной политики. Чтобы система обеспечения существования граждан в благоприятной для жизни и здоровья окружающей среде, в пределах страны и в трансграничном контексте, которая давно заложена в теории развития страны, могла работать эффективно – это должно стать одной из главных задач для всех (госструктуры, НПО, граждане Кыргызстана, представители международных сообществ, работающие в стране).

Данная публикация является введением в общественную экологическую экспертизу и контроль. Она только частично «открывает дверь» в мир экополитики и процессов участия общественности в принятии экологически-значимых решений в стране.

Сборник дает достаточно полный ответ на то, как граждане Кыргызстана могут обеспечить свое право на участие в принятии решений, в том числе и через доступ к правосудию.

При подготовке сборника были использованы материалы и практический опыт Рабочей группы по ПДОЭС Европейского Эко-Форума, Международной сети по общественному экологическому контролю, «Сети по защите общественных экологических интересов Кыргызстана», Коалиции «Партнерская инициатива», «Независимой экологической экспертизы», Специальной рабочей группы по Программе действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДОЭС), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Центра экологической оценки «Эколайн», Центра экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей «ЭКОМ».

Составители и авторы сборника выражают надежду, что данная публикация поможет всем заинтересованным группам повысить свой потенциал для защиты и продвижения общественных экологических интересов.

ГЛАВА 1. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ

Осуществляя принципы народовластия в интересах нынешнего и будущих поколений, общественное участие рассматривается нами достаточно широко - от обеспечения прозрачности и выявления коррупционных механизмов в процессе принятия решений до непосредственного участия общественности в обеспечении национальной безопасности (политической, экономической, экологической, энергетической и т.д.) и обеспечения конституционных прав граждан. Исходя из этого, общественное участие может проявляться в следующих формах:

- Согласование с общественностью принимаемых управленческих решений. В том числе и на этапе ОВОС (Оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду);
- Участие общественности в трансграничной оценке воздействия на окружающую среду;
- Проведение общественной и участие в проведении государственной экологических экспертиз;
- Проведение Стратегической экологической оценки;
- Участие в системе экологического контроля (общественный мониторинг и контроль);
- Общественный мониторинг и контроль за состоянием общественно-го участия на всех стадиях процесса принятия и реализации принятых решений;
- Лобби в защиту общественных интересов;
- Защита права на участие в принятии значимых решений;
- Защита окружающей среды через суд (опротестование управленческих решений);
- Создание правоприменительной практики по соблюдению национального законодательства (общественная адвокатура).

Участие общественности в процессе принятия значимых решений можно разделить на четыре этапа:

1. Информирование общественности о намечаемой деятельности (проекте, стратегии, инициатив) на стадии анализа проблемного поля и оценки потребностей;
2. Определение мнений различных групп интересов по поводу реализации проекта на основе предоставленной им полной информации по проекту и результатам исследований, включая протоколы общественных слушаний, сбор подписей, анкетирование по вопросам, затрагиваемым в данном проекте, заверенные протоколы собраний, обращения, резолюции и т. д.;

3. Организация и проведение общественной экспертизы;
4. Мониторинг за ходом реализации проекта.

1. Информирование общественности о намечаемой деятельности на стадии анализа проблемного поля и оценки потребностей

Целью данного этапа является информирование общественности о планируемой деятельности (проекте) на конкретной территории. Инициатор планируемого проекта готовит информацию о намерениях по осуществлению проекта или программы, которая должна содержать:

- цели и задачи реализации проекта;
- информацию о планируемом проекте, включая возможные реальные альтернативы, в т.ч. отказ от реализации проекта;
- план предполагаемых действий с перечнем средств обеспечения.

Информирует через СМИ, органы местного самоуправления, общественные слушания, круглые столы и т.д. общественность о современном состоянии дел, собирает информацию для выявления всех возможных неблагоприятных факторов воздействия проекта (экономических, экологических, социальных, историко-археологических, культурных и т.д.).

2. Определение мнений общественности при подготовке оценки воздействия и последствий конкретного проекта на социально-экономическое развитие территории:

- участие общественности в проектировании или обсуждении проекта обеспечивает инициатор (заказчик) проекта;
- инициатор проекта предоставляет всю необходимую документацию для обсуждения проекта с общественностью;
- предметом общественного обсуждения является воздействие проекта на социально-экономическое развитие территории и включает в себя социально-экономические аспекты, воздействие на окружающую среду, инфраструктуру, занятость населения, демографическое положение, анализ реальных и разумных альтернатив намечаемой деятельности, экспертные прогнозы и оценки изменений, анализ степени риска их возникновения, предлагаемых мер по их предотвращению;
- о месте и сроках общественных слушаний извещает инициатор проекта за 2 месяца;
- инициатор проекта должен четко зафиксировать все замечания в ходе общественных слушаний и подготовить лист замечаний и предложений, который должен быть соответствующим образом оформлен и подписан ответственными представителями общественности и приложен к материалам проекта;

- в случае необходимости, инициатор и разработчик проекта могут приостановить общественные слушания до внесения изменений в проект по предложениям общественности, назначить дополнительные исследования, осуществить поиск взаимоприемлемых решений;
- после обсуждения проекта все заинтересованные стороны (инициатор, разработчик, общественность) формируют для себя понимание возможности и целесообразности реализации намечаемой деятельности с учетом мнения проживающего там населения, исходя из экологических, экономических, социальных и иных последствий ее осуществления;
- общественные слушания должны проходить в строго определенные сроки, без срыва установленных сроков согласований проекта органами власти.

3. Организация и проведение общественной экспертизы:

- общественная экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан, органов местного самоуправления и общественных организаций согласно законодательству (источники международного права, местное законодательство);
- общественная экспертиза проводится независимо от экспертизы, проводимой министерствами и ведомствами;
- некоммерческие организации, граждане и их объединения запрашивают у инициатора проекта необходимую для экспертизы информацию о проектируемой деятельности в необходимом объеме;
- изучают действующую нормативно-правовую документацию по рассматриваемому объекту;
- готовят заключение общественной экспертизы, которое направляется органу, осуществляющему государственную экологическую экспертизу проекта, разработчикам проекта, а также органу принимающему решение о принятии проекта;
- результаты общественной экспертизы могут быть опубликованы в средствах массовой информации;
- заключение общественной экспертизы должно быть обоснованным и подкреплено необходимыми обосновывающими документами;
- заключение общественной экспертизы носит рекомендательный характер и должно учитываться при подготовке принятия решения о принятии объекта экспертизы органом в пределах своей компетенции;
- финансирование проведения общественной экспертизы может осуществляться за счет средств граждан и их объединений, общественных и других фондов, целевых добровольных средств инициаторов проекта и иных средств;

- при проведении общественной экспертизы должна использоваться только достоверная информация, предоставленная официально инициатором проекта или другим органом;
- общественная экспертиза должна предшествовать принятию решения о допустимости деятельности по проекту органом, принимающим решение.

4. Мониторинг за ходом реализации проекта включает в себя следующее:

- проверка выполнения требований, высказанных при рассмотрении проекта на общественных слушаниях;
- совместно с представителями государственного контроля и международными организациями в пределах их компетенции могут осуществлять проверку внедрения принятого проекта на местах.

Далее в настоящей публикации будут представлены по порядку все формы участия граждан и общественных организаций в процессе принятия экологических решений и показаны процедуры защиты прав на чистую окружающую среду через суд или международные процедуры.

ГЛАВА 2. ПРОЦЕДУРА ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Оценка воздействия на окружающую среду является одной из важнейших составляющих системы экологической оценки. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) – процедура учета экологических требований законодательства Кыргызской Республики при подготовке и принятии социально-экономических решений. Основная идея концепции ОВОС заключается в заблаговременном рассмотрении и учете возможного воздействия предполагаемых действий на окружающую среду.

В соответствие с Законом «Об экологической экспертизе» и Инструкцией «О порядке проведения оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС) в Кыргызской Республике» процедуру оценки воздействия на окружающую среду обеспечивает инициатор проекта в соответствии с действующими нормативными правовыми актами.

ОВОС организуется и проводится при подготовке обоснований для:

- концепций, программ и планов отраслевого и территориального социально-экономического развития;
- схем комплексного использования и охраны природных ресурсов;
- градостроительной документации;
- строительства, реконструкции, технического перевооружения и ликвидации хозяйственных и иных объектов и комплексов, оказывающих воздействие на окружающую среду (см. Приложение 1).

«Инструкция о порядке проведения оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС) в Кыргызской Республике» определяет область применения ОВОС, организацию и процедуру проведения, обязанности и ответственность участников ОВОС, оформление результатов, процедуру общественного участия. ОВОС осуществляется на стадии разработки предлагаемых мероприятий. Если ОВОС не проводится, то могут иметь место неконтролируемые негативные последствия, способные нанести ущерб окружающей среде или здоровью населения.

Согласно Инструкции, процедура ОВОС подразделяется на 5 этапов:

- 1 этап - Уведомление о намерениях (Декларация о намерениях);
- 2 этап - Определение воздействия на окружающую среду;
- 3 этап - Выявление предполагаемых последствий;
- 4 этап - Корректировка проекта;
- 5 этап - Подготовка Заявления о последствиях.

Целью первого этапа является информирование общественности о планируемой деятельности на конкретной территории.

Второй этап включает в себя:

- оценку существующего (фонового) состояния окружающей среды по компонентам (атмосферный воздух, поверхностные и подземные водотоки, земельные ресурсы, растительный и животный мир), в том числе и оценку исторической и культурной ценности территории и ее социально-экономического состояния;
- выявление покомпонентного воздействия от намечаемой деятельности, прогноз величин воздействия;
- оценку допустимости предполагаемого воздействия;
- выбор альтернативных вариантов;
- решения по смягчению воздействия.

Информация и исследования, характеризующие воздействие проекта и его альтернатив на окружающую среду, должны быть максимально полными и достоверными.

Данный этап завершается подготовкой и оформлением Заявления о воздействии на окружающую среду (ЗВОС), которое представляется всем заинтересованным сторонам - органам власти, управления, контроля и общественности.

На третьем этапе предусмотрено выявление экологических, социальных, экономических и других, связанных с ними, последствий реализации намечаемой деятельности на данной территории в определенное время. Выявление последствий осуществляется с помощью общественных слушаний ЗВОС. При этом общественность должна иметь доступ ко всей проектной документации за 2 (два) месяца до проведения общественных слушаний.

Общественные слушания и обсуждение (в зависимости от значимости проекта) организуются и проводятся инициатором проекта совместно с разработчиком ОВОС на республиканском и местном уровнях. Целью общественных слушаний является свободное обсуждение для выявления и фиксации всех вероятных, неблагоприятных экологических последствий реализации проекта, а также поиск взаимоприемлемых решений для всех общественных позиций по поводу предотвращения или уменьшения отрицательных последствий.

Общими критериями определения социальных последствий могут быть здоровье населения и его безопасность, возможное переселение в другие районы, изменение привычных условий жизни, смена традиционных форм занятости, близость расположения к зонам отдыха, заповедникам, археологическим, этническим, историческим памятникам.

Итогом таких слушаний должен быть документ (протокол), на основе которого производится корректировка проекта с проведением дополнительных исследований и изысканий. А также после проведения слушаний общественность может в течение месяца в письменном виде пре-

доставить свои предложения и замечания по документации инициатору деятельности и специально уполномоченному госоргану по охране окружающей среды.

На основе этой информации определяется степень обеспокоенности населения. Данная информация подлежит обязательному включению в материалы ОВОС.

Целью четвертого этапа является прогнозирование изменения состояния окружающей среды, которое произойдет после реализации проекта. Прогноз проводится для тех природных компонентов, воздействие на которые приведет к явным и нежелательным экологическим, социальным, экономическим и другим последствиям, выявленным на стадии подготовки ЗВОС. На этом же этапе разрабатывается мониторинг проекта, в которых воздействие на окружающую среду и меры по его смягчению не ясны. Основной частью данного этапа является анализ экологической опасности проекта, который складывается из анализа технологий, возможных аварий, вероятности стихийных бедствий и их влияния на объект и риска для здоровья населения.

По результатам прогноза - разработка дополнительных смягчающих мер, составление программ дополнительных исследований.

На пятом этапе готовится заключительный документ Заявления об экологических последствиях (ЗЭП), который содержит:

- основные результаты исследований, проведенных в процессе ОВОС и выводы;
- значимые воздействия на окружающую среду и их последствия на здоровье населения и условия его жизнедеятельности;
- обязательства и гарантии инициатора проекта по обеспечению экологической безопасности на весь период деятельности предприятия.

ЗЭП передается инициатором проекта всем заинтересованным сторонам, органам власти, управления и контроля.

ЗЭП рассматривается как отчет разработчика проектных материалов о проделанной работе по ОВОС и представляется инициатором проекта в составе материалов ОВОС.

ГЛАВА 3. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ТРАНСГРАНИЧНОЙ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ /1/

В некоторых случаях намечаемая деятельность имеет настолько большой размах, что она может оказать негативное воздействие на окружающую среду более чем в одной стране. В таком случае уместно проведение трансграничной (международной) ОВОС, процедуры которой прописаны в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспоо Конвенция), подписанной в 1991 году.

Цель Конвенции Эспоо заключается в предотвращении, сокращении и контроле за значимыми негативными экологическими последствиями планирующихся мероприятий. Это может быть достигнуто за счет разработки процедуры ОВОС в национальных законодательствах Сторон, а также в содействии участию стран, в разработке мероприятий за пределами своих территорий, которые могут иметь значительные отрицательные последствия на окружающую среду на их территории. В соответствии с положениями Конвенции Эспоо и с целью предотвращения вероятного ущерба, ОВОС должна проводиться до получения разрешения на проведение запланированных работ. Основными обязательствами Сторон Конвенции Эспоо являются:

- осуществление ОВОС до принятия решения о возможности намечаемой деятельности (17 видов деятельности в сферах промышленности, сельского хозяйства, строительства объектов инфраструктуры и т.д.). Стороны могут расширить сферу распространения ОВОС (см. Приложение 2);
- уведомление Стороны (или Сторон) в случае возможного существенного негативного влияния предлагаемых действий на окружающую среду этой Стороны (Сторон);
- разработка документации ОВОС;
- создание возможностей участия в процедуре ОВОС широкой общественности тех районов, где могут наблюдаться негативные последствия для окружающей среды;
- важным принципом Конвенции является принцип равноправного участия затрагиваемых Сторон и Стороны, изначально планирующей мероприятия;
- обмен информацией о каждой трансграничной ОВОС и проведение консультаций по вероятным трансграничным последствиям;
- использование результатов ОВОС при принятии любого окончательного решения;

- продолжение консультаций в течение всего периода ОВОС и проведение анализа ситуации после реализации проекта;
- послепроектный анализ – это средство мониторинга ситуации после окончания проекта, а также выявления любых значительных негативных последствий в трансграничном плане;
- начало и активизация специальных исследовательских программ по ОВОС.

Процедура эффективного участия общественности в трансграничной ОВОС содержит ряд аспектов, часть которых четко прописана в Конвенции.

Положения Конвенции, связанные с участием общественности

Конвенция определяет следующие важные аспекты участия общественности в трансграничной ОВОС:

- установление национальной процедуры ОВОС, предусматривающей участие общественности в связи с планируемыми видами деятельности, перечисленными в Добавлении I к Конвенции (статья 2.2);
- возможность равноценного участия общественности в процедуре ОВОС для общественности затрагиваемой Стороны и общественности Стороны происхождения (статья 2.6);
- уведомление затрагиваемой Стороны как можно скорее и не позднее чем Сторона происхождения проинформирует общественность собственной страны о планируемой деятельности (статья 3.1); уведомление должно содержать информацию, предусмотренную в статье 3.2 Конвенции;
- совместная ответственность заинтересованных Сторон за участие общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые могут подвергнуться воздействию при трансграничной ОВОС, с обеспечением ей возможности представлять свои замечания или возражения (статья 3.8); эта ответственность возникает тогда, когда компетентный орган затрагиваемой Стороны информирует Сторону происхождения о своем желании принять участие в процедуре трансграничной ОВОС;
- совместная ответственность заинтересованных Сторон за распространение документации по ОВОС и за представление замечаний общественностью затрагиваемой Стороны в районах, которые могут подвергнуться воздействию (статья 4.2);
- требование, в соответствии с которым Стороны обеспечивают, чтобы в окончательном решении по планируемой деятельности должным образом учитывались замечания или возражения в отношении планируемой деятельности общественности затрагиваемой Сторо-

ны в районах, которые могут быть подвержены воздействию. Сюда относятся и замечания по документации по ОВОС (статья 6.1).

Эти положения могут казаться очевидными и простыми. В национальных процедурах ОВОС и в законодательстве это может быть вполне установившейся стандартной практикой. Но в трансграничном контексте они могут быть сформулированы неопределенно или вообще не учтены. Таким образом, в случаях проведения трансграничной ОВОС могут возникать вопросы, к которым Стороны не всегда готовы, при этом речь идет, например, о таких вопросах, как сроки представления ответов, с какими органами консультироваться, к кому обращаться и какие наиболее приемлемые методы для этого использовать, вопросы, касающиеся языка и перевода, правовых систем и т.д.

Установление национальной процедуры ОВОС, предусматривающей участие общественности

Статья 2.2 Конвенции требует от Сторон установить национальную процедуру ОВОС, предусматривающую участие общественности. В Конвенции не уточняются детали такой процедуры с учетом того, что этот вопрос должен решаться национальными властями, однако её положения должны отражать обязательства, возникающие в связи с выполнением Конвенции.

Рекомендуется, чтобы национальные процедуры ОВОС как минимум содержали положения о том, что:

- общественность информируется о любых предложениях, касающихся деятельности с возможным неблагоприятным воздействием на окружающую среду, в тех случаях, когда процедура ОВОС необходима для получения разрешения на данный вид деятельности;
- общественность в районах, которые могут подвергнуться воздействию, имеет право высказывать свои замечания и мнения по поводу планируемой деятельности, когда открыты еще все возможности до принятия окончательного решения по данному виду деятельности;
- предоставляются разумные временные рамки, позволяющие иметь достаточно времени для каждого из различных этапов участия общественности в процедуре ОВОС;
- в окончательном решении по планируемой деятельности должным образом следует учитывать результаты участия общественности в процедуре ОВОС.

Суть консультаций с общественностью заключается в том, что ей действительно предлагают дать рекомендации, и в том, чтобы эти рекомендации реально учитывались. Для проведения консультаций консультирующая сторона должна предоставить достаточно информации консультируемой стороне для того, чтобы она могла предложить полезные

рекомендации. Консультирующая сторона должна предоставлять консультируемой стороне достаточно времени, для того чтобы она могла это сделать, и необходимо иметь достаточно времени для того, чтобы консультирующая сторона могла рассмотреть эти рекомендации. В данном контексте термин «достаточно» не означает «с избытком», а достаточно, по крайней мере, для того, чтобы иметь возможность достигнуть соответствующей цели. В данном контексте консультируемая сторона - это не «Сторона» по смыслу Конвенции, а это понятие может быть распространено на компетентные и природоохранные органы, неправительственные организации (НПО), группы местного населения, физических лиц и т.д.

Обеспечение равноценных возможностей для общественности затрагиваемой Стороны и общественности Стороны происхождения

В соответствии с Конвенцией затрагиваемая Сторона должна выразить заинтересованность в участии в процедуре ОВОС Стороны происхождения после уведомления. В случае проявления такой заинтересованности статья 2.6 Конвенции предусматривает, что Сторона происхождения предоставляет общественности затрагиваемой Стороны возможность принять участие в процессе ОВОС, равноценную возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения.

Конвенция не определяет, что значит «равноценную». В конкретной ситуации это определяется Стороной происхождения. В одном случае порядок участия общественности, предлагаемый общественности затрагиваемой Стороны, может быть идентичным тому, который предлагается общественности Стороны происхождения; в другом же случае могут использоваться другие способы, отражающие другие обстоятельства и другие общественные потребности. В Конвенции не указывается, что способы участия общественности в процедуре ОВОС Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны должны быть одинаковыми, а говорится только о том, что возможности, предоставляемые общественности затрагиваемой Стороны, должны быть равноценными.

Однако следует также принимать во внимание статью 3.8 Конвенции, где предусматривается, что Сторона происхождения вместе с затрагиваемой Стороной обеспечивают, чтобы общественность затрагиваемой Стороны в районах, которые могут быть подвергнуты воздействию, информировалась о планируемой деятельности и чтобы ей предоставлялась возможность представлять в связи с этим свои замечания или возражения. Таким образом, ответственность возлагается на обе заинтересованные Стороны. Власти затрагиваемой Стороны захотят сами убедиться в том, что Сторона происхождения выделила достаточно времени для того, чтобы провести эффективные консультации с общественностью затрагиваемой Стороны.

Финансирование и перевод

Финансовый аспект является одним из важнейших аспектов процедуры участия общественности в трансграничной ОВОС. При этом может потребоваться финансовая поддержка для организации этой процедуры, с тем, чтобы покрыть расходы на:

- перевод документации по ОВОС на язык затрагиваемой Стороны;
- перевод замечаний и рекомендаций общественности затрагиваемой Стороны на язык Стороны происхождения;
- распространение материалов по ОВОС (включая буклеты, брошюры) в пределах затрагиваемой Стороны;
- оплату информации, распространяемой, например, с помощью газет, радио, телевидения, электронной почты или Интернета;
- организацию общественных слушаний и встреч общественности заинтересованных Сторон и т.д.

Для многих стран является вопросом, кто в случае трансграничной ОВОС должен покрывать расходы по участию общественности затрагиваемой Стороны в этой процедуре, если такие расходы возникают. Общепринятый принцип охраны окружающей среды заключается в том, что «загрязнитель платит». Если этот принцип применять к ОВОС в рамках Конвенции, то следует предложить, чтобы ответственность за несение необходимых расходов возлагалась на инициатора деятельности или на компетентный орган Стороны происхождения. Данная концепция широко поддерживается как инициаторами деятельности, так и компетентными органами Стороны происхождения. Однако никаких требований в отношении этого в Конвенции нет. Вместе с тем, инициатор несет обязательство оплачивать стоимость процедуры ОВОС в соответствии с национальным законодательством некоторых стран. Хотя инициаторы деятельности могут согласиться нести расходы по переводу и другие расходы, связанные с участием общественности в трансграничной ОВОС, необходимо исходить из того, что они вряд ли согласятся нести неограниченные, не конкретные и не обусловленные необходимые расходы. Важно помнить о том, что на данном этапе у инициатора нет никаких гарантий того, что предлагаемая деятельность будет одобрена. Инициатор может согласиться нести разумные расходы, чтобы повысить вероятность получения такого одобрения; но при этом он может и не пожелать нести неоправданные расходы.

Один из ключевых вопросов эффективного участия общественности в процедуре трансграничной ОВОС заключается в наличии соответствующей информации о планируемой деятельности, ее вероятном воздействии на окружающую среду и мерах, предлагаемых для смягчения этого воздействия. Хотя и не всегда в этом может быть необходимость, но качественный и своевременный перевод документации по ОВОС на язык затрагиваемой Стороны будет в значительной степени способствовать

всестороннему вовлечению в процедуру ОВОС властей и общественности затрагиваемой Стороны. Трудностей с переводом никогда нельзя исключить полностью, но их можно уменьшить, если инициатор, отвечающий за ОВОС, обеспечит составление документации на ясном и легко понятном языке. Возложение финансовой ответственности и обязанности по переводу документации об ОВОС на Сторону происхождения является примером хорошей практики, но не требованием Конвенции.

Уведомление затрагиваемой Стороны и общественности Стороны происхождения. Определение времени

В соответствии со статьей 3.1 Конвенции Сторона происхождения должна как можно скорее уведомить затрагиваемую Сторону о планируемой деятельности, которая может оказать значительное вредное трансграничное воздействие. Это должно быть ею сделано не позднее, чем об этой планируемой деятельности будет проинформирована ее собственная общественность.

В Конвенции говорится (статья 2.6), что Сторона происхождения обеспечивает, чтобы возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Стороны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Стороны происхождения. С практической точки зрения это означает, следующее:

- заинтересованным Сторонам следует обеспечивать участие общественности в трансграничной ОВОС на ее ранней стадии, когда открыты все возможности и участие общественности может быть эффективным;
- временные пределы для уведомления и для получения ответов от общественности затрагиваемой Стороны могли бы определяться по результатам предварительных консультаций заинтересованных Сторон или фиксироваться в двух- или многосторонних соглашениях между этими Сторонами;
- обычно такие предельные сроки для получения ответов от общественности могут составлять около 30-40 дней для программы ОВОС и около 40-60 дней - для отчетов по ОВОС.

Совместная ответственность заинтересованных Сторон за участие общественности затрагиваемой Стороны в трансграничной ОВОС

В соответствии со статьей 3.8 Конвенции заинтересованные Стороны (Сторона происхождения и затрагиваемая Сторона) обеспечивают, чтобы у общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты:

- имелась информация о планируемой деятельности;

- имелись возможности для представления замечаний или возражений по планируемой деятельности, и несут ответственность за то, чтобы эти замечания или возражения были сообщены компетентному органу Стороны происхождения либо непосредственно, либо, когда это необходимо, через Сторону происхождения.

В руководстве уточняется обязательство Стороны происхождения по информированию затрагиваемой Стороны о планируемой деятельности, однако, если затрагиваемая Сторона отвечает на уведомление утвердительно, то тогда совместное обязательство по обеспечению участия общественности затрагиваемой Стороны в трансграничной ОВОС ложится на все заинтересованные Стороны. Предполагается, что заинтересованные Стороны будут предпринимать практические меры для обеспечения такого участия общественности.

Заинтересованным Сторонам предлагаются следующие рекомендации:

- Сторона происхождения должна нести ответственность за перевод (на язык(и) затрагиваемых Сторон) всей документации, которая распространяется в рамках процедуры трансграничной ОВОС при обеспечении информацией и при приеме замечаний;
- если Сторона происхождения распространяет информацию, то она должна это делать в сотрудничестве с затрагиваемой Стороной или в соответствии с договоренностями с этой Стороной; затрагиваемые Стороны могут принять решение об организации распространения информации через конкретные органы или назначенные организации; заинтересованные Стороны могут распространять информацию среди общественности через средства массовой информации, по электронной почте, с помощью сети Интернет, путем проведения общественных слушаний и другими пригодными способами;
- Сторона происхождения и затрагиваемая Сторона должна принять организационные меры для сбора замечаний общественности и направления их Стороне происхождения; может потребоваться перевод замечаний общественности, с тем, чтобы компетентный орган Стороны происхождения мог их понять;
- если возникает проблема финансирования расходов, то Сторона происхождения, возможно, будет в состоянии покрыть эти расходы из различных источников, например с помощью инициатора деятельности.

Следует настоятельно рекомендовать, чтобы в тех случаях, когда общественность затрагиваемой Стороны направляет свои замечания или возражения компетентному органу Стороны происхождения, она также направляла бы копии этих замечаний или возражений компетентному органу затрагиваемой Стороны. Эта рекомендация формулируется потому, что Сторонами Конвенции являются государства, а ответственными

за выполнение процедуры трансграничной ОВОС являются компетентные органы Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны. Поэтому компетентные органы обеих Сторон - Стороны происхождения и затрагиваемой Стороны - должны иметь всю информацию, касающуюся этой процедуры (включая замечания или возражения общественности затрагиваемой Стороны).

Следует отметить, что Конвенция возлагает на Сторону происхождения ответственность за представление материалов по ОВОС затрагиваемой Стороне. Могут возникнуть такие ситуации, когда Сторона происхождения получает ответ от затрагиваемой Стороны, но не знает, отражено ли в ответе мнение общественности затрагиваемой Стороны. Но Стороне происхождения все равно рекомендуется поддерживать тесный контакт с затрагиваемой Стороной, так как она заинтересована в том, чтобы участие общественности имело место. Это вытекает из статьи 3.8 Конвенции, которая однозначно возлагает ответственность за обеспечение участия общественности на заинтересованные Стороны, т.е. на Сторону происхождения и затрагиваемую Сторону.

Распространение документации по ОВОС и представление замечаний общественности затрагиваемой Стороны

Конвенция устанавливает (статья 4.2), что:

Сторона происхождения предоставляет затрагиваемой Стороне соответствующим образом через совместный орган, если таковой существует, документацию об ОВОС.

Заинтересованные Стороны (Сторона происхождения и затрагиваемая Сторона) обеспечивают:

- распространение документации об ОВОС среди органов и общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые, по всей вероятности, будут подвергнуты воздействию, и
- представление замечаний компетентному органу Стороны происхождения либо непосредственно, либо, когда это необходимо, через Сторону происхождения, в разумные сроки до принятия окончательного решения относительно планируемой деятельности.

Это говорит о том, что:

1. Сторона происхождения должна направить документацию по ОВОС затрагиваемой Стороне и получить замечания.
2. Сторона происхождения обычно должна нести ответственность за перевод документации по ОВОС, замечаний, полученных от затрагиваемой Стороны, а также всей документации, которую заинтересованные Стороны направляют друг другу во время процедуры трансграничной ОВОС.

3. Сторона происхождения и затрагиваемая Сторона должны определить механизмы распространения документации по ОВОС среди органов и общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые, по всей вероятности, будут подвергнуты воздействию, распространить эту документацию, собрать замечания по этой документации и направить их Стороне происхождения или ее компетентному органу.

Для организации эффективного участия общественности в трансграничной ОВОС можно рекомендовать различные методы информирования общественности, распространения документации по ОВОС и приема замечаний общественности.

Методы, используемые для эффективного информирования общественности, распространения документации по ОВОС и приема замечаний общественности:

- разработка веб-сайтов или веб-страниц в сети Интернет для размещения информации об ОВОС с предложениями об участии общественности и используемых для получения замечаний от общественности;
- распространение информации об ОВОС и получение ответов от общественности по электронной почте;
- уведомление по почте заинтересованных Сторон в районах, которые, по всей вероятности, будут подвергнуты воздействию (собственники, общественность, НПО), а также национальных и международных НПО с направлением им просьбы ответить на прилагаемый вопросник;
- организация пунктов связи с общественностью внутри и вокруг территории осуществления планируемой деятельности и зоны ее возможного воздействия;
- организация общественных слушаний и встреч общественности с представителями инициатора деятельности и органов власти и подготовка отчетов об этих встречах;
- издание и распространение буклетов и других материалов с информацией об ОВОС, сопровождаемых просьбой ответить на прилагаемый вопросник;
- размещение объявлений в местных, районных и национальных газетах в том случае, если до этого была высказана просьба о том, чтобы общественность прислала свои отклики;
- информирование по телевидению и радио в том случае, если до этого была высказана просьба о том, чтобы общественность прислала свои отклики;
- установление стендов внутри и вокруг территории осуществления планируемой деятельности и зоны ее возможного воздействия в том случае, если до этого была высказана просьба о том, чтобы общественность прислала свои отклики.

Наиболее эффективным может быть сочетание этих методов, в зависимости от обстоятельств конкретного проекта.

Поскольку Конвенция касается взаимоотношений между Сторонами (т.е. государствами), в ней не излагается практическая информация о процессе участия общественности, необходимая для обеспечения его эффективности. Некоторые Стороны могут иметь национальные законы, содержащие требования к такой информации, которые в некоторых случаях взяты из Орхусской Конвенции или из Директивы ЕС по ОВОС. Следует отметить, что доступ к документам, т.е. возможность изучать документацию по ОВОС и делать записи - должен быть бесплатным. Это обязательство может быть выполнено путем выделения удобного помещения для ознакомления с информацией в разумные часы, где она могла бы храниться в удобной форме. Что касается копий или других фотокопировальных услуг, то соответствующий орган может установить разумные тарифы.

Содержание документации об ОВОС, которую следует предоставлять общественности в соответствии с Конвенцией (Добавление II):

- описание планируемой деятельности и ее цели;
- описание, при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера) планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности;
- описание тех элементов окружающей среды, которые, вероятно, будут существенно затронуты планируемой деятельностью или ее альтернативными вариантами;
- описание возможных видов воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка их масштабов;
- описание предохранительных мер, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду;
- конкретное указание на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде;
- выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации;
- при необходимости, краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов слепопроектного анализа; и
- резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материалов (карт, графиков и т.д.).

Практическая информация для организации эффективного участия общественности:

- наименование и адрес инициатора деятельности;

- наименование и адрес компетентного органа, который будет принимать решение по планируемой деятельности;
- местоположение осуществления планируемой деятельности;
- адрес в Стороне происхождения и затрагиваемой Стороне, где можно ознакомиться с документацией по ОВОС, касающейся планируемой деятельности, и последняя дата, когда это ознакомление еще возможно;
- информация о том, доступны ли копии документации по ОВОС, включая резюме нетехнического характера, и если да, то являются ли они бесплатными;
- при взимании платы - размер платы;
- адрес, по которому должны направляться замечания или возражения по планируемой деятельности и/или документации по ОВОС;
- дата завершения приема таких замечаний.

Окончательное решение и результаты участия общественности

Конвенция устанавливает (статья 6.1), что Стороны обеспечивают, чтобы в окончательном решении по планируемой деятельности были должным образом учтены:

- результаты ОВОС, включая документацию об ОВОС;
- замечания по этой документации, полученные в соответствии с пунктом 8 статьи 3 и пунктом 2 статьи 4;
- итоги консультаций, указанных в статье 5.

Замечания, полученные в соответствии со статьей 3.8, должны включать любые замечания или возражения общественности затрагиваемой Стороны по планируемой деятельности. Замечания, полученные в соответствии со статьей 4.2, должны включать любые замечания общественности затрагиваемой Стороны относительно документации по ОВОС.

Замечания или возражения общественности затрагиваемой Стороны по планируемой деятельности и по документации по ОВОС, являющиеся результатом консультаций, следует учитывать в окончательном решении по планируемой деятельности.

В решении II/1 второго совещания Сторон Конвенции («Двустороннее и многостороннее сотрудничество») содержалась рекомендация, в соответствии с которой, если отдельным (затрагиваемым) лицам затрагиваемой Стороны предоставляется право на обжалование решения, то может потребоваться дополнительная информация об этих возможностях, и ее можно включать.

Рекомендации относительно повышения эффективности участия общественности в трансграничной ОВОС

Существует несколько аспектов участия общественности в трансграничной ОВОС, которые в Конвенции непосредственно не характеризуются, но которые могут повысить эффективность участия общественности в этой процедуре. Прежде всего таких, как: предварительная работа с потенциальными участниками, контакты с потенциально затрагиваемыми Сторонами, двусторонние и многосторонние соглашения, совместные органы, создание пунктов связи с общественностью, проведение общественных экспертиз и т.д.

Проекты, оказывающие трансграничное воздействие, как правило, должны определяться в рамках законодательства по ОВОС Стороны происхождения. Принципы надлежащего управления требуют эффективного рассмотрения заявлений и максимально быстрого принятия решений. Обычно существуют ограничения по времени, в течение которого должно быть принято решение. Как следствие, процедуры трансграничной ОВОС и участия общественности также имеют ограниченный временной масштаб. Чтобы обеспечить максимально полезное использование имеющегося времени и эффективность процедуры трансграничной ОВОС, могут быть полезными следующие предварительные меры или действия:

- установить эффективные взаимосвязи с национальными координационными центрами Конвенции и с пунктами связи для целей уведомления в своих странах для обеспечения ясного понимания того, как им следует взаимодействовать в случае проведения трансграничной ОВОС;
- информировать потенциальных инициаторов проектов с возможными трансграничными воздействиями о необходимости проведения трансграничной ОВОС с участием общественности в соответствии с положениями Конвенции;
- рекомендовать потенциальным инициаторам проектов с возможными трансграничными воздействиями предусматривать в сметах этих проектов достаточные средства для финансирования мер по обеспечению участия общественности в трансграничной ОВОС;
- рекомендовать потенциальным инициаторам деятельности с возможными трансграничными воздействиями находиться в контакте с компетентными органами с самого начала процедуры ОВОС для того, чтобы они могли на ранней стадии узнать, требуют ли эти проекты проведения трансграничной ОВОС с участием общественности затрагиваемой Стороны;
- установить эффективные взаимосвязи с соответствующими органами, участвующими в процедурах трансграничной ОВОС в их собственных странах;

- понять, какие НПО и группы общественности могут быть заинтересованы в участии в трансграничной ОВОС и иметь для этого соответствующие навыки; установить контакты (посредством электронной почты, факсимильной связи, телефона и т.д.) с этими НПО и группами общественности.

Было бы полезно, если бы Стороны Конвенции (компетентные органы, пункты связи для целей уведомления и координационные центры) установили эффективные взаимосвязи со своими партнерами в странах, являющихся потенциально затрагиваемыми Сторонами (соседние страны). Это могло бы помочь в развитии и углублении понимания правовой базы и практики выполнения национальных процедур ОВОС в таких странах. При подготовке будущих трансграничных ОВОС было бы весьма полезно получать информацию о критериях, используемых для определения видов деятельности, в отношении которых должна проводиться ОВОС, о временных масштабах ОВОС, способах организации участия общественности, методах информирования общественности и сбора замечаний и возражений общественности и т.д.

Компетентным органам заинтересованных Сторон было бы полезно создать на существующих веб-сайтах веб-страницу, посвященную трансграничной ОВОС, и проинформировать об этом всех потенциальных участников процедур ОВОС в их странах и странах, являющихся потенциально затрагиваемыми Сторонами. На таких веб-страницах может содержаться информация о планируемой деятельности с вероятными трансграничными воздействиями и о порядке участия общественности в трансграничной ОВОС (график, пункты связи, источники дополнительной информации, общественные слушания и т.д.).

Практичным средством преодоления трудностей, обусловленных различиями в законодательстве и практике ОВОС различных Сторон, могут быть двусторонние или многосторонние соглашения относительно трансграничной ОВОС между потенциально затрагиваемыми Сторонами.

В решении II/1 второго совещания Сторон Конвенции («Двустороннее и многостороннее сотрудничество в рамках Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте») имеется раздел «Информирование и участие общественности», который может позволить лучше понять различные аспекты участия общественности в трансграничной ОВОС.

В регионах, где прямые связи между странами политически осложнены или затруднены, сотрудничество по природоохранным проблемам часто все же возможно. В этих обстоятельствах иногда более эффективным вариантом является использование третьей стороны или совместного органа с целью оказания помощи с уведомлением. Например, трансграничные воздействия часто затрагивают водные объекты, на берегах которых расположено несколько государств. В дополнение к положениям документа «Двустороннее и многостороннее сотрудничество» можно ре-

комендовать включать в двусторонние или многосторонние соглашения такие элементы участия общественности, как:

- ответственность за организацию участия общественности;
- временные масштабы;
- финансовые аспекты участия общественности;
- перевод материалов для общественности;
- методы информирования общественности и получения ее замечаний;
- объем и формат материалов по ОВОС, представляемых общественности;
- методы информирования общественности относительно окончательного решения о планируемой деятельности и т.д.

Сторонам рекомендуется для улучшения управления процедурой трансграничной ОВОС и, в частности, для лучшей организации участия в этой процедуре общественности учреждать, где это целесообразно, совместные органы. Эти совместные органы могут быть полезны и важны в районах, где совместные ОВОС являются обычной практикой. Было бы полезно придать этим совместным органам такой статус, который позволил бы им получать от инициаторов деятельности средства на финансовую поддержку участия общественности в трансграничной ОВОС.

Одной из первоочередных задач Сторон Конвенции является создание эффективно работающих национальных пунктов связи для целей уведомления и координационных центров, на которые возлагаются различные обязанности по реализации Конвенции. Некоторые Стороны Конвенции решили иметь один центр, который служит как пунктом связи для целей уведомления, так и координационным центром по административным вопросам. Это может способствовать полезной экономии времени во время процедуры ОВОС.

Можно рекомендовать, чтобы была создана или выделена специальная структура или был назначен отдельный сотрудник от имени органов власти для координации участия общественности в трансграничной ОВОС. При этом окончательная ответственность с государственных органов не снимается.

Роль общественности

Общественности следует участвовать в трансграничной ОВОС в полной мере, с тем, чтобы как процесс принятия экологически значимых решений по проектам с трансграничными воздействиями, так и окончательные решения по таким проектам были более ясными и обоснованными. Для целей эффективного участия в трансграничной ОВОС общественности следует самоорганизовываться путем:

- налаживания контактов и сотрудничества с соответствующими местными, национальными, иностранными и международными НПО и экспертами, которые могут быть привлечены к участию в трансграничной ОВОС;

- организации национальных и международных общественных сетей и общественных центров по ОВОС и участия в их деятельности;
- участия в образовательных и учебных программах по ОВОС;
- поддержки деятельности по распространению информации о положениях и осуществлении Конвенции, примерах практической деятельности, а также другой соответствующей информации, относящейся к трансграничной ОВОС.

Если общественность какой-либо Стороны считает, что она может быть затронута значительным вредным трансграничным воздействием планируемой деятельности, и если предусмотренное в положениях Конвенции (статья 3.1) уведомление сделано не было, то общественность затрагиваемой Стороны должна иметь возможность обратиться к своему компетентному органу с просьбой начать процесс обсуждения с компетентными органами Стороны происхождения вопроса о том, существует ли вероятность оказания значительного вредного трансграничного воздействия в соответствии с положениями Конвенции (статья 3.7). Если в этой ситуации общественность одной из Сторон посчитает, что она может быть затронута значительным вредным трансграничным воздействием планируемой деятельности, то она может попросить компетентные органы заинтересованных Сторон предусмотреть участие общественности в процедуре трансграничной ОВОС согласно положениям Конвенции и в соответствии с настоящим руководством. В этих случаях заинтересованным Сторонам предлагается привлекать обратившуюся с этой просьбой общественность к процедуре трансграничной ОВОС.

Следует поощрять общественность к участию в трансграничной ОВОС совместно с представителями компетентных органов заинтересованных Сторон и общественностью других стран на основе партнерства, сотрудничества и объективности.

На сегодняшний день из пяти стран Центральноазиатского региона две страны (Казахстан и Кыргызстан) присоединились к Конвенции Эспоо. В Кыргызской Республике существует ряд нормативных правовых актов, регламентирующих обязательность проведения ОВОС:

- Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» (1999);
- Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» (1999);
- Закон Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» (2001);
- Закон Кыргызской Республики «О ратификации Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (2001).

ГЛАВА 4. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Основные понятия и принципы экологической экспертизы

Экологическая экспертиза – определение уровня экологического риска и опасности намечаемых решений, реализация которых прямо или косвенно окажет влияние на состояние окружающей среды и природных ресурсов. Целями экологической экспертизы являются:

- предотвращение воздействия возможных негативных последствий реализации планируемой управленческой, хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения и окружающую среду;
- оценка соответствия планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации, а также в процессе их строительства и реализации требованиям природоохранного законодательства.

Общие положения об экологической экспертизе содержатся в Законе Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» (1999 г.). Более детальные требования к ее содержанию и порядку проведения установлены Законом Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» (1999 г.).

В соответствии с национальным законодательством существует два вида экологической экспертизы – государственная и общественная.

Государственная экологическая экспертиза – обязательна для всех проектов хозяйственной деятельности, а также проектов планов, программ и законопроектов; общественная – проводится по желанию заинтересованной общественности. Государственная экспертиза организуется специально уполномоченным органом правительства в области охраны окружающей среды. Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан, органов местного самоуправления и некоммерческих организаций. Общественная экологическая экспертиза проводится до или параллельно государственной экологической экспертизы по тем же самым объектам.

Под объектами экологической экспертизы подразумеваются все проекты нормативных правовых актов, планов, программ, технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности на территориях Кыргызской Республики и сопредельных государств, реализация которых способна оказать негативное воздействие на окружающую среду (см. Приложение 3).

Объектом экспертизы всегда является документация о намерениях, т.е. уже упоминавшиеся проекты, планы и т.д. При отсутствии документации экспертиза не проводится.

Если объект исследования не проект, а осуществляемая деятельность, то это уже не экспертиза, а общественный контроль. Если идет сбор данных о состоянии окружающей среды (или, например, состоянии социума) – это мониторинг. Необходимо разделять все эти понятия./2/

Экологическая экспертиза основывается на принципах:

- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экспертизы;
- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- комплексной оценки воздействия и последствий экспертируемой деятельности на окружающую среду и учета требований экологической безопасности;
- достоверности информации, представляемой на государственную экологическую экспертизу;
- независимости экспертных органов и экспертов при осуществлении ими своих полномочий в сфере экологической экспертизы;
- гласности;
- учета общественного мнения;
- ответственности заинтересованных сторон за организацию, проведение, качество экологической экспертизы, реализацию ее решений.

Закон накладывает на заказчика (инициатора намечаемой деятельности) обязанность заранее спрогнозировать воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду, обосновать допустимость этого воздействия и предусмотреть необходимые природоохранительные действия. На государственную экологическую экспертизу инициатор намечаемой деятельности обязан предоставить проектную документацию в полном объеме. Со своей стороны, инициатор имеет право на получение информации о ходе проведения экологической экспертизы, инструктивно-методическую информацию о порядке проведения государственной экологической экспертизы, знакомиться с выводами экологической экспертизы, передавать положительные заключения государственной экологической экспертизы в банковские учреждения для открытия финансирования, а также представлять в суд иски о возмещении ущерба, причиненного умышленным нарушением законодательства Кыргызской Республики в области экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза

Государственную экологическую экспертизу проводит специально уполномоченный орган в области охраны окружающей среды, Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству (ГАООСилХ) при Правительстве Кыргызской Республики, отдел госу-

дарственной экологической экспертизы, который обязан обеспечивать соответствие процедуры проведения государственной экологической экспертизы требованиям Закона «Об экологической экспертизе», иных нормативных правовых актов, нормативно-методических документов. ГАООСИЛХ осуществляет координацию эколого-экспертной деятельности с привлечением при необходимости органов местной госадминистрации и местного самоуправления в Кыргызской Республике, взаимодействие в установленном порядке с эколого-экспертными органами других государств.

Проведение государственной экологической экспертизы обязательно для всех проектов хозяйственной деятельности, а также для планов и программ территориального и отраслевого развития, нормативно-технических документов, законодательных актов и др. Таким образом, государственная экологическая экспертиза требуется как на уровне проектов, так и на уровне стратегических документов.

Для проведения экологической экспертизы инициатор деятельности предоставляет материалы ОВОС хозяйственной и иной деятельности, заключения и/или документы согласований соответствующих специально уполномоченных органов государственного контроля и органов местного самоуправления, а также заключение общественной экологической экспертизы, если она проводилась. Именно на стадии проектной документации заказчик должен доказать экологическую безопасность намечаемой деятельности. Государственная экспертиза проводится на соответствие намечаемой деятельности требованиям нормативных актов по вопросам охраны окружающей среды, полноту оценки масштабов воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, допустимость намечаемой деятельности с точки зрения безопасности окружающей среды, достаточность предусмотренных проектом мер по охране окружающей среды.

Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется сложностью объекта экспертизы, но не должен превышать трех месяцев с момента получения необходимых материалов в полном объеме и внесения платы за ее проведение.

Заключение государственной экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы инициатор проекта вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в заключении.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования, кредитования, инвестирования, реализации объекта экспертизы.

При этом необходимо помнить, что положительное заключение государственной экологической экспертизы утрачивает силу при внесении изменений в проектную и иную документацию, при реализации проекта с отклонениями от документации, прошедшей экспертизу.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы имеет юридическую силу в течение срока, определенного органом, проводящим конкретную экспертизу, и утрачивает силу по истечении этого срока.

Общественная экологическая экспертиза

Зачастую, экологические последствия хозяйственной деятельности вызывают социальные конфликты, в которых участвует как минимум три группы интересов: инициатор (заказчик), власть и общественность. Инициатор - руководство предприятия, предприниматель, владелец предприятия. Власть - местные, республиканские органы исполнительной власти; государственные органы по охране окружающей среды. Если первые две группы интересов четко определены, то с понятием «общественность» возникает вопрос. По определению, которое дается в Конвенции ЕЭК ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», «Общественность - это одно или несколько физических или юридических лиц». Таким образом, любой человек или группа лиц, любая организация или их объединение представляет общественность. Для того, чтобы стать «заинтересованной общественностью», достаточно просто заявить о своей заинтересованности. Именно заинтересованной общественностью выдвигаются экологические и социальные требования. Именно с ней приходится налаживать взаимодействие и вступать в диалог властям и деловым кругам. И именно заинтересованная общественность добивается реализации своих прав в принятии экологических и социально значимых решений.^{/2/} Существующий в Кыргызстане институт экологической экспертизы дает возможность гражданам и общественным экологическим объединениям участвовать в принятии экологически значимых решений, что является важным механизмом реализации.

На сегодняшний день общественная экологическая экспертиза – это эффективный инструмент защиты экологических прав граждан и общественного контроля экологически значимых решений, которая позволяет дать оценку качеству подготовки проектной документации и сделать выводы о возможных экологических, социально-экологических и экономических последствиях реализации проекта. Обнаруженный экспертами факт нарушения законодательства всегда будет сильнее, чем сокращения жителей из-за уничтоженного сквера.

Согласно Закону КР «Об экологической экспертизе», общественная экологическая экспертиза проводится независимо от государственной

экологической экспертизы, до или параллельно ей. Инициаторы проведения общественной экологической экспертизы обязаны зарегистрировать проведение экспертизы в органах местного самоуправления. Общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении тех же объектов, что и государственная, за исключением объектов, сведения о которых составляют охраняемую законом тайну. Причем, сведения о состоянии окружающей среды не могут составлять ни государственную, ни коммерческую тайну. Согласно Закону КР «Об охране окружающей среды» граждане Кыргызстана имеют право на доступ к экологической информации. Тем не менее, все обстоит не так просто.

Во-первых, на экологическую экспертизу предоставляется не просто информация, а вполне конкретные документы, содержащие множество «не экологических сведений». Во-вторых, подчас, чтобы оценить масштаб будущих выбросов (сбросов), необходимо использовать информацию, которая никак не является информацией ни о состоянии окружающей среды, ни о ее загрязнении. Это сведения о планируемой мощности оборудования, сырьевой базе, месте складирования, количестве рабочих смен и т. д./2/

«Общественные объединения и граждане, осуществляющие проведение общественной экологической экспертизы в установленном настоящим Законом порядке, имеют право на получение от инициатора проекта в полном объеме проектной документации, подлежащей экологической экспертизе и ознакомление с ней, а также опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации» (Закон КР «Об экологической экспертизе»).

Результатом общественной экологической экспертизы является заключение рекомендательного характера. Тем не менее, при организации общественных кампаний, в работе с прессой, представления в судебных органах и т.д., статус «заключения общественной экспертизы, проведенной в соответствии с законом» может восприниматься как более высокий по сравнению с «мнением независимых специалистов» или «мнением общественности».

Закон предполагает сходство процедур общественной и государственной экологической экспертизы (сроки проведения, пакет документов представляемых на экспертизу, требования к экспертам, их ответственность и т.д.), хотя взаимоотношения сторон в области общественной экологической экспертизы определены менее детально.

Опыт проведения общественных экологических экспертиз показал то, что общественная экспертиза рассматривает более широкий круг вопросов и может являться хорошим дополнением к государственной. В отличие от государственной, общественная экспертиза может затрагивать правовые, экономические (особенно если это касается кредитов под гарантии органов власти), социальные и другие вопросы, не связанные напрямую с охраной окружающей среды и выходящие за пределы ком-

петенции государственной. Например, при экспертизе проекта мусороперерабатывающего завода в городе Бишкек (см. Приложение 4) семь пунктов заключения общественной экспертизы были внесены в заключение государственной экологической экспертизы.

Также заключение общественной экспертизы может быть основанием для опротестования заключения государственной экспертизы, либо привлечения к ответственности виновных за нарушение природоохранного законодательства (см. Приложения 10, 11).

ГЛАВА 5. ПРОЦЕСС ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ /3/

Получение объекта экологической экспертизы

Исходя из практического опыта после того, как общественная экспертиза зарегистрирована, целесообразно направить письмо в орган экологической экспертизы, который проводит государственную экологическую экспертизу по данному объекту. В письме следует сообщить о начале общественной экспертизы, а также попросить о включении в государственную экспертную комиссию наблюдателей от общественной экспертизы. Можно также просить о включении представителей общественной экспертизы в государственную комиссию в качестве экспертов. В этом случае нужно указать, экспертом в какой области является предлагаемый кандидат.

Кроме того, нужно направить письмо инициатору (заказчику) с просьбой о предоставлении документации — объекта экспертизы. Однако следует отметить, что отношения юридических лиц вокруг проекта могут быть достаточно сложными и запутанными. Определить инициатора бывает непросто для человека, непосвященного в детали проекта. Поэтому мы рекомендуем направлять письма в местную администрацию, а также в органы экологической экспертизы, с просьбой указать, кто является инициатором намечаемой деятельности по данному проекту.

В ряде случаев общественные организации испытывают трудности при получении проектной документации для общественной экологической экспертизы, причем, не только по вине бюрократического аппарата. Часто общественные организации запрашивают исходную документацию не в тех источниках. Характерной ошибкой является стремление получить документацию в органах местного самоуправления или в проектных организациях.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе», предоставление исходной документации является ответственностью инициатора. Поэтому обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, в природоохранные органы и в проектные организации обычно оказываются безуспешными. Разработчики проектной документации чаще всего не имеют права предоставить документацию общественности, поскольку, как правило, не являются собственниками этой документации. Органы власти также не всегда располагают нужной документацией. Поэтому официальный запрос нужно направлять инициатору. Естественно, содействие органов власти и природоохранных органов может облегчить процесс получения исходной документации. Получение объекта экспертизы (проектной или другой доку-

ментации) - является одной из самых сложных задач общественной экологической экспертизы. Многое зависит от того, какие именно документы будут выбраны в качестве объекта экспертизы.

В нынешней же правовой ситуации можно дать следующие рекомендации на случай отказа в предоставлении документов со ссылкой на коммерческую тайну: следует просить сообщить, на основании какого нормативного акта информация отнесена к коммерческой тайне, кем принято такое решение и т.п.

Поскольку коммерческую тайну составляет не документ, а содержащиеся в нем определенные сведения, в случае отказа следует просить предоставить те части (разделы, тома) документации, которые не содержат коммерческой тайны. (То же касается и государственной тайны).

Пока нам неизвестны прецеденты, когда отнесение тех или иных сведений к коммерческой тайне оспаривалось в суде. Тем не менее, нам представляется, что заказчик должен быть готов доказать в суде, что информация, которую он отказывается предоставить, имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам.

Поэтому необходимо очень тщательно отнестись к выбору объекта общественной экологической экспертизы. Важно запросить именно те документы, которые наиболее полно отражают возможные воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и одновременно не содержат государственной или коммерческой тайны. Вопрос о том, какие документы запрашивать, во многих случаях может стать ключевым. Единственная рекомендация, которую здесь можно дать при существующем опыте по проведению общественной экологической экспертизы, носит довольно общий характер — следует тщательно составлять запрос, при необходимости используя гибкие формулировки. Отметим, что в любом случае общественная экологическая экспертиза должна идти официальным путем. Заключение общественной экспертизы не может быть основано ни на слухах и общих соображениях, ни на документации, полученной неофициальным путем. Поэтому, если получена только часть запрошенного объекта экспертизы, необходимо извлечь максимум возможного из тех документов, которые удалось получить официально.

Формирование экспертной комиссии

Независимость и объективность

Независимость и объективность экспертов — требования закона, обязательные как для государственной, так и общественной экспертизы. В частности, независимыми следует считать экспертов, не связанных с инициатором деятельности (заказчиком). Заинтересованность эксперта в реализации проекта, как прямая, так и косвенная, может являться осно-

ванием для того, чтобы поставить под сомнение выводы данной экспертизы.

Компетентность

Участникам экспертной комиссии придется работать с достаточно сложной документацией, делать научно обоснованные выводы, принимать в качестве наблюдателей участие в работе государственной экспертной комиссии, вникать в ее ход. Это требует от всех участников комиссии определенного уровня компетентности. Представители населения, не обладающие специальными познаниями, но хорошо знакомые с местными условиями, могут внести значительный вклад в работу комиссии. Однако необходимым качеством любого эксперта является способность к конструктивному диалогу, умение прислушиваться к чужому мнению и делать непредвзятые выводы. Еще одним важным аспектом работы эксперта является его готовность отстаивать свою позицию, вплоть до участия в судебных процессах.

Комплексный подход

Довольно часто экспертная комиссия формируется исходя из того, какими человеческими ресурсами располагает инициатор экспертизы или организация, проводящая экспертизу. При этом состав комиссии может оказаться недостаточным даже для рассмотрения технических аспектов рассматриваемого проекта (см. Приложение 10).

«Нетехнический» подход

В понятии экологической экспертизы, данное Законом, подразумевается не только «определение уровня экологического риска и опасности намечаемых решений» но и «влияние на состояние окружающей среды и природных ресурсов». Допустимость осуществления проекта, при одних и тех же воздействиях зависит, например, от таких факторов:

- есть ли у намечаемой деятельности экономически разумные альтернативы, менее опасные для окружающей среды;
- как воспринимает местное население (и другие группы общественности) возможные экологические последствия, в т.ч. как местное население соотносит эти последствия с возможными экономическими выгодами от осуществления;
- насколько ценные природные комплексы попадают под это воздействие.

Поэтому даже попытки комплексного подхода с привлечением широкого спектра технических специалистов являются «недостаточно комплексными».

Но особенно для крупных и «конфликтных» проектов необходим учет широкого спектра социальных проблем, связанных с экологическими последствиями намечаемой деятельности. В частности, чрезвычайно полезным может оказаться включение в экологическую экспертизу таких проек-

тов не только юристов и экономистов (что делается довольно часто), но и специалистов в области социальной психологии, этнографов, экспертов, знакомых с социально-экономической ситуацией данного региона. Как показывает опыт, неверная оценка социально-экономической ситуации в регионе на стадии планирования может привести к самым неожиданным и нежелательным последствиям, которые могут впоследствии обернуться серьезными проблемами и для самого заказчика. Разумеется, при экспертизе небольших проектов вряд ли удастся реализовать описанный подход в полной мере. Но в любом случае вопрос о «допустимости» не решается автоматически путем получения и предъявления голых цифр. Даже если в составе комиссии оказались только технические специалисты, окончательные выводы не должны делаться с чисто технической точки зрения.

Независимые исследования

Иногда независимые исследования разного рода рассматриваются как составляющие неотъемлемую или даже основную часть общественной экологической экспертизы.

Известны случаи, когда общественная организация организовывала исследования, подтверждающие ценность природного комплекса, находящегося под угрозой. В некоторых случаях проведение дополнительных исследований может быть оправданным для принятия итогового решения о допустимости намечаемой деятельности (см. Приложение 12).

Если для хозяйственного объекта, для которого обязательна процедура ОВОС, не проводились «широкие общественные слушания», уже этого достаточно для того, чтобы направить документацию на доработку. При наличии обоснованного мнения экспертов о том, что подобные объекты могут оказывать негативное воздействие, например на грунтовые воды, отсутствие оценки масштабов и допустимости такого воздействия также является основанием для доработки документации. Исходя из принципа «презумпции потенциальной опасности» заказчик обязан оценить это воздействие и обосновать его приемлемость.

Тем не менее, следует иметь в виду, что заключение общественной экологической экспертизы само по себе носит рекомендательный характер. Для того, чтобы сделать его более убедительным для государственной экспертной комиссии, а также для других заинтересованных лиц, чтобы избежать обвинений в огульном отрицании, может оказаться оправданным провести дополнительные оценки и исследования. Небольшие тестовые исследования могут быть проведены, если существует необходимость убедиться в справедливости данных, приводимых инициатором деятельности.

Задача общественной экспертизы — скорее показать наличие проблемы, чем провести ее детальный анализ. Например, показать, что существует реальная озабоченность населения или что порядок величины

воздействия таков, что можно предполагать серьезные масштабы ущерба, наносимого окружающей среде.

Необходимые исследования могут быть сделаны в дальнейшем, в соответствии с рекомендациями экспертизы, либо заказчиком, либо заинтересованным общественным объединением. Заметим, что, исходя из принципа презумпции потенциальной экологической опасности, проведение таких исследований должно быть возложено на заказчика. Это важно, т.к. точные расчеты (так же как полномасштабные исследования общественного мнения) нередко оказываются процедурами трудоемкими, длительными и дорогостоящими.

Результат общественной экологической экспертизы

Результатом общественной экологической экспертизы является заключение — итоговый документ, отражающий точку зрения экспертной комиссии (или организации, проводящей экспертизу) в отношении объекта экологической экспертизы (проекта строительства хозяйственного объекта, проекта программы, законопроекта и т.д.).

Установленной формы Заключения общественной экспертизы не существует. Мы предлагаем структуру заключения, которая, по нашему мнению, ориентирует комиссию на подготовку качественного документа, удовлетворяющего требованиям самой строгой профессиональной критики. Мы полагаем, что заключение общественной экологической экспертизы должно отражать следующие аспекты:

Правовые и процедурные вопросы:

- Оценку качества проектной документации (в части оценки воздействия на окружающую среду) и процесса ОВОС;
- Оценку допустимости реализации проекта.

В целом, для того чтобы точка зрения общественной экспертной комиссии была учтена в процессе принятия решений по проекту, следует излагать ее как можно более ясно, избегая выражений и доводов эмоционального характера.

Правовые и процедурные аспекты

Раздел «Правовые и процедурные аспекты» очень важен. Следует помнить, что даже судебные дела часто выигрываются (или проигрываются) по процедурным вопросам. Поэтому к вопросам соблюдения процедур в процессе подготовки проекта следует относиться особенно внимательно. Раздел должен включать проверку соответствия процесса подготовки проекта установленным процедурам. Как правило, плохо проработанные проекты содержат серьезные нарушения процедуры согласований. Поэтому следует тщательно проверить корректность этой стороны подготовки проекта. Нередко нарушенной оказывается процедура отвода земельного участка под строительство. При экспертизе проекта строи-

тельства объекта хозяйственной или иной деятельности, члены комиссии должны хорошо разбираться в вопросах, связанных с землеотводом (по крайней мере, следует получить консультацию соответствующего специалиста). В других случаях нарушенными оказываются Водное законодательство, Земельный или Лесной кодексы. В заключении общественной экологической экспертизы упоминается перечень статей законодательных и других нормативных актов, нарушенных при подготовке проекта.

При обсуждении правовых и процедурных аспектов целесообразно иметь в виду широкий спектр нормативных документов — от законов до ведомственных инструкций. Ведомственные инструкции становятся обязательными к исполнению для всех лиц, вне зависимости от ведомственной подчиненности, при условии их регистрации в Министерстве юстиции. Следует помнить, что часть проектов требует от заказчика обязательного проведения процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), в том числе — процедуры согласования проекта с общественностью. Часто именно этот аспект остается вне сферы внимания заказчика.

Качество документации по экологическому обоснованию проекта

Ряд нормативных документов требует обязательного экологического обоснования намечаемой деятельности при подготовке проекта. В Кыргызской Республике понятие качества обосновывающей документации практически не используется при проведении экологической экспертизы. Тем не менее, уровень подготовки материалов по экологическому обоснованию намечаемой деятельности — важный показатель качества проекта в целом. Низкокачественная, небрежно подготовленная документация по экологическому обоснованию намечаемой деятельности, как правило, свидетельствует о недостаточной проработанности проекта в целом и, конечно, его экологических аспектов. Во многих странах качество процесса оценки воздействия на окружающую среду, а также качество итогового документа этого процесса, рассматривается как один из важнейших факторов, от которых зависит возможность осуществления проекта. Итоговый документ низкого качества может служить источником серьезных проблем для инициатора деятельности. Для оценки качества итогового документа в ряде стран используют формальные критерии, которые помогают экспертам, участвующим в оценке экологической приемлемости проекта, оценить качество подготовленной документации на окружающую среду.

В этой части заключения не пытайтесь оспорить (или принять) конкретные цифры, характеризующие величины выбросов и сбросов будущего предприятия. Обратите внимание, например, на то, что разработчики ограничились оценкой предполагаемых выбросов проекта. Большинство разработчиков не идет дальше этого шага. Между тем, оценка воздействия на окружающую среду — понятие, не сводящееся к прогнозу выбросов. Оценка экологических последствий только начинается с факта

установления количественных величин выбросов (сбросов). Проектировщику необходимо дать обоснованный прогноз изменения состояния экосистемы при реализации намечаемой деятельности, а также чтобы в экологическом обосновании намечаемой деятельности было представлено достаточно материалов для оценки прогнозируемого воздействия на окружающую среду. Если же проектная документация не содержит обоснованных прогнозов об изменении состояния окружающей среды, документы могут быть возвращены на доработку как не соответствующие требованиям нормативного акта. В этом случае вопрос о допустимости реализации проекта мог бы вообще не рассматриваться. Тем не менее, поскольку мнение общественной экспертной комиссии не является решающим, мы рекомендуем в любом случае оценить принципиальную допустимость реализации проекта.

Оценка допустимости реализации проекта

Эта часть заключения должна отражать точку зрения экспертной комиссии относительно экологической опасности проекта и допустимости его реализации. Именно этому аспекту экологической экспертизы обычно уделяется наибольшее внимание общественных организаций, поэтому здесь мы приведем лишь несколько соображений общего характера.

Оценивая допустимость реализации проекта, сосредоточьте внимание на наиболее важных, с вашей точки зрения, недостатках проекта. Углубление в малозначимые детали затрудняет восприятие ваших аргументов и дает возможность вашим оппонентам развернуть дискуссию по мелким поводам, уходя от ответа на главные вопросы.

Множественно проверяйте ваши собственные аргументы и выводы. Любая, даже мелкая ошибка дает возможность поставить под сомнение компетентность вашей экспертизы.

Выводы и рекомендации

Заключение государственной экологической экспертизы должно содержать выводы о допустимости (или недопустимости) реализации проекта. С нашей точки зрения, такой вывод должен быть сделан и в заключении общественной экспертизы.

Заключение общественной экспертизы приобретает юридическую силу (т.е. вывод о возможности или невозможности реализации объекта экспертизы становится обязательным) в случае его утверждения в специально уполномоченных государственных органах в области экологической экспертизы.

Тем не менее, императивный характер Заключения экологической экспертизы не должен создавать тупиковых ситуаций. Поэтому заключение общественной экспертизы должно содержать, кроме раздела «Выводы», также и раздел «Рекомендации». Наша позиция в этом вопросе связана с особенностями статуса заключения общественной экологической экспертизы. В соответствии с действующим законодательством, заклю-

чение общественной экологической экспертизы носит рекомендательный характер и направляется органам, принимающим решение о реализации объекта экспертизы, органам государственной экологической экспертизы, органам местного самоуправления, заказчику, другим заинтересованным лицам и организациям, а также могут публиковаться в средствах массовой информации.

Отметим, что к органам, принимающим решение о реализации, кроме названных выше, относятся любые органы, лицензии или разрешения которых необходимы для реализации объекта. Это может быть Правительство, Госгортехнадзор, Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам, Главархитектура, если речь идет о плане застройки, Государственный регистр, если проект связан с землеотводом и т.п. Всем им следует направить заключение общественной экспертизы. Разумеется, заключение экспертизы следует направить и инвестору, финансирующему проект, который не всегда совпадает с проектной документацией заказчика.

Мы полагаем, что более эффективно при подготовке заключения общественной экологической экспертизы не ограничиваться выводом разрешительно-запретительного характера, а попытаться очертить наиболее слабые места проекта и наметить разумные альтернативы, в самом общем виде указав возможные пути конструктивного решения ситуации. Такая позиция общественности скорее может принести реальные плоды и будет способствовать повышению авторитета общественных организаций, участвовавших в данной экспертизе. Так, если основным выводом экспертизы является категорическая недопустимость реализации намечаемой деятельности, следует обсудить вопрос о том, есть ли вообще необходимость осуществления подобного проекта. Если такая необходимость есть, следует, по крайней мере, указать на необходимость детального анализа альтернатив проектному решению. Если же вы считаете проект принципиально допустимым, то целесообразно сформулировать основные замечания (если таковые имеются) и, при необходимости, наметить пути доработки проекта.

Кроме того, следует обратить внимание на одно из возможных направлений доработки проекта. Во многих случаях полезным будет сформулировать и включить в заключение предложения по условиям природопользования в ходе осуществления проекта и дальнейшей эксплуатации хозяйственного объекта. Это могут быть компенсационные мероприятия (например, зеленые насаждения), возможность общественного контроля за воздействием объекта на окружающую среду, регулярное проведение экологического аудита. Формально (поскольку экспертиза является экспертизой проектной документации) следует ставить вопрос о внесении соответствующих дополнений в том «Охрана природы» проектной документации, о включении условий в необходимые лицензии или разрешения. Конечно, такие мероприятия далеко не всегда способны компен-

сировать применение технологий, опасных для окружающей среды или заменить сооружение дополнительных очистных сооружений. Тем не менее, они могут оказаться весьма полезными, а шансы добиться принятия таких дополнений, не связанных с внесением в проект изменений инженерно-технического характера, могут оказаться выше.

При подготовке заключения также следует помнить, что за нарушения законодательства КР в области экологической экспертизы эксперты могут привлекаться к уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности. (Закон КР «Об экологической экспертизе», статья 23).

ГЛАВА 6. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА

Образовавшиеся после распада Советского Союза независимые государства, в том числе Кыргызская Республика, присоединились к документам, подписанным на Конференции ООН по окружающей среде и развитию на Всемирном Саммите по устойчивому развитию, подтвердив тем самым единство курса на развитие экономики с минимизацией вредного воздействия на окружающую среду и актуальность для вышеперечисленных задач. Но необходимо отметить, хотя природоохранное законодательство Кыргызстана не противоречит принципам Стратегической экологической оценки (СЭО), протокол по СЭО пока еще не был подписан.

Несмотря на постоянно меняющееся природоохранное законодательство в стране, в настоящее время характер функционирования экономики в КР имеет недостатки, которые вызывают основные препятствия на пути к их устойчивому развитию с точки зрения экологии:

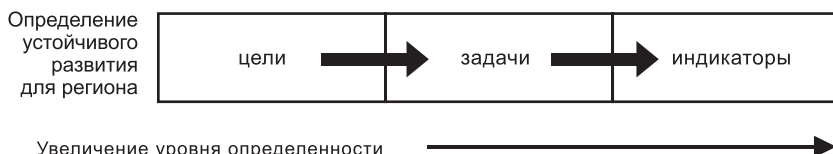
- слабая освоенность возобновляемых источников энергии;
- применение экологически вредных способов ведения сельского хозяйства;
- использование неадекватных методов управления хозяйством при медленном освоении новых корпоративных, сетевых и других технологий управления;
- слабый учет стратегических экологических рисков при разработке национальных стратегий и программ;
- недостаточная экологическая осведомленность лиц, принимающих решения, и основной массы населения;
- дефицит информации о состоянии окружающей среды, природных ресурсов, здоровья населения, благосостояния и их взаимозависимостях.

Анализ поставленных на Всемирном саммите по устойчивому развитию задач глобального развития на XXI век позволяет определить, что все они так или иначе связаны с изменением существующей системы разработки стратегий развития стран и управления их реализацией.

Стратегическая экологическая оценка может стать тем инструментом, который поможет вывести разработку стратегических документов на качественно новый уровень. Стратегическая экологическая оценка — это международно-признанный инструмент для совместного анализа и учета природоохранных проблем, применяемый на этапе инициирования, в ходе осуществления предлагаемых программ, планов и политических инициатив. При помощи СЭО, которая применяется на всех этапах и уровнях принятия решений, можно предсказать экологические и даже социальные последствия реализации программных документов.

Предметом СЭО, согласно традиционному представлению, являются политики, планы и программы. Четкого, устоявшегося определения каждого из этих понятий в контексте СЭО не существует. Под «политиками, планами и программами», так называемыми стратегическими документами, в целом понимается вся совокупность инициатив, выходящих за рамки проектов. Как правило, между ними предполагаются иерархические отношения — более общие решения, принятые на уровне политики, могут служить основой для частных, более детальных решений в рамках плана или программы. Например, политика может быть определена как документ, устанавливающий общие цели и принципы, задающий рамки для дальнейшей деятельности по достижению поставленных целей. План подразумевает постановку системы взаимосвязанных задач с определенными сроками их выполнения, направленных на реализацию политики, а программа охватывает несколько конкретных проектов, объединенных географической, отраслевой или какой-либо другой общностью. В качестве низшего уровня этой «пирамиды», на котором принимаются наиболее частные и детальные решения, рассматривается уровень конкретных проектов. Важными понятиями в стратегическом планировании также являются «цель», «задачи» и «индикаторы» (соотношение между целями, задачами и индикаторами представлено на рис. 1).

Рисунок 1. Цели, задачи и индикаторы устойчивого развития.



На высшем уровне иерархии планирование социально-экономического развития находятся национальные стратегии, такие, например, как Национальная стратегия сокращения бедности до 2005 года, Стратегия развития страны до 2010 года и т.д. Стратегии конкретизируются в виде региональных и секторальных (ведомственных) политик, учитываются при составлении планов.

Планы развития не всегда являются документом директивного характера, а имеют «мягкий» характер. Политические установки часто входят в планы как их первая часть. В них формулируются те приоритеты, которым в дальнейшем оказывается поддержка местными органами власти. Планы представляют собой, как правило, не единичный документ, а набор взаимоувязанных документов. В зависимости от местных условий, в эти планы могут входить несколько документов одного или разных типов.

Структурные планы: разрабатываются для регионов и крупных городов. Эти планы определяют ключевые политики и создают основу для местного планирования.

Местные планы устанавливают приоритеты развития на местном уровне. Они включают все разнообразие деятельности на конкретной территории, в том числе предложения по отдельным объектам. В эту группу входят планы землепользования, планы развития транспорта и т.д.

Планы обращения с отходами и разработки минеральных ресурсов разрабатываются национальными советами, местными органами власти и руководством охраняемых территорий.

СЭО вносит вклад в обеспечение устойчивого развития, решение или предотвращение возникновения глобальных или региональных экологических проблем путем включения экологических (а не только экономических) соображений в формулировки целей развития. В этом отношении оценка решений стратегического характера является более адекватной, нежели оценка проектного уровня, которая ориентирована на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении деятельности, направленной, в большинстве случаев, на достижение экономических целей.

Стратегическая экологическая оценка призвана способствовать достижению следующих основных целей:

- преодоление ограничений и недостатков ЭО проектного уровня, создание адекватного контекста для нее;
- учет воздействий, адекватное рассмотрение которых на уровне отдельного проекта затруднительно или невозможно;
- содействие устойчивому развитию.

Ответственной за оценку предполагаемых экологических аспектов стратегических документов (СД) является организация - инициатор их разработки или пересмотра.

Процесс оценки должен начинаться как можно раньше на этапе инициирования или в крайнем случае на начальном этапе разработки проекта СД.

Масштабы оценки должны соответствовать масштабам потенциального воздействия на окружающую среду.

Должны быть четко определены цели и задачи оценки.

Должны быть рассмотрены альтернативы и воздействие на окружающую среду в случае реализации каждой из них.

Социально-экономические и другие факторы должны быть включены в рассмотрение в той мере, в какой это необходимо в каждом конкретном случае.

Оценка значимости и допустимости воздействия должна быть основана на целях экологической политики, а также принятых стандартах.

Должна существовать возможность для участия общественности на той стадии разработки проекта СД, когда еще есть возможность внести изменения.

Информация об оценке, ее результатах и принятом решении должна быть открыта (за исключением случаев, в которых конфиденциальность соответствующей информации установлена официально).

Стратегическая и проектная оценки там, где это возможно, должны быть организованы в соответствии с «ярусным» подходом. Подобно тому, как решения стратегического уровня определяют контекст, в котором принимаются проектные решения, задают для них рамки и условия, «ярусный» подход предполагает использование и уточнение выводов стратегической экологической оценки на более низких уровнях планирования. При этом возможно, например, документирование неопределенностей при стратегической оценке плана или программы и их устранение при последующей экологической оценке проектов, разрабатываемых в рамках этого плана или программы.

Мониторинг и оценка результатов реализации СД, в т.ч. наблюдение за инициативами, которые разрабатываются в развитие и исполнение данных СД.

Необходимы механизмы, обеспечивающие независимую оценку процесса СЭО, его соответствия установленным требованиям, а также его эффективности.

В общем случае предметом СЭО могут быть:

- стратегические программы развития;
- законы и другие нормативные акты, в том числе международные соглашения;
- планы развития отдельных отраслей;
- целевые программы, направленные на решение какой-либо проблемы в рамках нескольких регионов или отраслей, такие, например, как программа энергосбережения;
- территориальные планы и схемы развития;
- схемы землепользования.

Точнее, речь здесь идет о проектах этих стратегических документов, поскольку СЭО рассчитана не просто на оценку в узком смысле, но и на учет ее результатов при подготовке и принятии окончательного решения. В целом процедура и методы СЭО зависят от природы той стратегической инициативы, которая подлежит оценке.

Если отвлекаться от терминологии, а рассматривать лишь суть процесса – проведение стратегической экологической оценки различных вариантов планов и программ, проектов некоей деятельности до принятия решения о начале их реализации, можно сказать, что как фактически, так

и в соответствии с нормативными актами в нашей стране СЭО в какой-то форме существовала ранее и существует в настоящее время.

Экологическая экспертиза в контексте Стратегической экологической оценки в КР

Система стратегической экологической оценки в КР основана на экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду.

Под внешним сходством процессов СЭО и ЭЭ скрываются многие значительные отличия.

В целом процедура и методы СЭО зависят от природы той стратегической инициативы, которая подлежит оценке. Наиболее детально могут быть предсказаны воздействия планов и программ, определяющих параметры будущих конкретных проектов. Протокол ЕЭК ООН по «Стратегической экологической оценке» требует проведения СЭО именно такого типа программ. Это могут быть, например, градостроительные планы или иные планы территориального развития, отраслевые программы и т.д. Сложнее проводить СЭО стратегических решений, для которых невозможно предсказать количество и тип индивидуальных проектов, могущих осуществиться как их результат (финансово-экономические и подобные им решения, нормативные акты, международные соглашения, политики или стратегии национального уровня). Тем не менее, проведение СЭО необходимо и для таких инициатив.

ЭЭ обычно реагирует на предложение о развитии (то есть следует за тем, как предложение уже легло на стол) и осуществляется по проектным документам. СЭО - предваряет предложение о разработке и информирует разработчиков о возможных экологических последствиях проекта до того, как предложение о разработке сделано.

Например: Широкую известность получила СЭО проекта Североамериканского соглашения о свободной торговле (NAFTA), проведенная в Канаде. Основные цели оценки были сформулированы как обеспечение учета экологических факторов при подготовке соглашения и прогноз и документирование возможных экологических последствий соглашения. Межведомственная группа, созданная специально для этой цели, работала в тесной связи с канадской делегацией на переговорах, с различными организациями (в том числе неправительственными), заинтересованными в результатах процесса или располагавшими необходимой экологической информацией. Важным «побочным» результатом СЭО явилось подписание сторонами NAFTA специального соглашения по сотрудничеству в области охраны окружающей среды и создание Североамериканской комиссии по сотрудничеству в этой области.

Трудности перенесения принципов стратегической экологической оценки проектов на стратегический уровень носят процедурный и методологический характер. Рассмотрим сначала процедурные трудности. Процесс разработки и утверждения стратегических решений в большинстве случаев отличается от процесса разработки и утверждения конкретных проектов. В то время, как процедуры подготовки проектов так или иначе регламентированы, многие стратегические решения разрабатываются и утверждаются без следования строго определенным правилам. Результатом являются трудности с внедрением систематической процедуры СЭО в такой «неформальный» процесс подготовки и принятия решений. Сама возможность такого внедрения зависит от того, насколько упорядоченной и формализуемой является процедура подготовки и принятия решения.

Серьезную трудность нередко представляет обеспечение участия в СЭО общественности и других заинтересованных сторон. Это связано с тем, что стратегические решения обычно затрагивают значительное количество сторон и в то же время их подготовка часто ведется конфиденциально, внутри той или иной структуры. Кроме того, внедрение процедур стратегической экологической оценки часто затруднено политически, так как лица, принимающие стратегические решения, не всегда с энтузиазмом воспринимают перспективу независимой оценки.

Методологические трудности связаны с тем, что предсказать экологические последствия стратегических действий и сравнить различные варианты их реализации бывает нелегко или просто невозможно. На стратегическом уровне невозможно точно определить масштабы и характер деятельности, которая последует за принятием подготавливаемого решения. В силу ее большого объема невозможно собрать информацию о состоянии затрагиваемой окружающей среды. Даже если такая информация и собрана, то чрезвычайно трудно предсказать изменения в окружающей среде, которые будут вызваны намечаемой деятельностью. Особую сложность представляет выявление взаимосвязей между компонентами окружающей среды в масштабах, адекватных стратегической оценке.

Тем не менее, методологические трудности не закрывают возможности для осуществления эффективной СЭО. При проведении большинства СЭО неизбежно присутствует существенный фактор неопределенности. Эта неопределенность, однако, не является непреодолимым препятствием для эффективной оценки. Как правило, информации, получаемой в ходе СЭО, оказывается достаточно для того, чтобы сделать выбор между принципиальными альтернативами и определить необходимые меры по уменьшению рисков и предотвращению воздействия.

Отличия СЭО от экологической экспертизы проектного уровня вытекают не только из различной степени подробности используемой ими информации, но и из их различного предназначения. СЭО рассматривает

не только «возможные воздействия на окружающую среду», но и такие аспекты, как:

- соответствие целей стратегии, плана или программы национальным и региональным экологическим целям;
- обоснованность и достижимость экологических задач (если таковые выдвигаются) стратегии, плана и программы;
- влияние стратегии, плана или программы на способность различных структур осуществлять деятельность по охране окружающей среды.

Но если для сравнения рассмотреть составную часть экологической экспертизы - общественную экспертизу, то очень часто заключения общественной экологической экспертизы (ОЭЭ) не ограничиваются только оценкой воздействия на окружающую среду. Заключения ОЭЭ часто включают оценку факторов касающихся влияния планируемого проекта на социально-экономическое развитие соответствующей территории и влияние проекта на способность различных групп общества осуществлять планируемую деятельность и возможность использования результатов проекта. В данном случае инструменты и глубина изучения материалов имеют еще большую схожесть. Заключение ОЭЭ носит рекомендательный характер и в основном имеет силу только при формировании общественного мнения. Хотя опыт показывает, что результаты ОЭЭ, являясь только рекомендациями, часто влияют на принятие значимых экологических решений на местном и национальном уровнях (см. Приложение 6, 7, 9, 10, 12).

Анализ экологических аспектов стратегий, планов и программ является важным аспектом СЭО. В силу большего внимания к экологическим факторам, СЭО может являться именно инструментом планирования (а не инструментом регулирования), способствующим достижению целей устойчивого развития. В свою очередь ЭЭ является инструментом регулирования.

Таким образом, СЭО представляет собой весьма широкую область деятельности, для которой в настоящее время довольно трудно определить четкие границы. Процедурные и методологические трудности приводят к тому, что внедрение СЭО отстает от внедрения ЭЭ примерно на 15-20 лет. Тем не менее, некоторые страны и международные организации уже вводят СЭО сначала на добровольной, а потом на все более формальной и обязательной основе.

ГЛАВА 7. ВВЕДЕНИЕ В СИСТЕМУ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Обеспечение безопасной для жизни и здоровья окружающей среды, охрана природы, рациональное использование природных ресурсов является главной целью экологического законодательства. Система экологического законодательства продолжает развиваться и совершенствоваться, однако, каким бы совершенным не было законодательство, оно не сможет достичь своей цели без обеспечения его надлежащего исполнения. Большинство экспертов указывают на то, что в Кыргызской Республике достаточно прогрессивное законодательство, однако одной из основных проблем является именно соблюдение и применение этого законодательства. К сожалению, несоблюдение или нарушения экологического законодательства в последнее время носит массовый и часто систематический характер.

Существует ряд факторов, которые влияют на состояние и характер реализации экологического законодательства. К таким факторам относят организационные, политические, идеологические гарантии. Большое значение имеет и уровень экологического правосознания служебных лиц и правовой культуры населения в этой сфере.^{4/} Среди гарантий реализации экологического законодательства ведущее место занимает экологический контроль.

Экологический контроль является одним из наиболее эффективных инструментов обеспечения надлежащего соблюдения нормативно-правовых требований в сфере охраны окружающей среды. Без экологического контроля фактически невозможно оценить эффективность экологического законодательства.

Объектами экологического контроля являются:

- состояние природной среды;
- выполнение обязательных норм по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности;
- соблюдение экологического законодательства.

По сути, экологический контроль является одной из функций управления охраной окружающей среды, обеспечением рационального природопользования и экологической безопасности.

В истории развития экологического контроля существовали разные этапы и подходы. Так, в 1960-70 годах в науке и практике доминировала позиция абсолютизации административных методов, позже, во времена «перестройки», на смену концепции административных методов приоритетными стали экономические методы, что нашло своё отображение в некоторых законодательных актах. На практике в некоторых странах соответствующая смена приоритетов на определённом этапе привела к

«уходу в тень» административных методов, их недооценке и попыткам заменить их методами экономического регулирования. Демократизация в сфере охраны окружающей среды проявилась в попытках связать понятие свободы предпринимательства с саморегулированием, самодисциплиной и самоконтролем.^{4/} Однако в силу различных причин полная замена административных методов экономическими не всегда являлась эффективной. Это было связано и с долгой историей применения административных методов в большинстве сфер, а также с часто возникающим объективным конфликтом между природой экологического интереса и чисто экономическими интересами.

Поиск баланса между сохранением окружающей среды и развитием экономики требует и поиска баланса между административными и экономическими методами управления и контроля в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Различные факторы, такие как политическая система, экономическое развитие, уровень демократизации общества влияют на понимание, формирование практики, развитие системы, видов и методов контроля за соблюдением экологических требований. Несмотря на это, понятие и практика экологического контроля на современном этапе значительно расширились, и, на наш взгляд, экологический контроль следует толковать шире, чем просто функцию государственных органов.

Экологический контроль на современном этапе требует совершенствования системы государственного контроля, эффективного совмещения административных и экономических методов, а также усиления роли общественности и инструментов самоконтроля и саморегулирования.

«Традиционная сущность систем контроля – проверка выполнения нормативных и правовых требований – со временем расширилась. В настоящее время контроль играет важную роль в определении потенциальных экологических проблем (даже тех, которые находятся вне рамок правовых требований) и обеспечении информации о возможных путях совершенствования природоохранной деятельности предприятий, не подменяя, однако, обязанностей природопользователей в этой сфере.

Это расширенное понимание существенного содержания систем контроля тесно связано с разнообразием решений, применяемых для достижения целей экологической политики. Эти решения могут включать:

1. Прямое регулирование путем установления правовых требований (в том числе общих обязательных правил прямого действия) или путем выдачи лицензий (разрешений) с последующим инспектированием и реагированием на нарушения;
2. Косвенное регулирование, обеспечивающее должное поведение различными от инспектирования и правоприменения средствами, таки-

ми как, например, использование экономических стимулов, образование, консультации и пр.;

3. Саморегулирование, заключающееся в том, что объект регулирования сам корректирует своё поведение, понимая необходимость такой корректировки.

В течение длительного времени прямое регулирование было главным мотивом проведения контроля и, соответственно, существования экологических инспекций. В последнее время все большее значение приобретает косвенное регулирование и саморегулирование (что, в частности, привело к изменениям в функциях органов контроля)» /5/.

Виды экологического контроля

В зависимости от субъектов, осуществляющих контроль и сферы его действия выделяют такие виды экологического контроля: государственный, ведомственный, производственный, общественный.

Государственный экологический контроль осуществляется в процессе реализации государством своей экологической функции и является prerogative соответствующих государственных органов. Государственный контроль направлен на проверку и обеспечение соблюдения экологического законодательства. Государственные органы в предусмотренных законодательством случаях могут применять меры государственного принуждения.

Ведомственный экологический контроль осуществляется министерствами и ведомствами в пределах своей отрасли. В отличие от государственного контроля ведомственный контроль осуществляется государственными органами только относительно субъектов находящихся в непосредственном подчинении и, как правило, в пределах одной отрасли. Соответственно такой контроль отличается более узким кругом задач и объектов, которые, как правило, определяются в положениях соответствующих министерств или ведомств. Следует отметить, что в последнее время сфера ведомственного контроля существенно сузилась или вообще была разрушена. Это связывают с преобразованиями в системе управления промышленностью и сокращением числа хозяйственных (отраслевых) министерств, а также с приватизацией предприятий различных отраслей промышленности. В большинстве случаев существенно изменились связи между предприятиями и министерствами и ведомствами, а также отпала надобность в осуществлении ведомственного контроля министерствами за охраной окружающей среды на предприятиях.

Производственный экологический контроль осуществляется предприятиями и другими субъектами предпринимательства в сфере их производственно-хозяйственной деятельности. Основной задачей производственного контроля является проверка выполнения предприятием мероприятий по охране окружающей среды и её компонентов, по раци-

ональному использованию природных ресурсов и недопущению ухудшения состояния окружающей среды. Задачи, объекты, методы и содержание такого контроля зависят от специфики предприятий, сферы их деятельности и воздействия на окружающую среду и её отдельные компоненты, а также на здоровье людей.

Исходя из международной практики «производственный экологический контроль» можно определить как систему организационных и технических мер, принимаемых и финансируемых субъектами контроля, для наблюдения за нормируемыми параметрами негативных воздействий и обеспечения соответствия требованиям природоохранных разрешений или обязательным нормам общего действия, в том числе:

- мониторинг: (i) производственных процессов; (ii) выделяемых в окружающую среду веществ и других воздействий, нормируемых в разрешениях или законодательными требованиями прямого действия; (iii) при необходимости, отдельных параметров состояния окружающей среды в зоне воздействия регулируемого производства, сфера охвата которого позволяет уравновесить экологическую эффективность с расходами на мониторинг;
- учет данных, получаемых в ходе мониторинга, непредвиденных обстоятельств, случаев несоблюдения требований, корректирующих мер и жалоб общественности;
- представление отчетности правомочным органам – в установленных случаях, с указанной регулярностью и в должным образом обобщенной форме;
- другие внутренние административные меры, такие как определение природоохранных обязанностей руководства и персонала, подготовка кадров по основным природоохранным вопросам, проведение внутренних проверок и принятие внутренних мер по устранению нарушений /6/.

Общественный экологический контроль осуществляется общественностью с целью охраны окружающей среды и здоровья, рационального использования природных ресурсов, соблюдения природоохранного законодательства, защиты общественных экологических интересов путём предупреждения, установления или предотвращения правонарушений. Объекты и методы такого контроля определяются непосредственно гражданами, органами местного самоуправления или неправительственными организациями, осуществляющими общественный контроль.

Говоря о различиях и соотношениях государственного и общественного экологического контроля, следует отметить, что в отличие от государственного контроля в общественном контроле отсутствует такой элемент как применение мер государственного принуждения к правонарушителям, виновным в несоблюдении предписаний экологического законодательства. Общественность может только предупредить правонарушение

или наступление негативных последствий той или иной деятельности, либо собрать и обобщить соответствующую информацию и передать её государственным органам для принятия предупредительных или карательных мер, а также требовать применения соответствующих мер.

Понятие общественного экологического контроля в нормативной правовой базе КР неоднозначно. Например, в некоторых нормативных правовых актах традиционное определение общественного экологического контроля ограничивается только деятельностью специально уполномоченных общественных инспекторов, либо имеет некоторые другие ограничения по субъектам, которые могут осуществлять такой контроль (например, только зарегистрированные общественные объединения согласно их уставов).

На наш взгляд, на современном этапе общественный экологический контроль следует рассматривать в более широком смысле, как гарантию реализации прав граждан на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, участие в управлении и принятии экологически значимых решений в соответствии с принципами конвенции ЕЭК ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». К инструментам общественного экологического контроля можно отнести референдумы, курултаи, сходы граждан, жалобы и обращения граждан, контроль, который осуществляется общественными инспекторами, общественную экологическую экспертизу и участие в государственной экологической экспертизе, участие общественности в совместных проверках с государственными органами, участие общественности на стадии выдачи экологических разрешений и другие формы участия общественности в принятии экологически значимых решений. Добиться соблюдения экологических норм или прекращения правонарушения общественность может также путём обращения в судебные инстанции.

ГЛАВА 8. КЛЮЧЕВЫЕ ЧЕРТЫ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ /7/

Современные подходы и тенденции

В последние годы в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) наблюдается определенный экономический рост. Подобная, безусловно положительная тенденция, тем не менее не замедлила сказаться на росте правонарушений в области охраны окружающей среды. В результате перед государственными органами контроля в сфере охраны окружающей среды встала задача предотвращения и контроля загрязнения и противодействия ухудшению состояния окружающей среды в условиях экономического оживления и роста производства.

Важно отметить, что переходный период обострил уже существующие проблемы в сфере природоохранного правоприменения. К таким проблемам можно, в частности, отнести: разнообразие субъектов регулирования, лоббирование привилегий, отсутствие должного понимания со стороны политиков необходимости правоприменения, низкую результативность природоохранной деятельности на предприятиях, нарушение законодательства, ограниченные полномочия и недостаточные финансово-кадровые ресурсы контрольных органов. Реформирование системы государственного управления и экономической реструктуризации происходит крайне медленно, что способствует несоблюдению природоохранных требований. Кроме того, законодательная база чрезмерно усложнена, принцип верховенства закона фактически не действует, а общественность не верит в беспристрастность государственного регулирования. Подобная ситуация оказывается дополнительным фактором, отрицательно сказывающимся на эффективности правоприменения.

Что нужно, чтобы справиться с новыми проблемами, а также решить значительную часть проблем, унаследованных из прошлого? Этот вопрос стоит перед всеми участниками деятельности по правоприменению, однако прежде всего на него должны ответить органы государственного контроля. Им потребуются четко сформулировать долгосрочные, среднесрочные и текущие цели, разработать стратегию их достижения. Необходимо выявить ключевые характеристики эффективной системы правоприменения, провести институциональные реформы и развивать сотрудничество и обмен информацией между всеми участниками деятельности по соблюдению законодательства.

Зачем нужна система контроля и в чем успех правоприменения?

Система контроля нужна, прежде всего, для того, чтобы добиваться улучшения состояния окружающей среды, снижения промышленных выбросов, повышения качества среды обитания. Однако важно понимать, что правоприменение не является ценностью само по себе. Его следует рассматривать как инструмент для достижения соблюдения законодательных требований. При этом успех правоприменения в области охраны окружающей среды заключается не в количестве возбужденных дел, а в достижении конкретного природоохранного результата. Важно отметить, что эффективность работы органов государственного контроля должна подтверждаться не числом наложенных санкций, а положительными изменениями в состоянии окружающей среды. Если органы государственного контроля добиваются соблюдения законодательства, но улучшения состояния окружающей среды не происходит, это означает, что в пересмотре нуждаются сами законодательные акты.

Как добиться сдерживания правонарушений?

За нарушением следует наказание. Это основной принцип, необходимый для эффективного сдерживания правонарушений. Этого можно добиваться несколькими способами: четким, своевременным и неукоснительным реагированием на нарушения, даже на те, которые не являются значительными; широкое информирование общественности о нарушениях в сфере охраны окружающей среды, добываясь тем самым общественного порицания нарушителей; созданием стимулов для соблюдения законодательства и поощрений для тех, кто выполняет все необходимые требования.

Последовательность и прозрачность санкций

Не менее важными в деятельности по обеспечению контроля правонарушений являются и три других принципа, а именно: последовательность, прозрачность и соразмерность. Их суть заключается в следующем. Последовательность означает использование одинаковых методов работы в аналогичных обстоятельствах в отношении всех нарушителей. Прозрачность означает разъяснение заинтересованным сторонам, чего от них требуют органы государственного контроля, а также чего от них можно ожидать, то есть какие санкции могут применяться в каких обстоятельствах. Это очень важный принцип, который способствует поддержанию уверенности общественности в том, что органы государственного контроля в состоянии выполнять свои функции в системе государственного регулирования. И, наконец, принцип соразмерности, который означает, что суровость правоприменительных мер должна быть пропорциональна угрозе, которой подвергается окружающая среда, и серьезности

нарушения. Кроме того, для обеспечения справедливости следует предусмотреть механизмы обжалования решений, принимаемых как в административном, так и в судебном порядке.

Юридическая применимость и реалистичность задач требований охраны окружающей среды

Крайне важно, чтобы налагаемые контролирующими органами санкции были бы соразмерны любым экономическим выгодам, которые можно извлечь в результате несоблюдения законодательства. При этом следует отметить, что можно обеспечить соблюдение только тех требований, которые являются реалистичными как с технической, так и с экономической точки зрения. Реалистичность требований - необходимое условие, чтобы с ними согласились субъекты регулирования, а также для того, чтобы затраты на их выполнение оставались в разумных пределах.

Ответственность контролирующих органов

Добросовестность и ответственность контролирующих органов - одно из главных условий достижения эффективности контроля правоприменений. Воровство, мошенничество, взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями должны быть не совместимы с деятельностью сотрудников контролирующих органов. Ответственность, готовность объяснять и обосновывать принятые решения - важный инструмент для достижения успеха правоприменительных мер.

Статус органов природоохранного контроля

Необходимо, чтобы органы государственного контроля обладали институциональной автономией, что даст им возможность принимать независимые и объективные решения, свободные от политического и иного давления.

При этом важно, чтобы функции установления нормативных требований и обеспечения их выполнения были бы организационно разделены. Точно также функции регулирования должны быть отделены от прямой государственной поддержки экономической деятельности или участия в ней. Для предотвращения конфликтов функции лицензирования и правоприменения не должны осуществляться одними и теми же должностными лицами. Однако важно гарантировать постоянный и своевременный обмен информацией между подразделениями и лицами, выполняющими эти две функции.

Кроме того, важно, чтобы органы государственного контроля были бы наделены адекватными полномочиями, которые позволяли бы им входить на территорию предприятий с измерительным оборудованием

и в сопровождении экспертов и представителей общественности, получать от предприятий необходимую информацию, брать пробы и образцы товаров, налагать административные и денежные штрафы, отзываться лицензии, подавать иски в суд.

Отметим также необходимость создания механизмов надзора, как официальных, так и неофициальных, то есть применяемых представителями общественности. Такие механизмы позволят предотвратить злоупотребления правоприменительными полномочиями.

Сотрудничество и распределение обязанностей между органами государственного контроля

Крайне важно, чтобы в органах государственного контроля существовала вертикаль организационной структуры. Каждая иерархия должна отвечать за принятие определенных решений. Для обеспечения действенной децентрализации полномочия должны распределяться пропорционально ответственности. Важно иметь в виду, что, например, для территориальных подразделений регулирование деятельности крупных предприятий на местном уровне может оказаться слишком сложной задачей. Поэтому национальные органы должны оставить за собой инспектирование крупнейших предприятий или хотя бы участвовать в их инспектировании, проводимом территориальными органами.

Характер и степень институциональной зависимости территориальных органов контроля не должны препятствовать их способности осуществлять контроль за соблюдением законодательства и реагировать на нарушения. В любом случае должны быть четко определены их отношения с местными органами власти, которые необходимо информировать и привлекать к процессу принятия решений.

Участие общественности в работе по выявлению законодательных правонарушений

Общественность должна иметь доступ к информации о деятельности органов государственного контроля и результатах их работы с предприятиями. Это не должна быть пассивная форма взаимодействия, когда органы государственного контроля только отвечают на запросы общественности. Они должны выпускать пресс-релизы, приглашать представителей общественности принимать непосредственное участие в работе по выявлению законодательных правонарушений. Представители общественности вместе с органами государственного контроля должны участвовать в выездах на предприятия с целью отбора проб продукции, анализа выбросов и проведения других контролируемых функций. Общественность должна относиться к органам государственного контроля как к структуре, сдерживающей правонарушения. Поэтому до сведения

общественности должны быть донесены имена нарушителей закона, а также тех, кто выполняет требования соответствующих законодательных актов.

Кроме того, общественность должна иметь право предоставлять органам государственного контроля информацию и требовать ее рассмотрения. Это может быть сделано в рамках так называемой системы общественного контроля при активном участии НПО и других общественных структур. В целом органы государственного контроля должны учитывать положения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

Создание информационных центров, горячих линий, выпуск информационных брошюр

Органы государственного контроля должны всячески помогать субъектам регулирования в соблюдении природоохранного законодательства. Для этого они должны создавать информационные центры, проводить консультации на местах, организовывать «горячие линии поддержки» для предприятий, публиковать руководства по наиболее передовым методам работы, публиковать информацию в отраслевых периодических изданиях. Программы содействия соблюдению законодательства должны поощрять проведение внутреннего аудита, введение экологического учета и корпоративной отчетности, внедрение систем экологического менеджмента на предприятиях.

Внутреннее регулирование и отчетность предприятий как помощь в осуществлении государственного экологического контроля

Внутренний мониторинг и отчетность - это те способы, которые могут заставить предприятия следить за результатами своей деятельности, вести их учет и предоставлять информацию на рассмотрение государственным органам. Внутренний мониторинг помогает своевременно реагировать на нештатные ситуации, стимулирует руководство предприятий к повышению эффективности природоохранной деятельности. Он также помогает получить данные для проведения государственного экологического контроля.

Требования о проведении внутреннего мониторинга должны быть подкреплены нормативными актами. При этом предприятия будут с большей готовностью заниматься внутренним мониторингом, если в случае незамедлительного предоставления информации о нарушениях и ликвидации самих нарушений и их последствий на них не будут накладываться штрафные санкции.

Стратегия деятельности государственных органов контроля

Основной подход, которым должны руководствоваться органы государственного контроля, - это результативность деятельности. Основными элементами процесса регулирования являются определение политических целей, разработка законодательства, подготовка рабочих программ, оценка воздействия на окружающую среду, выдача разрешений, помощь в соблюдении требований, проведение инспекций, реагирование на нарушения, отчетность и оценка результатов. Ключевым моментом для эффективного соблюдения законодательства является обратная связь между инспектированием и выдачей разрешений, а также между мониторингом состояния окружающей среды и инспекционной деятельностью.

Органы государственного контроля должны тщательно планировать и систематизировать свою деятельность. Такой стратегический подход должен помочь эффективно комбинировать все доступные им инструменты и соотносить их с общим экономическим, социальным и культурным контекстом. Стратегия правоприменения должна определить целевые группы, желаемый уровень соблюдения законодательства, природоохранные задачи, интенсивность инспекционной деятельности, использование инструментов правоприменения и коммуникационную стратегию.

Для достижения поставленных целей важно выработать приоритеты. Возможными критериями для выработки приоритетов являются степень опасности источника загрязнений для здоровья людей и состояния окружающей среды и адекватность инструментов правоприменения для решения той или иной задачи.

Органы государственного контроля должны как минимум разрабатывать годовые планы работы, содержащие описание частоты, времени, материальных ресурсов, кадров и бюджета, требуемых для проведения проверок соответствующих объектов. Планы должны также содержать описание деятельности по стимулированию и пропаганде соблюдения природоохранного законодательства.

В целом в инспекционной работе должен постепенно вводиться комплексный подход, который включает инспекцию всех компонент окружающей среды. Он позволяет добиться лучших природоохранных результатов, по сравнению с инспекциями, сосредоточенными на отдельных средах, обеспечить большую эффективность использования ресурсов контролирующих органов, повысить внимание руководства предприятий к проблемам окружающей среды, расширить охват инспекционной и правоприменительной деятельности органов государственного контроля.

Органы государственного контроля должны иметь доступ ко всему диапазону мер воздействия. Такие меры, в частности, включают:

- неформальные средства реагирования, как, например, телефонные звонки и письма с предупреждениями;

- официальные письма-предупреждения с рекомендациями;
- приостановка или отмена действия разрешений;
- денежные взыскания;
- наложение ареста на собственность, закрытие предприятия;
- уголовное преследование, тюремное заключение.

Крайне важно разработать показатели эффективности деятельности по контролю соблюдения природоохранного законодательства. Необходимо разработать показатели как для самой деятельности по контролю, так и для ее результатов, а также оценить их динамику и взаимосвязь. Органы государственного контроля должны определить процедуры использования количественных и качественных показателей и регулярно обмениваться информацией и осуществлять обратную связь с менеджерами предприятий, политическими руководителями и органами законодательной власти.

Для того, чтобы работа органов государственного контроля была по-настоящему профессиональной и эффективной, принимаемые решения должны основываться на надежных научных, экономических и юридических знаниях. Поэтому крайне важно, чтобы в состав органов государственного контроля входили квалифицированные специалисты, имеющие опыт работы в проведении анализов, отборе проб, способные принимать обоснованные решения.

Кроме того, органы государственного контроля должны располагать эффективной системой сбора, хранения и использования информации для принятия решений. При этом информационные системы органов контроля должны быть связаны с аналогичными системами других органов власти.

Для осуществления правоприменительной деятельности необходима соответствующая материальная база. Желательно, например, чтобы в структуру органов контроля входила собственная сертифицированная лаборатория, способная проводить анализ основных параметров, которые используются для мониторинга соблюдения требований. Это особенно важно для обоснования позиции государственных контрольных органов в спорных вопросах.

Органы государственного контроля должны четко планировать свои финансовые ресурсы, готовить бюджетные предложения, основанные на принципе экономической эффективности контрольных мероприятий и учитывающие показатели эффективности правоприменительной деятельности. Отметим, что в том случае, если орган государственного контроля наделен полномочиями по сбору и расходованию денежных штрафов, то к этому вопросу надо подходить с особой осторожностью, чтобы не допустить перекосов в приоритетах контрольных органов и их взаимоотношениях с субъектами контроля.

Органы государственного контроля должны участвовать в разработке международных природоохранных требований и их гармонизации с национальными правовыми нормами. По крайней мере, органы контроля должны иметь возможность высказывать свое мнение по поводу задач, поставленных международными природоохранными соглашениями, и получать необходимые ресурсы для решения этих задач. Кроме того, они должны следовать рекомендациям международных организаций, работа которых направлена на содействие соблюдению требований таких соглашений.

В заключении отметим, что представленные здесь наиболее важные характеристики эффективной системы правоприменения в сфере охраны окружающей среды основываются на материалах, подготовленных Специальной рабочей группой по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы/Организацией экономического сотрудничества и развития. Отметим, однако, что каждая страна должна индивидуально подходить к внедрению рассмотренных выше принципов работы органов контроля за исполнением природоохранного законодательства, учитывая условия внутреннего характера, наличие предпосылок на национальном уровне и международную поддержку.

К числу условий внутреннего характера можно отнести, в частности, осознание текущей ситуации, целей и стратегии реформирования органов государственного контроля. Сосредоточение процессов реформирования на тех направлениях, которые являются наиболее сильными в деятельности контрольных органов, и где сосредоточены достаточные ресурсы и имеется опыт работы; понимание тенденций экономического развития, новых технологий, вновь возникающих экологических проблем.

К предпосылкам на национальном уровне относится прежде всего наличие политической воли. Наличие сильного органа государственного контроля станет государственным приоритетом только, если существует общенациональное стремление к охране окружающей среды. Речь идет о взаимосвязи между экономическим ростом и улучшением состояния окружающей среды, об их взаимном усилении с помощью проведения последовательных реформ.

ГЛАВА 9. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Институт общественного контроля за соблюдением природоохранного законодательства в Кыргызской Республике, к сожалению, до сих пор находится в зачаточном состоянии. Существующий положительный опыт защиты общественных экологических интересов носит больше фрагментарный, нежели системный характер. Часто понятие общественный контроль подменяется другим, более понятным для государственных чиновников понятием - внештатного инспектора. Это связано в первую очередь с тем, что, несмотря на упоминание в различных нормативных правовых актах термина «Общественный контроль», данная категория никак не прописана и механизмы общественного контроля как такового отсутствуют.

Между тем понятие общественного контроля гораздо более объемно и многогранно. Прежде всего, хотелось бы отметить, что корни общественного контроля лежат в конституционном принципе народовластия, когда народ является единственным источником власти и «участвует в управлении государством непосредственно, либо через своих представителей». В соответствии с конституционными принципами каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В соответствии с Орхусской конвенцией, в данном анализе под общественностью также понимается одно или несколько физических и юридических лиц.

Осуществляя принципы народовластия и в области охраны окружающей среды в интересах нынешнего и будущих поколений, общественный контроль также рассматривается нами достаточно широко - от обеспечения прозрачности и выявления коррупционных механизмов в процессе принятия решений до непосредственного участия общественности в обеспечении экологической безопасности и конституционного права на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Очень часто общественный контроль рассматривается как альтернатива государственному и общественное участие в принятии значимых решений в области охраны окружающей среды порой рассматривается как оппозиционное по отношению к государственному развитию. Позволим себе не согласиться с такой формулировкой вопроса. Общественный контроль нами рассматривается как законодательно закрепленное право участия в управлении государством, защищать природу, способствовать исполнению законов и борьбе с коррупцией. Основной целью публичной власти любой страны является налаживание четкой работы системы обеспечения существования граждан в благоприятной для жизни и здоровья окружающей среде. В настоящее время эта система неэф-

фективна, потому что нет рычагов для решения возникающих проблем. Государственный аппарат отстает от стремительного развития общества и не может в полной мере обеспечить потребности гражданского общества и регулировать правоотношения между государством и обществом, а также общественные отношения. Тем не менее, общественный контроль должен дополнять государственный, а не противопоставляться ему.

Первоначально общественный контроль в области охраны окружающей среды реализовался посредством внештатных инспекторов по охране природы.

История вступления общественных активистов в должность инспекторов по охране природы началась еще в советские времена, в те годы роль общественности в качестве независимой контролирующей структуры была весьма сомнительна. Дружинники действовали под прикрытием легальных природозащитных организаций: Всесоюзного общества охраны природы, добровольных обществ охотников, рыболовов, а также других официальных организаций и, прежде всего, комсомола. За последние десятилетия ситуация кардинально изменилась и сегодня общественное экологическое движение имеет значительную социальную и политическую силу для формирования позитивных сдвигов в направлении усиления роли общественности в сфере сохранения окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов.

На общественной арене с успехом действуют десятки природоохранных организаций, на базе которых осуществляются мероприятия по ведению большинства видов экологического контроля.

Ключевым моментом в работе общественников является поиск точек соприкосновения с государственными природоохранными структурами. Именно диалог со специально уполномоченными природоохранными ведомствами позволяет наиболее широко и с наиболее полным спектром возможностей выполнять свои природоохранные функции НПО.

Говоря же о некоторой независимости общественных активистов по охране природы, не следует забывать о том, что эта свобода является весьма условной, так как любая деятельность в нашей стране, в том числе и природоохранная, не должна противоречить законам, а любая контролирующая деятельность – следовать в строгом порядке существующим нормативным документам.

Общественный экологический контроль, как и государственный, может быть предупредительным и текущим. Как правило, основная часть деятельности общественных организаций сосредоточена на текущем экологическом контроле. Формы предупредительного контроля требуют более профессионального подхода к организации деятельности, но они же и имеют более значимые для процесса охраны окружающей среды результаты.

Предупредительный контроль может проявляться в участии граждан, некоммерческих организаций в проведении общественных обсуждений в ходе осуществления ОВОС, сходах граждан, курултаях, референдумах по экологическим вопросам, проведении общественной экологической экспертизы, а также посредством рекомендации своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы, проведении стратегической экологической оценки принимаемых решений.

Текущий экологический контроль граждане и общественные объединения также могут осуществлять в различных формах. Например, предъявляя требования органам государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующим субъектам о предоставлении информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, сообщая государственным контролирующим органам об известных им экологических правонарушениях, требуя соблюдения природоохранного законодательства и привлечения к ответственности виновных в нарушении законодательства КР.

Право и практика общественного экологического контроля

Необходимость участия общественности прямо либо косвенно заложенная практически во всех международных соглашениях в области охраны окружающей среды, усиливается и такими на первый взгляд не экологическими международными документами, как Соглашения по прозрачности государственных закупок, конвенции по борьбе с коррупцией. Международные соглашения Кыргызской Республики являются частью национального законодательства и вкупе с национальным законодательством дают достаточно широкие полномочия в области общественного контроля за соблюдением природоохранного законодательства. Чтобы правовая система работала в полной мере, необходимо создавать прецеденты. Чем чаще мы будем обращаться к букве закона - тем лучше этот закон будет работать. Но при этом очень важно, чтобы в социуме знали о том, что, выплачивая налоги, граждане могут потребовать защиты своих прав и исполнительная система выполнит свои функции. В данном случае очень важная роль отводится информированию населения о работе правоохранительных органов через СМИ, общественные слушания, различного рода информационные кампании и акции.

Важнейшим международным законодательным документом, значительно расширяющим права граждан, является Конвенция ЕЭК ООН по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды (Орхусская Конвенция). В соответствии со статьей 9.3 Орхусской Конвенции можно выделить экологические права граждан и экологических НПО, соблюдение которых призван обеспечивать общественный экологический контроль:

- Право на благоприятную окружающую среду
- Право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды
- Право собственности на природные ресурсы
- Право пользования природными ресурсами
- Право на полное возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу в результате нарушения экологического законодательства
- Право требовать возмещение ущерба, причиненного окружающей среде в результате нарушения экологического законодательства
- Право на объединение в организации, партии, движения, ассоциации по охране среды, присоединяться к существующим организациям такого рода
- Право обращаться непосредственно или через организации, партии, движения, ассоциации в органы охраны среды, административные или судебные органы с требованием о прекращении деятельности, наносящей вред природной среде
- Право на обращение в государственные органы с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны среды, вредного воздействия на среду, и получать своевременные и обоснованные ответы
- Право на экологическое образование и воспитание

Исходя из вышеперечисленного, можно выделить примерные функции инспектора общественного экологического контроля: /8/

- посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, проверять документы на право осуществления пользования различными видами природных ресурсов и соблюдение норм законодательства по природопользованию и охране природы, знакомиться с иными необходимыми для осуществления экологического контроля материалами;
- контролировать соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- контролировать работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;
- контролировать соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

- составлять соответствующие документы, оформлять материалы, акты о нарушениях действующего законодательства, зафиксированные как в письменной, так и иной форме (фото- и киносъемка, звуко- и видеозапись и иные носители информации), и направлять их органам (должностным лицам), уполномоченным решать вопрос об ответственности за правонарушения;
- направлять обращения юридическим и физическим лицам с требованием об устранении нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, выявленных при осуществлении общественного экологического контроля, вносить представления о минимизации наносимого окружающей природной среде вреда, предупреждения ухудшения экологической обстановки и другим вопросам;
- в предусмотренных действующим законодательством случаях доставлять нарушителей законодательства в правоохранительные и иные органы для выяснения личностей и оформления соответствующей документации.

ГЛАВА 10. СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ В СТРАНАХ ВЕКЦА /9/

Низкий экологический правопорядок – одна из серьезнейших проблем, которую необходимо решать странам с переходной экономикой. И это вполне закономерно, ведь несколько десятилетий для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) было характерно повсеместное несоблюдение природоохранных требований. Сегодня эти государства находятся на таком этапе, когда интеграция в глобальную экономику, наследие загрязнения прошлых периодов, давление со стороны общественности и международное сотрудничество могут изменить структуру стимулов и, таким образом, поддержать распространение принципа господства права и улучшение природоохранной результативности.

Эффективность систем контроля зависит от широкого спектра мер по соблюдению требований, а также исправления и прекращения противоправной деятельности. Эту работу должны выполнять органы государственного контроля в сотрудничестве с заинтересованными сторонами.

Именно поэтому «Руководящие принципы реформирования контрольно-надзорных природоохранных органов в странах с переходной экономикой», представленные на Киевской конференции министров окружающей среды Европы в 2003 году, имели большой резонанс. Министры одобрили этот документ и предложили контрольно-надзорным природоохранным органам стран ВЕКЦА выполнять «Руководящие принципы», а стран-доноров призвали всячески содействовать им в этой работе.

Белградская конференция министров оценила ход модернизации систем экологического контроля на основе рекомендаций «Руководящих принципов». Обзор хода реализации «Руководящих принципов» показал, что в основном страны ВЕКЦА повысили статус контрольно-надзорных органов, уточнили их обязанности, улучшили систему повышения квалификации и обновили материально-техническую базу. Хотя процесс неодинаков в разных странах региона, было возможно выявить следующие общие черты развития:

- Системы экологического регулирования приближаются к международным ориентирам
- Краткосрочные цели институционального развития достигнуты, однако долгосрочные задачи не решены
- Правоприменение по-прежнему страдает от несбалансированных стратегий, политического давления и непрозрачности
- Аналитическая база для разработки более действенных стратегий и улучшения результатов работы весьма ограничена

- Содействие соблюдению требований стало более регулярным, но, по-прежнему, ограничено
- Вероятность обнаружения и несоблюдения требований остается низкой
- Административные, судебные и социальные санкции не являются достаточным фактором сдерживания правонарушений
- В результате, системы экологического контроля производят умеренный эффект
- Хотя реформа продвигается медленно, ее результаты служат основой для дальнейшей модернизации
- Для прогресса в соблюдении принципа господства права в природоохранной деятельности требуется изменить структуру стимулов

Тем не менее, ограниченные полномочия и потенциал, как правило, не позволяют территориальным подразделениям контрольно-надзорных органов эффективно выполнять возложенные на них задачи. В Кыргызстане на качество регулирования на территориальном уровне негативно сказывается недостаточное институциональное разделение функций выдачи разрешений и инспекционной деятельности. В некоторых случаях центральный аппарат Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР определяет приоритеты и предоставляет методологическую поддержку территориальным подразделениям и местным органам власти. Однако отношения по вертикали часто носят конфликтный характер, что обусловлено системами оценки деятельности, в которых делается чрезмерный упор на наказание, а не на институциональное развитие территориальных подразделений. Эффективность работы инспекторов подчас рассматривается через призму количества собранных штрафов и платежей, а не на улучшение состояния окружающей среды и улучшение экологического менеджмента на предприятиях.

Отметим, что в Кыргызской Республике признается необходимость взаимодействия с НПО для стимулирования соблюдения требований, однако конкретные меры принимаются весьма редко.

Чаще всего взаимодействие ограничивается предоставлением доступа к информации по запросу НПО. К числу других форм взаимодействия относятся семинары и иногда совместные комиссии и проверки.

Штрафы – центральный элемент деятельности контрольно-надзорных органов

Несмотря на постепенное смещение акцента на экологические результаты, обеспечение сбора платежей за загрязнение и штрафов остается центральным элементом деятельности и создает искаженные стимулы для инспекторов. Среди мер реагирования на несоблюдение требований преобладают штрафы. Аналитические инструменты оценки

незаконных финансовых выгод от несоблюдения требований и финансовой приемлемости штрафов отсутствуют. Собираемость штрафов за последние несколько лет повысилась.

По мнению участников опроса, отсутствие обоснованной и прозрачной правоприменительной политики, протекционизм со стороны высокопоставленных должностных лиц, давление, оказываемое со стороны отраслевых министерств, и непрозрачный процесс принятия решений часто подрывают принцип господства закона, доверие общественности и добросовестность персонала.

Достаточный потенциал в сфере сбора, анализа и раскрытия информации о контрольно-надзорной деятельности и её результатах весьма важен не только для стратегического и оперативного планирования внутри инспекций, но и для обеспечения прозрачности, подотчетности и добросовестности этих органов.

Как оценить результаты работы контрольно-надзорных органов?

Важно отметить, что положительные результаты работы контрольно-надзорных органов ассоциируются только с большим числом проверок, расследованных нарушений и денежных санкций. Недостаточная стандартизация терминологии и процедур делает возможным неверное толкование нормативных правовых актов.

Субъекты контроля в большой степени демонстрируют плохое знание природоохранных требований. Для решения этих проблем Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР, международные организации и экологические НПО проделали определенную работу по улучшению доступа к законам и отдельным регламентам, например, с помощью своих веб-сайтов. Изредка проводятся специальные мероприятия по информированию субъектов контроля об изменениях в законодательстве и разъяснению новых нормативных требований. Однако комплексные программы стимулирования соблюдения требований отсутствуют, а проведение мероприятий по стимулированию соблюдения требований самими контрольно-надзорными органами часто рассматривается как деятельность, выходящая за рамки их полномочий.

Несмотря на институциональные улучшения внутри контрольно-надзорных органов, вероятность обнаружения фактов несоблюдения нормативно-правовых требований остается низкой. Часто это обусловлено сохраняющимися юридическими ограничениями, которые установлены для предотвращения коррупции, согласно которым плановые проверки субъектов предпринимательства не должны проводиться чаще раза в год, а обо всех посещениях объектов следует сообщать заблаговременно.

Тяжелое экономическое положение населения на местах, непоследовательная нормативная правовая база, слабые экономические стимулы и несовершенные стратегии контроля толкают представителей мало-

го и среднего бизнеса и частных лиц на извлечение сиюминутной прибыли, игнорируя природоохранные требования: по итогам почти каждого посещения объекта обнаруживается одно или несколько нарушений.

Что нужно сделать в первую очередь?

В целом система обеспечения экологического правопорядка в настоящее время носит более систематический характер. Вместе с тем, по-прежнему необходимо внести серьезные изменения в нормативную основу и стратегии экологического контроля. Первым шагом будет принятие, в конечном итоге, требований закона и разрешений, которые будут не только обширными, но и справедливыми, целесообразными и четкими. Кроме того, будет важно отказаться от упора в работе на получение доходов и переориентировать цели и стратегии контрольно-надзорных органов на повышение уровня соблюдения требований и достижение экологических результатов.

К числу других первоочередных действий относятся следующие: (1) определение структуры регулируемого сообщества и точного уровня соблюдения требований; (2) анализ системы стимулов к улучшению субъектами малого и среднего бизнеса природоохранной деятельности; (3) совершенствование стратегического планирования и оценки деятельности внутри экологических инспекций; (4) поощрение третьих сторон (профессиональных ассоциаций, финансовых учреждений и общественных ассоциаций) к тому, чтобы они осуществляли косвенное правоприменение; и (5) внедрение прозрачной политики правоприменения, на основе поэтапного ужесточения санкций и возможности участия общественности.

Кроме того, необходимо дальнейшее укрепление институциональной базы, в том числе развитие более эффективных процедур и технических рекомендаций, широкая подготовка персонала и совершенствование инфраструктуры, а также укомплектование достаточных штатов и выделение достаточного бюджета.

ГЛАВА 11. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ /17/

Обращения в суд с исками об отмене решений о строительстве, реконструкции или эксплуатации объектов, хозяйственная или иная деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду, равно как и об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду и т.д., также относятся к формам текущего общественного экологического контроля.

Доступ к правосудию – это установленная законом возможность обращения в административные и судебные органы для защиты нарушенных экологических прав и свобод.

Обращению в административные и судебные органы должны предшествовать нарушения (или ущемления) материальных (и некоторых процессуальных) экологических прав, предусмотренных экологическим законодательством (например, нарушено право на благоприятную окружающую среду или нарушен срок рассмотрения петиции или жалобы на предмет приостановления деятельности, наносящей вред окружающей среде).

В некоторых случаях необходимо соблюдать внесудебный порядок разрешения спора как необходимое требование законодательства и который во многих случаях позволяет добиться результата, не прибегая к судебному органу, и экономить таким образом время, средства и нервы (по некоторым видам споров необходимо обратиться к вышестоящему административному органу или должностному лицу, которые могут удовлетворить ваши прошения или притязания).

Могут быть обжалованы как действия так и бездействия частных физических, юридических лиц, государственных органов и должностных лиц, в результате которых были нарушены экологические права или причинен ущерб.

Нарушения экологических прав иногда сопровождается причинением определенного ущерба. Поэтому обращение к правосудию по поводу восстановления нарушенного экологического права или ущемленного интереса должно сопровождаться требованием о возмещении материального или/и морального ущерба.

Несмотря на признание принципа «презумпции вины причинителя вреда», факт причинения вреда (ущерба) и его размер необходимо доказать и обосновать. Это иногда осложнено невозможностью установления причинной связи между деянием и наступившими последствиями.

В качестве средств доказывания факта нарушения экологических прав могут быть использованы не только свидетельские показания, письменные документы (акты контроля, проверки), но очень часто и заключе-

ние экологической экспертизы, результаты лабораторных исследований, заключения специализированных органов или специалистов.

Сторонами по делам о нарушениях экологического законодательства являются:

А) Субъекты, чьи экологические права и интересы нарушены:

Физические лица (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства), чьи права и интересы нарушены или ущемлены;

Юридические лица – как правило экологические НПО, которые на основе положений национального законодательства, собственного устава или положений Орхусской конвенции могут защищать как собственные, так и права и интересы общественности.

Б) Субъекты, которые своими действиями или бездействиями нарушили экологические права и интересы:

Частные физические и юридические лица;

Должностные лица;

Уполномоченный государственный орган.

Процедуры защиты экологических прав и интересов

Экологические права и интересы могут быть защищены (или восстановлены) путем использования:

Внесудебных процедур;

Судебных процедур.

Внесудебные процедуры:

- обжалование административного акта, действия (или бездействия) должностного лица в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу;
- обжалование административного акта, действия (или бездействия) должностного лица, в случае отсутствия вышестоящего органа или должностного лица, непосредственно в административный суд;
- обжалование решения (ответа на петицию) вышестоящего органа или вышестоящего должностного лица в административный суд;
- подача жалобы Омбудсмену (парламентскому адвокату);
- подача жалобы прокурору.

Обжалование в административный суд

В защиту своих прав и интересов граждане и иные заинтересованные лица могут подавать жалобы на действия или бездействия государственных органов или должностных лиц, нарушающие права и интересы граждан и НПО, включая:

- жалобы (иски) о признании недействительными и отмене актов органов власти и управления, вынесенных с нарушением требований действующего экологического законодательства;
- жалобы на незаконные действия (или бездействия) должностных лиц, нарушающие экологические права и интересы;
- жалобы с требованиями о приостановлении либо прекращении деятельности, которая причиняет вред среде или угрожает новым вредом.

Судебные процедуры

- обращение в судебную инстанцию в целях защиты нарушенных прав и интересов с учетом соблюдения требований по:
- подведомственности и подсудности споров;
- процессуальной правоспособности физических лиц и экологических НПО;
- составлению и содержанию искового заявления;
- мерам по обеспечению иска (в т.ч. и судебному запрету);
- судебным расходам и т.д.

Природоохранные и правоохранительные органы

Органы, отвечающие за охрану окружающей среды, работают в сложных условиях частых реорганизаций и имеют низкий статус в системе государственной власти, что снижает их возможности достижения весомых результатов.

При этом уровень развития партнерства недостаточен. Не всегда все стороны готовы к партнерству, часто существует недоверие или нежелание сотрудничать. Многие инициативы НПО не получают ни внимания ни поддержки, или просто игнорируются. Обладая большим потенциалом, НПО часто не имеют достаточных ресурсов для эффективного партнерства.

Самое главное, необходимо осознать, что для достижения целей устойчивого развития необходимо объединение усилий всех секторов общества.

Одним из внесудебных механизмов реализации доступа к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды, является обращение с жалобой в органы прокуратуры.

Деятельность органов прокуратуры регламентирована Конституцией Кыргызской Республики, а также Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики».

Основной функцией прокуратуры является надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов, а также уголовное

преследование и участие в судебном разбирательстве. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, охраны прав и свобод граждан прокуратура осуществляет надзор:

- за соблюдением законодательных актов органами местного самоуправления и подчиненными Правительству Кыргызской Республики всеми органами исполнительной власти, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами за соответствием законам издаваемых ими актов, а также гражданами;
- за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;
- за соблюдением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями.

Прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами.

В случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным кодексом, прокуратура осуществляет расследование преступлений.

Прокуратура осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, каких-либо политических партий и иных общественных объединений. Запрещается вмешательство в деятельность прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий с целью повлиять или воспрепятствовать вынесению решения.

На противоречащий закону правовой акт либо на незаконное действие должностного лица прокурор выносит протест. Протест выносится на орган, издавший этот акт, либо в вышестоящий орган, при этом действие правового акта приостанавливается.

Если прокурору стало известно о нарушении закона, то прокурором вносится представление об устранении нарушения, которое направляется в государственный орган, общественное объединение или должностному лицу, полномочному устранить такого рода нарушение.

В тех случаях, когда нарушение закона имеет явный характер и если оно не будет незамедлительно устранено, существует опасность причинения серьезного вреда интересам государства, юридического лица или гражданина, то прокурором вносится предписание.

О возбуждении уголовного дела или дисциплинарного производства в отношении гражданина или должностного лица прокурором выносится постановление.

В случаях, когда прокурору стало известно о реально готовящихся противоправных действиях должностному лицу или гражданину прокурором письменно объявляется предостережение о недопустимости нару-

шения закона и он разъясняет ответственность за совершение правонарушения.

Органы прокуратуры в соответствии с ее полномочиями разрешают заявления и жалобы, содержащие сведения о нарушении законов, а также иные заявления и жалобы, разрешение которых не относится к компетенции других органов.

Также прокурор имеет право в пределах своей компетенции обращаться в суд с оспариванием нормативных правовых актов, касающихся неопределенного круга лиц и нарушающих права и свободы граждан.

Таким образом, в случае нарушения закона вы имеете право обратиться с жалобой в прокуратуру.

Систему органов прокуратуры составляют:

- Генеральная прокуратура Кыргызской Республики;
- прокуратуры областей, города Бишкек и военная прокуратура Кыргызской Республики;
- межрайонные, городские, районные и приравненные к ним специализированные прокуратуры. Практика свидетельствует, что более эффективным способом отстаивания своих прав является обращение в нижестоящую прокуратуру (районную), которая расположена по месту вашего жительства или нахождения, расположения (регистрации) государственного органа, организации, должностного лица, незаконные действия или бездействия которого вы обжалуете.

Если же там не предпринято никаких мер по разрешению вашего вопроса, то вам необходимо обратиться в вышестоящую прокуратуру, если же ответ вышестоящего прокурора на вашу жалобу вас не удовлетворил, то обращайтесь с жалобой в Генеральную прокуратуру.

Обращение в прокуратуру в целом эффективный прием, поскольку, во-первых, он позволяет не нести особых материальных затрат, что является неизбежным при обращении в судебные органы, а во-вторых, позволяет прекратить нарушения уже на данном этапе.

Одним из важнейших вопросов, с которым сталкивается заявитель – это вопрос: «Как направить жалобу прокуратуру?»

В первую очередь, хотя и Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» (от 01. 06. 07 г. № 67) предусматривает возможность обращения граждан в государственные органы, как в письменной, так и в устной форме, в данном случае жалобу необходимо подавать в письменной форме. При этом вам необходимо удостовериться, что ваша жалоба зарегистрирована, для этого при личной подаче жалобы лучше всего составить ее в двух экземплярах, один из которых вы сдадите, а на втором экземпляре, который вы оставите у себя, вам и поставят регистрационный номер. Другой способ, обеспечивающий возможность доказать о подаче

жалобы и отследить ее судьбу – направить жалобу заказным письмом с уведомлением.

Укажите в жалобе или заявлении направленному прокурору следующую информацию:

1. Свою фамилию, имя и отчество, год рождения, место проживания, служебный и домашний телефоны.
2. Опишите обстоятельства, при которых вы считаете, что нарушается ваше право.
3. Укажите орган или должностное лицо, которые нарушили ваше право, а также те органы, в которые вы уже ранее обращались для рассмотрения этого дела.
4. Конкретно и четко опишите свою просьбу к органу, в который вы обращаетесь. По возможности аргументируйте свою позицию, со ссылкой на нормы существующего законодательства. Вы можете также приложить к заявлению проект запроса или решения этого органа, который будет использоваться при рассмотрении вашего обращения.
5. Приложите к своему заявлению или жалобе копии всех документов, которые свидетельствуют об обстоятельствах, на которые вы ссылаетесь в вашем обращении к прокурору.

Очень важно помнить, что ваше обращение должно быть четким, коротким и по существу дела и иметь как можно меньше эмоциональной окраски.

Все поступившие в прокуратуру жалобы рассматриваются в течение одного месяца. Ответ из прокуратуры на вашу жалобу должен быть мотивированным. Если в удовлетворении вашей жалобы отказано, то в ответе из прокуратуры должен быть разъяснен порядок обжалования принятого прокурором решения, а также право обращения в суд, если такое предусмотрено законом.

Еще одним механизмом защиты нарушенных экологических прав является Институт Омбудсмана или, как его еще называют, парламентского уполномоченного по правам человека. В Кыргызской Республике он представлен как Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, деятельность которого регламентирована ст.40 Конституции Кыргызской Республики и Законом Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». На парламентского уполномоченного по правам человека в КР возложен контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции. Омбудсмен избирается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики сроком на пять лет.

Целью контроля Омбудсмена (Акыйкатчы) являются:

- защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;
- соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина гражданами Кыргызской Республики, независимо от места нахождения, иностранцами либо лицами без гражданства, которые находятся на территории Кыргызской Республики, и органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, международными стандартами в этой области;
- улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;
- содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице.

В связи с этим при осуществлении своих полномочий Омбудсмен (Акыйкатчы) независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц, запрещаются вмешательство в его деятельность или воздействие на него в любой форме, и такого рода действия влекут за собой ответственность в соответствии с уголовным законодательством Кыргызской Республики.

Для реализации вышеперечисленных целей Омбудсмен (Акыйкатчы) наделен следующими правами:

- на безотлагательный прием Президентом Кыргызской Республики, Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Премьер-министром и членами Правительства Кыргызской Республики, председателями Конституционного и Верховного судов Кыргызской Республики, Генеральным прокурором Кыргызской Республики, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Кыргызской Республики, администрацией мест принудительного содержания граждан, руководителями других государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, их должностными лицами;

- присутствовать на заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, заседаниях Правительства Кыргызской Республики, Конституционного и Верховного судов Кыргызской Республики, коллегии Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики и других коллегийных органов;
- обращаться в Конституционный суд Кыргызской Республики с представлением о соответствии Конституции Кыргызской Республики законов Кыргызской Республики и иных нормативных правовых актов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, актов Президента Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, касающихся прав и свобод человека и гражданина;
- обращаться в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики с ходатайством об официальном толковании Конституции и законов Кыргызской Республики;
- беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, а также воинские части;
- запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений, общественных объединений и политических партий сведения, материалы и документы по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения заявления или жалобы;
- доступа к информации, связанной со служебной, коммерческой и государственной тайнами, в порядке, определенном законодательством Кыргызской Республики;
- требовать от должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности содействия проведению проверок деятельности подконтрольных и подчиненных им предприятий, учреждений, организаций, выделения специалистов для участия в проведении проверок, экспертиз и представления соответствующих заключений;
- приглашать должностных лиц, граждан Кыргызской Республики, иностранцев и лиц без гражданства для получения от них устных или письменных объяснений относительно обстоятельств, которые проверяются по делу;
- посещать в любое время места содержания задержанных, предварительного заключения, учреждения отбывания осужденными наказаний и учреждения принудительного лечения и перевоспитания, психиатрические больницы, опрашивать лиц, находящихся в них, получать информацию об условиях их содержания и проверять документацию, удостоверяющую законность их пребывания в указанных учреждениях;

- присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия субъекта права, в интересах которого судебное разбирательство объявлено закрытым;
- обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно, а также лично или через своего представителя принимать участие в судебном процессе в случаях и порядке, установленных законом;
- знакомиться в суде с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел;
- в случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина направлять в соответствующие органы акты реагирования Омбудсмена (Акыйкатчы) для принятия ими мер;
- проверять состояние соблюдения установленных прав и свобод человека и гражданина соответствующими государственными органами, в том числе осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;
- контролировать любую власть в связи с делами, по которым вынесено окончательное решение. Для исполнения своих обязанностей Омбудсмен (Акыйкатчы) имеет доступ к объектам, используемым вооруженными силами, службой государственной охраны;
- заслушать должностное лицо, ответственное за расследуемое им дело, а также любого работника органа, ведущего производство, и может потребовать проведения расследования руководителем расследуемого органа или руководителем его наблюдательного органа либо органа, который иным образом уполномочен проводить такое расследование в силу закона.

При осуществлении своих полномочий Омбудсмен (Акыйкатчы) обязан соблюдать Конституцию, законы Кыргызской Республики, иные нормативные правовые акты, права и охраняемые законом интересы человека и гражданина, обеспечивать выполнение возложенных на него функций и в полной мере использовать предоставленные ему права, хранить конфиденциальную информацию. Причем обязательство сохранять конфиденциальность действует и после прекращения полномочий Омбудсмена (Акыйкатчы). В случае разглашения таких сведений Омбудсмен (Акыйкатчы) несет ответственность в установленном законодательством порядке. Омбудсмен (Акыйкатчы) не имеет права разглашать полученные сведения о личной жизни заявителя и других причастных к заявителю лиц без их согласия.

Как обратиться к Омбудсмену (Акыйкатчы) Кыргызской Республики?

Обратиться к Омбудсмену (Акыйкатчы) с заявлением или жалобой на действия либо бездействия государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций, учреждений, предприятий, должностных и юридических лиц, либо их актов о нарушениях прав и свобод, установленных законодательством Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, участницей которых является Кыргызская Республика, могут граждане Кыргызской Республики, находящиеся в Кыргызской Республике иностранцы и лица без гражданства, либо их представители, неправительственные организации.

При обращении к Омбудсмену (Акыйкатчы) не могут быть препятствием гражданство, расовая и национальная принадлежность, религиозные и политические убеждения, место жительства, пол, несовершеннолетие, неправопособность субъекта, интернирование или изоляция, а также какое-либо особое отношение подчиненности либо зависимости от администрации или государственной власти.

Омбудсмен (Акыйкатчы) осуществляет свою деятельность также на основании сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, которые получает из обращений депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или по собственной инициативе.

Заявления и жалобы Омбудсмен (Акыйкатчы) рассматривает только в случае, если:

- заявитель оспаривает вступившее в законную силу решение вышестоящего органа, административного органа или суда;
- заявления или жалобы касаются нарушения прав и свобод человека при рассмотрении вопроса.

Омбудсмен (Акыйкатчы) оставляет за собой право:

- не рассматривать заявления или жалобы, по которым им было раньше принято решение, если не возникли новые обстоятельства;
- не рассматривать обстоятельства дела по тем жалобам, которые уже являются предметом судопроизводства;
- прекратить свои действия, если уже после их начала заинтересованное лицо направит жалобу или апелляцию в суд либо Конституционный суд Кыргызской Республики.

В любом случае Омбудсмен (Акыйкатчы) проявляет заботу о том, чтобы соответствующий административный орган рассмотрел в определенный срок и в определенной форме направленные ему жалобы и апелляции.

Органы государственной власти не могут направлять жалобы Омбудсмену (Акыйкатчы) по делам, находящимся в пределах их компетенции.

Рассмотрение Омбудсменом (Акыйкатчы) Кыргызской Республики заявления или жалобы не является препятствием для рассмотрения аналогичных заявления или жалобы в соответствующей международной организации.

Заявления, жалобы и письма, направленные Омбудсмену (Акыйкатчы) лицами, находящимися в местах задержания, предварительного заключения и других местах ограничения свободы, являются конфиденциальными, их вскрытие и цензура запрещаются; они незамедлительно должны быть переданы Омбудсмену (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.

Разговоры Омбудсмена (Акыйкатчы) либо его представителей с лицами, указанными в предыдущих пунктах, нельзя подслушивать или вводить в них помехи.

Важно знать, что обращения подаются Омбудсмену (Акыйкатчы) в письменной форме в течение года со дня выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина. При наличии исключительных обстоятельств этот срок может быть продлен Омбудсменом (Акыйкатчы), но не более чем до двух лет.

Любая жалоба должна быть подписана заинтересованным лицом с сообщением имени, фамилии и места жительства и подана в форме обоснованного письма.

Заявление и жалоба не облагаются государственной пошлиной, т.е. обращение к Омбудсмену (Акыйкатчы) является бесплатным, а услуги, оказываемые заинтересованному лицу Омбудсменом (Акыйкатчы), являются безвозмездными.

Омбудсмен (Акыйкатчы) регистрирует внесенные жалобы и выдает расписки в получении этих жалоб, которые затем он принимает к рассмотрению либо отклоняет. В случае отклонения жалобы от рассмотрения он представляет заявителю мотивированный ответ. В данном мотивированном ответе он рекомендует лучшие способы и возможности ведения дела, если, по его мнению, такие существуют, но заинтересованное лицо уже вправе само решать какие конкретно действия предпринять в том или ином случае и какие для него более приемлемые.

Омбудсмен (Акыйкатчы) также имеет право:

- не рассматривать анонимные жалобы;
- отклонить те жалобы, в которых констатирует наличие недобросовестности;
- отклонить жалобы, в которых отсутствует мотивировка;
- отклонить жалобы, в которых отсутствуют притязания;
- отклонить жалобы, рассмотрение которых нанесет вред законным правам третьего лица.

Решения Омбудсмена (Акыйкатчы) не подлежат обжалованию.

В случае необходимости, при рассмотрении жалобы или заявления, Омбудсмен (Акыйкатчы) может провести проверку.

При принятии решения о проведении проверки Омбудсмен (Акыйкатчы) доводит до сведения того государственного органа, должностного или юридического лица, деяние или решение которых обжаловано, чтобы они в срок до пятнадцати дней направили письменный доклад. Этот срок может быть продлен, если, по мнению Омбудсмeна (Акыйкатчы), возникнут обстоятельства, которые сделают это обоснованным.

Отказ или упущение со стороны государственного служащего или его руководителей, связанные с представлением запрошенного доклада, могут быть сочтены Омбудсменом (Акыйкатчы) действием, направленным против его обязанностей. Такой факт он немедленно передает гласности и сообщает о нем в годовом или специальном докладе.

Омбудсмен (Акыйкатчы) обязан в установленном Законом Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» порядке сообщить заявителю о результатах проверки жалобы.

Судебная защита нарушенного права. Возможность обращения в суд, предусмотренная законом (процессуальная правоспособность)

В Кыргызстане и частные, и юридические лица имеют право подать судебную претензию. Согласно ст. 82 Конституции КР, правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства.

Судебная система Кыргызской Республики устанавливается Конституцией КР и законами КР и состоит из Конституционного суда КР, Верховного Суда КР и местных судов. Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды.

Создание чрезвычайных судов не допускается.

Организация и порядок деятельности судов определяется законом.

Согласно ст. 4 Гражданского процессуального кодекса 1999 г., любое заинтересованное лицо имеет возможность подать заявление в суд для защиты своих нарушенных или невыполняемых прав и законных интересов. В некоторых случаях, правительство и другие ведомства имеют право подать заявление в суд для защиты государственных и общественных интересов.

Система экономических судов решает споры, возникающие в экономической сфере и в процессе хозяйствования между экономическими агентами с различными формами собственности. Согласно ст. 382 Гражданского процессуального кодекса, экономическими делами являются дела, вытекающие из предпринимательской и иной экономической

деятельности, сторонами которых являются юридические лица и/или граждане, осуществляющие данную деятельность без образования юридического лица и имеющие статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке (далее - индивидуальные предприниматели), которые вправе обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов кодекса, предприятия, организации и учреждения, независимо от формы собственности, являющиеся юридическими лицами либо частными лицами, выполняющими или вовлеченными в предпринимательскую деятельность, имеют право обратиться в межрайонный суд для защиты своих нарушенных или невыполняемых прав и законных интересов.

Конституционный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти по защите Конституции КР.

Согласно Гражданскому процессуальному кодексу 1999 г. (ст. 97), судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с производством по делу и исполнением решений, определений и постановлений. Ст. 109 предусматривает, что суд присуждает судебные расходы той стороне, в пользу которой было вынесено решение суда, и затраты должны быть покрыты другой стороной, даже если эта сторона была освобождена судом от оплаты судебных расходов в доход государства. Если иск удовлетворен частично, часть суммы передается истцу пропорционально размеру удовлетворенных судом исковых требований, а другая возлагается на ответчика пропорционально части, не удовлетворенной судом.

Согласно ст. 111, суд присуждает затраты по привлечению представителя (поверенного) стороне, в пользу которой было вынесено решение суда, при этом они должны быть оплачены другой стороной в разумных пределах и при определенных обстоятельствах. В случаях, когда помощь адвоката стороне, в пользу которой было вынесено решение, предоставлялась бесплатно, указанная сумма будет истребована у другой стороны в пользу лица, проводящего юридическую практику.

Согласно ст. 105 Гражданского процессуального кодекса, к издержкам, связанным с рассмотрением дела, относятся:

- 1) суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам и специалистам;
- 2) расходы по производству осмотра на месте;
- 3) расходы по розыску ответчика;
- 4) расходы по ведению дела и исполнению судебных актов;
- 5) расходы, связанные с публикациями и объявлениями по делу;
- 6) почтовые расходы, связанные с рассмотрением дела;
- 7) расходы, связанные с исполнением судебных актов.

Ст. 92 Конституции закрепляет, что правосудие отправляется бесплатно в предусмотренных законом случаях, а также в любом случае, когда участвующие в судебном разбирательстве лица предъявят доказательства, что не имеют достаточных средств для его ведения.

Ст. 40 Конституции устанавливает, чтобы государство обеспечило юридическую помощь и защиту гражданам, не имеющим финансовой возможности нанимать собственных адвокатов.

Ст. 10 Гражданского кодекса 1997 г. (Часть 1) предусматривает, что нарушенные гражданские права и оспариваемые права должны быть реализованы судом с юрисдикцией по данной сфере, как установлено процессуальным правом или в соответствии с контрактом. Административное принудительное осуществление гражданских прав может быть осуществлено только в случаях, предусмотренных в соответствии с законом.

Ст. 11 Гражданского кодекса 1997 г. (Часть 1) предусматривает, что гражданские права могут быть приведены в исполнение посредством:

- признания права;
- восстановления обстоятельств, которые существовали перед нарушением права;
- прекращением действий, которые нарушают право или создают угрозу его нарушения;
- аннулирования сделки и применения последствий ее аннулирования;
- отмены решений государственного органа или органа местного самоуправления;
- самоосуществления гражданского права;
- решения о конкретном исполнении обязательства;
- компенсации ущерба;
- взимания штрафов;
- возмещения морального вреда;
- прекращения или изменения отношений гражданского права;
- неприменения судом действия, принятого государственным органом или органом местного самоуправления, которое не соответствует закону;
- других методов, предусмотренных в соответствии с законодательством.

Ст. 140 Гражданского процессуального кодекса предусматривает, что суд в соответствии с иском одной стороны имеет право принять меры для обеспечения иска. Обеспечение иска может иметь место на любой стадии судебного разбирательства в арбитраже, если непринятие таких

мер может препятствовать или сделать невозможным исполнение судебного решения.

Ст.141 предусматривает, что меры обеспечения иска могут включать:

1) наложение ареста на имущество или денежные средства, принадлежащие ответчику и находящиеся у него или у других лиц. Арест на денежные средства налагается в пределах суммы иска и судебных расходов;

2) запрещение ответчику совершать определенные действия;

3) запрещение другим лицам передавать имущество или выполнять по отношению к нему иные обязательства;

4) приостановление реализации имущества в случае предъявления иска об освобождении имущества от ареста;

5) приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому должником в судебном порядке.

В необходимых случаях суд может принять иные меры по обеспечению иска, которые отвечают целям обеспечения иска, и судом может быть допущено несколько видов обеспечения иска.

Ст. 9 Уголовно-процессуального кодекса 1999 г. предусматривает, что каждому лицу гарантируется защита его прав и свобод в суде. Государство должно обеспечить потерпевшего доступом к правосудию и возмещением ущерба, вызванного преступлением.

Процессуальная правоспособность

Ст. 86 Конституции КР

Верховный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства, а также по иным делам, предусмотренным законами Кыргызской Республики.

Верховный суд Кыргызской Республики осуществляет надзор за судебной деятельностью местных судов в форме пересмотра судебных актов по жалобам участников судебного процесса. Полномочия Верховного суда КР на оставление в силе актов местных судов, их изменение или принятие нового решения по делу устанавливаются законом.

Гражданский процессуальный кодекс (ГПК)

Ст. 4. Право на обращение в суд за защитой

Любое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод или охраняемых законом интересов. Отказ от права на обращение в суд недействителен.

В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими законами, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в суд в защиту государственных или общественных интересов.

Если законодательством установлен для определенной категории дел досудебный порядок урегулирования либо он предусмотрен договором, такие дела могут быть переданы на рассмотрение суда лишь после соблюдения этого порядка.

Согласно ст. 382 Гражданского процессуального кодекса экономическими делами являются дела, вытекающие из предпринимательской и иной экономической деятельности, сторонами которых являются юридические лица и/или граждане, осуществляющие данную деятельность без образования юридического лица и имеющие статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке (далее - индивидуальные предприниматели), которые вправе обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов кодекса, предприятия, организации и учреждения, независимо от формы собственности, являющиеся юридическими лицами либо частными лицами, выполняющими или вовлеченными в предпринимательскую деятельность, имеют право обратиться в межрайонный суд для защиты своих нарушенных или невыполняемых прав и законных интересов.

Отказ от права на обращение в суд недействителен.

Если законодательством установлен для определенной категории споров досудебный порядок урегулирования либо он предусмотрен договором, спор может быть передан на рассмотрение суда лишь после соблюдения такого порядка.

Судебные запреты

Кыргызское законодательство не предусматривает наложения судебных запретов.

Гражданский процессуальный кодекс (ГПК)

Ст. 140 Гражданского процессуального кодекса предусматривает, что суд в соответствии с иском одной стороны имеет право принять меры для обеспечения иска. Обеспечение иска может иметь место на любой стадии судебного разбирательства в арбитраже, если непринятие таких мер может препятствовать или сделать невозможным исполнение судебного решения.

Ст.141 предусматривает, что меры обеспечения иска могут включать:

1) наложение ареста на имущество или денежные средства, принадлежащие ответчику и находящиеся у него или у других лиц. Арест на

денежные средства налагается в пределах суммы иска и судебных расходов;

2) запрещение ответчику совершать определенные действия;

3) запрещение другим лицам передавать имущество или выполнять по отношению к нему иные обязательства;

4) приостановление реализации имущества в случае предъявления иска об освобождении имущества от ареста;

5) приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому должником в судебном порядке.

В необходимых случаях суд может принять иные меры по обеспечению иска, которые отвечают целям обеспечения иска, и судом может быть допущено несколько видов обеспечения иска.

При нарушении запретов, указанных выше, виновные лица привлекаются судом к административной ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Кроме того, истец вправе требовать с этих лиц возмещения убытков, причиненных неисполнением определения об обеспечении иска.

Ст. 203 вышеназванного кодекса устанавливает, что решение, обязывающее ответчика совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денежных сумм, суд в том же решении может указать, что, если ответчик не исполнит решение в течение установленного срока, то истец вправе произвести эти действия за счет ответчика со взысканием с него необходимых расходов. Если указанные действия могут быть совершены только ответчиком, суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение должно быть исполнено. Решение, обязывающее юридических лиц или коллегиальный орган совершить определенные действия (принять решение), не связанные с передачей имущества или денежных сумм, исполняется их руководителем в установленный судом срок. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, вынесший решение, либо судебный исполнитель применяет в отношении руководителя юридического лица или коллегиального органа меры, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики об исполнительном производстве.

Идержки

Ст. 40 Конституции КР обеспечивает каждому гражданину Кыргызской Республики квалифицированную юридическую помощь и защиту прав и свобод, гарантируемых Конституцией КР. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

Контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике возлагается на Омбудсмана КР.

Гражданский процессуальный кодекс (ГПК)

Ст. 97. Судебные расходы

Судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с производством по делу и исполнением решений, определенных и постановлений.

Ст. 105. Издержки, связанные с рассмотрением дела

К издержкам, связанным с рассмотрением дела, относятся:

- 1) суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам и специалистам;
- 2) расходы по производству осмотра на месте;
- 3) расходы по розыску ответчика;
- 4) расходы по ведению дела и исполнению судебных актов;
- 5) расходы, связанные с публикациями и объявлениями по делу;
- 6) почтовые расходы, связанные с рассмотрением дела;
- 7) расходы, связанные с исполнением судебных актов.

Ст. 109. Распределение судебных расходов между сторонами

1. Стороне, в пользу которой состоялось решение, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы, хотя бы эта сторона и была освобождена судом от уплаты судебных расходов в доход государства. Если иск удовлетворен частично, то указанные в настоящей статье суммы присуждаются истцу пропорционально размеру удовлетворенных судом исковых требований, а ответчику пропорционально той части исковых требований, в которой истцу отказано.

2. Правила, изложенные в пункте 1 настоящей статьи, относятся также к распределению судебных расходов, понесенных сторонами в связи с ведением дела в апелляционной и надзорной инстанциях.

3. Если суд вышестоящей инстанции, не передавая дело на новое рассмотрение, изменит состоявшееся решение или вынесет новое решение, он соответственно изменяет распределение судебных расходов.

Ст. 111. Возмещение расходов по оплате помощи представителя

1. Стороне, в пользу которой состоялось решение, суд присуждает с другой стороны понесенные ею расходы по оплате помощи представителя в разумных пределах и с учетом конкретных обстоятельств.

2. В случае если в соответствии с установленным порядком помощь адвоката была оказана стороне, в пользу которой состоялось решение, бесплатно, указанная сумма взыскивается с другой стороны в пользу лица, осуществляющего юридическую практику.

Ст. 112. Распределение судебных расходов при отказе от иска и заключении мирового соглашения

1. При отказе истца от иска понесенные им расходы ответчиком не возмещаются. Если же истец не поддерживает своих требований вследствие добровольного удовлетворения их ответчиком после предъявления иска, то суд по просьбе истца присуждает с ответчика все понесенные истцом по делу судебные расходы и расходы по оплате помощи представителя.

2. Если при заключении мирового соглашения стороны предусмотрели порядок распределения судебных расходов и расходов по оплате помощи представителя, расходы распределяются в соответствии с их соглашением. Если же такого соглашения достигнуто не было, суд решает вопрос распределения судебных расходов и расходов по оплате помощи представителя по правилам настоящей статьи и ст. 109-111 настоящего Кодекса.

Ст. 113. Возмещение сторонам судебных расходов

1. При отказе полностью или частично в иске лицам, обратившимся в суд в предусмотренных законом случаях с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц, ответчику возмещаются за счет средств соответствующего бюджета понесенные им судебные расходы, связанные с рассмотрением дела, полностью или пропорционально той части исковых требований, в которой истцу отказано.

2. При отказе истцу в иске судебные расходы, понесенные ответчиком, привлеченным судом в порядке, предусмотренном п. 1 ст. 40 настоящего Кодекса, возмещаются из средств соответствующего бюджета.

3. В случае удовлетворения иска об освобождении имущества от ареста истцу возмещаются из средств соответствующего бюджета понесенные им судебные расходы.

Ст. 114. Возмещение судебных расходов, понесенных судом при рассмотрении дела

1. Судебные расходы, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, и государственная пошлина, от уплаты которых истец был освобожден, взыскиваются в соответствующий бюджет с ответчика, не освобожденного от уплаты судебных расходов, пропорционально удовлетворенной части исковых требований.

2. При отказе в иске судебные расходы, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, взыскиваются в соответствующий бюджет с истца, не освобожденного от уплаты судебных расходов.

3. Если иск удовлетворен частично, а ответчик освобожден от уплаты судебных расходов, издержки, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, взыскиваются в соответствующий бюджет с истца, не освобожденного от уплаты судебных расходов, пропорционально той части исковых требований, в удовлетворении которых ему отказано.

4. Если обе стороны освобождены от уплаты судебных расходов, то издержки, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, относятся за счет средств соответствующего бюджета.

5. В случае объявления розыска лица, уклоняющегося от уплаты причитающихся с него платежей, суд взыскивает с него расходы по производству розыска в доход соответствующего бюджета.

Ущерб и средства правовой защиты

Гражданский кодекс (ГК)

Ст. 10. Судебная защита гражданских прав

1. Защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет суд в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством или договором.

2. Законом или договором может быть предусмотрено урегулирование спора между сторонами до обращения в суд.

3. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд.

Ст.11. Способы защиты гражданских прав

Защита гражданских прав осуществляется путем:

- 1) признания права;
- 2) восстановления положения, существовавшего до нарушения права;
- 3) пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- 4) признания сделки недействительной и применения последствий ее недействительности;
- 5) признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- 6) самозащиты гражданских прав;
- 7) присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- 8) возмещения убытков;
- 9) взыскания неустойки;
- 10) компенсации морального вреда;
- 11) прекращения или изменения правоотношения;
- 12) неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего законодательству;
- 13) иными способами, предусмотренными законом.

Уголовно-процессуальный кодекс (УПК)

Ст. 9. Судебная защита

(1) Каждому гарантируется в любой стадии процесса судебная защита его прав и свобод.

(2) Потерпевшему обеспечивается доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба в случаях и порядке, установленных законом.

Исполнение решений

Ст.89 Конституции КР гласит:

1. Вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики обязательны для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов, общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории республики.

2. Неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению судебных актов, а также вмешательство в деятельность судов влекут установленную законом ответственность.

Гражданский процессуальный кодекс (ГПК)

Ст. 14. Обязательность судебных актов

1. Суд принимает по гражданским делам судебные акты в форме решения, определения и постановления.

2. Вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики по гражданским делам обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, должностных лиц и граждан, юридических лиц независимо от форм собственности и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Кыргызской Республики.

3. Неисполнение судебных актов, вступивших в законную силу, без уважительных причин, а равно любое иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.

4. Обязательность судебных актов не лишает заинтересованных лиц, не участвующих в деле, возможности обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав.

Ст. 212. Исполнение решения

Решение приводится в исполнение после вступления его в законную силу в порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом и законодательством Кыргызской Республики об исполнительном производстве.

Уголовно-процессуальный кодекс (УПК)

Ст. 143. Исполнение приговора и определения суда в части гражданского иска. При удовлетворении судом гражданского иска приговор, а также определение о применении принудительных мер медицинского характера в части гражданского иска исполняются в порядке, предусмотренном законом об исполнительном производстве.

Закон «Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей»

Ст. 3. Задачи судебных исполнителей

На судебных исполнителей возлагаются задачи по исполнению решений, определений и постановлений по гражданским, арбитражным и административным делам, приговоров, определений и постановлений по уголовным делам в части имущественных взысканий, исполнение в предусмотренных настоящим Законом случаях решений и постановлений иных органов.

Ст. 11. Органы исполнительного производства

1. Исполнение судебных актов и актов других органов Кыргызской Республики возлагается на судебных исполнителей, численность которых определяется Президентом Кыргызской Республики по представлению директора Судебного департамента.

2. Иные органы, организации и должностные лица осуществляют исполнительные действия в силу прямого указания закона об этом либо по требованию судебного исполнителя.

3. В случаях, предусмотренных законодательством, исполнение судебных актов и актов других органов осуществляется при участии сотрудников органов внутренних дел Кыргызской Республики.

4. Исполнительный документ, в котором содержатся требования судебных актов и актов других органов о взыскании денежных средств, может быть направлен взыскателем непосредственно в банк или иную финансово-кредитную организацию, если взыскатель располагает сведениями об имеющихся там счетах должника и о наличии на них денежных средств, либо судебному исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном настоящим Законом. Банк или иная финансово-кредитная организация, осуществляющие обслуживание счетов должника, в трехдневный срок со дня получения исполнительного документа от взыскателя или судебного исполнителя исполняют содержащиеся в исполнительном документе требования о взыскании денежных средств либо делают отметку о полном или частичном неисполнении указанных требований в связи с отсутствием на счетах должника денежных средств, достаточных для удовлетворения требований взыскателя.

ГЛАВА 12. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА/17/

Судебная система представлена как независимая ветвь государственной власти. Ряд реформ, проводимых в последнее время и касающихся судебной системы, направлен на реализацию демократических принципов защиты прав человека, независимости судей, укреплению авторитета судебной власти.

Система права, применяемая в КР, основана на романо-германской (римской канонической) системе права. Порядок назначения судей в зависимости от уровня судебной инстанции различен. Так Председатели, заместители и судьи Верховного и Конституционного судов избираются Парламентом. Председатели, заместители и судьи местных судов назначаются с согласия Парламента Президентом КР. Смещение с должности также зависит от уровня судьи.

Вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики обязательны для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов, общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории республики.

Неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению судебных актов, а также вмешательство в деятельность судов влекут установленную законом ответственность.

Суд не вправе применять нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Кыргызской Республики.

Процессуальные права участников судебного процесса, в том числе право на обжалование решений, приговоров и других судебных актов, а также порядок их осуществления определяются законом.

Принципы правосудия для всех судов и судей в Кыргызской Республике, не указанные в Конституции, устанавливаются законами Кыргызской Республики.

Областные, Бишкекский городской, районные, городские суды общей юрисдикции, военные суды, экономические суды областей и города Бишкек создаются, реорганизуются и упраздняются Президентом Кыргызской Республики, как правило, в соответствии с административно-территориальным устройством Кыргызской Республики. При необходимости юрисдикция местного суда может носить межрайонный характер. Структура и штатная численность судов устанавливаются Президентом Кыргызской Республики.

Структура судебной системы

Судебная система Кыргызской Республики устанавливается Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики и

состоит из Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов.

Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды. В настоящее время к числу таких судов относятся международные третейские арбитражи.

Правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом. В предусмотренных законом случаях и порядке граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства.

Судебная система Кыргызской Республики устанавливается Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики и состоит из Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов. Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды.

Судьи независимы и подчиняются только Конституции Кыргызской Республики и законам Кыргызской Республики.

Судья обеспечивается соответственно его статусу социальными, материальными и иными гарантиями его независимости.

Судьей Конституционного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее десяти лет.

Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее десяти лет, в том числе судьей не менее пяти лет.

Судьи Конституционного суда и Верховного суда избираются Жогорку Кенешем по представлению Президента до достижения предельного возраста.

Из числа избранных Жогорку Кенешем судей Конституционного суда, Верховного суда Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша председателей Конституционного суда и Верховного суда и их заместителей сроком на пять лет.

Судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики, не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Конституционным законом о статусе судей могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должности судей местных судов.

Судьи местных судов назначаются Президентом по представлению Национального совета по делам правосудия в первый раз сроком на пять лет, а в последующем до достижения предельного возраста.

Из числа судей местных судов Президент по представлению Национального совета по делам правосудия назначает председателей местных судов и их заместителей сроком на пять лет.

Статус судей Кыргызской Республики определяется конституционным законом.

Судами Кыргызской Республики являются Конституционный суд Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, Высший Арбитражный суд Кыргызской Республики и местные суды (суды областей, города Бишкек, районов, городов, арбитражные суды областей и города Бишкек, военные суды).

Конституционный суд является высшим органом судебной власти по защите Конституции.

Конституционный суд состоит из девяти судей Конституционного суда.

Конституционный суд:

- 1) признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции;
- 2) дает официальное толкование норм Конституции;
- 3) дает заключение о конституционности выборов Президента;
- 4) дает заключение на отрешение от должности Президента;
- 5) дает заключение к проекту закона об изменениях и дополнениях в настоящую Конституцию в соответствии с положениями Конституции.

Решение Конституционного суда является окончательным и обжалованию не подлежит.

Установление Конституционным судом неконституционности законов или их положений отменяет их действие на территории Кыргызской Республики, а также отменяет действие других нормативных правовых актов, основанных на законах или их положениях, признанных неконституционными, за исключением судебных актов.

Судебные акты, основанные на нормах законов, признанных неконституционными, пересматриваются судом в каждом конкретном случае по жалобам граждан, чьи права и свободы были затронуты.

Порядок осуществления конституционного судопроизводства регулируется законом. Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам, подсудным местным судам, и осуществляет надзор за их деятельностью в форме пересмотра судебных актов по обращениям участников судебного процесса в предусмотренном законом порядке.

Пленум Верховного суда дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Акты Верховного суда, принятые в порядке надзора, являются окончательными и обжалованию не подлежат.

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, предусмотренных законом.

Решение суда объявляется публично.

Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Отмена, изменение или приостановление судебного акта могут быть осуществлены только судом в установленном законом порядке.

Никто не должен нести дважды юридическую ответственность за одно и то же правонарушение.

Права жертв преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию за причиненный ущерб или вред.

Производство в суде первой инстанции. Исковое производство

Исковое заявление подается в суд в письменной форме.

В заявлении, предъявляемом прокурором, другими государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами в государственных или общественных интересах, должны содержаться обоснование того, в чем заключается государственный или общественный интерес, какое право нарушено, а также ссылка на закон или иной правовой акт. В случае предъявления прокурором, другими государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами иска в интересах гражданина в нем должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином и должен быть приложен документ, подтверждающий согласие на подачу заявления в суд, кроме случаев подачи заявления в интересах недееспособного лица.

Заявление подписывается истцом или представителем при наличии полномочий на подписание и предъявление заявления.

Отказ в принятии заявления препятствует повторному обращению заявителя в суд с иском к тому же ответчику о том же предмете и по тем же основаниям. На определение суда об отказе в принятии заявления могут быть поданы частная жалоба или представление.

О возвращении искового заявления суд выносит мотивированное определение. В определении суд обязан указать, в какой суд следует обратиться заявителю, если дело не подсудно данному суду, либо как устранить обстоятельства, препятствующие возбуждению дела.

ПРАВО НА ЗАЩИТУ ОБЩЕСТВЕННЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ

Вид споров	Суд первой инстанции	Апелляционный суд
Рассмотрение правил и положений (прим. в целом подзаконных актов) органов исполнительной власти	Местные суды: районные и городские (кроме г. Бишкек)	Бишкекский городской суд Областные суды
Рассмотрение отдельных административных решений (напр. рассмотрение разрешений и лицензий)		
Уголовные преступления	Местные суды: районные и городские (кроме г. Бишкек)	Бишкекский городской суд Областные суды
Правонарушения		
Другие		

ГЛАВА 13. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ СОБЛЮДЕНИЯ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

В последние годы среди международных договорных органов наметилась тенденция разработки механизмов выявления и рассмотрения проблем, связанных с выполнением соглашений на ранних этапах, так как такой подход обеспечивает максимально полное достижение целей соглашения. Проблемы выполнения могут быть вызваны целым рядом факторов, например, институциональными, структурными, экономическими, культурными или историческими факторами.

На своем первом заседании основной орган Орхусской Конвенции, отвечающий за выработку политик (Совещание Сторон), принял решение о рассмотрении соблюдения Конвенции, решение I/7, которое определило механизм соблюдения для Конвенции (Лукка, октябрь 2002 года). Решение I/7 Совещания сторон является официальной правовой основой для механизма соответствия.

Основой для решения послужила Статья 15 Конвенции, которая требует от Совещания Сторон определить на основе консенсуса факультативные меры неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений настоящей Конвенции. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности и могут включать возможное рассмотрение сообщений представителей общественности по вопросам, относящимся к настоящей Конвенции.

Решением I/7 был создан Комитет по соблюдению норм в качестве основного органа для рассмотрения жалоб, была определена структура и функции Комитета, а также процедуры рассмотрения вопросов соблюдения требований Конвенции. Комитет состоит из восьми членов, выступающих от своего имени и избираемых с учетом географического распределения членства и разнообразия опыта. Основная роль Комитета заключается в предоставлении отчетов и выработке рекомендаций для Совещания Сторон, на котором будут приниматься решения и предприниматься соответствующие меры. При определенных обстоятельствах Комитет может самостоятельно предпринимать определенные промежуточные меры при условии консультаций или с согласия вовлеченной Стороны.

Важным отличием механизма соблюдения Орхусской Конвенции является то, что он дает возможность простым гражданам подавать в Комитет сообщения, касающиеся случаев утверждаемого несоблюдения норм Конвенции, которые Комитет обязан рассмотреть. В международных экологических соглашениях достаточно необычным является факт предоставления гражданам или их объединениям права обращаться с жалобами о том, что государство - сторона Конвенции не выполняет своих обязательств. Однако это можно рассматривать как логическое следствие

того факта, что Орхусская Конвенция, в отличие от других экологических конвенций, стремится гарантировать права граждан, а не только права Сторон по отношению друг к другу. В других областях международного права, в частности, в области прав человека, это устоявшийся и широко используемый механизм обеспечения соблюдения государствами основных прав человека, предусмотренных различными соглашениями. Таким образом, Комитет по соблюдению норм будет использовать опыт других международных природоохранных договоров и различных органов, занимающихся вопросами прав человека, в частности, опыт Комитета по правам человека.

Орхусская Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года. Начиная с этой даты, все обязательства по Конвенции являются юридически обязательными для Сторон Конвенции. Ожидается, что механизм соблюдения, обогащенный вкладом простых граждан, послужит серьезным стимулом для Сторон в плане выполнения этих обязательств.

Более подробную информацию о Комитете по соблюдению и всю соответствующую документацию можно получить на веб-сайте <http://www.unep.org/env/pp/compliance.htm>.

Более подробную информацию о Конвенции можно найти на веб-сайте Конвенции: <http://www.unep.org/env/pp>.

Правовые обязательства по Конвенции несут только Стороны Конвенции и, следовательно, вопросы соблюдения возникают только в отношении Сторон. Подписанты и другие страны, не являющиеся сторонами Конвенции, не несут правовых обязательств по Конвенции, и любые жалобы в отношении степени применения ими Конвенции или в отношении их несоблюдения Конвенции выходят за рамки компетенции Комитета по соблюдению.

Кроме исходной информации, сообщения (жалобы) должны касаться только действий, бездействия, событий или ситуаций, которые имели место тогда, когда соответствующее государство взяло на себя юридические обязательства по Конвенции, то есть после того, как оно стало Стороной Конвенции.

При рассмотрении любых сообщений общественности Комитет по соблюдению будет принимать во внимание степень доступности местных средств правовой защиты (то есть процессов рассмотрения или апелляции) лицу, подавшему жалобу, за исключением случаев, когда предоставление таких средств правовой защиты необоснованно задерживалось или было неадекватным. До подачи жалобы в Комитет представитель общественности должен решить, сможет ли проблема быть решена посредством использования подобных механизмов апелляции.

Сообщения, направляемые в Комитет, могут касаться либо общей неспособности Стороны принять необходимые законодательные, регулирующие и другие меры для выполнения Конвенции; конкретных не-

достатков принятых мер; либо (учитывая пункт, касающийся внутренних средств защиты) конкретных примеров нарушения в свете Конвенции прав какого-либо лица; либо сочетания всего вышеперечисленного.

Кто может подавать жалобы (сообщения)?

Любой представитель общественности, то есть любое физическое или юридическое лицо, может обратиться с жалобой в Комитет. Жалоба также может быть подана и неправительственной организацией, включая природоохранные организации или правозащитные организации. Не требуется, чтобы лицо, подающее жалобу, – далее по тексту «заявитель» – был гражданином соответствующего государства – стороны Конвенции, или, в случае организаций, находился на территории соответствующего государства – стороны Конвенции. (Если из контекста не следует иное, то термин «государство» следует понимать также и как любую региональную экономическую интеграционную организацию, имеющую право стать Стороной Конвенции в соответствии со статьей 19, такую как Европейское сообщество.)

Нет необходимости ни в том, чтобы заявителя представлял адвокат, ни в том, чтобы жалоба (сообщение) готовилась с помощью юристов. Однако, если заявитель может воспользоваться юридической поддержкой, это может повысить качество сообщения и, как следствие, облегчить работу Комитета.

В отношении каких стран могут подаваться жалобы (сообщения)?

Жалоба может подаваться в отношении государства, соответствующего двум условиям:

Во-первых, Конвенция должна иметь силу в данном государстве, то есть государство должно быть Стороной Орхусской Конвенции. Список стран, которые ратифицировали, приняли, утвердили Конвенцию или присоединились к ней, можно найти по адресу: <http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm>. Конвенция вступает в силу в государстве только на девятый день после даты ратификации, принятия, утверждения или присоединения.

Во-вторых, государство - сторона Конвенции, не взяло отсрочку в отношении механизма соблюдения по рассмотрению сообщений (жалоб) от представителей общественности, касающихся несоблюдения этим государством положений Конвенции. Информация о государствах, которые воспользовались механизмом «отсрочки» рассмотрения Комитетом сообщений общественности в отношении соблюдения Конвенции, будет размещена на веб-сайте Конвенции <http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm>. На данный момент взявших отсрочку государств нет.

Какого рода несоответствия могут касаться жалобы?

Жалобы могут касаться следующего:

- Общая неспособность Стороны предпринять необходимые законодательные, регулирующие или другие (например, институциональные, бюджетные) меры, необходимые для реализации Конвенции, как того требует статья 3, параграф 1;
- Законодательство, положения или другие меры реализации Конвенции, которые не соответствуют конкретным требованиям определенных положений Конвенции;
- Конкретные события, действия, бездействие или ситуации, демонстрирующие неспособность государственных властей выполнить или обеспечить соблюдение Конвенции.

Каким формальным критериям должна соответствовать жалоба?

В соответствии с решением Конференции Сторон, Комитет не будет рассматривать жалобы (обращения) со следующими характеристиками (как это будет установлено Комитетом):

- а. Анонимные.
- б. Злоупотребление правом подачи подобных жалоб.
- в. Явно необоснованные.
- г. Несовместимые с Решением о рассмотрении соблюдения (решение I/7) Конвенции.
- д. В отношении государства, не являющегося Стороной Конвенции.
- е. В отношении Стороны, проводившей процедуру уклонения.

Критерии выполнения условий (б)-(д) еще предстоит определить официально. Комитет намерен предоставить дополнительную информацию о своем толковании этих условий по мере накопления практического опыта.

От Комитета также требуется принимать во внимание все доступные местные средства защиты, за исключением случаев, когда применение таких средств затягивается без всяких на то оснований или очевидно не обеспечивает эффективных или достаточных средств для исправления ситуации. Это означает, что, несмотря на то, что не существует строгого требования исчерпания всех внутренних средств правовой защиты, Комитет может принять решение не продолжать рассмотрение предмета сообщения, если посчитает, что заявитель в недостаточной мере исследовал возможности решения вопроса посредством национальных административных или судебных процедур рассмотрения. Тот факт, что местные средства правовой защиты были доступны и даже не затягивались бесосновательно, но не были использованы в данном деле, сам по себе не мешает Комитету рассмотреть жалобу. Однако Комитет может решить отдать предпочтение, при прочих равных условиях, той жалобе, по которой, как кажется, отсутствуют эффективные местные средства правовой защиты.

Вышеупомянутый годичный период отсрочки означает, что в течение первого года после вступления Конвенции в силу для государства – стороны Конвенции Комитет не рассматривает сообщения общественности в отношении этой Стороны. Это не означает, однако, что в течение этого периода Конвенция является для Стороны не обязательной. Предварительное мнение Комитета заключается в том, что нет никаких препятствий в плане рассмотрения жалоб, поданных после “периода отсрочки”, но в случаях возникновения значимых событий в течение первого года после вступления Конвенции в силу в этом государстве – Стороне Конвенции.

Если сообщение касается определенного и конкретного случая предполагаемого несоблюдения, например, конкретного решения об отказе удовлетворить запрос о получении доступа к экологической информации, но значимые события, связанные с делом, имели место до вступления Конвенции в силу для этой Стороны, то велика вероятность того, что Комитет решит отклонить жалобу, поскольку на момент событий у государства не было юридических обязательств по Конвенции.

Кому должны направляться сообщения (жалобы) и как?

Сообщения (жалобы) должны быть адресованы Комитету, но должны направляться через секретариат по адресу, указанному в конце приложения к настоящему документу.

Рекомендуется направлять сообщения (жалобы) по электронной почте, предпочтительно в виде файловых приложений. Кроме того, подписанная копия (сообщения) жалобы вместе с подтверждающими материалами должна быть послана почтой или доставлена в секретариат другим способом.

Жалобы не должны направляться отдельным членам Комитета или Председателю Комитета, секретариат передаст жалобы членам Комитета.

Какую информацию следует включать в сообщение (жалобу)?

Форма сообщения (жалобы)

Жалобы в Комитет должны представляться в письменном виде, помимо этого никаких требований к форме не существует. Существует контрольный список информации, который будет в качестве руководства включен в качестве приложения к настоящему документу.

Сообщения (жалобы) должны быть как можно более краткими, следует избегать включения информации, которая не нужна для установления существа и природы случая предполагаемого несоблюдения. Если не представляется возможным сократить объем сообщения (жалобы) ввиду сложности и объема информации, необходимой для прояснения дела, настоятельно рекомендуется включить краткое (на двух – трех страницах) изложение основных фактов дела.

Информация об авторе сообщения (жалобы) – заявителе

Сообщение должно содержать основную информацию – имя и контактную информацию – о личности сообщающего лица, независимо от того, индивидуально ли это лицо или организация. Если информация представляется зарегистрированной организацией, то сообщение (жалоба) должно быть подписано лицом, уполномоченным подписываться от имени организации. Если жалоба подается группой лиц, то должно быть определено контактное лицо, которое будет представлять группу, также должна быть указана персональная информация об этом лице. Комитет не будет рассматривать анонимные сообщения (жалобы).

Государство, к которому относится сообщение (жалоба)

В сообщении (жалобе) должна быть четко указана Сторона, чье соблюдение Конвенции является предметом сообщения (жалобы). Когда лицо желает привлечь внимание Комитета к тому, что он или она считает несоблюдением Конвенции одной или несколькими Сторонами, то в отношении каждой вовлеченной Стороны следует подавать отдельное сообщение (жалобу).

Факты утверждаемого несоблюдения Конвенции

В сообщении (жалобе) должны также приводиться, в хронологическом порядке факты, на которых основывается сообщение (жалоба). Должно быть указано, касается ли это общей ситуации несоблюдения соответствующей Стороной (например, проблема, касающаяся существующего законодательства в плане включения требований Конвенции в национальную правовую систему, или отсутствие подобного национального законодательства); или конкретной ситуации заявленного несоблюдения (например, отказ в доступе к экологической информации в конкретном случае, что противоречит Конвенции); или и то и другое.

Положения Конвенции, которые предположительно были нарушены

Сообщение (жалоба) должно содержать всю информацию, которая считается значимой для установления факта несоответствия, в нем должно быть четко указано, каким образом представленные факты демонстрируют ситуацию несоблюдения положений Конвенции. Конкретные положения Конвенции, которые предположительно были нарушены или относятся к данному случаю по какой-либо другой причине, должны быть установлены с максимально возможной точностью.

Местные и другие средства защиты

Сообщение (жалоба) должно указывать, были ли предприняты шаги, направленные на использование имеющихся в соответствующей стране средств правовой защиты, для получения удовлетворения по делу, которое является предметом сообщения (жалобы) (например, административное или судебное рассмотрение или процедуры обжалования, используемые органами государственной власти, судами, трибуналами, омбудсменами и т.д.), и если да, то какие шаги были предприняты, когда

они были предприняты, и каков был результат. Если никаких шагов не предпринималось, то следует объяснить почему (например, потому что средств правовой защиты не было в наличии, или потому что они требовали слишком больших расходов). Если к средствам правовой защиты обращались в связи с делом, являющимся предметом сообщения (жалобы), или в ходе тесно связанного с сообщением дела, и обращалось лицо, отличное от заявителя, то это также должно быть указано в сообщении (жалобе).

Следует также отметить, представлялось ли дело для рассмотрения или урегулирования другими международными органами, и если да, то какие шаги были предприняты, и каковы были результаты.

Конфиденциальность

Если заявитель обеспокоен тем, что раскрытие информации, представленной в Комитет, может привести к каким-либо наказаниям, преследованиям или домогательствам в отношении заявителя, то он или она имеет право обратиться с просьбой о том, чтобы такая информация, включая любую информацию, касающуюся его или ее личности, сохранялась конфиденциальной. Комитет должен с уважением отнестись к любой подобной просьбе. Если какая-либо информация, содержащаяся в сообщении (жалобе), представляется Комитету конфиденциально, то это должно быть четко указано. Если же нет четкой просьбы о сохранении конфиденциальности, то вся информация, сообщенная Комитету, будет считаться публичной.

Заявитель, обращающийся с просьбой о сохранении конфиденциальности в отношении какой-либо представленной информации, может, если он или она того пожелает, пояснить, на каком основании возникла такая просьба, но это не является обязательным требованием. Следует помнить о том, что если требуется сохранять конфиденциальность в отношении слишком большого объема информации, то это может затруднить рассмотрение дела. Поэтому при том, что никто не должен ограничиваться в осуществлении этого права, его следует использовать только в случае необходимости.

Копии документов, имеющих отношение к делу

Копии всех документов, которые необходимы в качестве отправной информации, и которые имеют отношение к сообщению (жалобе), в особенности, любые законодательные и административные акты, касающиеся включения положений Конвенции в национальное законодательство соответствующего государства, должны представляться как дополнительные материалы для оказания содействия работе Комитета.

Языки

Сообщения могут представляться на любом из официальных языков Конвенции (на английском, французском или русском языках). На практике, если сообщение (жалоба) подается на английском языке, то это су-

щественно ускоряет его рассмотрение, поскольку внутренним рабочим языком Комитета является английский язык, который, следовательно, является предпочтительным. Если документа, имеющего непосредственное отношение к предмету сообщения (жалобы), не существует на английском, французском или русском языках, то предпочтительнее перевести этот документ на английский язык и представить на обоих языках (оригинал и перевод). Перевод не требуется заверять официально, хотя в некоторых случаях это может быть предпочтительным.

Процедура доведения сообщения (жалобы) до сведения Комитета

Шаг 1 – Получение сообщения (жалобы)

Каждое получаемое секретариатом и адресованное Комитету по соблюдению норм сообщение (жалоба) регистрируется. Подтверждение о получении и регистрационный номер направляются заявителю. Если сообщение (жалоба) подается на языке, отличном от английского, то секретариат передает сообщение (жалобу) на перевод. Это замедляет процесс примерно на месяц или более.

Шаг 2 – Направление сообщений (жалоб) для дальнейшего рассмотрения

На основании раздела VII, приведенного выше, секретариат подтверждает, что вся необходимая информация представлена в сообщении (жалобе), и направляет сообщение (жалобу) со всеми вспомогательными документами членам Комитета. Если в сообщении (жалобе) отсутствует некоторая обязательная или существенная информация, секретариат может по своему усмотрению связаться с заявителем напрямую с предложением подать сообщение (жалобу) повторно, включив недостающие данные.

Шаг 3 – Определение допустимости

Сначала Комитет рассматривает допустимость сообщения (жалобы). Если не выполнен один или несколько формальных критериев допустимости (см. раздел V), Комитет либо отклонит сообщение (жалобу) (например, если сообщение (жалоба) представлено анонимно или является явно необоснованным), либо примет решение о том, что заявителю следует предоставить дополнительную возможность выполнить эти критерии (например, если не ясно, касается ли сообщение (жалоба) вопросов, входящих в сферу действия Конвенции). Если Комитет решает, что сообщение (жалоба) не соответствует формальным критериям, и что дело далее рассматриваться не будет, он соответствующим образом уведомляет об этом заявителя. Сообщение (жалоба), которое было определено как неприемлемое, обычно не доводится до сведения Стороны, о которой говорится в таком сообщении. Однако, если при определенных обстоятельствах Комитет решает, что имеются достаточные причины передать непринятое сообщение затронутой стороне, то, как правило, Комитет узнает мнение заявителя прежде, чем осуществить это.

Если Комитет считает, что выполнены все критерии допустимости рассмотрения, то он принимает предварительное решение о приемлемости сообщения (жалобы) и заводит 'файл'. Затем сообщение (жалоба) доводится до сведения стороны, которая, по утверждению, не выполняет требования Конвенции. На этом этапе Комитет может, на основании предварительного рассмотрения вопроса, представленного в сообщении (жалобе), занять такую позицию или поднять такие вопросы, которые он считает уместными в сопроводительном письме стороне.

Секретариат направляет все документы, связанные с сообщением (жалобой), наряду с сопроводительным письмом национальному координатору по Орхусской Конвенции соответствующей Стороны, копия направляется в Постоянную миссию стороны в Организации Объединенных Наций в Женеве.

Шаг 4 – Ответные действия стороны

Когда Сторона получает письмо из секретариата, она должна как можно быстрее – но в любом случае в течение пяти месяцев – представить письменные объяснения или заявления, проясняющие вопрос, и описать ответные действия, которые могут быть предприняты в связи с данным вопросом. Сторона может также представить комментарии, касающиеся допустимости рассмотрения сообщения (жалобы). Если Сторона оспаривает допустимость рассмотрения сообщения (жалобы), она должна в минимальные сроки – но опять же в течение пяти месяцев – проинформировать об этом Комитет.

Рассмотрение Комитетом

По получении ответа от соответствующей Стороны Комитет сначала рассматривает комментарии, которые сторона может представить по вопросу допустимости рассмотрения сообщения (жалобы). Если доводы не достаточно убедительны для того, чтобы Комитет изменил свое предварительное мнение в отношении допустимости, Комитет подтверждает допустимость рассмотрения сообщения (жалобы) и переходит к рассмотрению сути дела. Если, в конце концов, Комитет убеждается, что сообщение (жалоба) является неприемлемым для рассмотрения, или что существуют определенные сомнения, то он аннулирует или приостанавливает свое предварительное решение и соответствующим образом уведомляет заявителя, предоставляя возможность для дальнейших комментариев и, если необходимо, запрашивает дополнительную информацию, которая позволит принять решение о допустимости.

Если в течение пяти месяцев с момента направления стороне сообщения (жалобы) от нее не поступает ответа, Комитет подтверждает приемлемость сообщения (жалобы) и рассматривает суть вопроса.

Если Комитет решает, что в совокупности сообщение (жалоба) и ответ стороны не дают Комитету достаточно информации для рассмотре-

ния всех аспектов дела, Комитет может предпринять один или несколько следующих шагов:

- Он может запросить дополнительную информацию у заявителя, у затрагиваемой Стороны и из других источников;
- С согласия соответствующей стороны Комитет может заняться сбором информации на территории этой Стороны;
- Он может прибегнуть к услугам экспертов и консультантов; и
- В некоторых случаях может принять решение о проведении слушаний.

Когда Комитет обсуждает и устанавливает факты по делу, заседания открыты для публики. Соответствующая сторона, как и заявитель, уведомляется о времени и месте обсуждения дела, они имеют право участвовать в обсуждениях и высказывать свое мнение. В некоторых случаях, в зависимости от наличия ресурсов и выполнения применяемых критериев выбора, представителям стороны и заявителю может быть предоставлена финансовая поддержка на покрытие расходов на проезд и проживание.

На основании информации, представленной Комитету Сторонами или полученной другим образом, с учетом других уместных источников толкования Конвенции, знаний членов Комитета, Комитет определяет, действительно ли Сторона, о которой говорится в сообщении (жалобе) не выполняла положения Конвенции. Обсуждения членами Комитета решения по обсуждаемому делу обычно закрыты для публики, в том числе для стороны и заявителя. Однако при некоторых обстоятельствах Комитет может решить провести и эту часть заседания публично, о чем стороны должным образом информируются.

Если Комитет приходит к выводу, что сторона не выполняет или не выполняла положения Конвенции, то далее он определяет, какие меры будут уместны в конкретном случае несоблюдения. Комитет принимает во внимание все элементы дела, включая причину и частоту несоблюдения, а также способность соответствующей Стороны реализовать положения Конвенции и социально-экономические условия в данной стране.

Проект заключений, описание предлагаемых мер и, по возможности, проект рекомендаций Комитета направляются соответствующей Стороне и заявителю. Далее и Стороне и заявителю предоставляется возможность дать свои комментарии по проекту заключению, описанию предлагаемых мер и рекомендаций в течение определенного срока, Комитет принимает представленные комментарии к сведению при принятии окончательного решения по делу.

Меры, которые Комитет может предложить для урегулирования ситуации, включают:

(а) Предоставление консультаций и помощи Стороне в плане реализации положений Конвенции;

- (b) Подготовка рекомендаций для соответствующей Стороны;
- (c) Просьба, обращенная к Стороне, представить Комитету стратегию, включая календарный план, достижения уровня соблюдения Конвенции и отчет о реализации этой стратегии;
- (d) В случае конкретной ситуации несоблюдения дать рекомендации по конкретным мерам, направленным на урегулирование вопроса, о котором говорится в сообщении (жалобе);
- (e) Принять заявление о несоблюдении;
- (f) Вынести предупреждение.

После того как Комитет подготовил окончательные заключения по сообщению (жалобе), они доводятся до сведения стороны и заявителя. В любом случае все меры, предложенные Комитетом, должны утверждаться решением Совещания Сторон (см. ниже). Однако в случаях, когда Комитет полагает, что существует необходимость рассмотреть вопрос о соответствии в более срочном порядке, он может принять меры (a)-(d), описанные выше, не дожидаясь принятия решения Совещанием Сторон. Такие действия требуют консультаций с соответствующей стороной в отношении необходимости немедленного рассмотрения дела и в отношении предлагаемых мер. Комитет может предпринимать только меры, включенные в пункты (b)-(d), представленные выше, и только в согласовании с названной стороной.

От Комитета требуется представлять отчет для каждого очередного совещания Сторон. Среди прочего этот отчет должен содержать информацию об отдельных сообщениях, включая любые промежуточные меры, предлагаемые в ожидании рассмотрения вопроса Совещанием Сторон, а также меры, предлагаемые к принятию Конференцией Сторон. Комитет должен предпринять все усилия для того, чтобы этот отчет был принят путем консенсуса. Когда мнения разделяются, то должны быть отражены различные точки зрения членов Комитета.

Отчет Комитета является публичным документом и размещается на веб-сайте Конвенции на английском, французском и русском языках. В настоящее время планируется, что очередные совещания сторон будут проходить раз в два или три года.

Совещание Сторон принимает окончательное решение в отношении конкретных мер, нацеленных на обеспечение полного соблюдения Конвенции.

Совещание Сторон имеет широкие возможности для решения вопросов несоблюдения, единственным требованием является то, чтобы эти меры были неконфронтационного, несудебного и консультативного характера и соответствовали нормам международного права.

Решения Конференции Сторон сообщаются напрямую заинтересованным сторонам и предаются гласности. Последующие меры, опреде-

ляемые Совещанием Сторон, Совещание Сторон может принять решение о предоставлении Комитету мандата по мониторингу реализации, например, стратегии, направленной на достижение соблюдения и которую Сторона должна представить Комитету. В случае предоставления такого мандата Комитет, в свою очередь, отчитывается о его выполнении Совещанию Сторон.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Руководство по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, ЕЭК ООН, Нью-Йорк, Женева, 2006
2. Материалы сайта Центра экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей «ЭКОМ», www.ecominfo.spb.ru
3. Материалы сайта Центра экологической оценки «Эколайн», www.eas-ecoline.ru
4. Екологічний контроль: питання теорії і практики. Под ред. Шемшученко Ю.С., Малышевой Н.Р. - Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины – К.1999 (укр.)
5. Практическое пособие по совершенствованию государственного экологического контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. ОЭСР, 2004
6. Оценка систем экологического контроля: Измерять значимое. Материалы международного семинара по индикаторам соблюдения норм экологического права и правоприменения, проведенного под эгидой Сети INECE и ОЭСР 3-4 ноября 2003 года, Париж (Франция). INECE, ОЭСР
7. По материалам ОЭСР/СРГ ПДОС «Руководящие принципы реформирования деятельности государственных органов контроля в сфере охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии»
8. «Общественный экологический контроль в странах ВЕКЦА: Руководство для неправительственных организаций/ Под ред. Е.А.Васильевой и О.А.Понизовой.- Волгоград: «ЭКО-Согласие», 2007
9. Доклад ОЭСР/СРГ ПДОС «Ход модернизации экологического регулирования и контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» (<http://www.oecd.org/dataoecd/49/61/38216892.pdf>)
10. «Орхусская конвенция: руководство по осуществлению», ООН, Нью-Йорк и Женева, 2000 г.
11. «Международное экологическое право и Центральная Азия», Алматы, 2001 г.
12. «Национальный отчет по человеческому развитию. Демократическое управление: новые подходы к развитию Кыргызстана» КР, 2001
13. «Право на общественное участие ЗАКОН ОПЫТ РЕКОМЕНДАЦИИ», ОО «Независимая экологическая экспертиза», Бишкек, 2003 г.
14. «Право на доступ к правотворчеству» ЗАКОН ОПЫТ РЕКОМЕНДАЦИИ», ОО «Независимая экологическая экспертиза», Бишкек, 2003 г.
15. «Участие общественности Центральной Азии в процессе правотворчества», ОО «Независимая экологическая экспертиза», Бишкек, 2004 г.

16. «Национальный профиль оценки способностей Кыргызской Республики по осуществлению Орхусской конвенции», ОО «Независимая экологическая экспертиза», Бишкек, 2005 г.

17. «Право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Руководство по применению конвенции ЕЭК ООН «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» в Кыргызской Республике. Бишкек, Алматы, 2007 г.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:

Конституция Кыргызской Республики (1993 г.)

Закон Кыргызской Республики «О воде» (1994 г.)

Земельный Кодекс Кыргызской Республики (1996 г.)

Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности (1998 г.)

Гражданский кодекс Кыргызской Республики (часть вторая, 1998 г.)

Уголовный кодекс Кыргызской Республики (1998 г.)

Закон Кыргызской Республики «О градостроительстве и архитектуре»

Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» (1999 г.)

Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» (1999 г.)

Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» (1999 г.)

Земельный кодекс Кыргызской Республики (1999 г.)

Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» (1999 г.)

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной гос. администрации» (2002 г.)

Указ Президента КР № 342 «О Государственной лесной службе Кыргызской Республики» (25.11. 2001 г.)

Постановление правительства Кыргызской Республики № 124 «Порядок подготовки и государственной регистрации нормативных правовых актов» (март, 2000)

ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА:

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии значимых решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Аархус) (Ратифицирована 14.1.2000 г.)

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (ЭСПОО) (Присоединились 14.1.2000 г.)

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение (Рамсар) (Ратифицирована 08.2002 г.)

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Инструкция о порядке проведения оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС) в Кыргызской Республике. Зарегистрировано в Министерстве юстиции Кыргызской Республики 4 июля 1997 года индекс 386 Средняя или Центральная Азия

Приложение 2. Перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС

1. Объекты энергетики:

а) ТЭЦ, ТЭС, ГЭС;

б) промышленные установки по производству электроэнергии, пара, горячей воды;

в) линии трубопроводов, осуществляющие подачу газа, нефти и нефтепродуктов, тепла;

г) высоковольтные линии электропередач;

д) склады нефти и нефтепродуктов, газа, твердого топлива;

е) золошлакоотвалы.

2. Водохранилища.

3. Предприятия по добыче и переработке нефти, нефтепродуктов, газа.

4. Производство строительных материалов (цемент, асфальт, шифер, асбоцементные трубы и др.).

5. Сельское и лесное хозяйство:

а) проекты интенсификации сельского хозяйства;

б) проекты организации и реорганизации сельских землевладений;

в) проекты управления водными ресурсами для сельскохозяйственных целей;

г) проекты рекультивации земель в целях изменения типа землепользования;

д) птицеводческие, животноводческие, рыбоводческие комплексы;

е) проекты мелиорации;

ж) проекты новых лесопосадок;

з) проекты санитарных рубок и восстановительных работ;

и) лесозаготовительные работы.

6. Горнодобывающая промышленность:

а) поисково-разведочные, опытно-эксплуатационные работы;

б) добыча минерального сырья (мрамор, базальт, соль, песок, графит, глина и др.);

в) добыча угля;

г) добыча руд;

д) переработка руд;

е) производство цветных, редких, драгоценных металлов;

ж) утилизация и захоронение отходов, в том числе опасных и токсичных.

7. Металлообрабатывающая промышленность:

а) машино-станкостроительное производство;

б) производство полупроводниковых материалов;

в) предприятия по ремонту авиационного, железнодорожного транспорта;

г) производство радио- и телеаппаратуры.

8. Производство стекла.

9. Производство фармацевтических, биологических, белковых препаратов.

10. Химическое производство.

11. Пищевая промышленность:

а) производство жиров и масел;

б) производство мясо-молочных продуктов;

в) производство сахара;

г) производство табака.

12. Текстильная, кожевенная, бумажная промышленность:

а) первичная обработка шерсти и шкур;

б) производство древесно-стружечных плит, картона, древесно-волокнистых плит;

в) кожевенное производство;

г) производство бумаги;

д) красильное производство;

е) резинотехническое производство.

13. Склады токсичных, опасных, радиоактивных веществ.

14. Сооружения по очистке сточных вод, дымовых газов.

15. Водозаборы подземных вод.

16. Системы водоснабжения населенных мест, гидромелиоративные системы.

17. Строительство автомобильных и железных дорог.

18. Аэропорты, аэродромы, полигоны для испытаний, порты внутреннего судоходства, автодромы.

19. Строительство объектов рекреационного и туристического назначения.

20. Организация промышленных узлов.

21. Канализационные сети.

22. Горные подъемники и канатные дороги.

23. Утилизация, переработка и захоронение промышленных и бытовых отходов.

Приложение 2. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

Эспоо, 25 февраля 1991 г.

Добавление 1

Перечень видов деятельности

1. Нефтеочистительные заводы (за исключением предприятий, производящих только смазочные материалы из сырой нефти) и установки для газификации и снижения угля или битуминозных сланцев производительностью 500 т или более в день.

2. ТЭЦ и другие установки для сжигания тепловой мощностью 300 мегаватт или более, а также АЭС и др. сооружения с ядерными реакторами (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии расщепляющихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки).

3. Установки, предназначенные исключительно для производства или обогащения ядерного топлива, регенерации отработанного ядерного топлива или сбора, удаления и переработки радиоактивных отходов.

4. Крупные установки для доменного и мартеновского производства и предприятия цветной металлургии.

5. Установки для извлечения асбеста и переработки и преобразования асбеста и асбестосодержащих продуктов: в отношении асбестоцементных продуктов - с годовым производством более 20 000 т готовой продукции; в отношении фрикционных материалов - с годовым производством более 50 т готовой продукции; и в отношении других видов применения асбеста - с использованием более 200 т/год.

6. Химические комбинаты.

7. Строительство автомагистралей, скоростных дорог, трасс для ж/д дальнего сообщения и аэропортов с длиной основной взлетно-посадочной полосы в 2100 м и более.

8. Нефте- и газопроводы с трубами большого диаметра.

9. Торговые порты, а также внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением более 1350 т.

10. Установки по удалению отходов для сжигания, химической переработки или захоронения токсичных и опасных отходов.

11. Крупные плотины и водохранилища.

12. Деятельность по забору подземных вод в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 млн.куб.м или более.

13. Производство целлюлозы и бумаги с получением в день 200 или более метрических тонн продукции, прошедшей воздушную сушку.

14. Крупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля.

15. Добыча углеводородов на континентальном шельфе.

16. Крупные склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов.

17. Вырубка лесов на больших площадях.

* - Для целей настоящей Конвенции:

Термин “автомагистраль” означает дорогу, специально построенную и предназначенную для движения автотранспортных средств, которая не обслуживает придорожные владения и которая:

а) имеет, за исключением отдельных участков на временной основе, отдельные проезжие части для движения в обоих направлениях, отделенные друг от друга разделительной полосой, не предназначенной для движения, или, в исключительных случаях, другими средствами;

б) не имеет пересечения на одном уровне с дорогами, ж/д или трамвайными путями и пешеходными дорожками; и

с) специально обозначена в качестве автомагистрали.

Термин «скоростная дорога» означает дорогу, которая предназначена для движения транспортных средств, въезд на которую возможен только через развязки или регулируемые перекрестки и на которой, в частности, запрещены остановка и стоянка на проезжей части (проезжих частях).

Приложение 3. Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе»

(В редакции Закона КР от 11 июня 2003 года № 102)

Статья 3. Объекты экологической экспертизы

Объектами экологической экспертизы являются:

проекты нормативных правовых актов, нормативно-технических, инструктивно-методических и иных документов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность;

материалы, предшествующие разработке проектов развития и размещения производительных сил на территории Кыргызской Республики, в том числе:

- проекты инвестиционных, комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных государственных программ, связанных с природопользованием;

- проекты генеральных планов развития территорий, в том числе свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования;

- проекты схем развития отраслей;

- проекты государственных комплексных схем охраны природы и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, включая проекты экологической реабилитации территорий и рекультивации земель;

технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов, другие проекты, независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду;

технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности сопредельных государств, для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов (ресурсов);

проекты международных договоров, контрактов и соглашений, связанных с природопользованием;

техническая документация на новую технику, технологию, на материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги, в том числе закупаемые за рубежом;

материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий, зон экологического

бедствия или зон чрезвычайной экологической ситуации, а также программы реабилитации этих территорий;

материалы, обосновывающие выдачу лицензий, разрешений и сертификатов на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую среду, включая ввоз, вывоз продукции и природных ресурсов;

материалы, характеризующие экологическое состояние отдельных регионов, мест и объектов;

договоры, контракты, соглашения, касающиеся изменения форм собственности предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

другие виды документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность.

Приложение 4

Общественное объединение
НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗА
Адрес: 720028,
Кыргызстан, г. Бишкек,
м/р 7, д.35, кв. 54; п/я 22-80
тел.: 45-76-16

The public organization
INDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTIS
Adress: m/v 7, h. 35, f. 54;
c. Bishkek; Kyrgyzstan;
720028; p/b 22-80
tel.: 45-76-16

Исх. № 7/3 от «19» февраля 2001 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общественной экологической экспертизы раздела «Оценка воздействия на окружающую среду» к проекту «Бишкекское предприятие по переработке мусора в тепловую энергию»

В соответствии с законом Кыргызстана «Об экологической экспертизе» общественным объединением «Независимая экологическая экспертиза» была проведена экспертиза отчета по Оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), разработанной Чуйской экологической лабораторией и Технико-экономическое обоснование, предоставленное Aster group.

При проведении общественной экологической экспертизы комиссия отметила, что в проекте имеется ряд недоработок:

1. По проекту завод будет работать 320 дней в году. Что предполагают авторы проекта делать с мусором в течение оставшихся 45 дней в году?

Согласно Основным технико-экономическим показателям, приведенным в Таблице 18.3 на стр.122 количество твердых бытовых отходов, собираемое БППМТЭ - 240 тыс. т. в год, а перерабатываемое –200 тыс. т. в год. Куда будут направляться избыточные 40 т. в год?

2. Будет ли рекультивироваться существующая свалка? Нет смысла делать еще один источник загрязнения (мусоросжигающий завод), если не будет решен вопрос с рекультивацией уже существующей свалки.

3. Каким образом из общей массы отходов будут выделяться опасные и не опасные отходы (стр. 12)? Необходимо предоставить методику выделения.

4. На стр.12 пишется, что предварительному анализу на совместимость с методами обработки и уничтожения будет подвергаться вся масса отходов. Что это за анализ, и что предполагается делать с отходами

в случае отрицательного результата? Также не описано, куда будут направляться радиоактивные отходы.

5. Нет данных о согласовании водопользования с Гидрогеологической экспедицией, есть ссылка только на горводоканал (раздел 5.1).

6. Каким образом считается необходимое количество гашенной извести и активированного угля, если качественный состав мусора постоянно меняется? Недостаток любого из этих компонентов немедленно скажется на составе выбросов.

Активированный уголь, известь и зольная пыль, поступающая из бункеров рукавного фильтра, транспортируются по одной линии. Чтобы избежать коррозии и отложения пыли на дне сушилки, топочный газ должен проходить с «высокой скоростью». Для эффективного использования мощности угля необходим большой период времени контакта. Увеличение времени контакта угля с топочным газом способствует замедлению скорости газа при прохождении рукавных фильтров.

Условия протекания процессов, особенно важные для расчетов адсорбции с применением активированного угля: скорость потока, композиционный состав-природа и концентрация загрязняющих веществ, давление, размер частиц, время контакта. Лишь при соблюдении всех этих условий возможен уровень выбросов диоксинов менее $0,1 \text{нг TEQ/Nm}^3$, т.е. в пределах ПДК. В томе ОВОС нет данных по этим параметрам и, следовательно, есть опасность того, что фактические выбросы будут намного выше.

7. Таблица 7.2-ПДК на дибензодиоксины и дибензофураны $0.5 \times 10^{-9} \text{г TEQ/Nm}^3$. Это в 5 раз превышает принятое $0.1 \times 10^{-9} \text{г TEQ/Nm}^3$.

8. Не учтены отдаленные последствия работы МСЗ. По расчетным данным, приведенным в п.11.3 ОВОС на стр.98, за 20 лет в почвах накопится :

Тяжелых металлов-47,435 т, Ртуть-2,15 т, Кадмий -2,15 т, Цинк-12.00 т, Свинец-27.05 т, Медь -12.015 т, Хром - 24.00 т, Полихлорированных дибензофуранов и дибензодиоксинов - 26.24 грамма, Полихлорированных бифенилов – 2.24 тонны.

Существует опасность попадания вредных веществ в водоносные горизонты. Увеличение концентрации вредных веществ может негативно сказаться на здоровье жителей города Бишкек и прилегающих к нему населенных пунктов.

Каким образом будет реализовываться статья 35 Конституции КР п.1: «Граждане Кыргызской Республики имеют право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу, действиями в области природопользования»?

9. Согласно закону «О защите прав потребителя» ст.6, ст.9, прежде чем говорить о строительстве МСЗ, необходимо заручиться согласием потребителя оплачивать предлагаемые расценки на данный вид, качество и объем услуг. Оплачивая за вывоз мусора, потребитель вправе потребовать перерасчет оплаты за отпускаемую БППМТЭ горячую воду.

10. Откуда будет браться глина для карьера? Если вместо глины использовать сулинки, то полной изоляции не будет.

11. Зольный остаток (шлаки) необходимо утилизировать так же, как и особо токсичные вещества, так как по статистике, приведенной на странице 95 ОВОС, из 16 образцов шлака выявилось 2 токсичных образца.

12. Потенциальная опасность загрязнения подземных вод Ала-Арчинского месторождения велика (стр. 27 ОВОС). Следовательно при несоблюдении проектных мероприятий возможно бактериальное и химическое загрязнение, причем в течение 10-15 дней в случае сброса жидких отходов загрязнение доходит до водоносного горизонта.

13. При расчете оценки экологического ущерба показатель опасности (4) не соответствует классу опасности, приведенному в таблице 7.2 ОВОС.

14. В системе экологического управления и мониторинга предусматриваются виды контроля: государственный; отраслевой; предприятия.

Необходимо предусмотреть проведение экологического аудита независимыми организациями с привлечением НПО.

15. Ниже карьера необходимо предусмотреть бурение скважин (1-3 шт.) для наблюдения за изменением состава подземных вод.

16. При инженерно-геологических изысканиях (почвенные изыскания, стр.68) необходимо предусмотреть отбор проб по сети 50 x 50м, в пределах зоны санитарной защиты и по сети 100 x 100м за ее пределами учитывая просчитанную трассу осаднения пыли (направление преобладающих ветров). Пробы необходимо анализировать спектральным способом на 24-36 элементов. Также необходим химический анализ водной вытяжки. Это позволит в дальнейшем получить четкую картину влияния и даст базу для проведения мониторинга.

17. Предусмотреть анализ воднорастворимой части пылевой нагрузки из дымных выбросов.

18. Проведение анализа воды (стр. 42 ОВОС) надо дополнить по металлам. Также необходимо делать и баканализ, так как при неполной герметичности или аварии на разгрузочно-накопительном бункере возможно бактериальное загрязнение.

При устранении всех замечаний и учета рекомендаций данный проект можно рекомендовать к реализации.

Состав комиссии по проведению общественной экологической экспертизы:

С. Борцова

А. Жадеев

В. Морозов

А. Никитин

К. Карпачев

В. Якимов

Председатель комиссии –

О. Печенюк

Приложение 5

Общественное объединение
НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗА
Адрес: 720028,
Кыргызстан, г. Бишкек,
м/р 7, д.35, кв. 54; п\я 22-80
тел.: 45-76-16

The public organization
INDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTIS
Adress: m/v 7, h. 35, f. 54;
c. Bishkek; Kyrgyzstan;
720028; p\б 22-80
tel.: 45-76-16

Исх. № _____ от 17 апреля 2000 г.

Директору ГПИ
«Кыргыздортранспроект»
Г.Л. Алибегашвили

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Экологической экспертизы раздела «Оценка воздействия на окружающую среду». План управления окружающей средой» к проекту Городского транспорта (Фаза 1)

В соответствии с законом Кыргызстана «Об экологической экспертизе» общественным объединением «Независимая экологическая экспертиза» была проведена экспертиза отчета по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и план управления окружающей средой (ПУОС) проекта городского транспорта по реабилитации приоритетных городских дорог, отобранных в городах Бишкек, Ош и Жалал-Абад в Кыргызстане (Фаза 1).

Поскольку реабилитация предполагает проведение работ на уже существующем дорожном полотне, серьезных последствий воздействия на окружающую среду не предвидится. Реабилитация городских дорог сосредоточена на работах по существующему продольному и поперечным профилям без изменения плана дорог, и предусматривает частичное удаление асфальтового слоя, ямочный ремонт, подгрунтовку и укладку слоя износа из асфальтобетона или двойную поверхностную обработку поверхности. Кроме того, намечаются незначительные бетонные и земляные работы по улучшению дренажных и ирригационных сооружений и закладка резервных каналов для прокладки кабельных коммуникаций. Все это выполняется при задействовании существующих карьеров и асфальтобетонных заводов.

Тем не менее, к проекту имеется ряд вопросов:

Пункт 3.1 – Завышена категория воздействия на окружающую среду. Вместо категории С стоит категория В, что ведет к усложнению расчета ОВОС.

Пункт 3.3. - таблица 3.2 №п.п. 2, 16, 17. – упоминается утилизация материалов. Согласно данной таблице весь материал должен утилизироваться. При расчете складирования твердых отходов если не расписать кол-во перерабатываемых и кол-во утилизированных отходов отдельно, то за основу будут братья данные, приведенные в этой таблице.

В данном пункте указывается на то, что заводы в г.г. Ош и Жалал-Абад требуют модернизации и обновления технологического оборудования, значит ли это, что данные предприятия в состоянии справиться с заданием по проекту без дополнительных средств?

Проект рассчитан на четыре месяца (июль, август, сентябрь,?)

Пункт 4.2 – Не указано каким образом данный проект будет влиять на существующее состояние окружающей среды.

Пункт 5.1 – В данном пункте нет конкретных мероприятий, существуют только пожелания.

Пункт 5.3.1. – Ссылки на «технические спецификации» по каждому городу отдельно, но в представленной нам для ознакомления спецификация по г. Жалал-Абаду все носят рекомендательный характер.

Пункт 5.3.2. – Куда будут деваться отходы бетона и асфальтобетона, грязный грунт и мусор?

Что значит «должны быть вывезены или в городские отвалы или на вторичную переработку на гравийно-сортировочные заводы»? Если они перерабатываются, то нужны договора о намерениях с АБЗ и расчеты объемов в проекте. Если они складировются, то нужны договора на «захоронения» с указанием объемов. Можно ли исходить из данных приведенных в таблице 3.2 пункта 3.3.

Пункт 5.3.3. – Все сводится к рекомендациям и пожеланиям, нет конкретных мероприятий.

Пункт 5.3.4. - Нет конкретных мероприятий. «Вся вода и другие отработанные жидкости со строительной площадки должны собираться и сбрасываться в таких местах на строительной площадке и за ее пределами и таким образом, чтобы не причинять ни загрязнений, ни заражений» - где и каким образом? «Подрядчик не должен сбрасывать или сваливать какие-либо вещества, получаемые после выполнения работ, в воду, если на это не получено разрешение Руководителя проекта и заинтересованных регулирующих органов» – А что, разрешение на подобные действия может быть дано?

Какие конкретно меры предусмотрены в проекте по ограничению воздействия на окружающую среду от строительных машин и оборудования?

Пункт 5.3.7. - Где конкретно будут карьеры и площадки для утилизации?

Пункт 5.4.2. – Необходима схема разгрузки движения транспорта.

Пункт 5.4.3. – План управления дорожным движением должен предоставляться заказчиком в проекте, а не подрядчиком.

Пункт 5.4.4. – Проект рассчитан на четыре «благоприятных» месяца (июль-сентябрь), откуда появился зимний период?

Пункт 6. – Согласно закону «По градостроительству и архитектуре», местное население нужно оповестить за один месяц до начала работ. Уточнить в проекте сроки – консультации с общественностью.

Пункт 8. – Какие именно мероприятия по охране окружающей среды Вы имеете в виду? В проекте должны быть указаны конкретные суммы на конкретные мероприятия.

Согласно таблице 8.2. – расходы приведенные в таблице 8.1. можно условно разделить на следующие: захоронение твердых отходов, мониторинг за состоянием и лабораторные исследования. Нужны ли, исходя из категории воздействия проекта на окружающую среду, все мероприятия, приведенные в таб. 8.2? Может быть, стоит рассматривать только то воздействие на окружающую среду, которое будет оказано в ходе реализации проекта. И эти суммы потратить на устранение причин и последствий воздействия.

Исходя из «Инструкции о порядке проведения оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС) в Кыргызской Республике» от 4.07 1997 г. данный проект рекомендуется отправить на доработку с учетом вышеперечисленных замечаний и рекомендаций.

Председатель
Общественного объединения
«Независимая экологическая экспертиза»
Председатель комиссии по общественной
экологической экспертизе форума
экологических НПО Кыргызстана –
О. Печенюк

Приложение 6

НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗА

Кыргызская Республика, Бишкек, 7 мкр., д.30, кв.1,
тел./факс: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg



INDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTISE

30 room #1, 7 microdistrict, Bishkek city, Kyrgyz Republic,
phone/fax: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg

Обращение Президенту
Кыргызской Республики
Бакиеву К.С.

Уважаемый Курманбек Салиевич!

Ознакомившись с предложением Евразийской Промышленной Ассоциации к Правительству КР от 15 ноября 2005 года, а также с распоряжением Правительства КР от 16 января 2006 года № 17-р, в котором одобряется проект Меморандума о совместных действиях по подготовке к реализации проектов в энергетическом секторе и на объектах инфраструктуры КР между Правительством КР и Евразийской Промышленной Ассоциацией, считаем необходимым провести стратегическую экологическую оценку принимаемых решений, учитывая:

- ~ трансграничные последствия принимаемых решений для обеспечения региональной безопасности;

- ~ международные обязательства по сохранению общих водных и воздушных бассейнов;

- ~ всеобщую озабоченность возможными экологическими последствиями вредного алюминиевого производства для хрупкой горной экосистемы;

- ~ проблему утилизации отходов алюминиевого производства;

- ~ риски, связанные с зависимостью предполагаемого производства от внешних поставщиков сырья (отсутствие в Кыргызской Республике качественного сырья для алюминиевого производства).

Руководствуясь разделом IV закона «Об охране окружающей среды» и законом «Об экологической экспертизе», считаем необходимым проведение экологической экспертизы на всех этапах принятия решений. Считаем, что Правительству уже на данной стадии необходимо:

1. Представить экономическое обоснование целесообразности принимаемого решения.

2. Включить в состав рабочей комиссии при Правительстве Кыргызской Республики, занимающейся вопросами реализации предложений Евразийской Промышленной Ассоциации, депутатов Жогорку Кенеша,

представителей МЧС (Госгортехнадзора), Минздрав (Госсанэпиднадзор), Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР и неправительственных природоохранных организаций.

3. В соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами Кыргызской Республики, обеспечить прозрачность процесса на всех стадиях принятия решений и их реализации.

Заключение общественного объединения «Независимая экологическая экспертиза» по пунктам меморандума о сотрудничестве между Евразийской Промышленной Ассоциацией и Правительством КР

Пункт I. В энергетической отрасли – строительство ГЭС Камбарата № 1 и № 2.

Структура топливно-энергетического комплекса в КР, характеризующаяся ограниченным объемом добычи и переработки угля и нефти, преимущественной выработкой электроэнергии на гидроэлектростанциях и значительной долей использования природного газа на тепловых электростанциях, до сих пор сдерживала вредное воздействие электроэнергетики на окружающую среду.

Увеличение топливопотребления в 1998 – 2000 годах и в период до 2005 года с относительным уменьшением доли газа и увеличением доли угля в топливном балансе ТЭЦ и котельных энергосистемы, привело к существенному увеличению общего количества выбросов в атмосферу.

В 2005 году электростанции Кыргызской Республики выработали 14,7 млрд. кВт.ч электроэнергии (снижение объемов на 1,1% по сравнению с 2004 годом) и 2,2 млн. Гкал теплоты (рост на 12%).

Всего же в 2005 году Кыргызстан экспортировал 2 миллиарда 600 миллионов кВтч, причем доля экспорта в Китай, Россию и Таджикистан составила 900 миллионов кВтч. Исходя из темпов развития Китая, Кыргызстан мог бы увеличить экспорт своей электроэнергии, но по сравнению с 2004 годом объем экспортных поставок снизился на 600 млн кВтч за счет неоформленных вовремя договоров о поставках электроэнергии с Россией.

На данный момент слабо изучены экологические последствия от строительства новых ГЭС и магистральных линий электропередач.

Прогноз баланса электроэнергии показывает, что экспортные возможности КР составят в среднем 2,5 – 3,0 млрд. кВтч ежегодно на период до 2010 г., а при строительстве Камбартинских ГЭС возрастут на 4-7 млрд. кВтч. в год. По нашим прогнозам, юг Республики Казахстан в связи с восстановлением энергоемких предприятий и увеличением спроса на электроэнергию будет ощущать дефицит электроэнергии, который можно будет восполнить поставками электроэнергии от ГЭС Кыргызской Республики.

Для пяти ЦА республик, в условиях конкуренции, электроэнергия и мощность электростанций возможно будет востребована потребителями, так как электроэнергия, вырабатываемая ГЭС, за счет отсутствия топливной составляющей в структуре затрат всегда будет дешевле электроэнергии от тепловых электростанций на угле или газе и мазуте, стоимость которых постоянно повышается.

При этом, возможно оптимизировать режим работы ГЭС и ТЭС стран ЦА, обеспечить равномерную поставку мощности и энергии как в суточном, так и в годовом режиме работы и обеспечить экспорт электроэнергии в третьи страны.

Среди третьих стран до определенного времени фигурировал Пакистан – в который можно было бы поставлять энергию в объеме 5-6 млрд. кВтч к 2010 г., что возможно было бы только при строительстве и вводе в действие Камбаратинских ГЭС № 1 и № 2. Но на данный момент Пакистан уже ведет переговоры с Республикой Таджикистан о двухстороннем сотрудничестве в энергетической области, в частности участие Пакистана в строительстве Рогунской ГЭС и строительстве высоковольтных линий электропередач. К тому же, как заявил министр по водным ресурсам и энергетике Пакистана Лиакат Али Джатой, пакистанская сторона готова полностью профинансировать данный проект.

С другой стороны, компания «Русский Алюминий» уже приступила к реализации проекта строительства Рогунской ГЭС в Таджикистане. По предварительным оценкам, его стоимость составит более 1 млрд. долл. США. Как сообщает пресс-служба компании «РусАл», ТЭО по Рогунской ГЭС будет готова уже в первом квартале 2006 г.

По оценке компании Харза, в Кыргызской Республике возможно создание международного консорциума по освоению богатейшего гидроэнергетического потенциала и строительству Камбаратинских ГЭС № 1 и № 2 с суммарной проектной мощностью 2260 МВт., производством электроэнергии в объеме 6,204 млрд. кВтч. в год и стоимостью 2,206 млрд. долл. США (по уровню цен на март 1993 г.).

Создание международного водно - энергетического консорциума по освоению бассейна реки Нарын и строительству Камбаратинских ГЭС и с вводом их в действие в энергетическом режиме позволило бы Токтогульскому гидроузлу работать строго в ирригационном режиме и, при установлении лимитов по водопользованию потребителям, обеспечить санитарные попуски воды в Аральское море.

На данный момент Правительству КР необходимо заручиться контрактами по поставкам электроэнергии со странами потребителями, точно так же как это делают соседи из Республики Таджикистан. Если этого не сделать, то строительство Камбаратинских ГЭС № 1 и № 2 может стать нецелесообразным уже в недалеком будущем.

Пункт II. В цветной металлургии - строительство электролизного завода.

Любое производство, связанное с переработкой руд и извлечением металлов, является опасным в экологическом отношении. Производство алюминия состоит из двух основных этапов: получение глинозема и извлечение металлического алюминия методом электролиза глинозема в расплавленных фтористых солях.

Каждый из этих этапов сопровождается образованием загрязненных сточных вод, и их отведение в окружающую среду без предварительной очистки не допускается. Вместе с тем, существуют технические решения, позволяющие снизить содержание загрязняющих веществ в сточных водах данного производства.

Помимо загрязнения сточных вод происходит загрязнение атмосферного воздуха в районе завода.

Токсикологическая оценка сырья и выделений при производстве алюминия

Глинозем (Al_2O_3) - основное сырье для производства алюминия. От продолжительного контакта с пылью глинозема возможны хронические поражения дыхательных путей, приводящие к изменениям в легких (пневмокониоз, фиброз и пр.). ПДК глинозема в рабочей зоне 6 мг/м³, а ориентировочный безопасный уровень воздействия в атмосферном воздухе (ОБУВ) составляет 0,01 мг/м³.

Криолит ($3NaF \cdot AlF_3$) - один из основных компонентов электролита. При попадании в организм человека ухудшает состав крови, а при систематическом воздействии может вызвать заболевания костей и зубов. ПДК в рабочей зоне 1 мг/м³, а среднесуточное содержание (ПДКсс) в воздухе населенных пунктов - 0,3 мг/м³.

Фторид алюминия (AlF_3) - компонент электролита. Токсичность его аналогична криолиту, и ПДК в рабочей зоне составляет 1 мг/м³, ПДКсс - 0,03 мг/м³.

Фторид натрия (NaF) - компонент электролита, составная часть криолита. Относится к ядовитым веществам, токсичен, поражает центральную нервную систему (протоплазмальный яд). При попадании в организм может вызывать тошноту и более тяжелые отравления. ПДК в рабочей зоне составляет 1 мг/м³, а ПДКсс - 0,01 мг/м³.

Дифторид кальция (CaF_2) - корректирующая добавка к электролиту. Ухудшает состав крови, негативно влияет на белковые вещества в организме. При остром отравлении действует на центральную нервную систему и желудочно-кишечный тракт; на дыхательные пути не действует. ПДК в рабочей зоне составляет 1 мг/м³, ПДКсс - 0,03 мг/м³.

Фторид лития (LiF) - одна из наиболее эффективных добавок к электролиту.

Содержит около 73% фтора.

По данным Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, в Кыргызстане нет сырья для производства алюминия. Те же месторождения, которые разведаны, не имеют промышленного значения либо имеют малые запасы.

Запасы и прогнозные ресурсы глиноземного сырья Кыргызской Республики

Месторождение	Прогнозные ресурсы (млн. т.)	Примечания
Кенкольское (андалузит)	77,5	Не промышл. (низк. кач. сырья)
№ 102 (андалузит)	9,0	Не промышл. (низк. кач. сырья)
Акшагильское (боксит)	0,005	Треб. доразв. (руды высок. кач.)
Кара-Кия-Сайское (боксит)	-	Непром. мал. зап.
Кара-Тут (уг.) (боксит)	1,8	
Катранбашыньское (боксит)	0,0015	Треб. доразв. (возм. прирост. зап.)
Кокчетауское (боксит)	0,0014	Непром. мал. зап.
Нарынское (боксит)	0,00265	Непром. некач. сырье
Охнинское (боксит)	-	Непром. мал. зап.
Сары-Бия (боксит)	-	
Сохское (боксит)	0,003	Треб. доразв.
Шадымырское (боксит)	0,003	
Сандыкское (Нефелиновые сиениты)	56,0	
Зардакское (Нефелиновые сиениты)	2000,0	
Суртекинское (Нефелиновые сиениты)	94,0	

Данные из сборника «Минеральная сырьевая база Кыргызской Республики на рубеже перехода к рыночной экономике», 1998 г. Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики.

В данный момент в Республике Таджикистан тоже планируется строительство алюминиевого завода мощностью до 300 тыс. тонн продукции в год. Занимается разработкой строительства завода компания «Русский Алюминий» («РусАл»), гендиректор компании Александр Булыгин заявил,

что уже подготовлено предварительное ТЭО проекта строительства нового алюминиевого завода в республике.

В Красноярском крае «РусАл» также планирует строительство Богучанской ГЭС и нового алюминиевого завода мощностью 600 тыс. тонн в год. Инвестиции составят более 4 млрд. долл. США. Проект будет реализовываться в течение 7 лет, с учетом создания инфраструктуры электростанции и завода.

Алюминий не региональная и даже не национальная потребность, а транснациональный бизнес. Платой за это может стать утрата национального достояния - здоровья людей, природы, подрыв воспроизводства возобновляемых ресурсов (животный и растительный мир).

Мы не против инвестиций в Кыргызскую Республику, но так как электролизный завод подпадает под первую категорию опасности, считаем, что при рассмотрении этой проблемы необходимо учитывать несколько аспектов:

Во-первых, строительство не должно начинаться раньше того, как проект строительства электролизного завода пройдет стратегическую экологическую оценку.

Во-вторых, выбор места строительства завода и хвостохранилищ должен осуществляться комиссией в составе: специалисты ЕПА, государственные эксперты, независимые ученые региона, а также представители общественности, с учетом сейсмичности и возможного трансграничного воздействия.

В-третьих, необходимо провести общественные слушания по оценке воздействия на окружающую среду строительства завода и его функционирования.

В-четвертых, необходимо четкое экономическое обоснование целесообразности принимаемого решения, так как в соседних республиках планируется осуществление аналогичных проектов в отрасли цветной металлургии.

Строительство электролизного завода на территории Кыргызской Республики автоматически увеличит количество промышленных отходов и количество выбросов в атмосферу парниковых газов, что может повлечь за собой переход страны в другую категорию по Киотскому протоколу. При условии того, что Кыргызстаном ведутся переговоры по продаже своих квот на выбросы в атмосферу парниковых газов, увеличение собственных выбросов может иметь для нашей республики неблагоприятные последствия, учитывая условия Киотского протокола. Данные обстоятельства необходимо всесторонне изучить, с учетом возможных последствий.

Пункт III. В транспортной отрасли – строительство железной дороги с выходом на КНР.

При разработке проекта строительства железной дороги (ЖД) с выходом на Китай, необходимо:

- провести стратегическую экологическую оценку данного проекта и относящихся к нему документов;
- провести обследование местности, по которой будет проходить строительство ЖД, с участием специалистов из государственных учреждений и общественных организаций;
- необходимо оценить экономические последствия и выгоду для страны при вводе дороги в действие.

Для Кыргызстана как для страны вступившей во ВТО при строительстве ЖД откроется возможность не только экспортировать в Китай товары с меньшими затратами, но и использовать Китай как транзитную территорию и в то же время Кыргызстан будет являться транзитной страной для Китая. Поскольку транспортировка грузов является одним из ключевых элементов экономики, и около половины мирового грузопотока приходится на евроазиатские перевозки, страны, через которые следуют эти транзиты, получают от эксплуатации маршрутов ежегодно свыше 1 трлн. долл. США. По данным, предоставленным китайскими и узбекскими экспертами, грузооборот, проходящий транзитом через Кыргызстан по проектируемой Китайско-Кыргызско-Узбекской железнодорожной магистрали, составит в ближайший период от 10 до 14 млн. тонн грузов в год. В этом случае доход Кыргызстана будет составлять от 200 до 280 млн. долл. в год. При этом необходимо учитывать и то, что Кыргызстан станет своего рода плацдармом при перемещении товаров и услуг из Китая и обратно. И Кыргызстан и Китай являются странами ВТО и, соответственно, китайские товары и услуги в Кыргызстане будут пользоваться Режимом наибольшего благоприятствования и национальным режимом. Это может негативно сказаться на отечественном производителе, и прежде всего производителе сельхозпродукции. Данные последствия также необходимо всесторонне изучить, а также учесть необходимые компенсационные меры при принятии решения по строительству железной дороги.

Эксперт В. Борцов

Председатель

ОО «Независимая экологическая экспертиза» – О. Печенюк

Приложение 7

НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗА

Кыргызская Республика, Бишкек, 7 мкр., д.30, кв.1,
тел./факс: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg



INDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTISE

30 room #1, 7 microdistrict, Bishkek city, Kyrgyz Republic,
phone/fax: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg

Исх № _____

от 4 февраля 2004 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общественной экологической экспертизы Постановления Правительства Кыргызской Республики от 4 ноября 2003 года N 694 «О переводе озера Чатыр-Куль в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения»

В соответствии с Законом Кыргызстана «Об экологической экспертизе» общественным объединением «Независимая экологическая экспертиза» была проведена экспертиза Постановления Правительства Кыргызской Республики от 4 ноября 2003 года N 694 «О переводе озера Чатыр-Куль в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения».

Согласно данному Постановлению, озеро Чатыр-Куль переводится из фонда особоохраняемых природных территорий в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения, разрешив рыбохозяйственное освоение путем наполнения его ценными промысловыми видами рыб.

Данное решение может явиться серьезным фактором беспокойства для обитателей Каратал-Джапарыкского заповедника и заказника Горного гуся, находящихся на территории озера.

При рассмотрении данного нормативного правового акта выявлен ряд противоречий национальному законодательству и международным обязательствам Кыргызской Республики:

1. Согласно закону Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» (ст.3), данный нормативный правовой акт должен был пройти экологическую экспертизу. Вступление в силу данного Постановления без заключения экологической экспертизы является грубейшим нарушением природоохранного законодательства.

2. Согласно ст.3 Закона « О нормативных правовых актах КР», нормативные правовые акты Кыргызской Республики должны соответствовать Конституции Кыргызской Республики, а также иным норматив-

ным правовым актам Кыргызской Республики, имеющим по сравнению с ними более высокую юридическую силу. В соответствии со статьей 3 Конвенции «О биологическом разнообразии», ратифицированной Кыргызской Республикой в установленном законом порядке, государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Хозяйственная деятельность на территории озера Чатыр-Куль предполагает отказ от выполнения нашей страной своих обязательств по Конвенции «О биологическом разнообразии».

Рыбохозяйственная деятельность в местах гнездования мигрирующих видов птиц оказывает негативное воздействие на популяции не только «местных» обитателей Каратал-Джапарыкского заповедника, но и на мигрирующих, являющихся объектом охраны других государств. У нас уже есть опыт снижения популяции Горного гуся на озере Сон-Куль в результате увеличения антропогенной нагрузки.

Рекомендации:

Отозвать данное Постановление Правительства, как документ, не прошедший экологическую экспертизу в установленном законом порядке и противоречащий международным обязательствам Кыргызской Республики.

Председатель

ОО «Независимая экологическая экспертиза» – О. В. Печенюк

Приложение 8

НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗА

Кыргызская Республика, Бишкек, 7 мкр., д.30, кв.1,
тел./факс: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg



INDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTISE

30 room #1, 7 microdistrict, Bishkek city, Kyrgyz Republic,
phone/fax: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg

**Премьер-Министру
Кыргызской Республики
г-ну Танаеву Н.Т.**

Уважаемый Николай Тимофеевич!

Просим Вас рассмотреть вопрос об отзыве Постановления Правительства Кыргызской Республики от 4 ноября 2003 года N 694 «О переводе озера Чатыр-Куль в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения».

Согласно данному Постановлению, озеро Чатыр-Куль переводится из фонда особоохраняемых природных территорий в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения, разрешив рыбохозяйственное освоение путем наполнения его ценными промысловыми видами рыб.

В соответствии со статьей 3 Конвенции «О биологическом разнообразии», ратифицированной Кыргызской Республикой в установленном законом порядке, государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Хозяйственная деятельность на территории озера Чатыр-Куль предполагает отказ от выполнения нашей страной своих обязательств по Конвенции «О биологическом разнообразии».

Рыбохозяйственная деятельность в местах гнездования мигрирующих видов птиц оказывает негативное воздействие на популяции не только «местных» обитателей Каратал-Джапарыкского заповедника, но и на мигрирующих, являющихся объектом охраны других государств. У нас уже есть опыт снижения популяции Горного гуся на озере Сон-Куль в результате увеличения антропогенной нагрузки.

Опыт с зарыблением озера Сон-Куль нельзя мультиплицировать на другие водные объекты без предварительного детального изучения всех последствий от принимаемого решения. Озеро Сон-Куль является более доступным (менее суровый климат, более выгодное транспортное распо-

ложение), на момент зарыбления не существовало обязательств перед международным сообществом.

Необходимо отметить, что разведение рыбы на озере Чатыр-Куль по своей сути является интродукцией чужеродных видов. Статья 8. h) Конвенции «О биологическом разнообразии»: «Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и целесообразно предотвращает интродукцию чужеродных видов, которые угрожают экосистемам, местам обитания или видам, контролирует или уничтожает такие чужеродные виды...» Данная норма не является прямым обязательством страны.

Кыргызской Республике в экономическом плане выгоднее придерживаться принципов Конвенции «О биологическом разнообразии», так как согласно статьи 20 Конвенции:

Стороны, являющиеся развитыми странами, предоставляют новые и дополнительные финансовые ресурсы, с тем, чтобы дать возможность Сторонам, являющимся развивающимися странами, покрывать согласованные полные дополнительные расходы, которые они будут нести в ходе осуществления мер во исполнение обязательств по настоящей Конвенции, и получать выгоды от осуществления ее положений.

Способность Сторон, являющихся развивающимися странами, эффективно выполнять свои обязательства по Конвенции, будет зависеть от эффективного выполнения Сторонами, являющимися развитыми странами, своих обязательств по Конвенции, связанных с финансовыми ресурсами и передачей технологии, и будет в полной мере определяться тем фактом, что социально-экономическое развитие и ликвидация бедности являются важнейшими приоритетами Сторон, являющихся развивающимися странами.

Во внимание также должно приниматься особое положение развивающихся стран, включая те из них, которые наиболее уязвимы с экологической точки зрения, такие как страны с засушливыми и полусушливыми зонами, прибрежными и горными районами.

Необходимо отметить, что в настоящее время по инициативе кыргызских специалистов реализуются трансграничные проекты «По сохранению биологического разнообразия юго-западного Тянь-Шаня», финансируемые Глобальным экологическим фондом (Всемирный банк) и программой ТАСИС (Европейская Экономическая Комиссия).

На данный момент секретариатом Рамсарской Конвенции «О водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом как местообитания водоплавающих птиц» рассматривается вопрос о размещении на территории Кыргызской Республики регионального офиса трансграничного проекта по учету водно-болотных угодий.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что помимо политического значения реализации данных проектов для Кыргызской Республики, финансирование в рамках природоохранных конвенций на

сегодняшний день и перспективы на будущее являются гораздо более ощутимым фактором для сокращения бедности, развития экологического туризма и сохранения окружающей среды, нежели призрачная прибыль от рыбохозяйственной деятельности, не подтвержденная научными исследованиями.

5 февраля 2004 года

Председатель

ОО «Независимая экологическая экспертиза»

О. Печенюк

Приложение 9

НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗАКыргызская Республика, Бишкек, 7 мкр., д.30, кв.1,
тел./факс: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kgINDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTISE30 room #1, 7 microdistrict, Bishkek city, Kyrgyz Republic,
phone/fax: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg

Исх. № _____

От « ____ » _____ 2005 г.

**Прокурору Специализированной
Прокуратуры КР
Пугачевой Г.А.**

Уважаемая Галина Аркадьевна!

На основании разрешения директора заповедника г-на Тыналиева Б.Б. в Иссык-Кульском государственном заповеднике на участке Тору-Ай-гыр была проведена дорога к пансионату «Игилик». Проведение дороги фактически представляет собой незаконное отчуждение особо охраняемых природных территорий из государственной собственности.

В соответствии со статьей 40 закона «Об охране окружающей среды»: *принятие решений об организации особо охраняемых природных территорий, объектов и включении их в природно-заповедный фонд Кыргызской Республики относятся к компетенции Правительства Кыргызской Республики*, в соответствии со статьей 8 закона «Об особо охраняемых природных территориях»: *Государственные заповедники организуются постановлением Правительства Кыргызской Республики на основании технико-экономического и экологического обоснования и проекта, разработанного соответствующими научно-исследовательскими и другими проектными организациями, имеющего положительное заключение по представлению государственных органов по охране природы.*

Таким образом, перевод земель из одной категории в другую, равно как и отчуждение, может происходить лишь на основании Постановления Правительства. В данном случае г-н Тыналиев Б.Б. совершил противоправные действия, предусмотренные статьями 304 (часть 2, 3), 305, 305-2 УК Кыргызской Республики.

В действиях директора Иссык-Кульской биосферной территории и заведующего сектором ООПТ Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству, в чьем ведении находится Иссык-Кульский заповедник, усматривается состав преступления, предусмотренного статьей 316 УК Кыргызской Республики, за неисполнение или

ненадлежащее исполнение своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, повлекшее нарушение охраняемых законом интересов общества и государства.

Проведение дороги через территорию заповедника без положительного заключения является также нарушением закона «Об экологической экспертизе», что влечет за собой ответственность в соответствии со статьей 23 закона «Об экологической экспертизе».

В соответствии со статьями 3, 45 и 46 закона «Об охране окружающей среды», статьи 23 закона «Об экологической экспертизе», статьями 3, 7, 9, 24 закона «Об особо охраняемых природных территориях» просим Вас возбудить уголовное дело и привлечь к ответственности должностных лиц, виновных в нанесении вреда окружающей среде, нарушении природоохранного законодательства, возмещения ущерба, нанесенного природе в результате противоправных действий.

С уважением,

Председатель

О.В. Печенюк

Приложение 10

НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗА

Кыргызская Республика, Бишкек, 7 мкр., д.30, кв.1,
тел./факс: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg



INDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTISE

30 room #1, 7 microdistrict, Bishkek city, Kyrgyz Republic,
phone/fax: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg

Исх № 17

от 18 сентября 2007 г.

Премьер-министру Кыргызской Республики

Атамбаеву А.

**Копия: Директору Государственного Агентства
по охране окружающей среды и лесному хозяйству
Давлеткельдиеву А.**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Общественной экологической экспертизы
Постановления Правительства Кыргызской Республики
от 23 августа 2007 года № 360**

**«О строительстве ферросплавного завода
в Кыргызской Республике»**

В соответствии со статьями 3 и 14 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе Кыргызской Республики» общественным объединением «Независимая экологическая экспертиза» была проведена экспертиза Постановления Правительства Кыргызской Республики от 23 августа 2007 года № 360 «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике».

Согласно данному Постановлению, предложение общества с ограниченной ответственностью «Авиньен» о реализации проекта строительства в городе Таш-Кумыр Джалал-Абадской области ферросплавного завода проектной мощностью 200000 тонн ферросиликоалюминия в год, одобрено.

При рассмотрении данного нормативного правового акта выявлен ряд противоречий национальному законодательству и международным обязательствам Кыргызской Республики:

1. Согласно закону Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» (ст.3), данный нормативный правовой акт должен был пройти экологическую экспертизу. Вступление в силу данного Постановления без положительного заключения экологической экспертизы явилось нарушением законодательства Кыргызской Республики.

2. Согласно ст.3 Закона «О нормативных правовых актах КР», нормативные правовые акты Кыргызской Республики должны соответствовать Конституции Кыргызской Республики, а также иным нормативным правовым актам Кыргызской Республики, имеющим по сравнению с ними более высокую юридическую силу. Так Постановлением Правительства предусмотрено «вести строительство параллельно с проектированием», что противоречит статьям 16, 17 закона «Об охране окружающей среды» и статьям 3, 4, 10, 23 закона «Об экологической экспертизе».

3. В соответствии с Конвенцией Эспоо «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» данный проект является объектом трансграничного воздействия. Согласно ст. 2, «Сторона происхождения обеспечивает, чтобы оценка воздействия на окружающую среду проводилась согласно положениям Конвенции, **проводилась до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности**, который может оказывать вредное трансграничное воздействие».

4. В соответствии со статьей 2 Конвенции «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния» (Закон «О присоединении» от 14 января 2000 г.), государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Согласно статье 5 по соответствующему требованию на ранней стадии проводятся консультации между сторонами, на которые фактически распространяются неблагоприятные последствия трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния, или которые подвержены значительному риску наступления таких последствий, и со сторонами, в пределах которых и под юрисдикцией которых возникает или может возникнуть значительная доля трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния в связи с осуществляемой или предусматриваемой ими деятельностью. Данное Постановление предполагает отказ от выполнения нашей страной своих обязательств по Конвенции «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния».

5. В связи с тем, что производство ферросиликоалюминия предполагает использование большого количества вода и в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств», «Вопросы подачи воды, регулирования стока реки и платности водопользования или распределения выгоды от использования водных ресурсов являются предметом межгосударственных переговоров».

6. При производстве 200000 тонн ферросиликоалюминия в год будет образовываться большое количество отходов производства. В соответс-

твии со ст.8 Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления», «Выбор места строительства объектов для размещения отходов определяется местными органами государственной власти (в необходимых случаях с учетом общественного мнения) в соответствии с требованиями компетентного органа на основании экологических, геологических, гидрологических и других исследований при положительном заключении государственной экологической экспертизы и в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

Рекомендации:

1. Отменить данное Постановление Правительства, как документ, не прошедший экологическую экспертизу в установленном законом порядке и противоречащий национальному законодательству и международным обязательствам Кыргызской Республики.

2. Инициаторам строительства ферросплавного завода подготовить проектную документацию и провести процедуру согласования и получения разрешений на строительство данного объекта, имеющего трансграничное значение, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

3. Представить экономическое обоснование целесообразности принимаемого решения.

4. Включить в состав рабочей комиссии при Правительстве Кыргызской Республики, занимающейся вопросами реализации предложений общества с ограниченной ответственностью “Авиньен”, депутатов Жогорку Кенеша, представителей Государственного агентства по антимонопольной политике и развитию конкуренции при Правительстве КР, Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам, МЧС (Госгортехнадзора), Минздрав (Госсанэпиднадзор), Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР и неправительственных природоохранных организаций.

5. В соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами Кыргызской Республики, обеспечить прозрачность процесса на всех стадиях принятия решений и их реализации.

Экспертная комиссия:

Эксперт И. Конюхова,

Эксперт Л.Щербакова,

Председатель ОО «НЭЭ» – О. Печенюк

Приложение 11

НЕЗАВИСИМАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЕРТИЗА

Кыргызская Республика, Бишкек, 7 мкр., д.30, кв.1,
тел./факс: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg



INDEPENDENT ECOLOGICAL
EXPERTISE

30 room #1, 7 microdistrict, Bishkek city, Kyrgyz Republic,
phone/fax: +996 (312) 478 372, e-mail: expertise@infotel.kg

МЕЖРАЙОННЫЙ СУД г. Бишкек
ИСТЕЦ: ОО «Независимая Экологическая Экспертиза»
расп. г.Бишкек, 7 мкрн., дом 30, к.1
ГНИ xxxxxxxxxxxx района
Код налоговой xxxxxxxx
ОКПО xxxxxxxxxxxx
ИНН xxxxxxxxxxxx
БИК xxxxxxxx
Банк xxxxxxxxxxxx
р/с xxxxxxxxxxxx

ОТВЕТЧИК:
Правительство Кыргызской Республики
расп. г.Бишкек, пр.Чуй 207
ГНИ xxxxxxxxxxxx района
Код налоговой xxxxxxxx
ОКПО xxxxxxxxxxxx
ИНН xxxxxxxxxxxx
БИК xxxxxxxx
Банк xxxxxxxxxxxx
р/с xxxxxxxxxxxx

**ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
О ПРИЗНАНИИ ПРОТИВОРЕЧАЩИМ ЗАКОНУ
Постановления Правительства Кыргызской Республики
от 23 августа 2007 года за № 360**

23 августа 2007 года за № 360 Правительством Кыргызской Республики было вынесено Постановление «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике».

Согласно данному Постановлению, предложение общества с ограниченной ответственностью «Авиньен» о реализации проекта строительства в городе Таш-Кумыр Джалал-Абадской области ферросплавного

завода проектной мощностью 200000 тонн ферросиликоалюминия в год, одобрено.

ОО «Независимая экологическая экспертиза», выступая в защиту прав и свобод граждан и общественных интересов, считает, что данное Постановление Правительства противоречит законодательству Кыргызской Республики и международным обязательствам в сфере охраны окружающей среды и подлежит отмене по следующим основаниям:

1. Согласно закону Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» (ст.3), данный нормативный правовой акт должен был пройти экологическую экспертизу.

Вступление в силу данного Постановления без положительного заключения экологической экспертизы явилось нарушением законодательства Кыргызской Республики.

Более того, принятие вышеназванного Постановления явилось нарушением права на проведение общественной экологической экспертизы, предусмотренной ст.14 Закона «Об экологической экспертизе».

2. Согласно ст.3 Закона «О нормативных правовых актах КР», нормативные правовые акты Кыргызской Республики должны соответствовать Конституции Кыргызской Республики, а также иным нормативным правовым актам Кыргызской Республики, имеющим по сравнению с ними более высокую юридическую силу.

Так, Постановлением Правительства предусмотрено «вести строительство параллельно с проектированием», что противоречит статьям 16, 17 закона «Об охране окружающей среды» и статьям 3, 4, 10, 23 закона «Об экологической экспертизе».

3. В соответствии с Конвенцией Эспоо «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» данный проект является объектом трансграничного воздействия. Согласно ст. 2 «Сторона происхождения обеспечивает, чтобы оценка воздействия на окружающую среду проводилась согласно положениям Конвенции, проводилась до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, который может оказывать вредное трансграничное воздействие».

4. В соответствии со статьей 2 Конвенции «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния» (Закон «О присоединении» от 14 января 2000 г.), государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Согласно статье 5, по соответствующему требованию на ранней стадии проводятся консультации между сторонами, на которые фактически распространяются неблагоприятные последствия трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния, или которые подвержены

значительному риску наступления таких последствий, и со сторонами, в пределах которых и под юрисдикцией которых возникает или может возникнуть значительная доля трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния в связи с осуществляемой или предусматриваемой ими деятельностью. Данное Постановление предполагает отказ от выполнения нашей страной своих обязательств по Конвенции «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния».

5. В связи с тем, что производство ферросиликоалюминия предполагает использование большого количества вода и в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств», «Вопросы подачи воды, регулирования стока реки и платности водопользования или распределения выгоды от использования водных ресурсов являются предметом межгосударственных переговоров».

6. При производстве 200000 тонн ферросиликоалюминия в год будет образовываться большое количество отходов производства. В соответствии со ст.8 Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления», «Выбор места строительства объектов для размещения отходов определяется местными органами государственной власти (в необходимых случаях с учетом общественного мнения) в соответствии с требованиями компетентного органа на основании экологических, геологических, гидрологических и других исследований при положительном заключении государственной экологической экспертизы и в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

На основании вышеизложенного и руководствуясь п. 8 ст. 102, ст. 267-269 ГПК Кыргызской Республики

ПРОШУ:

1. Признать Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 августа 2007 года за № 360 противоречащим закону.

2. Отменить действие Постановления Правительства Кыргызской Республики от 23 августа 2007 года за № 360.

«__» _____ 2007 г.

Председатель

ОО «Независимая экологическая экспертиза» – О.Печенюк

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Общественное объединение «Независимая экологическая экспертиза»

Общественное объединение «Независимая экологическая экспертиза» осуществляет свою деятельность в сфере совершенствования экологической политики, природоохранного законодательства, экологической экспертизы, экологического мониторинга и контроля, устойчивого развития, участия общественности в принятии значимых решений, защиты экологических прав граждан (представительство в суде, консультации), проведения информационных кампаний и информационно-коммуникативных мероприятий.

Организация имеет большой опыт в проведении исследовательско-аналитической деятельности. ОО «Независимая экологическая экспертиза» сотрудничает по обмену информацией по проблемам в области охраны окружающей среды и процессе правотворчества с большим количеством НПО в Кыргызской Республике, в странах СНГ и за его пределами.

Тел./факс: (996 312) 57-83-72

expertise@eco-expertise.org

www.eco-expertise.org

Компания «ЭкоПартнер»

Эко-консалтинговая юридическая компания «ЭкоПартнер» является специализированной организацией в области профессиональных юридических, управленческих и деловых услуг.

Эксперты компании «ЭкоПартнер» имеют десятилетний опыт успешной работы на рынке услуг в области экологического права, управленческого консультирования, экологического менеджмента, корпоративного управления, разработки стратегий развития и бизнес-планов. Компания «ЭкоПартнер» по своим оригинальным разработкам и используемым технологиям является одним из лидеров в данной сфере.

Тел.: (996 312) 93-20-51

ecopartner-kg@rambler.ru

www.ecopartner.org

**ПРАВО НА ЗАЩИТУ ОБЩЕСТВЕННЫХ
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ**

ЗАКОН
ОПЫТ
РЕКОМЕНДАЦИИ
Сборник материалов

Авторы и составители сборника:
Борцова Светлана, Гаврилова Елена, Конюхова Инна,
Печенюк Олег, Ротокля Елена, Щербакова Лариса

Сборник подготовлен представителями следующих организаций:
ОО «Независимая экологическая экспертиза»,
ОсОО «ЭкоПартнер»

Корректор: Елена Бородина
Верстка: Чингиз Исаков
Подписано в печать 20.06.2008 г.
Печать офсетная.
Тираж 500 экз.

Отпечатано в Издательском доме «Принтхаус»
г. Бишкек, ул. Шевченко, 1.