



ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ДЕМОКРАТИЯ:

МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ В БЕЛАРУСИ ?

Обзор практики имплементации Орхусской конвенции
в Республике Беларусь за период 2014-2017 гг.

БЕЛАРУСЬ, 2017

1. Введение	1
2. Реализация права на доступ к экологической информации	3
3. Реализация права общественности на участие в принятии экологически значимых решений	9
4. Реализация права на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды	17
5. Обзор исполнения Беларусью рекомендаций и выводов Решения V/9с, принятого на Пятой сессии Сопредседания сторон Орхусской конвенции	21
6. Исполнение Беларусью обязательств по ч. 8 ст. 3 Конвенции – практика преследования экоактивистов, дело АССС/С/2014/102 в Комитете по соблюдению и рекомендации по улучшению соблюдения Конвенции в данной части	25
7. Выводы и рекомендации по повышению качества имплементации Конвенции в Беларуси	29



1.

ВВЕДЕНИЕ



1. Введение

В соответствии со ст. 33 Закона Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь», нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

Однако в силу специфики национальной правоприменительной практики применение положений Орхусской конвенции в качестве норм прямого действия представляется проблематичным, поэтому для успешной имплементации Орхусской конвенции в нашей стране является оптимальным закрепление и раскрытие ее положений в актах национального законодательства, подробно регламентирующих, каким образом подлежат реализации нормы Конвенции.

За последние четыре года в Беларуси были приняты значительные изменения в законодательстве с целью имплементации положений Конвенции и выполнения Решения V/9с Совещания сторон:

- Закон «Об охране окружающей среды» дополнен статьей 152 «Общественные обсуждения проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической экологической оценке»;
- Для реализации данной статьи Закона принято Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений. Впоследствии его название было изменено: Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета

- принятых экологически значимых решений;
- Принят новый Закон «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду»;
- Внесены изменения в Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы;
- Внесены изменения в Закон «Об информации, информатизации и защите информации», касающиеся регулирования доступа к экологической информации;
- Вынесена на общественные обсуждения новая редакция Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

Кроме дальнейшей имплементации в законодательство Республики Беларусь положений и принципов Орхусской конвенции требует развития и правоприменительная практика, которая значительно отстает от совершенствования законодательной базы.

2.



**РЕАЛИЗАЦИЯ
ПРАВА
НА ДОСТУП
К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ИНФОРМАЦИИ**



2.1. Изменения в законодательстве за отчетный период

- С 1 июля 2016 года в Беларуси перестал действовать перечень сведений, относящихся к экологической информации. Он был закреплен Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь №22 от 29 мая 2003 года. Упразднению данного перечня затруднительно дать однозначную оценку, поскольку он считался весьма конкретным, а норма, закрепленная в Законе «Об охране окружающей среды», дает довольно расплывчатое определение, что относить к экологической информации, и это создает сложности для правоприменителей. С другой стороны, несмотря на то, что перечень не был исчерпывающим, имелись неоднократные случаи отказа в предоставлении экологической информации на том основании, что данная информация не была поименована в перечне. В таком случае закрепление лишь определения и общих рамок отнесения к экологической информации может быть оправданно.
- Были внесены изменения в ст. 2 Закона «Об информации, информатизации и защите информации». Сейчас эта норма предусматривает, что «законодательством Республики Беларусь могут быть установлены особенности правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими государственные секреты, с персональными данными, рекламой, защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, научно-технической, статистической, правовой, экологической и иной информацией». Эта норма прямо указывает на то, что доступ к экологической информации может регулироваться нормами экологического законодательства, а не общими нормами Закона «Об информации, информатизации и защите информации». Данное изменение вступило в силу 1 июля 2017 года, и пока не представляется возможным оценить, позволит ли данная норма избежать случаев отказа в предоставлении экологической информации ввиду ее отношения к информации ограниченного распространения

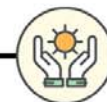
в соответствии с Законом «Об информации, информатизации и защите информации».

- Закон «Об информации, информатизации и защите информации» был дополнен статьей 18 «Служебная информация ограниченного распространения». Ранее порядок обращения с такой информацией регулировался Положением о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 15.02.1999 № 237. Само Постановление Совета Министров также относилось к служебной информации ограниченного распространения, имело гриф «Для служебного пользования» и не было нигде опубликовано. Таким образом, невозможно было узнать даже порядок отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и кто уполномочен принимать такие решения.

Данное регулирование имеет значение для порядка предоставления экологической информации, т.к. общественности часто отказывают в предоставлении информации, поскольку она имеет гриф «Для служебного пользования».

Однако внесение изменений в закон об информации и принятие подзаконного акта – Постановления Совета Министров от 12 августа 2014 года №783 не разрешило главного вопроса: каков порядок ознакомления с такой информацией для граждан и юридических лиц, не являющихся государственными органами. Недостатком данного Постановления является то, что оно содержит незакрытый перечень сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, а также позволяет местным органам власти создавать свои перечни, что на практике может привести к ограничению в доступе к экологической информации в случае ее отнесения к информации и документации ограниченного распространения.

2.2. Пробелы, неурегулированность в законодательстве



Определение экологической информации

Статья 74 Закона «Об охране окружающей среды» разделяет экологическую информацию на две группы:

- 1) Экологическая информация, предоставляемая или распространяемая в соответствии с Законом «Об охране окружающей среды»;
- 2) Экологическая информация, предоставляемая и распространяемая в соответствии с иными законодательными актами.

Для обеспечения доступа общественности к экологической информации второй группы необходима экологизация норм соответствующих отраслей права. На сегодняшний день уровень экологизации законодательства о финансово-кредитной системе, об информации и информатизации, об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности и некоторых иных отраслях крайне низок.

При этом государственные органы и иные обладатели экологической информации практически всегда ограничительно подходят к толкованию определения экологической информации, отказывая в ее предоставлении в любом случае, если имеются сомнения, относится ли запрошенная информация к экологической.

2.3. Правоприменительная практика по доступу к экологической информации в 2014–2017 годах в Беларуси

Предоставляемая информация

Несмотря на регламентированную законодательством процедуру доступа к экологической информации, существуют определенные трудности. Обусловлены они в первую очередь правосознанием государственных органов и иных обладателей экологической информации, трактующих нормы законодательства ограничительно. Нередко государственный орган просит заявителя обосновать свою заинтересованность в запрашиваемой информации и не может на

практике определить, какая информация из имеющейся у него или иного субъекта является экологической. Имеют место спорные случаи предоставления информации не в запрашиваемой форме, без обоснования, почему обладатель информации не имеет возможности предоставить ее в той форме, в которой общественность запрашивает. Предполагается, что в таких ситуациях следовало бы придерживаться нормы Конвенции о том, что приоритет имеет запрошенная заявителем форма, и предоставление в иной возможно лишь в случаях, когда информация не существует в запрошенной форме.

Также зачастую обладатель экологической информации не желает брать на себя дополнительную работу по выделению запрошенной экологической информации из имеющейся у него информации (к примеру, выделение экологической информации из проектов детального планирования и генеральных планов населенных пунктов путем отделения подосновы с подземными коммуникациями и др.).

Несмотря на то, что законодательством установлены правовые основы доступа общественности к экологической информации, ответы на обращения граждан и юридических лиц часто носят формальный характер, объем и состав предоставленной информации может не соответствовать запрашиваемой.

Сроки предоставляемой информации

Обладатель экологической информации часто не знаком с нормами Закона «Об охране окружающей среды» и применяет общие положения о сроках предоставления ответов на обращения граждан, таким образом, заявитель получает экологическую информацию или ответ об отказе в ее предоставлении не в течение 10 дней.

Согласно статье 17 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» «обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, должны быть рассмотрены не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами». Неопределенность формулировки «обращения, требующие дополнительного изучения и проверки» на практике приводит к тому, что любое обращение обладатель информации может посчитать



требующим проверки.

При этом нормы Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» о сроках предоставления ответов на обращения не должны применяться к запросу экологической информации, поскольку Законом «Об охране окружающей среды» установлен иной порядок подачи запроса и его рассмотрения.

Отказ в предоставлении экологической информации

Нередки случаи необоснованного отказа и по противоречащим законодательству основаниям, которые можно условно разделить на 4 группы:

- 1) отказы в предоставлении экологической информации со ссылкой на Закон «О коммерческой тайне», несмотря на то, что в отношении запрашиваемой информации не был установлен режим коммерческой тайны, требуемый в соответствии с законодательством (не было соответствующего приказа или положения);
- 2) отказы в предоставлении экологической информации на том основании, что обладатель такой информации просто не признает ее экологической без должного обоснования и аргументации¹;
- 3) до упразднения в 2016 году Перечня сведений, относящихся к экологической информации (Постановление Минприроды № 22 от 29 мая 2003 года), имели место отказы на том основании, что запрашиваемая информация не была поименована в данном перечне, хотя без сомнения является экологической;
- 4) отказы в предоставлении информации и документации ввиду отнесения данной информации к информации ограниченного распространения в соответствии с Законом «Об информации, информатизации и защите информации».

Непредоставление экологической информации особенно наблюдается в связи со строительством Белорусской АЭС несмотря на то, что этот случай

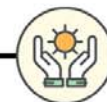
¹ РЕСПУБЛИКАНСКИЙ ЦЕНТР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ МИНПРИРОДЫ ОТКАЗАЛ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТА ДЕТАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ СЗЗ "МИНСК" (УЧАСТОК З "РАДИАН") ПОСЧИТАВ, ЧТО ОНО НЕ ОТНОСИТСЯ НИ К КАКОМУ ВИДУ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ.

лег в основу решения Встречи сторон Орхусской конвенции в 2014 году (ECE/MP.PP/2014/2/Add.1). Так, общественности не была предоставлена информация и/или ей было отказано в доступе по ее запросу в следующих случаях:

- при повреждении корпуса реактора, упавшего с высоты. Представители общественности (в лице ОО «Экодом» и Белорусской партии «Зеленые») запросили видео инцидента, детальную информацию о повреждениях, подтвержденную инструментальными исследованиями, а также доступ независимых экспертов на площадку для осмотра корпуса реактора;
- при ударе второго корпуса реактора о железнодорожный столб. Представители общественности (в лице ОО «Экодом» и Белорусской партии «Зеленые») запросили информацию о результатах инструментального исследования, фото и видеодокументацию инцидента, а также доступ независимых экспертов на площадку для осмотра корпуса реактора;
- при инцидентах с гибелью рабочих на протяжении 2016 года. Представители общественности (в лице ОО «Экодом» и Белорусской партии «Зеленые») запросили информацию об инцидентах;
- по результатам проверок Госатомнадзора. Представители общественности (в лице ОО «Экодом» и Белорусской партии «Зеленые») запросили отчеты/материалы комплексных проверок в 2014–2016 годах;
- группе депутатов Европарламента с участием Ребекки Хармс было отказано в доступе на площадку Островецкой АЭС в 2017 году.

Проблемы доступа к служебной информации ограниченного распространения

За отчетный период участились случаи отказа в предоставлении экологической информации, а также документации для проведения общественной экологической экспертизы ввиду отнесения государственными органами такой информации и документации к информации ограниченного распространения в соответствии с Законом «Об информации, информатизации и защите информации». Закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает



такого основания для отказа в предоставлении экологической информации.

Положения Орхусской конвенции в части второй пункта 4 статьи 4 предусматривают ограничительное толкование любых оснований для отказа в предоставлении экологической информации заинтересованной общественности. Основания для отказа всегда должны толковаться с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и с учетом того, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду.

1 июля 2017 года вступили в силу изменения в части второй статьи 2 Закона Республики Беларусь от 11 мая 2016 года № 362-З. С этого момента допускается установление законодательством Республики Беларусь особенностей правового регулирования информационных отношений, связанных с экологической информацией. Сама по себе данная норма не решает проблемы, связанные с отказом предоставлять экологическую информацию, содержащуюся в документах, отнесенных к служебной информации ограниченного распространения. Однако теперь стало возможным регулировать данные отношения путем принятия (дополнения) любых иных актов законодательства. Многочисленные случаи отказа в предоставлении экологической информации, содержащейся в документах, отнесенных к служебной информации ограниченного распространения, с 1 июля 2017 года могут быть преодолены без корректировки законодательных актов.

Считаем необходимым уточнить норму абзаца четвертого части второй статьи 74² Закона «Об охране окружающей среды» и норму части третьей статьи 74² того же Закона. В первом случае необходимо уточнить, понимается ли под термином «документы, которые относятся к внутреннему делопроизводству обладателя экологической информации», служебная информация ограниченного распространения. Во втором случае необходимо установить, в каком порядке определяется возможность отделения экологической информации, а также за чей счет

производится отделение экологической информации. Кроме того, в настоящее время представляется логически последовательным и юридически обоснованным исключить упоминание законодательных актов об информации и информатизации из части третьей статьи 74 Закона «Об охране окружающей среды».

Для обеспечения возможности беспрепятственного проведения общественной экологической экспертизы предлагаем внести изменения в соответствующее Положение (утверждено Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2010 года № 1592) в части уточнения порядка представления инициатору проведения общественной экологической экспертизы экологической информации, содержащейся в документах, отнесенных к служебной информации ограниченного распространения.

Распространение экологической информации

- Имеются случаи невыполнения местными исполнительными органами требований распространения экологической информации. Например, в соответствии с Водным кодексом местные исполнительные органы обязаны размещать у себя на сайтах информацию о границах водоохранных зон и прибрежных полос, однако большинство местных исполнительных органов такой информации не размещает.
- Мониторинг окружающей среды ведется разными государственными органами и организациями, этой информацией наполняются несколько баз данных и реестров, которые являются разрозненными. В целях облегчения доступа к данным мониторинга окружающей среды Орхусский центр Республики Беларусь сделал первую попытку объединить информацию по мониторингу в одном источнике и создал на своем сайте подраздел, в котором собраны 13 видов такого мониторинга со ссылками на источники (информация находится по адресу: <http://aarhusbel.com/eco-help/43>).
- Первичная статистическая экологическая информация не распространяется и не предоставляется общественности без согласия субъекта, который эту информацию собрал.
- Доступ к правовой информации в актуальном состоянии возможен в режиме онлайн через

² ЗА ПОСЛЕДНИЙ ГОД КОМИТЕТ АРХИТЕКТУРЫ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА МИНГОРИСПОЛКОМА ОТКАЗАЛ ОО "ЭКОДОМ" В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОКУМЕНТАЦИИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ТРЕХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ ДЕТАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПО Г. МИНСКУ.



Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. Доступ осуществляется за плату, что представляет собой значительное препятствие, даже несмотря на невысокую стоимость — сама необходимость осуществления платежа, владения способами расчетов в интернете либо с помощью СМС ограничивает общественность в возможности получения актуальной правовой информации.

- Считаем недостаточно эффективным информирование общественности о разработке проектов нормативных правовых актов. На первой странице официального сайта Минприроды и некоторых других государственных органов имеется специальный раздел, где публикуются проекты НПА. В целом же информация о разработке проектов нормативных правовых актов не доводится до сведения общественности. Если информация о разработке проектов нормативных правовых актов размещается, то сами проекты нормативных правовых актов не всегда можно найти через главную страницу официального сайта государственных органов. Также не указывается срок проведения обсуждений или в каком статусе находится проект и куда можно направлять комментарии по нему; нет соответствующей информации в разделе "Новости". В связи с этим заинтересованная общественность не всегда получает необходимую информацию.

3.

**РЕАЛИЗАЦИЯ
ПРАВА
ОБЩЕСТВЕННОСТИ
НА УЧАСТИЕ
В ПРИНЯТИИ
ЭКОЛОГИЧЕСКИ
ЗНАЧИМЫХ
РЕШЕНИЙ**





3.1. Изменения в законодательстве за отчетный период

- Закон «Об охране окружающей среды» был дополнен статьей 152 «Общественные обсуждения проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической экологической оценке». В качестве объектов общественных обсуждений помимо отчетов об оценке воздействия на окружающую среду и решений о выдаче разрешения на удаление/пересадку объектов растительного мира в населенных пунктах были закреплены также концепции, программы, планы, схемы, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов.

Также общественным обсуждениям подлежат проекты нормативных правовых актов Республики Беларусь, однако лишь в части положений, направленных на регулирование отношений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности, относящейся к экологически опасной согласно критериям, определяемым Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им на то государственным органом (Указ Президента от 24 июня 2008 года № 349), что сильно ограничивает сферу участия общественности в обсуждении нормативных правовых актов. Например, в данной ситуации не требуется обсуждать с общественностью проекты Лесного кодекса, Закона о животном мире, Закона об особо охраняемых природных территориях и др.

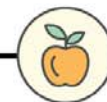
Общественные организации АПБ, «Багна» и другие организации имеют негативный опыт взаимодействия с Министерством лесного хозяйства по вопросу разработки проектов нормативных правовых актов, касающихся охраны, защиты и использования лесов, ведения охотничьего хозяйства и охоты, с Министерством сельского хозяйства и продовольствия — по вопросу разработки проектов нормативных правовых актов, касающихся рыболовного хозяйства и рыболовства. Министерство лесного хозяйства отказывается представителям

заинтересованной экологической общественности, имеющим значительный экспертный потенциал, во включении в состав рабочих групп по подготовке проектов нормативных правовых актов, в результате разработанные проекты отражают интересы лишь представителей охотничьей общественности (Белорусского общества охотников и рыболовов, представители которого включаются в состав таких рабочих групп), что не соответствует принципам сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия.

- Принят Закон «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» (расширенная версия ранее действовавшего Закона «О государственной экологической экспертизе»). Им было введено понятие стратегической экологической оценки и экологического доклада. В статье 15 Закона устанавливается, что заключение государственной экологической экспертизы признается окончательным решением по планируемой хозяйственной и иной деятельности в части допустимого воздействия такой деятельности на окружающую среду и использования природных ресурсов, для целей Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, подписанной в Эспо 25 февраля 1991 года. Однако такого рода указание порождает еще больше вопросов: как в таком случае понимать финальное решение для ст. 6 Орхусской конвенции. Также в части 3 данного Закона указано, что «реализация проектных решений без положительного заключения государственной экологической экспертизы запрещается, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь». Таким образом, заключение государственной экологической экспертизы может быть не окончательным.

Также Закон впервые признает общественность субъектом правоотношений в сфере государственной экологической экспертизы, закрепляет права граждан и юридических лиц, в том числе право обжаловать в судебном порядке отчет об оценке воздействия на окружающую среду, экологический доклад по стратегической экологической оценке, заключение государственной экологической экспертизы.

- Принято Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета



принятых экологически значимых решений. Документ включает все процедуры общественных обсуждений, кроме общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

Нормы Положения в большей степени направлены на повышение эффективности информирования и его своевременности: вся информация об общественном обсуждении, включая объявления, сведения об утвержденном проекте и документацию по проектам, выносимым на общественные обсуждения, должны размещаться на главных страницах сайтов исполкомов в специальном разделе «Общественные обсуждения». Введено предварительное информирование для общественных обсуждений проектов планов, программ, нормативных актов еще до разработки проекта.

В январе 2017г. Положение было изложено в новой редакции и изменило название: Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений. Фактически, в Беларуси появился новый тип общественных обсуждений, объектом которых стали экологические доклады по стратегической экологической оценке (СЭО). Принята нормативная база, определяющая порядок подготовки экологических докладов по стратегической экологической оценке.

Краткий срок действия нового законодательства не позволил наработать практику к моменту подготовки настоящего обзора. К сожалению, в новой процедуре не обошлось без отступления от принципов Орхусской конвенции. Так, пункт 36 Положения сужает круг лиц, которые имеют право заявить о необходимости проведения собрания для обсуждения экологического доклада по СЭО, до граждан и юридических лиц соответствующей административно-территориальной единицы. Такая норма идет вразрез с определением «заинтересованной общественности» из пункта 5 статьи 2 Орхусской конвенции. Логика введенного ограничения, т.е. с какой целью оно было введено, непонятна. Будут ли относить республиканские общественные объединения к числу

«юридических лиц соответствующей административно-территориальной единицы», также неизвестно. Отметим, что нормативная база новой процедуры общественных обсуждений (постановление Совета Министров № 24³) принята в 2017 году без проведения общественного обсуждения.

- В мае 2017 года по инициативе и с участием представителя депутатского корпуса было проведено общественное обсуждение новой редакция Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. В предлагаемой редакции Положения наблюдается тенденция к сближению, унификации процедур общественных обсуждений в области архитектурной и градостроительной деятельности и общественных обсуждений по экологически значимым решениям и отчетам об ОВОС. Вся информация об общественном обсуждении по градостроительным проектам также будет размещаться на сайтах исполкомов в специальном разделе «Общественные обсуждения». В новой редакции также планируется ввести предварительное информирование о планируемых изменениях в градостроительных проектах еще до разработки проекта, на «нулевой стадии».

- Закон «О растительном мире» был дополнен ст. 33 «Озелененные территории», в соответствии с которой проект схемы озелененных территорий общего пользования подлежит общественным обсуждениям. Однако практики проведения обсуждений проектов схем пока нет.

3.2 Правоприменительная практика участия общественности в принятии экологически значимых решений в 2014–2017 годах в Беларуси

³ ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ №24 ОТ 13.01.2017 "О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПОСТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 1 ИЮНЯ 2011 Г. №687 И ОТ 14 ИЮНЯ 2016 Г. №458".



Разумные сроки

Общественность сталкивается с проблемами своевременного получения информации о начале общественных обсуждений. Уведомления публикуются в разных газетах и на каждом сайте отдельного исполкома, которых в Беларуси более 100. Единый механизм информирования отсутствует.

Также предусмотренный срок для подачи заявления о проведении собрания в рамках процедуры ОВОС либо общественной экологической экспертизы не представляется разумным. По этим причинам общественность зачастую не успевает вовремя подать заявление, а иногда и вовсе не знает о проходящих общественных обсуждениях.

Заинтересованная общественность из числа местных жителей жалуется на невозможность своевременно получить информацию о начале общественного обсуждения, указывая на непопулярность местной печатной прессы и технические трудности получения информации через сайты местных органов власти. Части местных жителей эффективным решением видится информирование посредством расклейки объявлений на подъездах жилых домов и информационных досках. Однако в целом среди общественности единого мнения по данному вопросу нет.

По нашему мнению, специализированный сайт или сайт Орхусского центра Республики Беларусь⁴ мог бы стать ресурсом, где накапливалась бы вся информация по всем видам общественных обсуждений. Поскольку законодательно такой механизм трудно закрепить, в настоящее время создание специальных разделов «Общественные обсуждения» на сайтах местных исполнительных и распорядительных органов является оптимальным решением. В последующем возможно будет сделать интерактивные ссылки с сайта Орхусского центра Республики Беларусь на все такие разделы.

Привлечение общественности на самом раннем этапе

Одной из наиболее серьезных проблем является привлечение общественности не «на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности», а значительно позднее, когда

в проект уже вложены значительные финансовые средства, пройдены определенные согласования, а иногда уже заключен инвестиционный договор. В такой ситуации «нулевой вариант» и альтернативы, как правило, не обсуждаются, а возражения общественности по вопросу о целесообразности принимаемого решения парируются аргументом о больших убытках в случае отказа от реализации проекта. В итоге участие общественности сводится к простому информированию о заранее выбранном единственном варианте реализации проекта.

На данный момент стадия предварительного информирования предусмотрена только в рамках процедуры общественных обсуждений концепций, программ, планов, схем, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов, и проектов нормативных правовых актов.

Учет мнения общественности

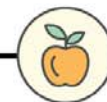
Несмотря на предусмотренный законодательством механизм учета поступивших от общественности замечаний и предложений, при подведении итогов обсуждений не всегда даются пояснения, на основании чего принимаются либо отклоняются те или иные предложения. Государственный орган отказывается в учете предложений общественности «ввиду их неаргументированности и необоснованности» и требует, чтобы замечания и предложения участников общественного обсуждения «соответствовали требованиям нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов»⁵, в ином случае они не могут являться основанием для внесения изменений и (или) дополнений в проект. В итоге мнение общественности мало влияет на принимаемое решение, а общественные обсуждения часто сводятся лишь к информированию.

Тем не менее, также имели место единичные случаи, когда после обсуждений проект отправлялся на доработку⁶, когда комиссия по проведению общественных обсуждений, «учитывая несогласие населения, принимала решение считать нецелесообразным

⁴ [HTTP://WWW.AARHUSBEL.COM/](http://www.aarhusbel.com/)

⁵ [HTTP://OKT.MINSK.GOV.BY/DOCS/STROITELSTVO/OBSHCHEST-OBSUZHDENIE-PROTOKOL-MOSKOVSKAYA.PDF](http://OKT.MINSK.GOV.BY/DOCS/STROITELSTVO/OBSHCHEST-OBSUZHDENIE-PROTOKOL-MOSKOVSKAYA.PDF)

⁶ [HTTP://SOV.MINSK.GOV.BY/DOCS/OBSHCHESTVENNOE-OBSUZHDENIE/OBSH-OBSUZHDENIE-36ZHM-PROTOKOL.JPG](http://SOV.MINSK.GOV.BY/DOCS/OBSHCHESTVENNOE-OBSUZHDENIE/OBSH-OBSUZHDENIE-36ZHM-PROTOKOL.JPG);
[HTTPS://REALTY.TUT.BY/NEWS/OFFTOP-REALTY/551676.HTML](https://REALTY.TUT.BY/NEWS/OFFTOP-REALTY/551676.HTML)



рекомендовать к реализации проект» либо вовсе прекращала общественные обсуждения⁷.

Однако исполнительный орган, утверждающий своим решением проект, может не учитывать итоги общественных обсуждений и рекомендации комиссии по проведению данных обсуждений.

Только в процедуре по обсуждению вопросов удаления и пересадки объектов растительного мира мнение общественности является решающим, для определения которого проводится голосование.

Также необходимо отметить, что заключение общественной экологической экспертизы носит лишь рекомендательный характер.

Процесс принятия решений, связанных со строительством Белорусской АЭС, считаем недостаточно прозрачным и открытым. Так, мнение общественности не было учтено при принятии решений в следующих случаях, связанных с созданием высоких рисков для экологической безопасности и общественного здоровья не только граждан Беларуси, но и сопредельных стран (Литва):

- при принятии решения об использовании корпуса реактора, пострадавшего от удара о железнодорожный столб. Представители общественности (в лице ОО «Экодом» и Белорусской партии «Зеленые») не получили официального ответа на свое предложение;
- при принятии решения о создании комиссии для расследования инцидентов и нарушений на Белорусской АЭС, включая инциденты с корпусами реактора и гибель персонала в 2016 году. Представители общественности (в лице ОО «Экодом» и Белорусской партии «Зеленые») не получили официального ответа на свои предложения о создании такой комиссии с включением независимых экспертов после инцидента с падением корпуса реактора и удара корпуса о железнодорожный столб. Комиссия не была создана.

Информация о принятом решении

Существенную проблему также для общественности представляет недоступность

окончательных решений после их утверждения, даже тех, в процессе обсуждения которых она сама принимала участие. Окончательные решения, принимаемые по результатам общественных обсуждений в области архитектурной и градостроительной деятельности, зачастую получают гриф «для служебного пользования» и становятся недоступны для общественности. Таким образом, общественность не имеет возможности узнать, какие замечания и предложения были учтены, а также какое окончательное решение было принято после общественных обсуждений. Также допускается возможность внесения существенных изменений в принятое решение в дальнейшем, уже без участия общественности.

Положением о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений предусмотрено размещение на сайте исполнительного органа информации о результатах общественных обсуждений (протоколы собраний, протоколы общественных обсуждений), о принятых решениях. До принятия данного Положения было несколько случаев отказа предоставить информацию о результатах общественных обсуждений отчетов об ОВОС⁸.

В белорусском законодательстве отсутствует понятие окончательного решения по большинству видов деятельности, равно как и процедура принятия такого рода решения.

Нарушения установленной процедуры общественных обсуждений

Наиболее часто встречающимися нарушениями со стороны организаторов общественных обсуждений являются:

- несоблюдение установленных сроков размещения информации об общественном обсуждении в сети Интернет на официальном

⁷ [HTTPS://REAL.T.ONLINER.BY/2015/08/20/OFIICALNO](https://real.t.onliner.by/2015/08/20/oficialno)

⁸ ВОЛКОВЫССКИЙ И УЗДЕНСКИЙ РАЙОННЫЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ КОМИТЕТЫ ОТКАЗАЛИСЬ ПРЕДОСТАВЛЯТЬ ПРОТОКОЛЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ ОТЧЕТОВ ОБ ОВОС ПОСЧИТАВ, ЧТО ОНИ НЕ ОТНОСЯТСЯ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ.



сайте организатора и (или) в печатном издании;

- несоблюдение полноты информации об общественном обсуждении в сети Интернет на официальном сайте организатора и (или) в печатном издании;
- отсутствие информации об общественном обсуждении в печатном издании или в сети Интернет на официальном сайте организатора;
- исправление (дополнение) информации об общественном обсуждении в сети Интернет на официальном сайте организатора без указания даты исправления (дополнения), т.н. исправление (дополнение) информации задним числом;
- несоблюдение установленных сроков назначения собрания общественности для обсуждения отчета об ОВОС;
- несоблюдение установленных сроков проведения собрания общественности для обсуждению отчета об ОВОС;
- перенос собрания общественности для обсуждения отчета об ОВОС на иную дату (время) без размещения обновленной информации о проведении собрания в местах размещения первоначальной информации о собрании;
- отсутствие ведения протокола собрания и, как следствие, не учет поступающих от участников собрания вопросов и замечаний;
- несоблюдение установленных сроков размещения протокола общественного обсуждения в сети Интернет на официальном сайте организатора;
- отсутствие в сводке отзывов ответов на некоторые вопросы и замечания, направленные в адрес разработчика отчета об ОВОС, заказчика объекта или организатора общественных обсуждений.

Наиболее часто встречающимися нарушениями со стороны заказчика объекта и разработчика отчета об ОВОС являются:

- предоставление организатору общественного обсуждения неполной (искаженной) информации;

- размещение для общественного обсуждения отчета об ОВОС ненадлежащего качества либо на ранней стадии готовности;

- неявка представителей заказчика объекта или разработчика отчета об ОВОС на собрание общественности по обсуждению отчета об ОВОС;

- отказ рассматривать поступившие предложения и замечания общественности по существу;

- некачественные (необоснованные) ответы на поступившие вопросы.

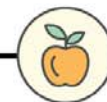
Наиболее часто встречающимися нарушениями со стороны участников общественных обсуждений являются:

- нарушение установленных сроков подачи заявлений о проведении собрания общественности по обсуждению отчета об ОВОС, а также сроков подачи вопросов, замечаний и предложений;

- подача вопросов, замечаний и предложений, не относящихся к рассматриваемому объекту.

В случаях выявления нарушений со стороны участников общественных обсуждений организатор чаще всего не принимает во внимание поданные не в срок или не по существу вопросы, замечания и предложения. По всем перечисленным выше нарушениям со стороны организатора общественного обсуждения, заказчика объекта и разработчика отчета об ОВОС в случае их выявления возникает правовая неопределенность относительно наступающих правовых последствий. К настоящему моменту сложилась негативная правоприменительная практика, при которой организатор общественного обсуждения «не замечает» допущенные нарушения. Даже при наличии письменных (электронных) обращений граждан и юридических лиц с перечислением допущенных нарушений организатор считает общественные обсуждения проведенными в соответствии с законодательством и направляет документацию для прохождения дальнейших процедур рассмотрения и утверждения.

Случаи возврата проектной документации и материалов общественных обсуждений для повторного прохождения процедуры общественных обсуждений, по нашим наблюдениям, являются



единичными и исключительными. Обычно это происходило по инициативе территориальных органов Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

По нашему мнению, подобный формальный подход не способствует эффективному участию граждан и юридических лиц в принятии экологически значимых решений, снижает значимость общественных обсуждений в глазах общественности и ставит под вопрос целесообразность существования данного правового института.

Необходимо совершенствовать законодательство в области проведения общественных обсуждений в части определения правовых последствий нарушения процедур участия общественности. Прежде всего, необходимо установить, какие нарушения процедуры проведения общественного обсуждения следует считать существенными, в каком случае общественные обсуждения признаются недействительными, кто имеет право установить данный факт, в каком порядке и к каким последствиям это приведет.

Одним из примеров непроведения общественных обсуждений и процедуры ОВОС, касающихся прямого действия Конвенции, может служить пример Белорусской АЭС несмотря на то, что данный вид деятельности указан в Приложении 1 к Конвенции и случай Белорусской АЭС лег в основу решения Встречи сторон Орхусской конвенции в 2014 году (ECE/MP.PP/2014/2/Add.1). Так, не было обсуждений с общественностью, соответственно, учета мнения общественности при принятии следующих экологически значимых решений:

- при принятии стратегии об обращении с радиоактивными отходами Белорусской АЭС, июнь 2015.
- при подготовке предложений к проектным решениям по переработке радиоактивных отходов Белорусской АЭС, их временному хранению на территории АЭС с последующим захоронением, а также вариантам размещения мест хранения и захоронения радиоактивных отходов и соответствующей технологии.

Отсутствие государственного контроля за соблюдением организаторами процедуры проведения общественных обсуждений

В настоящее время государственный контроль за соблюдением организаторами (местными исполнительными и распорядительными органами) законодательства в области проведения общественных обсуждений в значительной степени отсутствует. Это проявляется в отсутствии реагирования на выявленные нарушения, в переадресации обращений граждан и юридических лиц с перечисленными нарушениями в другие государственные органы и в других формах.

На практике встречаются случаи прямых отказов вышестоящих исполнительных и распорядительных органов осуществлять контроль за соблюдением нижестоящими органами власти законодательства в рассматриваемой области, так как данный контроль не входит в компетенцию вышестоящего органа (см., например, ответ Минского областного исполнительного комитета по жалобе на нарушения при проведении общественных обсуждений отчета об ОВОС в Мядельском районе в 2017 году).

Наиболее часто жалобы на нарушения законодательства организатором общественных обсуждений, отправленные в органы прокуратуры, переадресуются последними исполнительным и распорядительным органам того же уровня, т.е. тем лицам, действия (бездействие) которых обжалуются.

Правовая ситуация, когда местные исполнительные и распорядительные органы выступают лишь в качестве исполнителя действий, перечисленных в актах законодательства о порядке проведения процедуры общественных обсуждений, очевидно, воспринимается иными государственными органами как отнесение данной деятельности (и соответственно рассмотрение жалоб на допущенные при ее осуществлении нарушения) к исключительной компетенции соответствующих исполнительных и распорядительных органов (пункт 6 статьи 10 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц»). Это означает не основанное на действующих правовых нормах фактическое выделение деятельности по организации проведения общественных обсуждений из всей остальной деятельности исполнительного и распорядительного органа.



При этом организации, в обязанности которых входит проведение государственной экологической экспертизы, не являются государственными органами власти и управления и вследствие этого не могут выдавать организаторам общественных обсуждений обязательные к исполнению предписания об устранении допущенных нарушений.

По нашему мнению, отсутствие норм в действующем законодательстве относительно полномочий и органов контроля за соблюдением установленных процедур проведения общественных обсуждений негативно сказывается на полноте соблюдения организаторами общественных обсуждений законодательства в рассматриваемой области.

4.

**РЕАЛИЗАЦИЯ
ПРАВА
НА ДОСТУП
К ПРАВОСУДИЮ
ПО ВОПРОСАМ,
КАСАЮЩИМСЯ
ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫ**





4.1. Правоприменительная практика доступа к правосудию по экологически значимым вопросам в 2014–2017 годах в Беларуси

Использование инструментов правосудия при решении вопросов реализации прав, предусмотренных Орхусской конвенцией, в отчетном периоде по-прежнему не было широко распространено. В 2014–2017 годах в суды Республики Беларусь было направлено 18 дел, связанных с применением Орхусской конвенции, в большинстве это было исковое производство (14), производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений (3 жалобы) и одна жалоба в порядке уголовно-процессуального законодательства. Это соотносимо с прошлым периодом (2010–2014), когда в суды было направлено 20 дел.

Из 18 дел в отчетном периоде на вопросы доступа к экологической информации и вопросы участия общественности в принятии экологически значимых решений приходится по девять дел.

По сферам деятельности: строительство – 13 случаев (проекты детального планирования, генеральный план, строительство конкретных зданий, культовых сооружений), производство – три дела (свинокомплексы, утилизация люминесцентных ламп и переработка свинцовой изгари) и два дела – вопросы обращения с объектами растительного мира (удаление в населенном пункте и на особо охраняемой природной территории).

География судебных дел в отчетном периоде распределилась следующим образом: по одному делу в Брестской и Гродненской областях, два дела в Минской области, шесть дел в Витебской области и восемь дел в Минске.

Все 18 дел были поданы либо неправительственными экологическими организациями, либо активистами при содействии и поддержке этих НПО.

В стране не ведется отдельная статистика по экологическим судебным делам общественного интереса, поэтому не исключено, что какие-то обращения общественности в суды остались вне настоящего обзора. В то же время защите общественных интересов характерна публичность, исходя из этого мы предполагаем, что о большинстве таких дел общественности известно. Из 18 дел по существу рассмотрено шесть, оставлено без движения два, находится в стадии рассмотрения одно, и в девяти случаях было либо отказано в возбуждении производства, либо оно прекращалось на стадии рассмотрения, то есть дело по существу судом рассмотрено не было. Причинами отказа в производстве суд указывал неподсудность дела суду общей юрисдикции либо неподведомственность спора суду.

Из шести рассмотренных дел в двух случаях в удовлетворении иска отказано, по двум делам наступило удовлетворение требований ответчиком в процессе рассмотрения, по одному делу было заключено мировое соглашение и в одном случае суд удовлетворил жалобу, отменив постановление органов внутренних дел.

Анализ обращений за судебной защитой по вопросам реализации экологических прав общественности указывает на повышение доли строительных и земельных вопросов в общем числе споров, по-прежнему острой и актуальной остается тема строительства в населенных пунктах, в том числе – строительства культовых сооружений. Для них, как правило, отводятся большие по площади земельные участки, зачастую – территории скверов и парков, что вызывает негативную реакцию общественности.

Вторым наиболее чувствительным вопросом является доступ к экологической информации городского планирования – генеральные планы населенных пунктов, проекты детального планирования, архитектурные проекты на конкретные объекты. Местные органы исполнительной власти очень неохотно предоставляют общественности доступ к такого рода документам, и даже обращение в суд далеко не всегда помогает в реализации прав общественности.



Эффективность средств правовой защиты — административные методы, суд, меры прокурорского реагирования

На протяжении отчетного периода общественностью широко использовался весь спектр средств правовой защиты своих процессуальных прав — права на доступ к экологической информации и на участие в принятии экологически значимых решений.

- Как показала практика, в большинстве случаев малоэффективными выглядят средства **административного обжалования** решения того или иного государственного органа, когда подается жалоба в вышестоящую инстанцию. В частности, никогда не исправляют ошибки нижестоящих исполнительные комитеты различного уровня. В то же время в отраслевых органах имеют место случаи восстановления нарушенных прав заявителя при обращении в вышестоящий орган — в частности, в системе Минприроды. Однако данный способ защиты прав представляется малоэффективным, хотя и наиболее доступным — не требует юридической подготовки, уплаты пошлины, затрат времени на рассмотрение жалобы.

- Использование широкого спектра мер **прокурорского реагирования**, в свою очередь, требует более глубокой юридической подготовки заявителя, развитой аргументации своей позиции и готовности доказывать ее в переписке с несколькими инстанциями прокуратуры — далеко не всегда положительное решение можно получить в первой инстанции. Ситуация осложняется тем, что прокуратура зачастую перенаправляет заявления и жалобы на рассмотрение иным госорганам, в том числе тем, чьи действия/бездействие обжалуются.

В общем и целом, обращение в прокуратуру можно сравнить с выигрышем в лотерею — если жалобу рассмотрят, то как минимум на нее дадут грамотный аргументированный ответ, и если он не будет таковым, есть надежда на успех в вышестоящей инстанции. Прокуратура чаще других реагирует на нарушения законодательства своими актами — предписаниями, предупреждениями и пр., но только если обращение все же попало на рассмотрение, а не оказалось переслано в другой орган. Работа с прокуратурой весьма экономична в плане финансов — в большинстве случаев не требуется уплата госпошлины, однако из-за сроков

рассмотрения отнимает массу времени.

Судебное обжалование представляется с теоретической точки зрения наиболее эффективным средством правовой защиты экологических прав общественности, однако сложившаяся в Беларуси правоприменительная практика не столь оптимистична. Как видно из ранее приведенного обзора обращений в суд в отчетном периоде, более чем в 50% случаев суды не рассмотрели дело по существу.

Основными предпосылками к этому явились *неподсудность* — когда суд общей юрисдикции отказывается принимать дело к своему производству, ссылаясь на субъектный состав участников спора, и предлагает обратиться в экономический суд (как правило, это имеет место, если заявителем/истцом выступает НПО, а ответчиком — государственный орган либо другое юридическое лицо; несмотря на то, что спор не касается экономических либо коммерческих правоотношений, исключительно из состава участников спора суд направляет их в экономический суд), а также *неподведомственность* спора суду — когда законом установлен иной порядок разрешения спора, суд вправе отказать в принятии дела к своему производству и указать сторонам, куда им следует обратиться.

Ни разу суды, отказывая в принятии дела к производству либо прекращая его по неподведомственности, не указали, в какой орган обратиться, однако всегда с уверенностью констатировали: дело не подлежит рассмотрению в суде ввиду его неподведомственности.

4.2. Пробелы в законодательстве и проблемы в доступе к правосудию. Рекомендации по улучшению ситуации

Основной проблемой в доступе к правосудию по экологическим вопросам является отсутствие в Беларуси независимого суда и трудности в реализации принципа верховенства права,



закрепленного в ст. 110 Конституции Республики Беларусь. Широко распространена практика, когда суд ищет основания для отказа в принятии дела к производству, чтобы не оказаться в ситуации принятия неудобного решения — например, в споре общественности и местного исполкома. Соответственно, суду проще уклониться от рассмотрения такого рода спора.

Существенной проблемой является недостаточная квалификация судейского корпуса в делах данной категории. С одной стороны, это оправдано непрактичностью таких навыков — 18 дел за четыре года не способствуют повышению интереса к данной сфере, с другой стороны, в том числе отсутствие знаний и навыков стимулирует к отказу в принятии дела к производству.

Другой проблемой является недостаток квалифицированных кадров в организациях гражданского общества, поскольку практически все судебные споры в сфере права на благоприятную окружающую среду требуют не только хорошей юридической подготовки, но и специальных знаний в различных сферах — экологии, промышленности, строительстве, геологии и так далее.

Финансовые вопросы доступа к правосудию в плане судебных пошлин не представляют препятствия. В то же время дорогостоящим является производство экспертиз, которое необходимо осуществлять именно в силу привлечения специалистов в различных областях знаний.

С принятием Закона «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» (расширенная версия ранее действовавшего Закона «О государственной экологической экспертизе») получило правовое закрепление право общественности обжаловать в судебном порядке отчет об оценке воздействия на окружающую среду, экологический доклад по стратегической экологической оценке, заключение государственной экологической экспертизы. Данная норма, несомненно, является в определенной степени прогрессом.

Что касается пробелов в законодательстве, устранение которых способствовало бы повышению качества доступа к правосудию по экологическим вопросам, в настоящее время

наиболее остро стоит вопрос принятия судами дел к производству. Четкий закрытый перечень случаев неподведомственности дел судам с указанием иных способов разрешения спора и определение споров с участием НГО, связанных с предметом их деятельности, к компетенции судов общей юрисдикции сняло бы проблему доступа к правосудию как таковую. Конечно, остались бы вопросы качества и справедливости этого правосудия, но сам доступ был бы обеспечен.

Помимо этого, **для повышения качества правосудия по экологически значимым вопросам необходимо:**

- повышать профессиональный уровень правоприменителей (судей, прокуроров, адвокатов, юристов НГО);
- повышать общий уровень правосознания в обществе;
- расширение судебной практики и публикация ее обзоров для широкой общественности (в качестве примера можно привести подготовленный в 2014 году Зеленой сетью обзор судебной практики по делам, связанным с применением Орхусской конвенции)⁹.

⁹ «СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН В БЕЛАРУСИ: ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ». 2014 Г.
[HTTP://GREENBELARUS.INFO/FILES/DOWNLOADS/COURT_REVIEW_WEB_02.2015.PDF](http://greenbelarus.info/files/downloads/court_review_web_02.2015.pdf).



**ОБЗОР ИСПОЛНЕНИЯ
БЕЛАРУСЬЮ
РЕКОМЕНДАЦИЙ
И ВЫВОДОВ РЕШЕНИЯ V/9С,
ПРИНЯТОГО НА ПЯТОЙ СЕССИИ
СОВЕЩАНИЯ СТОРОН
ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ**



На протяжении межсессионного периода Беларусь предприняла ряд шагов по исполнению положений решения V/9с пятой Встречи Сторон Орхусской Конвенции. В частности, в 2015-2016 гг. были приняты два нормативно-правовых акта (Закон и Положение¹⁰), касающиеся участия общественности в принятии экологически значимых решений. Изменение белорусского законодательства свидетельствуют о прогрессе, достигнутом Беларусью в исполнении ряда пунктов решения V/9с, в тоже время, многие, в том числе, ключевые положения решения V/9с остаются невыполненными или выполненными частично. Более того, некоторые из пунктов, принятых на протяжении последних двух лет законодательных актов, а также очевидные пробелы, на которые указывает Комитет по Соблюдению Орхусской Конвенции в своем отчете по вопросам соблюдения для 6-й Встречи Сторон, создают барьеры общественности в реализации ее прав в рамках Орхусской конвенции.

С другой стороны, правоприменительная практика в Беларуси, свидетельствует, скорее о неисполнении Конвенции. Случаи успешной правоприменительной практики здесь исчисляются пока единицами и не стали массовыми.

Главным препятствием для кардинального изменения правоприменительной практики в Беларуси является то, что единственным органом, чувствующим ответственность и предпринимающим достаточные шаги по имплементации Орхусской Конвенции, является Минприроды. Другие министерства и местные органы власти не считают, что положения Орхусской Конвенции распространяются и на их сферу деятельности.

Следует отметить, что отчет Комитета по Соблюдению для 6-й Встречи Сторон¹¹ наиболее полно и детально раскрывает все проблемы, включая ключевые (как-то отсутствие ясности в том, что является окончательным решением, ограничение участия общественности

¹⁰ ПОЛОЖЕНИЕ О ПОРЯДКЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ ПРОЕКТОВ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ, ОТЧЕТОВ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ, УЧЕТА ПРИНЯТЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ, УТВЕРЖДЕННОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕМ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 14 ИЮНЯ 2016Г. N458 (РЕД. ОТ 19.01.2017)

¹¹ С ПОЛНЫМ ТЕКСТОМ ПРОЕКТА РЕШЕНИЯ VI/8 С О СОБЛЮДЕНИИ БЕЛАРУСЬЮ СВОИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО КОНВЕНЦИИ МОЖНО ОЗНАКОМИТЬСЯ ПО ССЫЛКЕ [HTTP://WWW.UNEP.ORG/FILEADMIN/DAM/ENV/PP/MOP6/RUSSIAN/ECE_MPPP_2017_22_R.PDF](http://www.unep.org/fileadmin/dam/env/pp/mop6/ruussian/ece_mppp_2017_22_r.pdf)

процедурой ОВОС и другие). Комитет также наиболее полно учел в своем отчете информацию и выводы организаций-наблюдателей, участвующих в составлении данного Доклада, поступившие на протяжении межсессионного периода. Имеются, однако отдельные дополнения к Отчету.

По нашему мнению, несмотря на то, что Комитет по Соблюдению Орхусской Конвенции признал выполненным п. 6.а. Решения, он не был выполнен полностью. Так, пункт 6.а. гласит: что Сторона должна обеспечить, чтобы в общем законе о доступе к информации делалась ссылка на Закон об охране окружающей среды, специально регулирующий доступ к экологической информации, при наличии которой общее требование об указании на заинтересованность применяться не будет; В Беларуси были внесены изменения в ст. 2 Закона "Об информации, информатизации и защите информации" [2]. Сейчас эта норма предусматривает, что «законодательством Республики Беларусь могут быть установлены особенности правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими государственные секреты, с персональными данными, рекламой, защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, научно-технической, статистической, правовой, экологической и иной информацией».

Данная норма указывает на то, что доступ к экологической информации может регулироваться нормами экологического законодательства, а не общими нормами Закона "Об информации, информатизации и защите информации". Однако она не содержит прямой ссылки на Закон "Об охране окружающей среды", обязывающей правоприменителя руководствоваться именно Законом "Об охране окружающей среды".

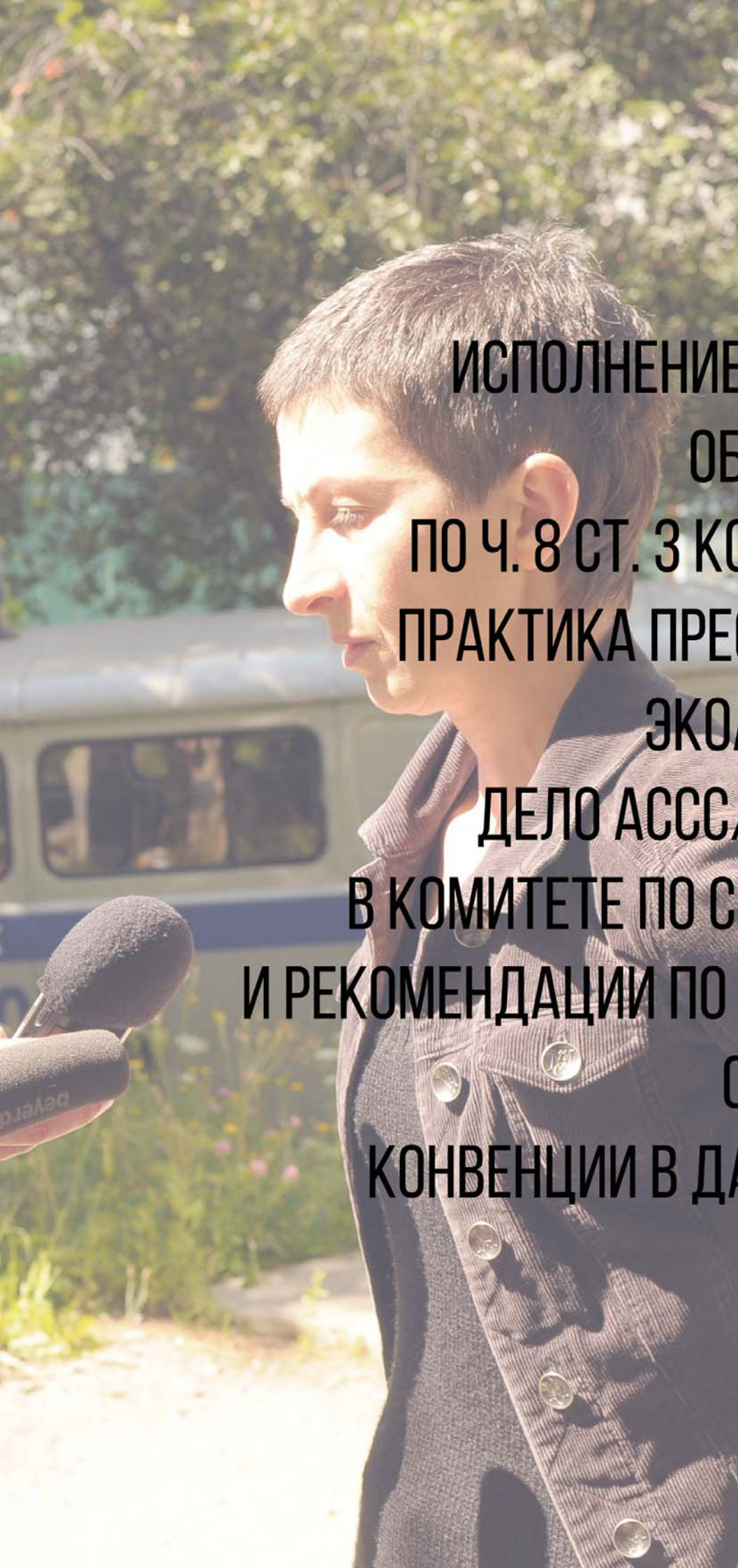
[1] ПОЛОЖЕНИЕ О ПОРЯДКЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ ПРОЕКТОВ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ, ОТЧЕТОВ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ, УЧЕТА ПРИНЯТЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ, УТВЕРЖДЕННОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕМ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 14 ИЮНЯ 2016Г. N 458 (РЕД. ОТ 19.01.2017).

[2] ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 10.11.2008 N 455-З "ОБ ИНФОРМАЦИИ, ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ЗАЩИТЕ ИНФОРМАЦИИ" (РЕД. ОТ 11.05.2016).

[3] ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 18.07.2016 N 399-З "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ, СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКЕ И ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ".



В отношении рекомендации 6 е. Решения, предписывающей Беларуси четко предусмотреть в своем законодательстве возможность предоставления общественностью своих замечаний непосредственно органам, отвечающим за принятие решений, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции, к выводу Комитета по Соблюдению, отраженном в статье 54. Отчета, стоит добавить, что в исполнении этой рекомендации возникает проблема неопределенности в законодательстве относительно окончательного решения, разрешающего деятельность, подлежащую ОВОС. Иными словами, неясно, какой орган отвечает за принятие окончательного решения и кому непосредственно общественность может представить свои комментарии. Зачастую такие решения на практике принимаются не тем органом, который проводит общественное обсуждение.



**ИСПОЛНЕНИЕ БЕЛАРУСЬЮ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВ
ПО Ч. 8 СТ. 3 КОНВЕНЦИИ —
ПРАКТИКА ПРЕСЛЕДОВАНИЯ
ЭКОАКТИВИСТОВ,
ДЕЛО АССС/С/2014/102
В КОМИТЕТЕ ПО СОБЛЮДЕНИЮ
И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИЮ
СОБЛЮДЕНИЯ
КОНВЕНЦИИ В ДАННОЙ ЧАСТИ**



В 2014 году общественное объединение «Экодом» подало Сообщение в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции¹², в котором говорилось о несоблюдении Республикой Беларусь своих обязательств в соответствии с пунктом 8 статьи 3, гласящим: *«Каждая сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящей Конвенции, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в любой форме».*

Заявители отмечают, что в период 2009-2012 года имели место случаи притеснений и преследований антиядерных активистов при реализации их прав в рамках Орхусской конвенции. Притеснения выражались в виде задержаний, арестов, запрета на въезд в страну, обысков, изъятия информационных материалов.

При попытке реализации своих прав в рамках Конвенции антиядерные активисты не совершали противозаконных действий. Тем не менее власти Беларуси оказывали давление на органы исполнительной власти для привлечения активистов к ответственности по сфабрикованным делам. Преследования активистов продолжались и после подачи жалобы.

Согласно Сообщению в период с 2009 по 2012 годы преследования выражались в:

- 9 октября 2009 года в городе Островце во время общественных слушаний по отчету об ОВОС проекта Белорусской АЭС произошел арест на семь суток независимого российского эксперта в области ядерной энергетики Андрея Ожаровского;
- 18 июля 2012 года во время визита в Минск премьер-министра России Дмитрия Медведева с целью подписания генерального контракта на строительство Белорусской АЭС произошел арест Андрея Ожаровского (10 суток) с последующей высылкой из Беларуси с запретом на въезд в страну в течение 10 лет), координатора Белорусской антиядерной кампании Татьяны Новиковой (5 суток), правозащитника Михаила Мацкевича (3 суток), а также задержание и штраф председателю

¹² ТЕКСТ СООБЩЕНИЯ ДОСТУПЕН ПО ССЫЛКЕ:

[HTTPS://WWW.UNECE.ORG/FILEADMIN/DAM/ENV/PP/COMPLIANCE/C2014-102/COMMUNICATION/COMMUNICATION_BELARUS_ECONOME_22.04.2014_REDACTED.PDF](https://www.unece.org/fileadmin/dam/env/pp/compliance/c2014-102/communication/communication_belarus_econome_22.04.2014_redacted.pdf)

Совета ОО «Экодом» Ирине Сухий. Активисты пытались лично доставить обращение общественности в Посольство Российской Федерации;

- обысках, задержаниях и оказании давления на других антиядерных активистов.

Комитет по соблюдению Орхусской конвенции 18 июня 2017 года подготовил свое заключение и выводы¹³ по делу о преследовании антиядерных активистов в Беларуси, текст проекта решения будет представлен и одобрен на Встрече сторон Орхусской конвенции в сентябре 2017 года.

Комитет по соблюдению Орхусской конвенции при рассмотрении данного дела установил факт несоблюдения Беларусью своих обязательств в части п. 8 ст. 3 Конвенции. А также рекомендовал Беларуси предпринять следующие шаги:

- а) принять необходимые законодательные, нормативные, административные, институциональные, практические и иные меры для обеспечения того, чтобы представители общественности, осуществляющие свои права в соответствии с положениями Конвенции, не подвергались наказанию, преследованию и притеснению в связи с их участием в соответствующей деятельности;
- б) обеспечить распространение выводов и рекомендаций Комитета в отношении сообщения АССС/С/2014/102 среди старших должностных лиц милиции, органов безопасности, судебных органов и других соответствующих органов с целью их информирования и принятия ими соответствующих мер, а также просить их распространить сделанные выводы среди всех соответствующих должностных лиц, с тем чтобы повысить уровень осведомленности об их обязанности обеспечивать соблюдение пункта 8 статьи 3 Конвенции;
- в) обеспечить проведение надлежащих информационно-просветительских программ по вопросам права прав человека, имеющих отношение к пункту 8 статьи 3 Конвенции, среди

¹³ С ВЫВОДАМИ И РЕКОМЕНДАЦИЯМИ КОМИТЕТА ПО ВОПРОСАМ СОБЛЮДЕНИЯ ПО СООБЩЕНИЮ АССС/С/2014/102 В ОТНОШЕНИИ СОБЛЮДЕНИЯ КОНВЕНЦИИ БЕЛАРУСЬЮ МОЖНО ОЗНАКОМИТЬСЯ ЗДЕСЬ: [HTTP://WWW.UNECE.ORG/FILEADMIN/DAM/ENV/PP/COMPLIANCE/CC-58/ECE.MPPPC.12017.19.R.PDF](http://www.unece.org/fileadmin/dam/env/pp/compliance/cc-58/ece.mpppc.12017.19.r.pdf)



сотрудников милиции, сил безопасности и судебных органов для обеспечения того, чтобы сотрудники милиции и сил безопасности не осуществляли свои полномочия, а проверки документов и задержания за предполагаемые нарушения общественного порядка не использовались таким образом, который ограничивал бы возможность представителей общественности на законных основаниях осуществлять свое право на участие в процессе принятия решений в соответствии со статьей 1 Конвенции;

d) представлять Комитету ежегодный доклад обо всех мерах, принятых для осуществления вышеизложенных мер.

Авторы Сообщения поддерживают проект решения Комитета по соблюдению по делу С102, однако мы считаем крайне важным отразить в рекомендациях необходимость позитивных обязательств Беларуси для решения вопроса о несоблюдении.

Поэтому заявители считают необходимым и предпринятие следующих мер:

- Создать специальный орган для быстрого реагирования на преследование активистов в области охраны окружающей среды (например, назначение Специального докладчика по данным вопросам, который мог бы быстро реагировать на информацию о преследовании экологических активистов);
- Принять Беларуси необходимые меры индивидуального характера для защиты прав лиц, упоминаемых в деле, в частности:
 - Пересмотреть решение о депортации (запрете на въезд) в отношении А.Ожаровского;
 - Пересмотреть в рамках надлежащего судебного процесса вступивших в силу постановлений о привлечении к ответственности лиц, являющихся фигурантами настоящего дела, и признанных субъектами преследования в результате злоупотребления законодательством органами исполнительной власти (милиции);
 - Принять необходимые реабилитационные меры для жертв преследования;

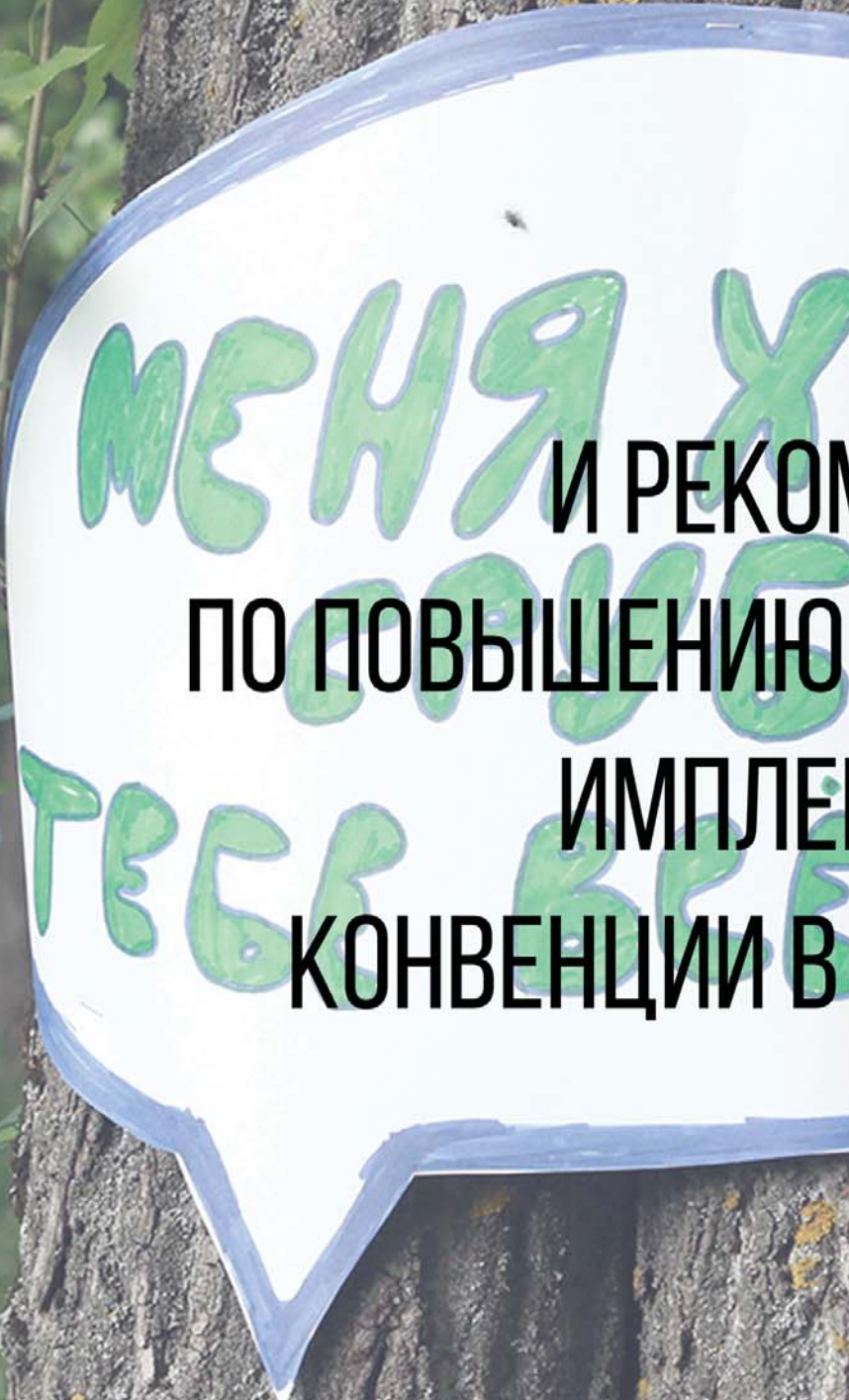
- Компенсировать жертвам преследования их затраты, включая судебные издержки.

- Опубликовать решение Комитета и обеспечить его широкое распространение на белорусском и русском языках в Беларуси.

Также мы, к сожалению, отмечаем, что в Беларуси имеется и иная практика¹⁴ преследования и притеснения активистов за их экологическую деятельность, не упомянутая в данном решении.

¹⁴ ЗАЯВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В СВЯЗИ С РАЗГОНОМ АКЦИИ «КРИТИЧЕСКАЯ МАССА» 29 АПРЕЛЯ В МИНСКЕ И ЗАДЕРЖАНИЕМ ЕЕ УЧАСТНИКОВ [HTTP://GREENBELARUS.INFO/ARTICLES/06-05-2016/ZAYAVLENIE-EKOLOGICHESKOY-OBSHCHESTVENNOSTI-V-SVYAZI-S-RAZGONOM-AKЦИИ](http://greenbelarus.info/articles/06-05-2016/zayavlenie-ekologicheskoy-obshchestvennosti-v-svyazi-s-razgonom-akcii)

7 СУТОК АРЕСТА ЗА УЧАСТИЕ В ПРОТЕСТЕ ПРОТИВ СТРОИТЕЛЬСТВА СВИНОКОМПЛЕКСОВ: [HTTP://SPRING96.ORG/RU/NEWS/83083](http://spring96.org/ru/news/83083)



**ВЫВОДЫ
И РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА
ИМПЛЕМЕНТАЦИИ
КОНВЕНЦИИ В БЕЛАРУСИ**



Тенденции межсессионного периода в Беларуси охарактеризовались развитием экологического законодательства и его совершенствованием с учетом как Рекомендаций Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, так и анализа национальной правоприменительной практики. Получили свое развитие институты участия общественности в принятии экологически значимых решений, регулирование вопросов доступа к экологической информации в части закрепления механизмов реализации прав общественности.

В то же время, сама практика оставляет желать лучшего — зачастую государственные органы к общественности относятся формально и пренебрежительно, при принятии решений не учитывают в должной степени мнение общественности при реализации той или иной хозяйственной деятельности, что впоследствии приводит к конфликтам. Разрешение конфликтов по-прежнему остается на довольно низком уровне, стороны, как правило, не желают приходить к компромиссу, оставаясь при своем мнении.

Развитие правовой базы вкупе с образовательными мероприятиями дает надежду на формирование положительных тенденций в реализации экологических прав общественности в будущем.

С целью реализации отдельных рекомендаций считаем необходимым пересмотреть Положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 года № 687, в частности:

- обеспечить хранение документов по проведению общественных обсуждений, включая сводку замечаний и предложений, высказанных общественностью, и мотивированных ответов на эти замечания, и предоставление их общественности по запросу;
- обеспечить направление сводки замечаний и предложений общественности с мотивированными ответами на них государственным органам, должностным лицам, принимающим решения.
- обеспечить доступ общественности к материалам, проходящим общественное

обсуждение, и материалам общественного обсуждения, поскольку практически всегда градостроительная документация получает гриф «Для служебного пользования» и общественность не имеет к ним доступа.

Необходимо также совершенствовать законодательство в области проведения общественных обсуждений в части определения правовых последствий нарушения процедур участия общественности. Прежде всего, необходимо установить, какие нарушения процедуры проведения общественного обсуждения следует считать существенными, в каком случае общественные обсуждения признаются недействительными, кто имеет право установить данный факт, в каком порядке и к каким последствиям это приведет. Отсутствие норм в действующем законодательстве относительно полномочий и органов контроля за соблюдением установленных процедур проведения общественных обсуждений негативно сказывается на полноте соблюдения организаторами общественных обсуждений законодательства в рассматриваемой области.

Обзор подготовлен Общественным объединением «Экодом» совместно с Экологическим товариществом «Зеленая сеть»

Корректорка: Анна Пазюк

Перевод на английский язык: Анна Соколовская

Верстка и дизайн: Ольга Ключёнок

Признательны за консультационную помощь при подготовке данного Обзора Андрею Андрусевичу/ "Общество и окружающая среда" (Украина), Европейский ЭкоФорум.

Выражаем благодарность за предоставленную информацию ОО «Багна», Орхусскому центру в Республике Беларусь и Лаевской Елена Владимировне.

А также благодарим Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды за предпринимаемые шаги в вопросах имплементации Орхусской Конвенции в Республике Беларусь.



Более подробную информацию вы можете найти:

ОО «Экодом»: ecohome-ngo.by

электронная почта: ecohome.by@gmail.com,

а также на greenbelarus.info

TRANSITION
Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic



ARNIKA

**ЗЕЛЕНАЯ
СЕТЬ**



Данный обзор был опубликован благодаря финансовой поддержке Программы содействия развитию чешского Министерства иностранных дел в качестве вклада в проведение 6-ой Встречи сторон Орхусской Конвенции