

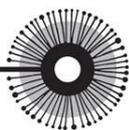


Практика участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений

Отчет по результатам
исследования

Центр европейской трансформации

ЗЕЛЕНАЯ
СЕТЬ



Исследование выполнено по инициативе
Экологического товарищества «Зеленая сеть»





Авторы:

Ольга Лашкевич

Алёна Зуйкова

© Центр европейской трансформации, 2015.

Центр европейской трансформации разрешает свободное воспроизведение отрывков из данного текста при условии, что будет указан источник и выслана копия публикации, в которой использованы отрывки из текста.



Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info

cet.eurobelarus.info

+375 29 6185388



[Facebook](#)



[Twitter](#)



[VKontakte](#)





Оглавление

Введение	3
Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды: нормативные рамки	5
Общий контекст.....	5
Беларусское законодательство в свете Орхусской конвенции.....	7
Информирование общественности.....	7
Процедуры участия общественности.....	9
Учет мнения общественности.....	14
Нормативные рамки для участия общественности: выводы.....	15
Представления о ключевых моментах процесса принятия экологически значимых решений и роли общественности в этом процессе	17
Процесс принятия решений: мнения участников исследования.....	17
Представления о субъектах процесса принятия решений.....	17
Представления об этапах принятия решений	19
Представления о месте и роли общественности в процессе принятия решений	21
Мотивация и интересы участников процесса	25
Представления о мотивах участников процесса принятия решения	25
Представления о заинтересованности субъектов принятия решения в участии общественности	27
Представления о причинах изменений в законодательстве, регулирующем участие общественности	30
Отношение к общественным обсуждениям как этапу принятия решений	31
Представление об этапах процесса и участниках: выводы.....	33
Проблемы в обеспечении участия общественности в принятии экологически значимых решений	34
Основополагающая причина проблем с участием общественности	34
Проблемы, связанные с процедурой принятия решений.....	35
Проблемы, связанные с процедурами участия общественности.....	39
Другие проблемы, с которыми сталкивается общественность в участии в принятии решений	44
Рекомендации по улучшению практики участия общественности в принятии решений	48
Системные рекомендации	48
Тактические рекомендации	50
Заключение и выводы	54
Приложение 1. Процесс принятия решений в сфере архитектурной и градостроительной деятельности в отражении мнений респондентов	55
Приложение 2. Наглядная схема принятия решений в сфере архитектурной, строительной и градостроительной деятельности в отражении мнений респондентов	57
Об авторах	58





Введение

Ст. 46 Конституции Республики Беларусь гарантирует каждому право на благоприятную окружающую среду. Составляющими этого права являются право на получение полной и достоверной экологической информации, право на участие в принятии решений по экологически значимым вопросам и иные права, вытекающие из понятия благоприятной окружающей среды. Их реализация возможна в различных формах и сферах (например, при осуществлении архитектурной, градостроительной и строительной деятельности). Присутствие в белорусском законодательстве норм, предусматривающих участие общественности, связано с имплементацией Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды¹ (далее — Орхусская конвенция), которая была заключена в 1998 году в датском городе Орхусе².

Однако в Беларуси возникают многочисленные конфликтные ситуации между общественностью и властями, связанные с принятием органами власти решений, противоречащих интересам общественности. В связи с этим, возникают вопросы: действительно ли в Беларуси реализуется право общественности участвовать в принятии экологически значимых решений? Какова модель принятия экологически значимых решений? Является ли общественность одним из субъектов, влияющих на принимаемые решения? В каких формах реализуется участие общественности?

Данное исследование было направлено на решение следующих **задач**:

- Исследование практики участия общественности в принятии решений по наиболее значимым экологическим вопросам в Республике Беларусь;
- Определение наиболее эффективных форм участия белорусской общественности в принятии таких решений;
- Изучение представлений участников процесса принятия решений о желаемых формах подобного участия.

В исследовании приняли участие **три группы респондентов**:

- 1) Представители местных инициатив, активисты, местные жители, так или иначе связанные с проблемами уплотнительной застройки или строительства промышленных предприятий вблизи жилых массивов;
- 2) Эксперты и специалисты;

¹ Конвенции о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) // Европейская экономическая комиссия ООН. — Веб-сайт ЕЭК ООН. — Дата доступа: 01.08.2015. — Режим доступа: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43r.pdf>, свободный. — Загл. с экрана.

² Орхусская конвенция была заключена 36 европейскими государствами 25 июня 1998 года в городе Орхусе (Дания). Республика Беларусь присоединилась к конвенции 16 декабря 1998 года и спустя год ратифицировала ее (см.: Указ президента Республики Беларусь «Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» от 14 декабря 1999 года № 726).





- 3) Представители органов государственной власти, непосредственно связанные с принятием решений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

Перед исследованием ставилась **цель** выяснить представления/мнения респондентов о том:

- а) как протекает процесс принятия решений по экологически значимым вопросам, а также каково место заинтересованной общественности в этом процессе;
- б) какова мотивация участниками данного процесса и какие интересы ими движут;
- в) какие основные проблемы существуют и каковы возможные способы их решения.

Выявленный с помощью **интервью** актуальный процесс принятия решений по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности сравнивался с нормативными схемами, закрепленными в законодательстве Республики Беларусь, с целью определить уровень соответствия юридического и практического компонентов.

В ходе исследования было проинтервьюировано **28 респондентов**.

Исследование выполнено **Центром европейской трансформации**³ по инициативе **Экологического товарищества «Зеленая сеть»**⁴.

Сроки проведения исследования: **сентябрь-ноябрь 2014 года**.

³ Центр европейской трансформации, см.: <http://cet.eurobelarus.info>.

⁴ Экологическое товарищество «Зеленая сеть», см.: <http://greenbelarus.info>.





Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды: нормативные рамки

Общий контекст

Орхусская конвенция закладывает принципы и практики, которые выступают ориентиром для подписавших государств в формировании национальных политик в вопросах регулирования доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Беларусь подписала Орхусскую конвенцию в 1998 году, конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года. Поэтому для анализа существующей в Беларуси практики участия общественности в процессе принятия решений по экологически значимым вопросам необходимым этапом является анализ соответствия национального законодательства международному ориентиру — положениям Орхусской конвенции.

Центральная идея Орхусской конвенции, ее «дух», заключается в том, что страны-участники должны стремиться прилагать максимальные усилия для информирования общественности по экологически значимым вопросам и для создания оптимальных условий участия общественности в принятии решений. Эта идея отражается в следующих положениях Орхусской конвенции:

- ст. 3, п. 2: «Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию в получении доступа к информации, в облегчении ее участия в процессе принятия решений и в получении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»;
- ст. 3, п. 3: «Каждая Сторона способствует экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности о проблемах окружающей среды»;
- ст. 3, п. 5: «Положения настоящей Конвенции не затрагивают право какой-либо Стороны продолжать осуществлять или вводить меры, предусматривающие более широкий доступ к информации, более активное участие общественности в процессе принятия решений и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это предусмотрено в настоящей Конвенции»;
- ст. 3, п. 6: «Настоящая Конвенция не требует какого-либо ослабления существующих прав на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

Кроме таких общих установок, Орхусская конвенция вводит и конкретные правила касательно доступа к информации, участия общественности в принятии решений и доступа к правосудию. Принципы участия общественности в принятии решений по экологически значимым вопросам содержатся в ст. 6 Орхусской конвенции. Эти принципы можно суммировать следующим образом:

- Максимально раннее информирование общественности о планируемых видах деятельности;
- Обеспечение участия общественности на максимально ранних этапах принятия решений;





- Предоставление свободного доступа общественности к максимально полной информации;
- Учет мнения общественности.

Кроме этого, ст. 7 Орхусской конвенции регламентирует участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой; в ст. 8 Орхусской конвенции говорится об участии общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов; ст. 9 Орхусской конвенции обязывает стороны обеспечить доступ к правосудию при разрешении споров, касающихся сферы применения Орхусской конвенции.

Более детально правила, определенные Орхусской конвенцией, будут рассмотрены ниже в ходе сравнительного анализа текста международного договора и национального законодательства Республики Беларусь.

В Республике Беларусь участие общественности в принятии экологически значимых решений регулируется рядом нормативных правовых актов. В настоящем анализе были рассмотрены следующие документы:

- Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 года № 300-З (в ред. от 13 июля 2012 года);
- Постановление Совета министров Республики Беларусь «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» от 1 июня 2011 года № 687 (в ред. от 10 февраля 2014 года № 109) — содержит положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, утвержденное;
- Постановление Совета министров Республики Беларусь «Об утверждении Положения о порядке проведения общественной экологической экспертизы» от 29 октября 2010 года № 1592;
- Постановление Совета министров Республики Беларусь «О некоторых вопросах обращения с объектами растительного мира» от 25 октября 2011 года № 1426 (в ред. Постановления Совета министров Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета министров Республики Беларусь» от 8 мая 2013 года № 354) — содержит Положение о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира в населенных пунктах и разрешений на пересадку объектов растительного мира в населенных пунктах;
- Постановление Совета министров Республики Беларусь «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года «О государственной экологической экспертизе» от 19 мая 2010 года № 755 — содержит Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Названные законы и постановления были проанализированы на соответствие положениям ст. 6 Орхусской конвенции с целью установить, насколько «дух» Орхусской конвенции отражен в белорусском законодательстве. Доскональный юридический анализ соответствия всего белорусского законодательства всем положениям Орхусской конвенции — задача для специальных исследований. По этой причине анализ





соответствия рассматриваемых нормативных актов ст. 7 и ст. 8 Орхусской конвенции не проводился. Эти статьи не были включены в анализ, хотя они регламентируют участие общественности в очень важных аспектах принятия экологически значимых решений, поскольку комплекс принципов и предписываемых действий в этих статьях совпадает с описанными в ст. 6 Орхусской конвенции, которая рассмотрена подробно.

Кроме этого, сфера участия общественности в принятии экологически значимых решений затрагивается в ряде других нормативных правовых актов, среди которых следует назвать:

- Закон Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» от 9 ноября 2009 года № 54-3 (в ред. от 14 июля 2011 года);
- Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 года № 1982-XII (в ред. от 22 января 2013 года, с изм. от 31 декабря 2013 года);
- ТКП 17.02-08-2012 (02120) «Охрана окружающей среды и природопользование. Правила проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и подготовки отчета» (утвержден и введен в действие Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь «Об утверждении и введении в действие технического нормативного правового акта» от 5 января 2012 года № 2-Т).
- Закон Республики Беларусь «О растительном мире» от 14 июня 2003 года № 205-3 (в ред. от 22 января 2013 года).

Беларусское законодательство в свете Орхусской конвенции

Ст. 6 Орхусской конвенции содержит 11 пунктов, определяющих необходимые практики для адекватного и полноценного участия общественности в процессе принятия решений. Эти практики можно условно разделить на три группы:

- 1) Раннее информирование общественности;
- 2) Обеспечение процедур для участия общественности;
- 3) Учет мнения общественности.

Рассмотрим каждую из этих групп более подробно.

Информирование общественности

П. 2 ст. 6 Орхусской конвенции гласит, что **«заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется, в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды»**. В тексте данного положения имеют особенное значение два аспекта: сам факт распространения информации для общественности и то, что информирование должно осуществляться максимально рано: «на самом начальном этапе».





Вопросы информирования отражены в следующих положениях рассматриваемых нормативно-правовых актов:

- п. 6 ст. 4 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь»: «Республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, органы государственного строительного надзора осуществляют информирование физических и юридических лиц об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности через средства массовой информации, а также путем обеспечения регламентированного доступа к данным градостроительного кадастра, разрабатываемым и утвержденным градостроительным проектам, проведения общественного обсуждения градостроительных проектов, организации экспозиций, выставок и осуществления иных мероприятий»;
- п. 33.1 Положения о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду: «Уведомление общественности об общественных обсуждениях»;
- п. 9 Положения о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира...: «Местный исполнительный и распорядительный орган обеспечивает публикацию уведомления о проведении собрания на официальном интернет-сайте и в иных местных средствах массовой информации, а также размещение объявлений в предназначенных для этого местах, доступных для населения, в непосредственной близости от места планируемых удаления, пересадки объектов растительного мира»;

Из этих трех положений следует, что на государственные органы Беларуси возложена обязанность информировать общественность о процессе принятия экологически значимых решений. Этап, на котором существует обязанность информировать общественность, — это проведение общественных обсуждений.

Далее, текст Орхусской конвенции содержит уточнения, какого рода информацию должна получать общественность (ст. 6, п. 1, подп. а-е): это комплекс сведений, в который входит не только информация о планируемом виде деятельности, но и о предусматриваемой процедуре принятия решения, ответственном государственном органе, возможностях участия общественности и т.д. Анализ соответствующего белорусского законодательства показывает, что «буква закона» Республики Беларусь не вводит обязательств по доведению до общественности этой информации. Основной повод информирования общественности — это информирование о проведении общественных обсуждений. Этот момент, в свою очередь, строго регламентирован: специальными положениями определены сроки и правила информирования. Кроме этого, обязательство по доведению некоторой информации содержится в п. 7 Положения о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира...: «Местный исполнительный и распорядительный орган доводит до сведения общественности информацию об официальном интернет-сайте (его разделе) и иных местных средствах массовой информации, которые будут использоваться для размещения информации о планируемых удалении, пересадке объектов растительного мира».

Подытоживая, можно сказать, что государственные органы имеют обязанность информировать общественность, однако характер этого информирования не соответствует установкам Орхусской конвенции. Во-первых, информирование общественности, в соответствии с законодательством, может не осуществляться в ходе первых этапов процесса принятия решения. Во-вторых, до сведения белорусской





общественности в обязательном порядке доводится гораздо меньше информации, чем предписывает Орхусская конвенция.

Орхусская конвенция предлагает информировать общественность не просто на самом начальном этапе процедуры принятия решения, но даже еще раньше: «Каждой Стороне следует, в необходимых случаях, поощрять потенциальных заявителей перед подачей заявки на предмет получения разрешения определить заинтересованные круги общественности, провести обсуждения и представить информацию относительно целей их заявки» (ст. 6, п. 5).

Это положение Орхусской конвенции не имеет отражения в белорусском законодательстве.

Таким образом, рассматриваемое законодательство не отвечает требованиям Орхусской конвенции в части адекватного, своевременного и эффективного информирования. Международный договор поощряет максимально раннее информирование, в котором могут принимать участие не только государственные органы, принимающие решение, но и потенциальные заявители. Единственное соответствие, имеющееся в белорусском законодательстве, — это обязательство для органов, принимающих решения, информировать общественность. Однако информирование может не осуществляться вплоть до момента проведения общественного обсуждения. Информирование о получении некоторой заявки, о процессе рассмотрения этой заявки, о процедуре принятия решения и т.д. вовсе не регламентировано.

Процедуры участия общественности

В соответствии с п. 3 ст. 6 Орхусской конвенции, процедуры участия общественности должны предусматривать **«разумные сроки осуществления различных этапов, которые обеспечивают достаточное время для информирования общественности <...> и подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды»**.

В белорусском законодательстве предусмотрено несколько специальных форм участия общественности: участие в общественных обсуждениях, проведение общественной экологической экспертизы, возможность проведения профессиональной независимой экспертизы. Для названных форм участия сроки четко прописаны:

- в Положении о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности:
 - п. 8: Извещение о проведении общественного обсуждения не менее чем за 10 календарных дней до начала проведения общественного обсуждения;
 - п. 10: Срок проведения общественного обсуждения составляет 25 календарных дней, в том числе срок проведения экспозиции (выставки) проекта — 15 календарных дней;
 - п. 16: Размещение информации о результатах проведения общественного обсуждения в 15-дневный срок после его завершения;





- в Положении о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС):
 - п. 22: Публикуют в СМИ, а также в глобальной компьютерной сети Интернет, на сайтах заказчика и соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов (при наличии таких сайтов) уведомление об общественном обсуждении отчета об ОВОС;
 - п. 34: Не менее чем за 3 рабочих дня до опубликования уведомления об общественных обсуждениях соответствующие местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы совместно с заказчиком создают комиссию по подготовке и проведению общественных обсуждений;
 - п. 37: В течение 10 рабочих дней со дня опубликования уведомления об общественных обсуждениях общественность может обратиться с заявлением о необходимости проведения собрания по обсуждению отчета об ОВОС;
 - п. 37: Проведение этого собрания может быть назначено не ранее чем через 30 календарных дней со дня опубликования данного уведомления;
 - п. 39, ч. 2: Если в ходе собрания по обсуждению отчета об ОВОС не могут быть даны ответы на поставленные вопросы, ответы на них направляются авторам вопросов на указанный при регистрации почтовый либо электронный адрес в течение 30 календарных дней со дня проведения собрания;
 - п. 40: Протокол собрания оформляется в течение 3 рабочих дней со дня его проведения;
 - п. 41: Протокол общественных обсуждений оформляется в течение 10 рабочих дней со дня их завершения;
- в Положении о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира...:
 - п. 7: В течение 15 календарных дней со дня получения заявления (о выдаче разрешения на удаление объектов растительного мира), а в случае необходимости получения заключения специально уполномоченной организации — в течение 10 календарных дней со дня получения заключения местный исполнительный и распорядительный орган обеспечивает проведение обсуждения с общественностью вопроса о планируемом удалении, пересадке объектов растительного мира;
 - п. 9: Уведомление о проведении собрания должно быть опубликовано не позднее, чем за 3 календарных дня до дня проведения собрания;
 - п. 15: Протокол общественных обсуждений оформляется в течение 3 календарных дней со дня проведения собрания;





- в Законе «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности»:
 - ст. 4, п. 7: В случае проведения профессиональных независимых экспертиз градостроительной документации заключение государственной экспертизы дается после получения заключений профессиональных независимых экспертиз. При этом проведение профессиональных независимых экспертиз градостроительной документации не влечет за собой увеличения сроков ее согласования и утверждения;
- в Положении о проведении общественной экологической экспертизы:
 - п. 6: Для проведения общественной экологической экспертизы проектной документации инициаторы в течение десяти рабочих дней со дня опубликования в средствах массовой информации уведомления об общественных обсуждениях направляют заказчику заявление о намерении проведения общественной экологической экспертизы;
 - п. 7: В случае поступления заявлений по одному объекту общественной экологической экспертизы от двух и более инициаторов заказчик в течение пяти рабочих дней по истечении срока, указанного в части первой пункта 6 настоящего Положения, информирует всех инициаторов о дате, времени и условиях представления проектной документации,
 - п. 11: Инициатор в течение семи рабочих дней после получения от заказчика проектной документации обязан опубликовать в средствах массовой информации, в которых было опубликовано уведомление об общественных обсуждениях, сообщение о проведении общественной экологической экспертизы;
 - п. 13: Срок проведения общественной экологической экспертизы не должен превышать одного месяца со дня представления заказчиком инициаторам проектной документации.

Эти сроки как таковые можно оценивать как «разумные»: законодательство предусматривает предварительное извещение общественности о предстоящем общественном обсуждении, определенную продолжительность общественного обсуждения и срок подготовки протоколов обсуждения, также регламентированы сроки, в которые можно подавать заявление на проведение общественной экологической экспертизы и сроки для различных этапов этой процедуры.

Далее, п. 4 ст. 6 Орхусской конвенции гласит: **«Каждая Сторона обеспечивает участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности».**

В законодательстве Республики Беларусь непосредственно этап вовлечения общественности не обозначен. Известно только, что общественное обсуждение может проводиться до принятия решения ответственными органами (п. 3 ст. 4 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности») и до проведения государственной экспертизы (п. 6 Положения о порядке проведения общественных обсуждений). В случаях, когда проводится оценка воздействия на окружающую среду, отчет обсуждается с общественностью (п. 7.4 Положения о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду).

Является ли этап, на котором участвует общественность, самым ранним, можно косвенно определить по объекту, который выносится на обсуждение с общественностью: это может быть заявка (самый ранний





этап) либо проект (не самый ранний этап, поскольку для подготовки проекта необходимо пройти ряд процедур).

В соответствии с п. 1 Положения о порядке проведения общественных обсуждений, «общественному обсуждению <...> подлежат градостроительные проекты, проектная документация и иная документация». Таким образом, общественность участвует в обсуждении подготовленного проекта, т.е. этап предпроектной подготовки, на котором могут быть рассмотрены различные варианты, а также выбора участка для строительства осуществляется без участия общественности.

Общественная экологическая экспертиза проводится в то же время, когда и общественное обсуждение: возможность подавать заявление на проведение такой экспертизы появляется у общественности после опубликования уведомления об общественном обсуждении (п. 6 Положения о проведении общественной экологической экспертизы). Объектами общественной экологической экспертизы, в соответствии с п. 4 упомянутого Положения, являются:

- а) градостроительные проекты общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурные проекты застройки территорий;
- б) обоснования инвестирования в строительство, архитектурные и строительные проекты, для которых, в соответствии с чч. 1 и 2 ст. 13 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе», требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду (за исключением текущего и капитального ремонта таких объектов).

Что касается независимой профессиональной экспертизы, эта процедура недостаточно регламентирована, по настоящее время не известно ни одного случая ее проведения и нет возможности проанализировать ее на предмет соответствия положениям Орхусской конвенции.

В случае участия общественности в обсуждении оценки воздействия на окружающую среду, на общественное обсуждение выносится отчет, который затем дорабатывается с учетом высказанных замечаний и предложений общественности и сторон (пп. 7.4, 7.6 Положения о порядке проведения ОВОС).

Проведенный анализ дает основания говорить, что положение Орхусской конвенции об участии общественности на самом раннем этапе не реализуется надлежащим образом.

П. 6 ст. 6 Орхусской конвенции предписывает компетентным государственным органам **«обеспечить заинтересованным кругам общественности <...> бесплатный доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений, упоминаемому в этой статье, и имеющейся в распоряжении на момент осуществления процедуры участия общественности, в целях ее изучения и по мере ее поступления».**

П. 11 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности содержит сведения о том, что должно быть включено в состав экспозиции и (или) презентации проекта, выносимого на общественное обсуждение: «графические и текстовые материалы в доступной для восприятия и обсуждения форме с основными технико-экономическими показателями по проекту, за исключением сведений, отнесенных в соответствии с законодательством к государственным секретам». В п. 13 этого же Положения говорится о том, что «посещение места проведения экспозиции (выставки) и (или) презентации проекта, предоставление информации участникам общественного обсуждения осуществляются на безвозмездной основе».





Для проведения общественной экологической экспертизы «Заказчик обеспечивает представление инициаторам проектной документации на общественную экологическую экспертизу в том же составе, что и для проведения государственной экологической экспертизы, за исключением информации, распространение и (или) представление которой ограничено или запрещено законодательством» (п. 8 Положения о проведении общественной экологической экспертизы). Такая информация может предоставляться за плату (п. 7 того же Положения), что не противоречит положениям Орхусской конвенции.

В ходе общественного обсуждения отчета об ОВОС, общественности предоставляется только сам отчет (п. 32.1 Положения о порядке проведения ОВОС).

Таким образом, в вопросе предоставления общественности полной информации белорусское законодательство достаточно близко следует положениям Орхусской конвенции. Общественность имеет возможность бесплатно ознакомиться с проектной документацией в ходе общественного обсуждения, также документация предоставляется для проведения общественной экологической экспертизы.

Наконец, п. 7 ст. 6 Орхусской конвенции гласит: **«Процедуры участия общественности позволяют ей представлять в письменной форме или, в необходимых случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности».**

В Беларуси организаторы общественного обсуждения обязаны организовать регистрацию замечаний и (или) предложений участников общественного обсуждения, поступивших в письменной или электронной форме (п. 7 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности). При обсуждении отчета об ОВОС, который осуществляется в форме собрания, участники имеют возможность задавать вопросы (п. 39.5 Положения о порядке проведения ОВОС), а к протоколу общественного обсуждения прилагается сводка отзывов (абз. 2 п. 41 того же Положения). Сходным образом происходит обсуждение удаления и пересадки объектов растительного мира: в ходе собрания представители общественности могут задавать вопросы (п. 14.4 Положения о порядке выдачи разрешений на удаление и пересадку объектов растительного мира...), содержание вопросов, замечаний и предложений, поступивших от представителей общественности в ходе собрания, и ответов на них указывается в протоколе (абз. 3 п. 15 того же Положения). Кроме этого, общественность имеет возможность проводить общественную экологическую экспертизу, по результатам которой готовится заключение и может быть направлено инициатором заказчику, специально уполномоченному органу, проводящему государственную экологическую экспертизу проектной документации, местным исполнительным и распорядительным органам, а также копии заключения могут направляться иным заинтересованным лицам (пп. 14, 17 Положения о порядке проведения общественной экологической экспертизы). Также предусмотрена возможность проводить профессиональную независимую экспертизу (пп. 30-33 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности).

Следовательно, положение Орхусской конвенции о предоставлении общественности возможности делать замечания и вносить предложения выполняется.

Таким образом, предписания Орхусской конвенции по процедурам участия общественности частично соблюдены в белорусском законодательстве. Процедуры для участия общественности есть, и они имеют разумные сроки, также общественность имеет возможность вносить свои замечания и предложения.





Однако, в то же время, анализ законодательства выявил, что общественность вовлекается в процесс принятия решения не на самом раннем этапе.

Учет мнения общественности

В соответствии с п. 8 ст. 6 Орхусской конвенции, **«каждая Сторона обеспечивает, чтобы в соответствующем решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности».**

Это положение Орхусской конвенции отражено в некоторых механизмах, закрепленных в законодательстве Республики Беларусь. По итогам любых общественных обсуждений оформляются протоколы. В случае если общественное обсуждение проводилось в форме информирования физических и юридических лиц и анализа общественного мнения, протокол готовится архитектурно-градостроительным советом (п. 22 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности). Хотя само Положение не содержит информации о том, какое значение имеет данный протокол, он упоминается в других нормативных актах: например, ст. 12 Закона «О государственной экологической экспертизе» указывает, что результаты обсуждения градостроительного проекта с общественностью, чьи права и законные интересы могут быть затронуты при реализации проектных решений (протоколы, замечания и предложения заинтересованных, публикации в СМИ и др.), должны содержаться в составе проектной документации, предоставляемой на государственную экологическую экспертизу. В случае, когда общественное обсуждение проводится в форме работы комиссии, комиссия рассматривает поступившие замечания и предложения, отвечает на них (п. 26 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности), а протокол по итогам общественного обсуждения должен содержать рекомендации об утверждении проекта, его отклонении с направлением на доработку или отклонении проекта (п. 28 того же Положения). В случае общественного обсуждения отчета ОВОС протокол должен содержать сводку отзывов, включающую все замечания и предложения по отчету, поступившие в процессе общественного обсуждения (п. 41 Положения о порядке проведения ОВОС). Также «по результатам общественных обсуждений отчета об ОВОС заказчик и проектная организация формируют согласованное предложение о возможности и целесообразности реализации планируемой деятельности на предполагаемой территории, исходя из экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий ее реализации» (п. 42 Положения о порядке проведения ОВОС).

К примеру, в соответствии с п. 3 ст. 4 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», «решения местных советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам планирования и застройки населенных пунктов, жилищного строительства принимаются после проведения общественных обсуждений», законодательство не требует, чтобы принятое решение соответствовало мнению общественности. В то же время, в случае принятия решения о выдаче разрешения на удаление, пересадку объектов растительного мира согласие общественности является обязательным условием, несогласие же общественности служит основанием для отказа в выдаче разрешения (пп. 20, 21 Положения о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира...).

Заключение общественной экологической экспертизы также носит рекомендательный характер (п. 19 Положения о порядке проведения общественной экологической экспертизы).

Кроме ограничения влияния общественности до совещательного голоса, законодательство в области архитектурной и градостроительной деятельности дополнительно ограничивает формы выражения мнения





общественности. Положение о порядке проведения общественных обсуждений содержит п. 14: «Замечания и (или) предложения участников общественного обсуждения, не соответствующие требованиям нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов, не могут служить основанием для внесения изменений и (или) дополнений в проект». В соответствии с этим пунктом, чтобы иметь возможность повлиять на решение путем внесения замечаний и предложений в ходе общественных обсуждений, представители общественности должны обладать специальными знаниями. Хотя это не расходится напрямую с рядом положений Орхусской конвенции (в частности, с п. 7 ст. 6, предусматривающим, что общественность может предоставлять «любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности»), этот пункт белорусского законодательства является мощным ограничительным фактором.

Согласно п. 9 ст. 6 Орхусской конвенции, процедура принятия решения должна завершаться информированием общественности о принятом решении: **«Каждая Сторона обеспечивает, чтобы после принятия решения государственным органом общественность была незамедлительно информирована об этом решении в соответствии с надлежащими процедурами. Каждая Сторона предоставляет общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения».**

Беларусские нормативные правовые акты обязывают публиковать информацию о принятом решении, однако не содержат обязанности по указанию причин: «Информация о принятом <...> в отношении планируемой деятельности решения в течение 10 рабочих дней со дня его принятия подлежит опубликованию в средствах массовой информации» (п. 23 Положения о порядке проведения ОВОС); «Информация об утвержденном проекте размещается на официальном сайте местного исполнительного и распорядительного органа в глобальной компьютерной сети Интернет сроком на три месяца» (п. 17 того же Положения); «Информация о выдаче соответственно разрешения на удаление, разрешения на пересадку <...> в течение 10 календарных дней с даты его выдачи размещается местным исполнительным и распорядительным органом на официальном интернет-сайте» (ч. 2 п. 25 того же Положения).

Таким образом, хотя выражение мнения общественности протоколируется, влияние на принятие решения путем участия в общественных обсуждениях затруднено. В первую очередь, в белорусском законодательстве нет прямого механизма влияния общественности на принимаемое решение: результат общественных обсуждений и экспертизы носит лишь рекомендательный характер. Кроме этого, законодательство фактически вводит ограничение на замечания и предложения, которые могут быть рассмотрены. При опубликовании принятого решения также для органов, принимающих решение, нет обязанности по опубликованию причин и оснований, положенных в основу этого решения. Т.е. хотя формально положения Орхусской конвенции по учету мнения общественности соблюдены, установленные процедуры оставляют желать лучшего.

Нормативные рамки для участия общественности: выводы

По результатам анализа белорусских нормативных актов, регулирующих участие общественности в принятии экологически значимых решений, можно говорить о том, что законодательство Беларуси лишь формально соответствует принципам Орхусской конвенции.

Беларусское законодательство содержит все три основных элемента: информирование общественности, участие общественности и учет мнения общественности. Однако подзаконные акты, регламентирующие соответствующие процедуры не в полной мере соответствуют принципам Орхусской конвенции,





закрывающимся в раннем и подробном информировании, создании максимально благоприятных условий для участия общественности и учета мнения. Иными словами, общественность, фактически, участвует лишь номинально и не имеет инструментов действительного влияния в процессе принятия решения.





Представления о ключевых моментах процесса принятия экологически значимых решений и роли общественности в этом процессе

Процесс принятия решений: мнения участников исследования

В описании представлений респондентов о протекании процесса принятия решений по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности следует учитывать их знания о ключевых этапах процесса, его основных субъектах, роли и месте общественности в этом процессе.

Общественные и местные активисты	а) субъекты процесса; б) этапы процесса; в) когда в процесс подключается общественность; г) когда желательно подключать общественность.
Эксперты и специалисты	
Чиновники	

Представления о субъектах процесса принятия решений

Местные активисты, жители, так или иначе связанные с проблемами уплотнительной застройки или строительства промышленных предприятий вблизи жилых массивов, в своих интервью касаются преимущественно частных случаев, рассказывая о ситуациях, свидетелями которых им пришлось стать. Придерживаясь эмоциональных позиций, нередко они затрудняются выходить на уровень как теоретических нормативных обобщений, так и развернутых представлений обо всех практически существующих субъектах и четкой последовательности в процессе принятия решений. Тем не менее, группа местных активистов неоднородна по уровню владения вопросом. Так, выделяются респонденты, которые на вопрос о субъектах рассматриваемого процесса ограничиваются комментариями в адрес городской исполнительной власти:

«Исполком принимает все решения о строительстве»; «Исполком спускает решения, а местная администрация — лишь исполнитель»; «Мингорисполком всем руководит, а местные власти — это мальчишки на побегушках. Они исполняют то, что должны выполнять, и все»^{}.*

В то же время, среди местных активистов есть те, кто хорошо владеет теоретическим уровнем проблемы, описывая субъектов процесса и их функции достаточно полно. Среди субъектов выделяют инвестора/застройщика, Мингорисполком и местную администрацию, проектировщика/проектные институты (УП «Минскградо»), Министерство архитектуры и строительства, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, экспертов различных государственных экспертиз. Местные жители положительно оценивают экспертную помощь, оказываемую им представителями как общественных организаций, так и некоторыми чиновниками для реализации взаимодействия с госорганами по вопросам уплотнительной застройки. Чаще других в этом контексте звучат: Экологическое товарищество «Зеленая сеть», Общественное объединение «Экодом», Орхусский центр Республики Беларусь, Минприроды.

Вторая группа респондентов — эксперты и специалисты — называют этих же субъектов, давая развернутые характеристики их полномочий:

^{*} Здесь и далее курсивом выделены высказывания респондентов, прозвучавшие в ходе интервью.





«Решение принимают городские власти, инициаторами застройки могут выступать они, может выступать какой-то инвестор. Местные власти должны от начала до конца застройки вести контроль на предмет соответствия требованиям законодательства. Эксперты дают стороннюю оценку, как третейский суд. Негосударственные организации обычно должны заниматься тем, чем не успевает заниматься государство. Либо когда государство грубо что-то нарушает, организации должны указывать на это место»;

«Субъект зависит от уровня строительства. Это находится в зависимости от значимости объекта и категории земель. Т.е. по некоторым категориям объекта и земель решения принимает, скажем, не местный орган власти. Скажем так: чтобы построить курятник — это можно и в сельсовете согласовать, построить дом — в райисполкоме, построить небольшую школу — в райисполкоме, построить церковь — в облисполкоме, завод или Пизанскую башню, что-то серьезное — на уровне президента»;

«Минприроды, Минархитектуры, Минлесхоз, Минсельхоз. Я думаю, что под каждый объект есть список тех структур, с кем этот объект должен быть согласован, с кем этот проект должен обсуждаться».

Представители госорганов, составляющие третью группу опрашиваемых, продолжают начатую логику, оперируя и отсылая к нормативной информации. В общую схему, которая вырисовывается согласно интервью, эта группа добавляет профессиональной конкретики, уточняя сложные юридические моменты. Подчеркивается, что инвестор, вкладывающий средства в строительство, может быть как частным субъектом, так и государственным; может как попасть в государственную инвестпрограмму, так и действовать вне ее. Инициатор застройки и инвестор могут быть как одним лицом, так и разными. Иными словами, как государство, иницируя застройку, может искать и привлекать инвесторов, так и сами сторонние инвесторы, выступая инициаторами строительства, предлагают государству свои услуги. Вкладывающий деньги инвестор и выполняющий работы застройщик также могут быть как одним субъектом (девелопером), так и разными. Застройщик либо использует свои денежные средства, либо привлекает ресурсы, либо привлекает дольщиков, которые будут участвовать в создании объекта.

Кроме застройщика, который взаимодействует с местной властью в лице администраций города и исполкомов, особо выделяется такой субъект, как проектировщик. В зависимости от уровня задач, проектные работы выполняют как небольшие частные фирмы, так и крупные проектные государственные институты: например, УП «Минскградо», ОАО «Институт «Минскгражданпроект», РУП «Институт «Белпроект», УП «Минскпроект». Согласно интервью, можно выделить не только проектный блок, куда входят, помимо вышеперечисленных, также подразделения Министерства архитектуры и строительства, но и исследовательский блок, состоящий из научно-проектных, проектно-изыскательных организаций (например, таких, как УП «Белниипградостроительства», а также подразделений Национальной академии наук Беларуси и Министерства экономики, которые готовят разделы для Национальной стратегии устойчивого развития).

Участники исследования упоминают архитектурно-градостроительные советы, выполняющие функции совещательного и консультативного органа по вопросам архитектуры, градостроительства и территориального развития при Министерстве архитектуры и строительства, называют экспертизы различного направления, как то: РУП «Госстройэкспертиза», государственную экологическую экспертизу при Министерстве природы и охране окружающей среды. Респонденты четко различают субъектов процесса принятия решений по масштабу выполняемых функций:





«Минстройархитектуры — это просто национальный орден. Оно курирует всю строительную очередь, начиная от строительства жилых домов и торговых центров, до производства цемента. Они разрабатывают законы»;

«Роль Минприроды в том, чтобы следить за соблюдением санитарных и экологических норм, чтобы застройка не нарушала законодательство в области охраны окружающей среды. Либо, наоборот, чтобы у нас становилось больше парков и скверов, страна попадала в топы экологических рейтингов, был чище воздух, меньше выхлопов от машин и заводов».

Таким образом, данные о субъектах процесса принятия решений в сфере архитектурной и градостроительной деятельности, полученные в ходе интервью, соответствуют белорусскому законодательству, а именно положениям о правах и обязанностях субъектов, закрепленным в Законе «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности».

Представления об этапах принятия решений

Вопрос об этапах принятия решений в рассматриваемой нами сфере не вызывает существенных разногласий у вышеназванных групп респондентов. Все они отмечают, что процесс начинается с идеи о строительстве. Идея, как было сказано ранее, может принадлежать двум сторонам: государство, иницилируя застройку, может искать и привлекать инвесторов, или сами сторонние инвесторы, выступая инициаторами строительства, предлагают государству свои услуги. Данный тезис иллюстрирует утверждение одного из респондентов-экспертов:

«Всегда инициатива принадлежит двум сторонам: городу и застройщикам».

Другое дело, что представители заинтересованной общественности не всегда четко воспроизводят последовательность этапов принятия решений. Некоторые из них утверждают, что *«сначала заключают инвестиционный договор»*, другие — *«сперва нужно выбрать участок»*. Так или иначе, с помощью интервью можно выстроить логическую цепочку, которая не противоречит нормативным документам: идея о строительстве — акт выбора земельного участка — разработка проекта и проектной документации — согласование проекта экспертизами — утверждение проекта, строительство.

Выбор земельного участка зависит от специфики строительства, от того, как предполагаемый объект соотносится с разработанной ранее документацией: генпланами и планами детального планирования (ПДП) территорий. Большинство опрошенных обращает внимание на то, что вся застройка определяется генпланом и ПДП. По утверждениям участников исследования, эти документы разрабатываются УП «Минскградо», УП «Белниипградостроительства», архитекторами:

«Застройка определяется генпланом и ПДП»; «Их разрабатывает «Минскградо»; «Утверждает Мингорисполком»;

«Белниипградостроительства». Все генпланы областных центров и города Минска, и крупных городов Беларуси разрабатываются только этой организацией. Она, в этом плане, монополист. Горисполком, в данном случае, србатывает как передаточное звено, и только»;

«Генплан придумывает отдел архитектуры и градостроительства. Это архитекторы, которые занимаются развитием городского пространства».





На сегодняшний день процедура получения земельного участка законодательно усложнена. Это подтверждают интервьюируемые:

«Сейчас процедура существенно усложнена, и участок можно получить двумя способами: через аукцион либо посредством заключения с Минским исполкомом организационного проекта в рамках президентского Декрета № 10. Получить участки по заявительному принципу (то, что было до недавнего времени распространено) можно под объекты социального назначения и под объекты, необходимые для развития города».

В этом вопросе как раз наблюдаются оценочные разногласия респондентов. Госслужащие и чиновники уверяют, что все делается в соответствии с законом, учитываются объективные потребности — просто взять и «плюхнуть» жилое здание или промышленный объект не получится. Местные жители и общественные эксперты настроены более пессимистично. Они говорят о закрытом способе принятия решений, о зависимости решений от человеческого фактора, коррупции:

«Объявляется тендер, идет дядя с тугим кошельком, который инвестор, и идет обращаться ясно к кому: к начальнику архитектурного комитета. И там решают: «Да — да», «нет — нет». Все решается в кабинетах»;

«Местная власть принимает решение о строительстве того или иного объекта. Заказчики предоставляют проект и кулуарно принимается решение о строительстве и об отведении земли под строительство. Для выполнения закона проводятся и аукционы, которые, скорее всего, достаточно закрыты, и, скорее всего, землю получает тот, кто должен ее получить».

Они также обращают внимание на политическую предопределенность принятия некоторых решений, которые могут быть результатом непосредственной воли политических элит:

«Застройщик попал под инновационную правительственную программу, поэтому он ткнул на карту пальцем и выбрал себе место строительства. Все моментально согласовали. Экологи подписали. И строительство началось».

В этом ряду, например, комментируется решение о выделении участка для гостиницы «Пекин». Выбор места связывают с прямым Указом президента и желанием китайских инвесторов.

На следующем этапе заказчик взаимодействует с проектировщиком, который разрабатывает проект и проектную документацию. Их связывают договорные отношения. Выбор проектировщика зависит от уровня строительства: для небольших объектов это может быть частное проектное бюро, для крупных — авторитетный проектный институт. Инициатор застройки составляет техническое задание, которое является основой для проектировщика. Если на этом этапе могут возникнуть проблемы, то либо по причине непрофессионализма проектировщика, либо из-за некомпетентности заказчика:

«Например, застройщик изначально там планирует то-то и то-то, обращается к проектировщику, а там выясняется, что проектировщик иначе не может спроектировать: нужно, например, участок корректировать, нужен участок большего размера или нужно участок немножко подвинуть, иначе там ничего не помещается. Иногда это происходит объективно, потому что нельзя так запроектировать, как хочет застройщик, иногда это происходит, наоборот, субъективно, когда проектировщик попросту неквалифицированный... Если взять более квалифицированного, он бы построил на том участке, на котором уже выделено... Жители бывает очень возмущаются, почему участок подвинулся вдруг...»





По мнению некоторых респондентов, проектировщики сегодня поставлены в сложные условия, когда они из-за экономической и политической конъюнктуры вынуждены проектировать механически, «на автомате, т.е. брать типовые узлы и переносить их себе в чертеж». Проектировщики, в свою очередь, жалуются на низкую компетентность представителей экспертиз, многие из которых плохо оперируют нормативами и представляют профессионально неаргументированную позицию:

«Я считаю, что этого недостаточно, или мне так кажется, что вы ошибаетесь. А ты напиши, что такой-то узел не будет нести, согласно такого-то СНИПА».

Экспертиз, через которые должен пройти проект, много: их уровень также зависит от масштаба и специфики строительства. Основанием для утверждения проекта является положительное заключение РУП «Главстройэкспертиза». Помимо этого, экологически опасные проекты обязаны проходить государственную экологическую экспертизу, проводимую Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Роль независимых экспертов невелика, законодательно плохо регламентирована профессиональная независимая экспертиза. Для объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, может проводиться общественная экологическая экспертиза, заключение которой рассматривается вместе с иными материалами на государственной экологической экспертизе.

Некоторые респонденты, сравнивая ситуацию, например, с российской, утверждают, что процесс принятия решений в архитектурной и градостроительной сфере в Беларуси более быстрый, менее громоздкий, более понятный:

«Заходишь, там сидит человек, который отвечает за свой участок, за свои действия, он раскрывает план, сразу же при тебе рассказывает ситуацию, какие могут проводиться сети в последующем, ставит свои определенные требования, прописывает. Это очень четко, понятно, ясно. И ты уходишь, понимая, в чем ситуация».

Неодиножды участники исследования обращали внимание на безынициативность белорусских чиновников, боязнь брать на себя ответственность, поступать неформализованно. В то же время, следуя логике некоторых высказываний, их исполнительность, страх и желание следовать предписаниям препятствуют тому уровню коррупции, который характерен для соседних постсоветских стран.

Заключительным этапом в процессе принятия решений является утверждение проекта исполнительным органом, которое наступает после согласования его во всех предусмотренных законодательством инстанциях и прохождении государственной экспертизы. Решение исполкома — это финальная стадия, когда организация прошла все процедуры, экспертизы, согласования. Это первый момент и последний момент в цепочке.

Представления о месте и роли общественности в процессе принятия решений

Вопрос о месте и роли общественности в процессе принятия решений является самым спорным, с точки зрения респондентов, и самым интересным, с точки зрения анализа соответствия существующей практики белорусскому законодательству. Воспроизводя последовательный цикл процесса принятия решений, респонденты в подавляющем большинстве самостоятельно не заостряли внимание на этапе общественных обсуждений. Исключения составили некоторые утверждения, в том числе, нижеприведенное:





«Инициатор строительства — получает земельный участок, застройщик — заказывает проект у проектировщика, администрация — проводит общественные слушания, экспертиза — проверяет проект на соответствия, исполком — его утверждает».

Процедура общественных обсуждений, ее место и роль в общей цепи процесса принятия решений комментировались, в основном, после конкретных наводящих вопросов. Это дает основание предположить, что, согласно представлениям респондентов, участие общественности в процессе юридически закреплено и практически осуществляется, но не является системообразующим, полновесным, наравне с остальными, звеном в данной цепочке.

На вопрос о том, когда на практике вовлекается общественность и проводятся общественные обсуждения, респонденты давали противоречивые ответы. Местные жители и активисты, апеллируя к конкретным случаям (застройка Парка им. 40-летия Октября, уплотнительная застройка микрорайона «Уручье-2», просп. Дзержинского и 2-го пер. Р. Люксембург, строительство химзавода в п. Дрозды, завода беленой целлюлозы в Светлогорске) отвечали, что:

- слушания не проводились, общественность узнала о строительстве по факту;
- слушания проводились на последнем этапе после того, как были даны все разрешения;
- слушания проводились на начальном этапе, но, формально, общественность узнала о них постфактум;
- слушания проводились дважды: на начальном этапе — неангажированно, в последующем — формально.

Независимые эксперты продемонстрировали хотя и более обобщенную, но очень схожую позицию. Наиболее распространенным их утверждением является то, что общественность вовлекается тогда, когда уже проект сделан, работы начинаются:

«На практике, с общественностью разговаривают в последнюю очередь, когда документы и все-все уже согласовано со всеми инстанциями»;

«Как правило, у нас это формально, когда вот-вот уже можно подписать или уже подписано. Проблема в том, что они назначают, когда уже все готово, подписано и уже тяжело что-то изменить»;

«В более цивилизованных странах — проект еще не пошел, а они уже предложения какие-то обсуждают. У нас проект уже идет, и общественные обсуждения являются одним из этапов согласования».

В то же время, среди этой группы респондентов встречаются мнения, что общественность привлекается: а) на этапе проектирования; б) на этапе обсуждения детального планирования какой-то территории либо генерального плана территории; в) в зависимости от ситуации, по-разному бывает:

«Иногда общественность привлекается, когда объект уже строится. Бывает, когда на стадии разработки плана людей информируют, что будут общественные обсуждения. Бывает, как, например, с «Минск-сити» было: был разработан эскиз, и люди могли прийти на общественное обсуждения, и это было на этапе предпроектной подготовки».





Представители госорганов, наоборот, утверждают, что общественность привлекается на раннем этапе, и без результатов общественных обсуждений не принимаются решения госэкспертиз:

«Общественные обсуждения проходят до того, как ходят по инстанциям»;

«Тут написано: «До экспертизы проектной документации». А в случае объектов, для которых проводится ОВОС: «До представления на государственную экоэкспертизу»;

«До того, как будет разработан проект и выделен земельный участок окончательно, инициатор (инвестор) обязан совместно с исполкомом информировать общественность. Имеется положение порядка информирования, утвержденное Постановлением Совета министров. Обращаются в исполком, исполком предлагает какие-то участки, делается концепция строительства, которая представляется общественности, ведется общественное обсуждение, а дальше проектные организации, разрабатывая проектную документацию, определяют, какие зеленые насаждения подлежат удалению или пересадке... Я же сказал, что общественность идет до того, как мы рассматриваем, когда еще никаких решений не принято».

Принимая во внимание подобные утверждения, не стоит забывать, что в любом случае, когда проводятся общественные обсуждения, проект уже разработан. И некоторые респонденты из среды государственных служащих подчеркивают именно эту мысль:

«Вся беда в том, что экологическое движение, возглавляемое общественными организациями, знакомится с тем, что будет с территорией, в тот момент, когда уже готов строительный проект. Когда уже приходит время непосредственно строительства. За этот проект инвестор уже вложил деньги. Поэтому заведомо конфликтная стадия».

Они также напоминают, что, согласно законодательству, некоторые проекты вообще не подлежат обсуждению, если они соответствуют утвержденному проекту детального планирования территории.

Таким образом, согласно информации, полученной в ходе интервьюирования госслужащих, связанных с принятием решений в архитектурной и градостроительной сфере, практика привлечения общественности к этому процессу не противоречит закрепленным нормам. Но заинтересованная общественность придерживается иного мнения, ссылаясь на реальные примеры. Эти противоречия, на наш взгляд, вызваны разным пониманием сторон специфики вовлечения общественности, разным подходом к тому, что считать ранним этапом этого вовлечения.

Эксперты также обращают внимание на то, что в белорусском юридическом пространстве вряд ли можно говорить о прямом нарушении законов. Процедура обычно исполняется, но что действительно является проблемой — это ее формальный характер. Из юридически соблюденной нормы нередко выхолащивается содержание. Это происходит по разным причинам, о которых речь пойдет ниже.

Данные, полученные в ходе исследования, обнаружили еще одно обстоятельство. В белорусском законодательстве, регулирующем рассматриваемую область, отсутствуют четкие указания на этап привлечения общественности к обсуждениям, кроме того, что это должно произойти до проведения государственных экспертиз (п. 6 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности) и до принятия решения ответственными органами (п. 3 ст. 4 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности»). Но до момента прохождения окончательной государственной экспертизы, дающей право на утверждение





проекта, проходит много этапов: заключается инвестиционный договор с заказчиком, вкладываются средства в разработку проекта, проходят согласования с различными отраслевыми экспертизами, которые не обязаны запрашивать информацию о результатах общественных обсуждений. Это дает основание предполагать, что такая ситуация мешает «реальному» вовлечению общественности, ведь оно может лишь усложнить для всех задачу, заставив вносить изменения в уже, пусть частично, согласованные документы.

Вопрос о желаемом, наилучшем моменте привлечения общественности к процессу принятия решений не вызвал никаких разногласий. Все респонденты продемонстрировали единодушие. От абстрактно-общих фраз (типа, «необходимо привлекать на начальном этапе», «на более раннем этапе», «чем раньше, тем лучше»), участники исследования переходили к конкретным предложениям:

- «на стадии раннего планирования»;
- «при формировании генплана»;
- «на стадии выбора земельного участка»;
- «как только разработан эскиз»;
- «на стадии предпроектной подготовки»:

«Вот, если бы мы раньше все это начали, заранее обо всем узнали, как это должно быть по Орхусской конвенции, если бы на начале согласования строительства мы участвовали, мы бы отклонили это строительство, я уверена»;

«На стадии предпроектной подготовки. Был разработан эскиз, и люди могли прийти на общественное обсуждение, это было на этапе предпроектной подготовки. Это представляется самым идеальным вариантом. Если власти хотят что-то строить и не тратить деньги на проект, ведь это очень дорого, лучше до того момента провести общественные обсуждения»;

«Я бы делал общественное обсуждение уже на моменте акта выбора земельного участка, еще до решения об отводе. Было бы неплохо, чтобы обсуждение общественности было на этом же этапе, потому что если человеку дали земельный участок, разрешение на разработку проектно-сметной документации, то уже в определенной степени это решение принято, что этот объект будет. Вопрос только в конфигурации мощностей — предполагается, что он не противоречит общей концепции какого-то района»;

«По Орхусской конвенции это вообще должно проходить на первых стадиях: проект разработан и прошел первое согласование в Комитете архитектуры, а потом сразу на общественные обсуждения. У меня было такое мнение, что общественность надо подключать на самом раннем этапе. Но не прошло. Потому что, по законодательству, должен быть проект. По законодательству, обсуждать можно проектные решения»;

«Изначально общественность должна получить некоторую первичную информацию, и этот момент нужно сдвинуть как можно раньше, когда только возникает идея, чтобы общественность уже знала. Какую-то первичную информацию уже можно представить... Этот момент мы не можем закрепить в законодательстве, но на этот момент нужно обратить внимание, что уведомление должно прийти до начала всех обсуждений и процедур».





Приведенные мнения респондентов всех трех групп свидетельствуют о том, что, несмотря на отчужденность и непонимание, существующие между общественностью и властью, диалог и консенсус между ними потенциально возможен.

Мотивация и интересы участников процесса

Общественные и местные активисты	а) общая мотивация участников процесса;
Эксперты и специалисты	б) кто из субъектов процесса заинтересован в участии общественности, кроме самой общественности;
Чиновники	в) заинтересованы ли госорганы учитывать мнение общественности;
	г) чем мотивированы изменения законодательства, регулирующего участие общественности

Представления о мотивах участников процесса принятия решения

Для того чтобы анализировать специфику того или иного политического процесса, необходимо понять мотивацию его участников. В данном исследовании мы имеем дело с представлениями респондентов о том, что движет процессом, какие интересы преследует каждая из сторон.

Наиболее частый ответ представителей заинтересованной общественности о целях и интересах инициаторов застройки и представителей власти, организующих этот процесс, — получение прибыли и инвестиций. От эмоциональных реплик, типа, *«везде повально глаза застилающий доход»*, *«большие финансовые ворота работают»*, *«нашли такую лазейку — нарубить капусты, денег побольше»* до более сдержанных позиций:

«Получение прибыли застройщиком»; «получение инвестиций городской властью с одновременной реализацией соцпрограмм за счет инвестора»; «прибыль определяется конъюнктурой рынка, и сейчас конъюнктура рынка — жилье».

Респонденты уверены, что желание получить прибыль заставляет инвестора/застройщика искать наиболее выгодные с финансовой точки зрения решения: вкладываться в спросовые предложения, оптимизировать строительство, снижать затраты. Таким образом, по словам общественности, застройщик стремится предлагать жилье, потому что оно хорошо продается. А так как его дешевле построить на уже существующей инфраструктуре и коммуникациях, то он заинтересован в уплотнительной застройке, которая осуществляется за счет вырубки зеленых насаждений.

Государство заинтересовано в получении инвестиций, в привлечении средств в бюджет города. Если учесть, что местная власть имеет планы по привлечению инвестиций, то сильным стимулом продвигать предлагаемые проекты является страх наказания за невыполнение плана. С помощью проектов администрация также рассчитывает реализовывать соцпрограммы, выдвигая инвесторам дополнительные требования на строительство инфраструктурных объектов, на которые в бюджете нет денег. По мнению респондентов, нельзя исключать также личные мотивы и коррупцию среди чиновников, учитывая, что многие проекты выполняют одни и те же застройщики, а процесс получения инвестиционных площадок непрозрачен.





Респонденты-«общественники» отдают отчет в сложности процесса управления и наличия разнообразных требований, планов, стоящих перед органами власти, которые той приходится согласовывать между собой:

«У частного лица просто желание развивать свой бизнес, получать прибыль. У государства, отдела архитектуры — развивать инфраструктуру города, выполнять какие-то задачи, которые были разработаны на 5 или на 15 лет. Властям будет плюстик в трудовую деятельность, если они сохранили часть бюджета для каких-то других вещей и заодно продвинули чьи-то еще интересы. У Минприроды — сохранить этот парк, что бы экология города не нарушалась, у отдела архитектуры и градостроительства — увеличение в городе количества парковок, в связи с тем, что на зеленых зонах парковаться нельзя, поэтому должны появляться организованные парковочные места. В связи с этим, они пытаются увязать эти два плана между собой. Чаще всего, побеждает звено денежных приоритетов: что сделать выгоднее, экономичней, по каким-то их надуманным вещам рациональней будет».

Таким образом, представители общественности, опрошенные в ходе исследования, выделяют следующие мотивы:

- Инвестор/застройщик — получение прибыли;
- Власть — получение инвестиций, выполнение соцпрограмм, личные мотивы;
- Общественность — сохранение благоприятных условий проживания.

Одним из существенных обстоятельств, возмущающих общественность, является тот факт, что власть часто обслуживает интересы застройщика, даже не стараясь занять нейтральную позицию. Она бывает даже более заинтересована в прохождении проекта, чем сам застройщик, что делает участие общественности заранее конфликтным. Очевиден также приоритет экономических интересов по отношению к экологическим. По принципу: «А давайте лучше мы тут сквер срубим, но зато построим новый дом для льготников»:

«И, в итоге, получается, что: ну, как бы, мы же не можем соблюдать экологию, поддерживать окружающую среду в ущерб социальной политике государства. Вот в том-то и дело. А, на самом деле, должно быть наоборот: да, экологические интересы, если они поддерживаются, — это и есть основная составляющая социального государства. Ну а как иначе?»

Представители органов государственной власти соглашались, что главным мотивом инвестора является получение прибыли. Но они резко не согласны с критикой в адрес государственных органов по поводу ангажированности с заказчиком в ущерб общественности. По их утверждениям, это происходит не в ущерб, а на пользу общественным и государственным интересам. Так как инвестиции в страну идут слабо, они считают целесообразным, что те немногочисленные инвесторы, которые готовы работать, должны получать преференции. Главный мотив власти, по словам этой группы опрошенных, в достижении хороших общих социально-экономических показателей и политической стабильности:

«В том, чтобы вам было, что кушать, во что одеваться, чтобы вы имели хорошую заработную плату, а не сидели дома без работы. Основной интерес у правительства — обеспечить народ рабочими местами и дать достойную заработную плату. Иначе вы будете бастовать, требовать»;





«Вот, сегодня мы сталкиваемся с тем, что в центре земля стоит бешеных денег. Денег в бюджете нет, а надо обслуживать население. Откуда взять деньги? От продажи земельных участков».

В то же время, общественность, по словам чиновников, всегда против любых решений, отстаивает частные эгоистичные интересы по принципу: *«Здесь не стройте, я здесь с детьми гуляю»* или *«На этой территории летом мы с друзьями под кустом отдыхаем»*. Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что чиновники выделяют следующие мотивы участников процесса:

- Инвестор/застройщик — получение прибыли;
- Власть — забота о благополучии страны;
- Общественность — реализация локальных интересов.

Вновь очевидно несовпадение позиций двух сторон, приписывание оппонентам заведомо неконструктивной мотивации. Это препятствует какому-либо диалогу и возможности слышать и понимать друг друга.

Представления о заинтересованности субъектов принятия решения в участии общественности

Кто из субъектов процесса заинтересован в участии общественности, кроме самой общественности? Этот вопрос, на первый взгляд, не вызвал противоречий во мнениях. Общественность уверена, что это нужно только ей. Заказчик заинтересован в этом формально, потому что обременен процедурными рамками. Без протокола об общественных обсуждениях он не сможет двигаться дальше и добиться утверждения проекта. Власть также не имеет реального интереса, а действует по долгу службы. Беларусь подписала Орхусскую конвенцию, и это ввело в обязанности госорганов информировать и привлекать население к обсуждению экологически значимых для него решений. Наиболее частые ответы:

- *«формальная заинтересованность застройщика и власти: без обсуждений проект не пойдет дальше по процедуре»;*
- *«чтобы общественность не возмущалась, что ее не слушают»;*
- *«для галочки»;*
- *«чтобы тихо, мирно все было»;*
- *«чтобы создать иллюзию: вся власть — народу»:*

«В это могут включаться какие-то экологические организации, если это парки, т.к. они пытаются сохранить экологический участок города. Либо это какие-нибудь свободные художники или те, кто переживает за старую архитектуру, включаются историки и архитекторы, которые знают, что это исторически важный клочок земли — тогда они тоже подключаются. И это — общественность. Они включаются и поднимают эту проблему. И поднимают общественность, чтобы они также влияли на государственные органы. По сути, больше это никому не нужно. В случае с госорганами — это прописано в их обязанностях, они





обязаны отчитаться о своей работе местным жителям, они обязаны вести коммуникацию, потому что должны отчитываться перед жителями, которые живут на этой земле. У меня ощущение, что это для галочки: главное — отчитаться, чтобы было тихо. Тогда быстрее все пройдет, все построят и все забудут»;

«Экологические организации и их цели — чтобы в стране соблюдались законы и не нарушались права. Вот, как есть конкретные права человека, так есть экологическое право, которое касается всех белорусов. Такая контролирующая миссия: помогать, способствовать развитию экологии в стране, повышению образованности людей. Это реализуется. Люди мониторят процесс общественных обсуждений либо берут отдельные кейсы и рассматривают их, а потом делают какую-то свою статистику, делают какой-то анализ и издают свои заключения, беседуют. Госорганы, по закону, должны это делать, и делают, потому что это просто положено. Потому что мы подписали Орхусскую конвенцию, где написано, что граждане имеют доступ к информации об экологических объектах, имеют право на доступ к информации. Нам и так комитет уже выписывал за нарушение конвенции, и не раз. Не солидно будет, что в Беларуси нарушаются права, даже не права человека, в плане политических свобод, а еще в экологическом плане».

Представители государственных органов также обращают внимание на юридическую необходимость, вынужденность, формальную обязанность власти информировать и вовлекать общественность, так или иначе, внедряя формы, прижившиеся в европейской культуре:

«Общественные обсуждения — это форма, которая перетекла с Запада. Ее приходится учитывать. По моему мнению, общественные обсуждения предусмотрены потому, что мы присоединились к Орхусской конвенции. Они предусмотрены там. Только поэтому. Понимаете, смысл всех этих обсуждений с населением, чтобы почувствовать обратную связь. В большинстве случаев: «Мы не хотим ничего тут видеть, нам ничего не надо». От чего конфликты эти острые возникают? Власти нужно как-то жить. Нужно обеспечивать население».

Но ответы представителей разных групп, внешне кажущиеся одинаковыми, по-разному объясняют и оценивают внутреннюю мотивировочную логику. Так, общественность уверена, что власть умышленно придерживается формального подхода: ей проще и спокойнее проводить те решения, которые она считает нужными. Чиновники демонстрируют недоверие к общественности, нежелание видеть в ней партнера. Они априори готовы обвинить общественных активистов в неконструктивности:

«Вот специалисты в этой области, архитекторы, строители, они считают, что привлечение общественности испортит все, а чиновники боятся общественности, они считают, что общественность не конструктивна и обсуждение любого проекта просто выльется в претензии к власти».

Чиновники, наоборот, акцентируя внимание на формальном соблюдении закона, считают, что это и делает госорганам честь. А для трансформации формального подхода в реальный, по представлениям респондентов этой группы, нужно время, усилия и «воспитание», трансформация самой общественности.

Для того чтобы определить, насколько формальной является процедура общественных обсуждений и есть ли реальный практический смысл в участии общественности, важно ответить на вопрос: заинтересованы ли





органы, принимающие решения, учитывать мнение общественности? Ответы на этот вопрос можно обобщить и также представить по групповой принадлежности.

Общественные и местные активисты, эксперты и специалисты:

- *«мнение не учитывается»; «изменить ситуацию мы не можем, хоть головой об стенку бейся»; «против лома нет приема»; «все ответы — под трафарет написанные письма»;*
- *«мнение берется на вооружение, но на решения практически не влияет»; «обсуждения превратились не в референдумы, а в плебисциты»; «это простой рекомендательный опрос»;*
- иногда учитывается:
 - при условии, что *«местное население вовремя проявило активность»;*
 - при условии, что *«сформулированы компетентные требования»;*
 - *«в качестве компенсации, при изменении проекта на более щадящую форму»;*
 - *«чтобы не поднимать градус сопротивления»;*
- не всегда целесообразно учитывать:
 - *«не всегда голос большинства — голос истины»;*
 - *«общественность может лоббировать чьи-то интересы — чувствуются подковерные игры».*

Чиновники:

- мнение не учитывается, если оно *«неконструктивно, расплывчато, неграмотно»;*
- мнение учитывается, если оно *«полновесно и значимо»;*
- *«когда власти чувствуют, что есть реальная проблема, то они идут навстречу населению и учитывают пожелания»;*
- *«государство не отмахивается, просто оно не готово работать со всеми, а только с органом, который будет выступать от имени граждан»;*
- *«общественность может подсказать некоторые моменты, которые власти полезно будет учесть»:*

«Этот последний пункт, а именно: высказывания некоторых служащих, что мнение общественности важно, что она может подсказать нюансы, свойственные данной местности, вселяет оптимизм»;

«Понимаете, есть некоторые моменты, про которые действительно разработчик проектной документации не имеет информации, и мы при проведении экспертизы можем что-то





упустить. Общественность знает это, т.к. эти люди там проживают. И отдельные моменты могут быть. Мы ведь при проведении экспертизы даже не можем выехать на каждый объект, нам не позволяет это сделать ни бюджет, ни время. Возможно, какой-то природный объект, который мы не сильно знаем, нам общественность может подсказать, и мы это учитываем»;

«У нас был момент детального планирования Тарасово, и там по результатам обсуждений мы внесли 7 изменений. Они реально касались нужд людей, которые там проживали. Там было такое озерцо, мы его взяли и, грубо говоря, проложили по нему дорогу. Человек пришел и сказал, что я его тут обсадил деревьями и т.д. Это озерцо, тут утки прилетают, гнезда. И стало все понятно. До этого это было просто болото».

В то же время, по ответам представителей заинтересованной общественности можно сделать вывод, что они в большинстве своем не чувствуют собственной значимости для власти: сомневаются в ней теоретически, редко видят подтверждения практически. Они уверены, что «*публичные слушания в Беларуси организуются не для того, чтобы проконсультироваться с общественностью, а для того, чтобы ее проинформировать*»:

«По своему личному опыту могу сказать, что они вообще любой вопрос общественности интерпретируют как неконструктивный. Что бы ты ни задавал, тебе сразу говорят: «Ну вот, мы так и знали: общественная организация, опять неконструктивно». Мне это непонятно, потому что я задаю конкретный вопрос и ожидаю, что мне конкретно ответят. Т.е. если я спрашиваю, к кому мне можно обратиться по тому вопросу, ожидается, что мне не ответят: «Ну, вот, опять тут общественность, всю малину нам испортили». Я ожидаю, что мне скажут, что вы можете обратиться в такую-то организацию к такому-то человеку по такому-то телефону».

Вновь перед нами две противостоящие друг другу стороны, поиск взаимопонимания между которыми составляет краеугольный камень современного белорусского общественно-политического пространства.

Представления о причинах изменений в законодательстве, регулирующем участие общественности

Можно было бы предположить, что результатом этого поиска стали изменения в законодательстве, регулирующем сферу участия общественности. По предложению Министерства архитектуры и строительства Положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, утвержденное Постановлением Совета министров от 1 июня 2011 года № 687, было изложено в новой редакции и утверждено Постановлением Совета министров от 10 февраля 2014 года № 109. Новая редакция Положения вступила в силу 1 апреля 2014 года. В данном документе теперь определены две формы общественных обсуждений:

- 1) информирование участников и анализ общественного мнения;
- 2) общественные обсуждения в форме работы комиссии.

Прошло немного времени, как новая редакция Положения вступила в силу, и сложно делать какие-либо выводы. Но и в данном случае, оценивая мотивы и результаты нормативных изменений, респонденты разделились во мнениях. Одни считают, что это выгодно только власти и сделано ею, чтобы упростить для себя процедуру, избавиться от необходимости отвечать на вопросы публично: «*Проще будет бумажками*





перекидываться». Другие настаивают на более цивилизованном, менее конфликтном и более весомом, с юридической точки зрения, участии общественности, ведь письменные зафиксированные предложения являются большим основанием для последующего отстаивания позиции, нежели устные эмоциональные заявления на разовых публичных мероприятиях.

Так или иначе, еще предстоит оценить изменения на практике. В любом случае, требуется искать комплексный выход из сложившейся и укоренившейся ситуации взаимного непонимания.

Отношение к общественным обсуждениям как этапу принятия решений

Общественные и местные активисты	а) усложняет ли процедура общественных слушаний процесс принятия решений; нужно ли исключить эту процедуру; б) помогает ли процедура общественных слушаний процессу принятия решений; можно ли сделать их сопроводительным институтом в течение всего процесса
Эксперты и специалисты	
Чиновники	

В процессе исследования встал вопрос, адресованный респондентам, являются ли проблемой сами общественные слушания, т.е. усложняют ли они принятие решений, нужно ли исключить эту процедуру? И, в противовес, обратное предположение: помогает ли процедура общественных слушаний более эффективному принятию решений; можно ли сделать ее сопроводительным институтом в течение всего процесса?

Вопрос задавался не всем опрашиваемым, поэтому выводы могут оказаться поверхностными, но определенную тенденцию можно обнаружить. Так, выделяются две противоположные точки зрения: согласно одной из них, общественные обсуждения усложняют процесс принятия решений, согласно другой — нет. И экспертам-«общественникам», и экспертам-чиновникам не чужды оба взгляда.

Представители общественности считают, что если процесс и усложняется, то только потому, что власть выстроила стену, сделала отношения непрозрачными, в том числе, желая получать *«откаты»*. Если же этот фактор свести к минимуму, то участие общественности не только не усложняет, но даже упрощает процесс. Он хотя и удлиняется, но эффективность его повышается, потому что граждане вовлекаются и помогают лучше увидеть проблему.

Эксперты-чиновники, по долгу службы занимающиеся принятием решений, также согласны, что при правильной организации участие общественности не затрудняет процесс, а делает его более ответственным. Но их мнения разделились поровну: часть опрошенных считает, что вовлечение общественности усложняет и удлиняет процесс из-за неконструктивности общественных инициатив. Но даже в этом случае респонденты уверены, что процедуры участия общественности нельзя упразднить. Их нужно совершенствовать, дорабатывать, воспитывая и образовывая граждан:

«Процесс принятия решений усложняет стена, которая стоит между механизмом принятия и желанием граждан узнать, как это все решается... Когда чиновники научатся разговаривать с общественностью, это упростит ситуацию. И, возможно, как раз ускорит процесс»;

«Общественное обсуждение затрудняет любое строительство, потому что оно необходимо и идет один месяц. Без общественных обсуждений легче: взял и построил, ничего не надо обсуждать. Люди не представляют, что такое стоять перед толпой в 300 человек, которая





обозлена и кричит. Это надо выдержать. Я присутствовал на общественных обсуждениях, где это превращалось в сплошную свалку, все шло в разнос».

Что касается возможности использовать процедуру общественных обсуждений длительно и перманентно, как совещательный инструмент в каждом конкретном случае при принятии общезначимых архитектурных и градостроительных решений, то мнения общественников и чиновников разделились. Первые считают, что это в принципе возможно, хотя допускают ряд технических регламентов и понимают обусловленность формой:

«Можно. Но тогда возникает ряд каких-то регламентов по формированию общественной группы, которая будет сопровождать этот проект, которая будет отслеживать исполнение, которая будет отслеживать организацию следующего положенного общественного обсуждения: отследить, чтобы оно было назначено вовремя, чтобы люди были информированы. Но тут возникает вопрос о том, готово ли наше общество себя так вести, готово ли оно взять на себя ряд социальной нагрузки и делать ее бесплатно, или мы хотим, чтобы это кто-то делал за нас».

Более просвещенные, юридически «подкованные» в этом вопросе респонденты говорят, что возможно и даже желательно задействовать общественность, как минимум, на двух стадиях: 1) при первоначальном замысле, выделении участка и 2) на более позднем этапе, когда появляются нюансы и изменения, связанные с практическим воплощением идей. В принципе, сам вопрос возник именно потому, что респонденты обращали внимание на текучесть и изменчивость всего процесса, на связанные с этим рассогласованность, непонимание, конфликты.

Но эксперты госслужб скорее отрицают возможность сделать общественные обсуждения сопроводительным институтом на протяжении всех стадий принятия решений в рассматриваемой нами сфере. Их ответы не выходят за рамки ответов: «нет», «не думаю», «вряд ли»:

«Нет. Вот вы сегодня полтора часа меня ждали. Мудрые, опытные специалисты собрались и полтора часа не могли сделать. Если еще и население, которое ни черта не понимает. Населению надо показывать общие параметры объекта. Зачем в процессе проектирования его привлекать? Каким образом? Это сложный процесс. Вы представляете себе — 300 человек! Мы каждый раз их будем собирать? Читайте Орхусскую конвенцию, там все написано».

Таким образом, респонденты не подвергают сомнению необходимость общественного участия в процессе планирования и принятия решений. Хотя они и подчеркивают сложности, с которыми можно столкнуться, считают их поправимыми при правильном подходе, повышении общего уровня участников процесса и воспитании должного уважительного отношения друг к другу. Представители общественности единодушны в том, что общественные обсуждения нужно планировать и проводить на самых начальных стадиях. Некоторые из них считают возможным организовывать, как минимум, двухступенчатые обсуждения:

«На ранних стадиях должно быть понимание, как заинтересованные стороны относятся к планируемому решению, и потом, когда уже это решение обретает какие-то более конкретные формы, нужно еще раз услышать мнение заинтересованных сторон о том, как улучшить это решение».

Представители госинститутов более сдержанно, порой скептически, оценивают подобные возможности. По их мнению, регулярное проведение обсуждений скорее нежелательно, т.к. чревато волокитой при





проектировании и продвижении проекта, перерождением процедуры в очередной надзорный орган, отслеживающий соблюдение норм и показателей, что может сделать весь процесс чересчур громоздким.

Представление об этапах процесса и участниках: выводы

На вопрос о том, когда на практике вовлекается общественность и проводятся общественные обсуждения, респонденты давали противоречивые ответы. Наиболее распространенным утверждением независимых экспертов является то, что общественность вовлекается тогда, когда уже проект сделан, работы начинаются. Причем заинтересованная общественность ссылается на реальные примеры. Представители госорганов, наоборот, утверждают, что общественность привлекается на раннем этапе, и без результатов общественных обсуждений не принимаются решения госэкспертиз, что не противоречит закрепленным нормам. Это свидетельствует о том, что стороны по-разному подходят к тому, что считать ранним этапом привлечения общественности.

Примечательно также, что при воспроизведении последовательного цикла процесса принятия решений, респонденты в подавляющем большинстве самостоятельно не заостряли внимание на этапе общественных обсуждений. Процедура общественных обсуждений, ее место и роль в общей цепи процесса принятия решений комментировались в основном после конкретных наводящих вопросов. Это дает основание предположить, что, согласно представлениям респондентов, участие общественности юридически закреплено и практически осуществляется, но не является системообразующим, полновесным, наравне с остальными, звеном в данной цепочке.

Вопрос о желаемом, наилучшем моменте привлечения общественности к процессу принятия решений не вызвал никаких разногласий. Все респонденты считают, что это должно происходить на раннем этапе, только по-разному понимают этот ранний этап.





Проблемы в обеспечении участия общественности в принятии экологически значимых решений

Основополагающая причина проблем с участием общественности

Анализ белорусского законодательства и ответов респондентов показывает, что процедура принятия решений и участия общественности, во-первых, не в полной мере соответствуют Орхусской конвенции и, во-вторых, содержит ряд конфликтогенных факторов, ведущих к возникновению спорных ситуаций между властями и местными жителями в отношении строительных проектов. Как было показано в предыдущей главе, чиновники и общественность как бы находятся «по разные стороны баррикады», и поиск взаимопонимания и достижение компромиссов крайне затруднен.

По мнению респондентов из групп активистов и экспертов, главная проблема — это то, что участие общественности не соответствует нормам и желанию самой общественности, а основополагающая причина такого положения вещей — недемократичность политического режима и слабое, неразвитое гражданское общество.

Проявления авторитаризма в принятии решений респонденты называют следующие:

- Решения принимает один человек (президент), все остальные подчиняются;
- Государственные инстанции защищают друг друга (круговая порука);
- Депутаты подчиняются не своим избирателям, а защищают интересы исполнительной власти.

В ситуации, когда решения принимаются «наверху» и спускаются по вертикали власти, должное участие общественности в соответствии с Орхусской конвенцией не может быть обеспечено, это взаимоисключающие принципы. При этом общественность находится на заведомо более слабых позициях:

«Я вам скажу, что у государства всегда достаточно сил, чтобы задавить любую гражданскую активность и принять любое свое решение. Оно может сделать это brutally или не доводить до brutally. Всегда может лоббировать все решения, которые оно хочет. У нас же авторитарно-тоталитарное государство».

По мнению респондентов из группы чиновников, серьезных проблем с участием общественности нет. Просто «еще не наработан механизм», «общественность отрицает все действия властей», «через это нужно пройти».

Таким образом, власти действуют по патерналистской модели заботы о населении без учета реальных интересов самого населения. Конфликты между общественностью и властями в процессе принятия решений возникают оттого, что общественность не всегда принимает навязываемые ей решения.

Выходов из сложившейся ситуации, соответственно, два: либо изменение системы в сторону большей демократизации и восстановления различных демократических принципов, либо общественность примет политику властей и не будет искать выходов за существующие рамки. Высказывание одного из респондентов иллюстрирует оптимальные для общественности улучшения:





«Если бы у нас было разделение властей, то суд бы принимал решение независимо, депутат бы отвечал и представлял бы волю и точку зрения своих избирателей. И заботило бы его, прежде всего, как за него проголосуют в следующий раз, а не то, что скажут ему в администрации района, которая является исполнительной властью. Вот когда будет у нас разделение властей и развитое гражданское общество, тогда сможем говорить о том, как влиять».

Выявив причину проблем в обеспечении надлежащего участия общественности, рассмотрим, какие проблемные места респонденты видят в существующей практике и какие можно дать рекомендации по улучшению.

Проблемы, связанные с процедурой принятия решений

К этой группе проблем можно отнести следующие:

- В соответствии с процедурой, участие общественности происходит на поздних этапах принятия решения;
- Недостаток знаний у общественности о процедуре принятия решения и о своей роли в ней;
- Недостаточное информирование общественности о принятых решениях.

Первая проблема состоит в том, что **участие общественности происходит на поздних этапах принятия решения**. Формальная процедура предусматривает участие общественности в форме общественных обсуждений и общественной экспертизы, в ходе которых обсуждаются и оцениваются либо план развития города (генплан, ПДП), либо уже готовый проект объекта, прошедшие большое количество согласований в различных инстанциях. Это предпоследняя стадия процедуры, за которой следует только государственная экспертиза. Таким образом, общественность не имеет право голоса при принятии первоначального решения, быть объекту или не быть, стоит ли его вообще проектировать. Этот вопрос решается исключительно на уровне органов власти.

Фактически, это следствие системной проблемы отсутствия реального самоуправления. Развитие города планируется и осуществляется городскими властями, исходя из своих интересов и своих представлений о нуждах населения. В своих действиях городские власти неподотчетны населению, эти действия не направлены на удовлетворение артикулированных нужд жителей:

«Насколько я понимаю, город — это коммунальная собственность, это не собственность Мингорисполкома, ни собственность президента, это собственность людей, которые в нем проживают, и, соответственно, интересы горожан должны быть удовлетворены. А удовлетворяются ли они выделением земли под застройку, мне это неизвестно»;

«Застройщику на общественность пофиг. Застройщик согласует это с органами власти, а уже у органов власти обязанность — с общественностью согласовать. Застройщику общественность — постольку поскольку. Потому что, опять же, если бы это было местное самоуправление, то общественность представляла бы эту власть. Это была бы власть местных, и они хоть каким-то боком принимали бы решение о своей земле, о своей территории. А так, власть живет неизвестно где, распоряжается, как хочет: чиновнику тут не жить, поэтому можно здесь построить такой объект. И тогда: да, законодательство позволяет, санитарные нормы все позволяют. Почему нет? Застройщику необходимо вложить деньги и





получать в будущем прибыль, ему нужно где-то приткнуться, и если местные власти разрешают — почему нет? Общественность выпадает из этих отношений «застройщик — госорган». Госорган притягивает общественность, и то — больше формально».

Исключение общественности на более ранних этапах принятия решения, по мнению респондентов, в значительной степени сужает возможности общественности влиять на это решение:

«Вот если бы мы раньше все это начали, заранее обо всем узнали, как это должно быть по Орхусской конвенции, если бы на начале согласования строительства мы участвовали, то мы бы отклонили это строительство, я уверена».

Причины, которые видят респонденты, которые затрудняют влияние общественности на том этапе, когда она привлекается, — это:

- Заказчик уже вложил в проект значительные финансовые ресурсы;
- Власть уже поняла, что она получит от этого проект;
- Изменения проекта сложны и затратны, потому что проект привязан с конкретными параметрами к конкретному месту.

Вызванная этим фрустрация, в свою очередь, порождает конфликты, неприятие выносимых на обсуждение объектов, восприятие населением решений, принимаемых властями, как нелегитимных:

«Чтобы генплан и ПДП сделали публичными. Должна быть постоянная вывеска проектов, что планируется в вашем регионе. Проблема не в том, что жильцы маразматика, а застройщик хочет всех обворовать. Есть и то, и другое. Но если бы с жильцами взаимодействовали на постоянной основе, включали их в процесс раньше, чтобы они чувствовали свою основу, что они могут на что-то повлиять, то было бы лучше. Не было бы такого неприятия».

Вторая проблема в участии общественности — **недостаток знаний у общественности о процедуре принятия решения в целом и о своей роли в этом процессе**. В Беларуси установлена процедура, регулирующая все стадии реализации строительного проекта: от получения застройщиком участка до утверждения проекта и реализации. Эта процедура сложна, включает в себя большое количество этапов и субъектов. Более того, процедуры в отношении различных типов объектов (строительство объектов, требующих и не требующих оценки воздействия на окружающую среду, удаление и пересадка объектов растительного мира) существенно различаются и регулируются разрозненными нормативными документами. Проблема состоит в том, что у общественности нет представления об этой процедуре. Для рядовых жителей процессы, предшествующие представлению проекта на общественных обсуждениях (и это — в лучшем случае, а в худшем — все процессы, вплоть до начала реального строительства) — это «черный ящик». Почему принято решение строить именно этот объект, почему именно на этом месте, по какому праву вырубается деревья — людям неизвестно:

«Ситуация такая: для того, чтобы в этом разобраться, нужно обладать специальными юридическими знаниями и понимать, куда ты можешь сделать запрос. Обычный человек, который увидит, что тут что-то строится, со своими знаниями не в состоянии узнать: кто строит, на каком основании строят, а почему именно этот человек строит»;





«Конечно, людям процесс принятия решений не объясняется. Здесь цель — чтобы люди не участвовали в процессе принятия решений. Эта цель осознанна или неосознанна, но людей никто не воспринимает как полноценных участников в процессе. Информирование людей и подстройка под людей, чтобы людям было удобно участвовать в процессе, — такой задачи не ставится»;

«Если все закрыто, то возникает куча вопросов и куча подозрений»;

«Как бы там ни говорили, может быть, в силу закрытости законодательства, не очень доступного пониманию. Может быть, по ряду иных причин, но схема получения инвестиционных площадок, схема формирования инвестиционных площадок, принятие решений по этому поводу в настоящий момент мне неизвестны»;

«Я думаю, что никто не знает, что такое ПДП, и как устроен город — людям совсем непонятно»;

«Какие согласования инициатору застройки надо пройти, чтобы ему дали «добро»? Я таких деталей не знаю».

Некоторое представление есть у экспертов, юристов, активистов общественных организаций, еще более полное представление об этой процедуре — у работников государственных организаций, участвующих в ней.

Недостаток знания о процедуре принятия решений приводит к снижению уровня участия общественности. В первую очередь, потому, что люди не воспринимают, упускают важную для них информацию: например, не обращают внимание на объявления об общественных обсуждениях, поскольку не понимают значения этой процедуры. Пропуская эту информацию, не участвуя в мероприятии, люди не принимают участие в легально предусмотренных для этого формах. Следовательно, они упускают время и возможности как-то влиять на это решение. Пропустив стадию общественных обсуждений, люди сталкиваются уже с началом строительных работ либо вырубкой деревьев, причем часто это бывает для них неожиданностью. На этом этапе у граждан нет уже практически никаких инструментов влияния:

«Просто потому, что часто бывает, что, например, проходят общественные обсуждения проекта детального планирования в границах таких-то улиц, и этот проект не вызывает никакого интереса у граждан, прежде всего потому, что под окном никто ничего не рубит и никто ничего не копает. Но зато этот проект обсуждается, а потом этот проект может реализовываться, через год, через два, через пять. Но потом вдруг жители обнаруживают, что у них под окнами забор вырос. И сразу начинается: почему нас не спросили? Но, простите, вас спрашивали раньше, а вы там не участвовали. Потому что человеку, в общем, все равно, когда что-то обсуждают, которое будет там неизвестно через сколько лет. А когда подобное что-то начинают копать, ему уже тогда не все равно вдруг становится. Тут вот тоже такая проблема».

Третья проблема — **недостаточное информирование общественности о принятых решениях**. В соответствии с установленной процедурой (кроме специфических исключений), общественность участвует в разработке планов развития территории: генплана, плана детальной планировки (ПДП). На эти планы нанесены будущие объекты. Для отдельных объектов, утвержденных в рамках планов, общественные обсуждения проводиться не должны. Также эти планы устанавливают нормы, которым должны соответствовать потенциальные объекты (назначение, этажность и т.п.). На эти нормы должен





ориентироваться застройщик, предлагая на соответствующей территории новый объект, который будет утверждаться в рамках процедуры изменения плана детальной планировки. Таким образом, единоразово утверждается строительство многих объектов, которое может быть реализовано в течение продолжительного времени, и принятым решением является утвержденный план (генплан либо план детальной планировки):

«Соответственно, если на участок существует утвержденный ПДП, то общественные обсуждения уже не требуются. ПДП утверждается только после общественного обсуждения. Соответственно, если проект соответствует ПДП, то общественные обсуждения не требуются. Хотя если объект расположен в крайней части города или предусмотрен снос, то общественные обсуждения необходимо проводить, чтобы снять напряжение в обществе».

Следовательно, если люди достаточно информированы о принятом решении (об утвержденном ПДП), то они представляют себе, какие объекты и почему появятся на данной территории. Однако респонденты из группы местных активистов часто говорят о том, что:

- они не знают, что происходит и что готовится;
- не могут найти и получить планы для ознакомления.

Эксперты объясняют это тем, что местные власти недостаточно информируют население:

«Разработка даже типовой проектной документации и ее утверждение, получение всех разрешений на строительство, на земельный участок (там достаточно обширный перечень) занимает какое-то время, и это время можно было потратить на то, чтобы хотя бы проинформировать жителей, что здесь будет происходить. Но, как правило, это не делается, и только когда уже появляется строительный забор и строительная техника, соседи узнают, что здесь что-то будет. Но уже на этом этапе повлиять на ситуацию достаточно сложно, после того, как получены все заключения, после того, как получены все разрешения. С формальной точки зрения, все очень хорошо, и это позволяет всем чиновникам говорить: «Мы не понимаем, почему общественность возмущается, ведь проект такой классный, он прошел все разрешительные стадии! Почему же народ начинает возмущаться после того, как проект прошел все разрешительные стадии?» Одна из причин в том, что народ просто не информируют до того, как получено разрешение»;

«В идеале, это должно быть более открыто, т.е. сейчас есть определенная проблема узнать просто у гражданина. Минск — ладно, Минск — еще полбеды. Допустим, Хойникский район: у человека проблема узнать, какие перспективы плана развития района на ближайшие 20-30 лет. Как будут выглядеть Хойники через 30 лет? Это где-то решается, где-то обсуждается, но слишком невысокая степень информированности. Есть необходимость, на мой взгляд, генеральный план развития более широко опубликовать, и детальные планы — также. Их опубликовывают в той или иной степени. Есть концепции района, генпланы. Но, мне кажется, не совсем достаточно, и был бы смысл обсуждать это как-то с общественностью более широко».

С точки зрения чиновников, они делают достаточно, и это проблема общественности, что она не участвует в обсуждениях планов.





Проблемы, связанные с процедурами участия общественности

В организации участия общественности есть большое количество проблем, начиная от цели, с которой проводятся общественные обсуждения, смысла, который в них вкладывается, и заканчивая процедурными вопросами. К этой группе проблем относятся:

- Формальное отношение властей к участию общественности;
- Существующие практики информирования населения о проведении общественных обсуждений неэффективны;
- Существующие процедуры участия общественности не позволяют урегулировать конфликт интересов городских властей, местных жителей и других заинтересованных сторон;
- Эффективное участие в общественных обсуждениях требует высокого уровня профессионализма от участников, которого у жителей обычно нет;
- Непрозрачные процедуры учета мнения общественности;
- Низкая эффективность общественной экспертизы;
- Несовершенная законодательная база.

Орхусская конвенция обязывает государственные органы обеспечивать участие общественности в принятии экологически значимых решений. Норма участия общественности присутствует в белорусском законодательстве и реализуется. Тем не менее, среди респондентов весьма распространено мнение, что **власти организуют общественные обсуждения исключительно потому, что их к этому обязывает закон, и делают это «для галочки»:**

«У нас общественность вообще не вовлекается, как правило, т.е. это профанация: когда уже все решения приняты, тогда проводят общественные обсуждения для галочки».

Это мнение респондентов косвенно свидетельствует о том, что у властей нет заинтересованности в участии общественности в процедуре принятия решения. Это также следствие системной проблемы недемократического устройства системы власти, в которой власть народу не принадлежит. Государственные органы вынуждены обеспечить участие общественности в связи с международными обязательствами Республики Беларусь, однако в реальности этому институту не отводится практически никакой роли, как будет показано ниже.

Городские власти прикладывают минимальные усилия, обязательные по законодательству, для информирования общественности о предстоящих общественных слушаниях. Красноречиво об этом свидетельствует следующее высказывание:

«У нас же цель — только разместить информацию, и не ставится цель, чтобы информация дошла. Людей никто не воспринимает как полноценных участников в процессе. Информирование людей и подстройка под людей, чтобы людям было удобно участвовать в процессе, — такой задачи не ставится».





Для информирования обычно используются официальные газеты и публикация информации на сайте администрации. Респонденты отмечают, что эти способы информирования неэффективны ввиду того, что:

- ведомственные газеты никто не выписывает, не покупает и не читает;
- сайты местных администраций мало посещаемые, и информацию о слушаниях на них сложно найти:

«Роль государства и районных органов тоже важна. У них есть обязанность информировать людей о том, что здесь что-то планируется, но наши органы не должным образом это делают. Они считают, что информация — это когда общественное обсуждение состоялось, а то, что о нем надо дать анонс — это так: где-то в печатном издании, которое мало кто читает, на задней страничке на нижнем углу маленькую заметку, которую никто не заметит».

Ввиду такого формального и неэффективного информирования государственными органами, большое значение имеют слухи и «сарафанное радио»:

«Насколько я вижу, то в большинстве случаев общественность узнает о том, что нечто собираются сделать (ну, т.е. проект какой-то реализовать) — да, на основе «сарафанного радио». Вот и все. В большинстве случаев. Хотя, конечно, иногда они там на сайте что-нибудь прочитают или в газете, но вы же понимаете... На сайт каждый день не походишь, а газеты далеко не все выписывают, поэтому, в большинстве случаев, это вот так вот — «сарафанное радио»;

«Активная жизнь членов нашей инициативной группы заставляет их общаться с разными чиновниками разных уровней. И, благодаря хорошим отношениям, была произнесена фраза-подсказка, тихонечко, о том, что будут слушания. Мы смогли это услышать и донести до народа. Это не была официальная информация, она возникла внезапно, смогла просочиться».

Следующая проблема участия общественности — это не соответствующее духу Орхусской конвенции предназначение этого института. **Из анализа формата общественных обсуждений, установленного в Беларуси, становится понятно, что они не являются площадкой для согласования интересов различных сторон, в том числе, общественности.** В первую очередь, это видно из того места, которое отведено участию общественности в процедуре принятия решения: как было описано выше, общественные обсуждения проводятся на поздней стадии принятия решения, на этапе утверждения проекта, а не согласования концепции.

Второй аспект — это то, что общественные обсуждения предоставляют общественности очень узкие возможности повлиять на решение. «Секрет» заключается в том, что в ходе общественных обсуждений к рассмотрению принимаются только «замечания по существу». При этом многими респондентами отмечается, что существенными являются те замечания, которые касаются технических аспектов, в то время как участники общественных слушаний чаще всего не могут обосновать свое несогласие иначе, чем с позиции своих эмоций, привычек, привязанностей:

«В идеале, гражданам говорят: приходите, оставляйте в журнале своим замечания и т.д. Потом они могут взять этот журнал, в котором 200 замечаний, и сказать, что они все не по существу. Люди, которые не разбираются в законодательстве, напишут, что не хотят, чтобы тут строили стадион — это не по существу. Городские власти решают, по существу это или





нет. Проект согласован, он не нарушает нормы — значит, его можно строить. Жители возмущались, но по существу ничего не предложили. Люди, которые разбираются, они знают, что на начальном этапе должен быть какой-то архитектор, который должен разобраться, нарушает ли этот объект нормы или нет, плотность и т.д., написать все это обоснование, под этим должны подписаться люди и направить это в администрацию района. Это самый нормальный вариант»;

«Прописано в положении, что принимаются мнения общественности, если только они по существу. Что это значит? Общественность должна, читая этот проект, найти изъяны. Общественность должна быть компетентна в этих узких вопросах: найти изъяны, показать ошибки и внести предложения по поводу этого проекта. Вот тогда эти замечания будут учтены. А просто внесение предложений «Я не хочу, мне не нравится» не учитывается».

Третий аспект, на который часто указывают активисты, — это бюрократизм, круговая порука, существующая между органами власти. Эксперты особо обращают внимание на такую проблему, как ангажированность решений органов власти. Власть, по их мнению, не занимает нейтральную позицию в отношениях между застройщиком и жителями территорий, а сама является одним из главных заинтересованных субъектов, тем самым, нарушая принцип объективности. Застройщик, действуя в монопольной среде, не поставлен в условия, когда он вынужден договариваться с общественностью, искать компромиссы, объяснять свою позицию. Это, по мнению экспертов, является серьезной проблемой:

«У нас застройщик не поставлен в условия, в ситуацию, когда он был бы реально вынужден договариваться с местным населением. Он в такую ситуацию не поставлен. Он договаривается с властями, в первую очередь, и затем государственные служащие почему-то начинают на общественных обсуждениях выступать на стороне инициатора строительства, что не предусматривается законодательством и вообще выглядит дико».

Таким образом, общественные обсуждения не являются площадкой для выражения интересов общественности и согласования интересов с другими заинтересованными сторонами. Когда в конфликтных проектах сталкиваются интересы застройщика и местных жителей, единственная возможность общественности повлиять на решение — это «раскопать» и проанализировать информацию, выявить нарушения и использовать их для обоснования своего несогласия, поскольку удовлетворение интересов застройщика (выделение определенного участка под строительство заявленного объекта) часто бывает связано с нарушениями установленных технических норм:

«У нас необязательно мнение жителей должно учитываться. Только в том случае, когда есть такие улики, что дальше не погрешь».

Общественные обсуждения из площадки согласования интересов превращены в площадку для общественной экспертизы. Можно сказать, что общественные обсуждения — это площадка не для выражения интересов общественности, но осуществления гражданами функции гражданского контроля (*watchdog*).

Отдельная проблема состоит в том, что **для того, чтобы эффективно участвовать в общественных обсуждениях (иметь возможность разобраться в представленном проекте и вносить обоснованные замечания) представителям общественности необходимо обладать высоким уровнем подготовленности и знания различных технических аспектов:**





«Во-первых, по генплану, если по закону, строительство в зеленой зоне невозможно. Это нарушение закона. Т.е. самое главное, что тогда произошло на этой встрече, — нас поставили перед фактом, что эту зону, из какой-то там зоны А переводят в зону А1. Ну, какими-то такими цифрами и буквами начали нам сыпать, начали вдалбливать. Естественно, на том собрании никто ничего не понял. Мы потом только начали понимать, что произошло»;

«Информация всем дается одна и та же, с другой стороны — как ее каждый использует. Обыватель не является специалистом в этой области — это один взгляд. А бывает, человек очень хорошо разбирается в данной области и может внести ряд каких-то исправлений и рекомендаций. У нас был такой случай, когда человек пожилого возраста дал очень много ценных замечаний по поводу работы предприятия, а потом выяснилось, что это в недавнем прошлом директор этого предприятия, который от подмастерья прошел этот путь до директора».

Фактически, происходит отсеивание значительной части общественности — всех, кто не обладает достаточной компетенцией. Поскольку чаще всего люди не владеют техническими регламентами, а оперируют эмоциями:

«Со стороны общественности — редки предложения с использованием квалифицированных аргументов»;

«Я здесь родилась, я здесь выросла, у нас тут свой маленький замкнутый двор, мы все живем там очень давно. Наши молодые родители строили эти дома от предприятий. В общем, у нас тут растет уже четвертое поколение. Это было место отдыха нашего «поселка», вся ул. Пулихова, Октябрьская ул. — это был наш маленький оазис: мы здесь росли, спортом занимались, с родителями на лыжах катались. В общем, теперь у нас всего этого нет. Дошло до того, что с ОМОНОм, с милицией приехали «пилы» и начали пилить, все чистить. Это был ужас, когда они голубые ели начали пилить. Наши бабушки, которые молодые сами это все сажали, плакали, а глядя на них, плакали и мы. Тут когда-то был городской ипподром, потом это был пустырь после войны, здесь проводился парад. Ну, это вы, наверное, знаете. В общем, к тому моменту, когда наши родители построили тут квартиры, здесь был пустырь, топкое болото. Они сами, молодые, после работы привозили грунт сюда, сажали, брали в Ботаническом саду деревья, здесь такие уникальные были деревья. И когда у 80-летней бабушки, которая это сажала, прямо на глазах все уничтожалось... В общем, это был кошмар!»

На этапе учета мнения общественности, выраженного в ходе общественных обсуждений, также возникают вопросы. По итогам общественных обсуждений составляется протокол, однако **нет прозрачной процедуры учета мнения и внесенных замечаний**. В некоторых случаях проект остается без изменений либо какие-то изменения вносятся, проект может быть даже отменен. Один из респондентов высказал предположение, что уровень внимания к мнению общественности зависит от статуса обсуждаемого проекта:

«Я думаю, что это зависит от разных ситуаций. Если местная власть самостоятельно принимает решения, то, скорее всего, она учтет мнение людей и может быть внесет изменения в объект, который строится. В тех случаях, когда процесс не прозрачен, когда идет заказ сверху или со стороны, по коррупционным схемам, то мнение общественности не будет носить даже совещательный характер, будет сделан вид, что мы вас послушали, но все равно сделают по-своему».

Но, в целом, респонденты из числа активистов и экспертов сходятся во мнении, что:





- в большинстве случаев мнение общественности не учитывается;
- мнение общественности носит совещательный характер, т.е. «вы сказать — сказали, а мы сами решим»:

«А решение потом все равно принимается в Мингорисполкоме. Они могут учесть мнение комиссии, могут не учесть мнение комиссии. Опять же, общественное обсуждение у нас не является чем-то таким значимым. Раньше не являлось, сейчас вообще не является. Вот, просто вас проинформировали. Люди сказали: «Нет, мы не хотим», а комиссия сказала: «Мы подвели результат, люди не хотят, но мы будем строить». Никакого нарушения закона в таких действиях комиссии не будет».

Отсутствие прозрачной процедуры учета мнения делает непредсказуемым эффект и результат сходных действий общественности от ситуации к ситуации. Кроме этого, обычно неизвестно, что было принято во внимание, что нет и по какой причине. Без этого компонента институт участия общественности теряет свою силу и влияние.

Кроме общественных обсуждений, существует **вторая форма участия общественности в принятии решений — общественная экспертиза**. Общественность довольно часто прибегает к этому инструменту, поскольку еще на этапе общественных обсуждений возникает потребность в квалифицированной оценке обсуждаемого проекта. Хотя от участников общественных обсуждений требуется квалифицированное участие, нет градации степени влияния, важности, вескости аргументов, в зависимости от статуса или профессиональных качеств лиц, вносящих замечания. Замечания общественности имеют статус неэкспертного мнения, экспертное мнение — это результаты общественной экспертизы:

«Эксперт в области архитектуры занимается экспертизами в области архитектуры (например, является членом комиссии государственной строительной экспертизы), то они в заключении так и пишут, что, допустим, такое-то решение необходимо реализовать по-другому. Если это эксперты, которые выполняют экспертизу. А остальные, которые слишком хорошо разбираются в этих вопросах, но не являются членами комиссии либо не выполняют экспертизу, которых НГО-шники любят обзывать экспертами, — их мнение ничего не значит».

Тем не менее, **инструмент общественной экспертизы имеет ограниченное влияние на принятие решения**, поскольку нет непосредственного учета результатов органом, принимающим решение. С результатами общественной экспертизы работают органы государственной экспертизы, рассматривают их, могут использовать в своем заключении.

Кроме ограниченного влияния инструмента общественной экспертизы, респонденты указывают еще на ряд проблем, связанных с организацией и проведением: недостаточная регламентация процедуры, необходимость для общественности вкладывать в это свои собственные средства, рекомендательный характер и непрозрачный учет результатов экспертами государственной экспертизы, затрудненный поиск экспертов.

Респонденты указывают еще на одну проблему: несовершенство законодательной базы. С одной стороны, законодательство не прописывает и не поясняет ряд моментов экологического права, не закрепляет процедуру участия общественности на ранних стадиях, а с другой стороны, оно, наоборот, чересчур детализировано и громоздко. Например, из ст. 96 Закона «Об охране окружающей среды» выбросили упоминание о том, что общественные организации могут проводить аналитические лабораторные замеры,





что может прочитываться как то, что они не имеют права это делать. В то же время, существует несколько излишне детализированных процедур участия общественности, что вносит путаницу в процесс и мешает повышению квалификации заинтересованных активистов. Опять же, чрезмерная детализация может приводить к ограничению прав. Например, когда Закон «Об охране окружающей среды» разрешает проводить общественную экологическую экспертизу, но конкретизирует только два случая этой возможности, то возникает вопрос, что делать в остальных случаях. К тому же, у органов власти есть все основания отказывать в получении нужной документации в этих «остальных» случаях, т.к. закон говорит только о двух. Эти юридические коллизии очень осложняют правоприменительную практику.

Другие проблемы, с которыми сталкивается общественность в участии в принятии решений

Кроме перечисленных проблем, связанных с процедурой принятия решений и с процедурами участия общественности, респонденты указывают еще на ряд сложностей, затруднений, препятствий, проблем, с которыми они сталкивались в своей практике участия общественности в принятии решений.

- Недостаток квалификации чиновников, ответственных за организацию участия общественности;
- Манипуляции с законодательством;
- Манипуляции с данными, подлог информации;
- Ограничение доступа к информации;
- Ограниченная эффективность других способов защиты гражданами своих интересов (обращений в суд, жалоб в вышестоящие инстанции, эмоционального и психологического давления на чиновников);
- Низкая мотивация общественности к участию, к защите своих интересов.

На сегодняшний день обеспечение участия общественности (организация общественных обсуждений) — это обязанность органов власти. И респонденты отмечают, что нарушения и накладки в выполнении регламента могут быть следствием не «злой воли» чиновников, но запутанностью процедуры и неподготовленностью работников исполкомов:

«Думаю, что тут не одна проблема, а ряд проблем. В первую очередь, это бесконечный процесс подготовки госслужащих к выполнению этих процедур. Потому что кадровые ротации. Сегодня мы провели семинар с одним составом, завтра они перевелись на другие должности и в другие места. Поэтому мы каждый год проводим эти семинары, и дальше будем проводить. Второй момент — это желательно прибиться к более-менее единой процедуре, может быть, с оговорками для разного вида объектов, допустим, по срокам. Ведь объект может быть большой, «тяжелый» по документации. А может быть небольшим, в котором легко сориентироваться: скажем, по удалению одного дерева. Может, она чуть будет оговорена по срокам, но чтобы это был единый процесс, в который можно попытаться заложить все объекты общественного участия. Это, конечно, все в перспективах, но это бы очень упростило реализацию на практике».





Низкий уровень квалификации чиновников, отсутствие осведомленности о международных договорах, расплывчатость норм национального законодательства могут быть причиной и других «неумышленных» ошибок во взаимодействии между властями и общественностью:

«В нашем законодательстве не особо прописано, что такое экологическая информация и кто имеет право ее требовать. Некоторые районные администрации могут отвечать так: «Мы не можем дать вам эту экологическую информацию, в связи с тем, что вы не заинтересованное лицо». Хотя экологическая информация может быть доступна любому субъекту в государстве, но это не прописано. Очень часто государственные органы не знают суть Орхусской конвенции. Тут очень много подводных камней, в связи с тем, что наши органы не интересуются международными договорами».

Респонденты также отмечают, что законодательство не является гарантией против принятия противоправных решений: встречаются случаи прямого нарушения законов, использования лакун для вольной, заинтересованной трактовки, существуют противоречивые нормы, когда указы президента могут перекрывать закон об общественных слушаниях. Также высказываются мнения, что существует немалая разница между законодательной и правоприменительной практиками, между различными положениями и реально складывающейся ситуацией на местах:

«Будучи практикующим архитектором, я не раз сталкивался с тем, что то, что должно идти в последовательности, делается одновременно или наоборот. Много разных законодательств, которые между собой вступают в противоречия»;

«Там уже был нарушен закон по защите культурного наследия, но на это уже никто не обращал внимания»;

«Потом началось, когда поднялась вся эта мутная вода... Чиновники, на мой взгляд, стали искать как бы зацепку, чтобы его застраивать. И потом оказалось, что это не парк, несмотря на то, что он прописан в генплане города Минска как парк, и имя у него есть. Они сказали, что никаких документов нет якобы, и поэтому это не парк, и к нему как к парку относиться нельзя»;

«Но как только к ним обращаешься, выясняется, что можно так делать, и так можно, и так... Закон очень казуистичен».

Респонденты убеждены, что у властей существуют серьезные ценностные искажения: предубеждение к любым формам частного капитала, абсолютный приоритет экономических интересов над экологическими, государственного интереса над частным. Они проявляются при принятии экологически значимых решений и приводят к изменению законодательных норм для того, чтобы сделать возможным принятие некоторого решения либо прямые нарушения с целью сэкономить и/или получить большую выгоду:

«Заказчик должен был учесть мнение общественности, мнение общественных экспертиз, которые указали, что это водоохранная зона не позволяет строительство этого завода. Но под эту норму они даже изменили законодательство, чтобы построить этот завод».

Кроме этого, представители общественности в попытках защитить свои интересы сталкивались с подлогом информации и ограниченным доступом к информации:

«У нас же вообще парадоксальный случай. Планировалось по ПДП здание не выше четырех этажей, с общей площадью 660 м², и именно под это были взяты разрешения со всех этих





организаций, а подсунули под эти все экспертизы другой совсем объект: 16-этажный, с огромными стоянками, со всем этим»;

«О чем это говорит? В нарушение наших прав не было проведено общественное обсуждение. Вернее, оно было проведено, но на бумаге»;

«Могут общественности подделать то, как изменится освещение и т.д. Проблема не в регламенте, а в коррумпированности».

Для защиты своих интересов граждане также прибегают к иным инструментам, кроме установленных процедур участия общественности. В частности, пишут коллективные письма, обращения в вышестоящие инстанции, а также инициируют судебные иски. Респонденты указывают на то, что все эти инструменты тоже недостаточно эффективны. Коллективные обращения могут быть проигнорированы, вышестоящие инстанции отвечают «отписками»:

«Собрали мы более 10 тыс. подписей против строительства этого завода. Смогли это отправить в Администрацию президента, в Совет министров, в Китайское посольство. Но, к сожалению, это не возымело действие. Они не проявили никакого внимания, хотя такое количество подписей, какое собрали мы, — это небывалый прецедент для Беларуси. Для такого небольшого города — 70 тыс. населения и собрано 10 тыс. подписей».

Обращение в суд, по опыту респондентов, тоже неэффективный метод для защиты своих прав. Суд не действует независимо, принимает решения в пользу городской администрации либо судебные разбирательства не приостанавливают процесс строительства и, соответственно, не удовлетворяют главный интерес истцов:

«На начальном этапе иск заявлялся о том, что Администрация Московского района не предоставляла информацию, потому что на нее поставил гриф «Секретно». По устройству участка этой земли информация не выдается, т.к. так решила Администрация Московского района. Судебные процессы проходили по иску в манере: «А предоставьте нам информацию». Приходил ответчик из Администрации Московского района из отдела архитектуры и говорил, что мы не можем предоставить, потому что это гриф «Секретно». Но в этот момент строительство идет. Потому что не предъявляют претензий, что стройка незаконна, предъявляют претензии, что нет информации. Люди не могут доказать, законна она или нет, потому что документы не выдают».

В попытках донести свое отрицательное отношение, представители общественности при личных встречах с чиновниками действуют крайне эмоционально, что тоже не приводит к конструктивному решению вопроса:

«Люди не представляют, что такое стоять перед толпой в 300 человек, которая обозлена и кричит. Это надо выдержать. Я присутствовал на общественных обсуждениях, где это превращалось в сплошную свалку, все шло в разнос. Было, что сильные представители органов власти брали все в свои руки и разбирались с зачинщиками».

Значительным препятствием для участия общественности является состояние самого общества: структуры гражданского общества практически не сформированы, большинство людей инертны и сами не следят за информацией, а также не верят в возможность защищать свои интересы, в то, что их мнение имеет какое-





либо значение. Респонденты всех групп отмечают как проблему отсутствие институциональных форм для компетентного проявления общественной позиции, неорганизованность населения:

«Общественность никоим образом активно себя не проявляет, нет ни союза, не создана никакая общность, которая может организованно выступить, отстаивая интересы граждан»;

«Проблема, что не было кого-то, кто помогал бы людям формулировать мнения».

Респонденты из группы чиновников не разбираются в деталях низкой активности людей и дают простой вердикт: *«Интерес направлен в другую сторону»*. Респонденты же из двух других групп называют несколько причин низкой активности людей. Во-первых, часть людей сами являются членами государственной бюрократической машины и уходят от конфликтов интересов, по этой причине они *«нос свой совет никуда не будут»*. Во-вторых, имеет свое значение такой фактор, как использование административных ресурсов для давления и запугивания: активисты могут испытывать давление через их собственную работу, могут появляться проблемы с бизнесом, давление может оказываться и на членов их семей. Как итог: *«Люди напуганы, боятся проявлять инициативу»*. В-третьих, респонденты говорят о *«сгорании внутреннего человеческого достоинства»*: *«Люди забыли, кто они и какие у них есть права»*. Наконец, представители заинтересованной общественности, признавая низкую сплоченность, компетентность и активность граждан, акцентируют внимание при этом на изначальном отсутствии у чиновников установок на партнерство, их безразличие.





Рекомендации по улучшению практики участия общественности в принятии решений

Проблемы в существующей практике участия общественности в принятии решений можно условно разделить на «системные» и «производные». Соответственно, можно выработать специфические рекомендации к каждой группе проблем: 1) рекомендации по системному улучшению ситуации и 2) рекомендации по решению незначительных, производных проблем, которые могут точно улучшить ситуацию, но не изменить основания, из-за которых существующие практики неудовлетворительны.

Системные рекомендации

К системным проблемам относятся те, которые связаны с недемократическим устройством, с нарушениями принципов местного самоуправления, подотчетности властей населению, разделением властей, независимостью судов и т.д. Фактически, наиболее значительные несоответствия между практикой участия общественности в принятии решений и положениями Орхусской конвенции связаны именно с теми недемократическими принципами, по которым функционирует беларусское государство.

Системными проблемами в участии общественности являются:

- Участие на поздних этапах принятия решения;
- Отсутствие площадки для согласования интересов различных сторон;
- Низкая степень влияния общественности (рекомендательный характер мнения общественности, непрозрачные процедуры учета общественного мнения);
- Отсутствие действенных рычагов защиты общественностью своих интересов (бесперспективность обращения в суд, жалоб в вышестоящие инстанции, в международные институты);
- Низкая мотивация самой общественности.

У общественных организаций и экспертов есть представление о том, как участие общественности должно выглядеть в идеале, однако рекомендации по достижению этого идеального состояния связаны как раз с решением системных проблем:

«Чтобы государственные органы не думали, что они выше, чем общественность»; «только если жители будут участвовать в жизни своего региона».

Что же касается оптимальных механизмов участия общественности, то респонденты выделяют ряд принципов.

Во-первых, перенос общественных обсуждений на более ранний этап процедуры принятия решения. Более раннее участие общественности снимет, по мнению респондентов, проблему недоверия жителей (*«которые думают, что их обжуливают»*) и упростит процедуры изменения проекта и адаптации его к выражаемому общественностью мнению:

«На ранних стадиях, предпроектных, когда есть только мнение о том, что вот здесь будет построен магазин, тогда нужно привлекать общественность. Потому что потом изменить





проект будет сложно и затратно, потому что он привязан с конкретными параметрами к конкретному месту».

Во-вторых, обеспечение учета мнения общественности. Для этого, с точки зрения респондентов, необходимо обеспечить беспрепятственное выражение общественностью своего мнения (большинство респондентов полагают, что внесение письменных замечаний — это наиболее эффективный способ). Также необходимо, чтобы процесс высказывания аргументов был открытым:

«Все предложения должны быть в общем доступе для всех, кто должен участвовать, т.е. чтобы было видно, кто и что предложил».

Завершающая стадия — это предоставление аргументированных ответов на каждое предложение со стороны организаторов общественных обсуждений. Наконец, мнение общественности должно иметь обязательный, а не рекомендательный характер при принятии решения:

«Ідэальная сітуацыя по прыняццю рашэння — гэта правесці слуханні паводле Орхускай канвенцыі, кааб быў чутны голас кожнага, хто прыйшоў на сход, каб не зганялі туды ўсялякі ідэалагічны актыў. Каб усе там мелі слова. Каб я, як спецыяліст, мог сказаць слова, што будзе, калі прадпрыемства пабудуецца. І на аснове гэтага будаваць ці не будаваць гэтае прадпрыемства».

В-третьих, с точки зрения общественности, должны быть созданы механизмы для постоянной коммуникации между представителями власти и общественности, которые бы позволяли согласовывать интересы. В отличие от чиновников, эксперты признают у общественности наличие интересов, за которые *«люди могут костями лечь»*. Поэтому органы власти не должны принимать решения в одностороннем порядке (*«заботиться»* о населении), но необходимы механизмы поиска компромиссов. В идеальной ситуации, которую представляют себе респонденты, власть должна консультироваться с общественностью по поводу планируемых решений. Механизм согласования интересов может быть реализован, в представлении респондентов, через:

- общественные координационные советы (как уже имеется при Минприроды), которые будут организованы при каждом исполкоме, министерстве, комитете. Например, общественность можно приглашать в градостроительные советы при комитете архитектуры. Респонденты указывают на то, что в такой совет следует входить профессионалам (потому что очень тяжело спорить с непрофессионалами). Такой общественный совет смог бы балансировать интересы частного бизнеса, государства и общественности:

«Тут нужен баланс, который позволит не сделать из нашей страны Северную Корею, куда вообще никто не идет, а с другой стороны — не завалить Минск этими циклопическими проектами, которые даже меня немного смущают: «Маяк Минска», «Минск-Сити»;

- при посредничестве общественных организаций:

«Кстати, эти дискуссионные площадки могли бы делать общественные объединения: собираются заинтересованные лица и пытаются так организовать дискуссию, чтобы были найдены компромиссы, и уже эти компромиссы вносить в качестве предложений туда, где принимаются решения»;

- сторонние, нейтральные агентства:





«Я бы сказал, агентства, типа, как в Швеции. Там есть агентство, которое располагается ровно посередине между жильцами, администрацией и застройщиком, и оно улаживает эти проблемы. У нас тоже такое могло бы быть. У нас даже нет ниши для него. В перспективе, это было бы хорошей штукой».

Некоторые респонденты указывают на то, что должен быть создан механизм консультаций, сопровождающий весь процесс: «с первого самого главного планировочного решения и до окончания строительства». Конечно, для того, чтобы механизмы коммуникации работали, граждане должны хотеть и уметь выполнять свои функции граждан, а не быть просто населением.

Респонденты из группы чиновников, наоборот, полагают, что нет необходимости вводить механизмы более полного участия общественности, поскольку:

- *«общественность — не специалист, она ничего не понимает, и в ее участии нет потребности»;*
- *«общественность имеет достаточно возможностей в рамках существующей процедуры»;*
- *«участие общественности удлинняет процесс принятия решений, усложняет».*

Очень важным и болезненным моментом респонденты считают создание условий для регулирования процесса введения новых норм в связи с проблемой нарушение нормативов с целью сэкономить, постоянное изменение экологических нормативов в угоду экономическим интересам:

«Потому что, например, если мы проследим по годам, то каждые, условно говоря, 10-15 лет уменьшается норматив зеленых насаждений на одного жителя в городе. Но это же безобразие! Т.е. такие вещи нельзя делать. Вот это самый болезненный вопрос — создать нормы, ограничивающие или вгоняющие в рамки написание новых норм. Понимаете? Потому что как примут новую нормативку — все, уже там у нас, условно говоря, не 10 м² на человека зеленых насаждений, а 9 м², ну и все. А следующий раз примут 8 м²».

Поскольку это системные проблемы, уходящие корнями в политическую систему, то и решать их нужно системно. Институт участия общественности может быть полноценно реализован в соответствии с Орхусской конвенцией только в условиях демократического государства и развитого гражданского общества. В этом смысле, сторонам, заинтересованным в наиболее полном выполнении положений Орхусской конвенции (например, общественным организациям, инициативам граждан), следует обращать больше внимания на деятельность, ставящей цели усиления гражданского общества и демократизации страны.

Тактические рекомендации

К производным проблемам участия общественности относятся такие проблемы, которые могут быть урегулированы в существующих условиях без изменения системных параметров. Большинство производных проблем в участии общественности в принятии решений возникают из-за того, что государственные органы не имеют возможности полностью исключить этот институт (из-за взятых в рамках Орхусской конвенции обязательств), но не имеют заинтересованности в участии общественности и стремятся использовать возможные лазейки для сокращения этого участия. Через недостаток информации, минимально допустимое информирование об общественных обсуждениях, фильтрацию предложений общественности отсеивается, отстраняется от участия большое количество потенциальных участников.





Решение этих вопросов не улучшит ситуацию в целом, но поможет обеспечить более массовое участие общественности и позволит общественности действовать более эффективно в существующих рамках.

Производные проблемы и пути их решения:

Проблема	Пути решения
Незнание общественностью процедуры принятия решений и своей роли в ней	Просветительская работа
Недостаточное информирование о принятых решениях	Отработка эффективной процедуры запроса планов развития, включая обращение за помощью в Орхусский центр; работа с местными администрациями
Неэффективное информирование об общественных обсуждениях	Работа с местными администрациями, оптимизация средств информирования
Требование высокой компетенции для эффективного участия в общественных обсуждениях	Помощь экспертов и юристов
Технические затруднения в организации общественных обсуждений	Работа с местными администрациями; просветительская работа
Несовершенная законодательная база	Оптимизация законодательства, урегулирование неоднозначных ситуаций

В соответствии с п. 2d ст. 6 Орхусской конвенцией, «заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется о предусматриваемой процедуре». В Беларуси эта информация не скрывается от общественности, любой человек имеет возможность по своей инициативе ознакомиться с законодательством и разобраться с процедурой. Однако государственные органы не берут на себя функцию информирования. Общественные организации, заинтересованные в соблюдении этой нормы Орхусской конвенции, а также Орхусский центр Республики Беларусь могли бы взять на себя просветительскую работу: информирование населения о процедуре участия общественности в принятии экологически значимых решений. Высказывались идеи, связанные с теле- и радиопросвещением населения, которое способно повысить и компетентность, и активность. Все это кажется уместным и технически возможным.

Информирование о принятых решениях предусматривается п. 9 ст. 6 Орхусской конвенции. Практика информирования в Беларуси может быть улучшена путем, с одной стороны, лоббирования соблюдения этой нормы в местных администрациях. С другой стороны, для того чтобы общественность имела доступ к этой информации, может быть разработан и предоставлен общественности юридический алгоритм запроса такой информации, включающий в себя вопросы, в какие инстанции нужно направлять запрос, каким образом формулировать и аргументировать обращение и т. п. Этот алгоритм может также включать в себя обращение за помощью в Орхусский центр Республики Беларусь:

«Если человеку недостаточно информации, он ее допрашивает. Это разрешено, это предусмотрено законодательством, это и в конвенции прописано. Хотя известны случаи (общественность часто приводит их в пример), что в доступе к информации было отказано на основании того, что она только для служебного пользования. Есть такой камень преткновения, но на моей практике такого не было. Если ко мне обращались, мы могли добыть такую информацию».





Для того чтобы информирование общественности о предстоящих общественных слушаниях было более эффективным, можно решить часть технических моментов. Во-первых, оптимизация распространения информации через Интернет. В этом направлении прогресс уже есть: сайты местных администраций стали более удобными и понятными, на них стало легче найти информацию:

«Достаточно мониторить сайты администрации района раз в 10 дней. Большая часть сделали удобный интерфейс, отдельную рубрику, которая называется «общественные обсуждения» и где можно запомнить, сделать закладку и периодически заходить, смотреть, проверять, появляется ли необходимость в общественных обсуждениях. Мы понимаем, что сайты администраций районов малопосещаемые, правда, это не их вина. Но люди могут спокойно находить информацию. Если мы находим ее — значит, любой человек может ее найти».

Респонденты также предлагают механизмы информирования через размещение информации на более посещаемых ресурсах (например, национальных порталах) или даже рассылка на электронные адреса:

«Соответственно, должно быть несколько централизованных площадок в Интернете, вплоть до того, что тот же TUT.BY будет иметь у себя на страничке большую кнопку «Общественные обсуждения». И ряд других массовых бумажных и электронных изданий обязаны бесплатно публиковать у себя информацию об общественных обсуждениях. Не то, что я лажу по сайтам районных администраций. Я захожу, есть четкий ресурс «Общественные обсуждения», где это все есть. И точно также, если я не хочу заходить на этот ресурс, то есть кнопка на обширных интернет-ресурсах».

Во-вторых, респонденты отмечают, что «оффлайн»-информирование не утрачивает свою значимость, поскольку многие люди не имеют доступа к Интернету (например, пенсионеры), и есть необходимость использовать этот инструмент более эффективно. Наиболее эффективным респонденты полагают размещение ЖЭСами информации на досках объявлений у подъездов. Причем респонденты указывают на то, что раньше такая обязанность у ЖЭСов существовала, но была отменена.

В-третьих, необходимо вести образовательно-просветительскую деятельность среди работников местных администраций и других участников цепочки информирования. Этим на данный момент занимается Орхусский центр Республики Беларусь:

«У меня как раз есть идея сделать такую брошюру: практические рекомендации при выполнении процедур участия общественности. Есть просто такие вещи, которые невозможно закрепить в конвенции, невозможно закрепить в национальном законодательстве. Вот, я часто привожу в пример, когда заказчик приносит какую-то статью для публикации в местном СМИ, а рядовой сотрудник этой газеты (не обязательно, что это главный редактор этой газеты), конечно, не читал это 755-е постановление и не знает про Орхусскую конвенцию, он делает отсрочку в другой номер. И такое может быть, что общественные обсуждения уже начинаются, а уведомление еще только в ближайшем номере должно выйти. Этот момент мы не можем закрепить в законодательстве, но на этот момент нужно обратить внимание, что уведомление должно прийти до начала всех обсуждений и процедур. Такие накладки у нас были на практике. И такие моменты я бы хотела собрать в единую брошюру, которая бы была ориентирована на всех участников процесса, всем бы она была в помощь».

Проблема недостатка компетенций у граждан для эффективного участия в общественных обсуждениях может быть решена путем предоставления им квалифицированной помощи юристов и экспертов. В





решении этой проблемы общественные организации могут использовать свой опыт и организационный потенциал. Общественные организации имеют ряд преимуществ перед неорганизованной общественностью, даже перед инициативными группами, поскольку НГО имеет *«немножко другой институциональный статус»*, обладают опытом и знаниями, в какие органы следует обращаться и какие обращения эффективны. Кроме этого, *«НГО может дать контакты либо предоставить специалистов в области строительства, экологии, архитектуры либо юристов»*.

Некоторые респонденты видят конструктивную роль общественных организаций в просвещении общественности: если объяснить людям, какие у них есть возможности, права, разъяснить исключения из этих возможностей, говорить, что государство имеет право на некоторые вещи, то появляется возможность вести спокойный диалог общественности с властями и быстрее достичь цели с обеих сторон.

Преодоление технических затруднений в организации общественных обсуждений требует более понятного законодательного регулирования этих процедур и обучения работников местных администраций. И тем, и другим занимается Орхусский центр Республики Беларусь:

«Вас интересует ст. 6 — конкретные виды деятельности. Конечно, да, я работаю с этими процедурами. Внутри этой статьи можно подразделить на еще три категории: это строительство крупных предприятий, любых по масштабу. Предприятия промышленные, предприятия сельскохозяйственные. Разных масштабов строителей. Каждая из этих категорий имеет свою процедуру участия общественности. И это то, от чего мы сейчас хотим уйти. Хотим создать единую процедуру участия общественностью, которая бы определяла весь процесс ее участия в принятии решений, касающихся окружающей среды. На сегодняшний день это разные процедуры».





Заключение и выводы

Анализ законодательства и анализ представлений респондентов о принятии решений выявил ряд проблемных моментов в процедуре принятия решений по экологически значимым вопросам в Беларуси. Сравнивая несоответствия законодательства с Орхусской конвенции и те проблемы, которые видят респонденты, можно заметить, что проблемы всплывают одни и те же. Иными словами, белорусские власти не нарушают (в основном) белорусское законодательство в вопросах участия общественности, однако не соблюдают принципы Орхусской конвенции. Из-за этой системы, лишь формально соответствующей Орхусской конвенции, и возникают конфликтные ситуации между органами власти и общественностью.

Формально, Орхусская конвенция, как международный договор, имеет большую юридическую силу, чем национальные законы. Это закреплено законодательно (например, это следует из ст. 3 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности»): «Если действующими для Республики Беларусь международными договорами установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, то применяются правила международных договоров». Однако нормы Орхусской конвенции на практике не имеют прямого действия. Несмотря на законодательно закрепленный более высокий статус Орхусской конвенции, невозможно защитить свои права, например, апеллируя напрямую к ее положениям при обращении в государственные органы, в ходе судебного разбирательства⁵.

Главный вывод, который можно сделать из проведенного анализа — общественность не играет той роли в процессе принятия экологически значимых решений, которая предписывается Орхусской конвенцией. Общественность не является тем субъектом, который в обязательном порядке, прилагая максимальные усилия, должен быть проинформирован в ходе принятия решений. Общественность, фактически, несмотря на существующую форму участия, вообще не является субъектом принятия решений. Причины этого лежат не только в белорусском законодательстве, но и в самом белорусском обществе тоже.

Говоря об идеальной ситуации, респонденты невольно затрагивали и ценностные аспекты взаимодействия. По их мнению, в наилучшем варианте отношений с общественностью, власть должна приближаться к партнерству с представителями гражданского общества, ориентироваться в принятии решений на удобство и экологичность, а не только экономию и экономичность, создавать условия для инвесторов и застройщиков, при которых им следовало бы искать наилучший способ коммуникации с общественностью, договариваться с ней, искать компромиссы.

Респонденты часто приводят в качестве примера «правильной» организации участия общественности практики, которые действуют в Западной Европе. Однако прямой перенос и копирование западных процедур вряд ли будет работать, но основные принципы (такие как, вовлечение общественности на самом раннем этапе, достаточный по времени процесс консультаций с общественностью, надлежащий учет мнения) должны быть зафиксированы в законодательстве и соблюдаться.

⁵ См., например: *Вольнец А. Участие общественности как черный ящик и совсем не в духе Орхусской конвенции* [Электронный ресурс] // Зеленый портал. — Веб-сайт Товарищества «Зеленая сеть». — 08.12.2014. — Дата доступа: 01.08.2015. — Режим доступа: <http://greenbelarus.info/articles/08-12-2014/uchastie-obschestvennosti-kak-chyornyy-yashchik-i-sovsem-ne-v-duhe-orhusskoy>, свободный. — Загл. с экрана.





Приложение 1

Процесс принятия решений в сфере архитектурной и градостроительной деятельности в отражении мнений респондентов

Инициатива строительства принадлежит двум сторонам: **городу и застройщикам:**

«Либо власти, как в случае с «Минск-сити», разрабатывают какой-то проект, проводят общественные обсуждения, ищут инвестора под этот проект, заключают договор и реализуют. Либо инвестор приходит сам. Помню дом в западном поселке в Серебрянке, там инвестор пришел и сказал, что хочет построить дома. Ему выделили участок».

<p>1. Идея строительства</p> <p>Инвестор ↕ Городская власть: Мингорисполком ↓ Администрации районов</p>	<p>а) Субъект хозяйствования (застройщик, инвестор) обращается в местные исполнительные и распорядительные органы с заявлением об отводе земельного участка для строительства;</p> <p>б) Идея о застройке, акт выбора участка согласовывается с Генпланом. Генплан разрабатывается Министерством архитектуры. За его реализацию отвечает УП «Минскградо» (проектно-исследовательское коммунальное унитарное предприятие, ответственное перед Мингорисполкомом). Любая потенциальная застройка либо сверяется с проектом детальной планировки (ПДП), либо ПДП разрабатывается под застройку. Этим также занимается УП «Минскградо»;</p> <p>в) Заключается инвестиционный договор.</p> <p>Мотивация городских властей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Выполнение планов по развитию территории; • Экономия средств городского бюджета; • Инвестиции. <p>Мотивация застройщика:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Получение прибыли. <p>Доминирующая роль президента Республики Беларусь. Если инвестор имеет договоренности с президентом, то никакие инстанции не могут ни на что повлиять. Президент может вносить своими указами изменения в Генплан, который он же подписал.</p>
<p>2. Проектирование</p> <p>Инвестор (застройщик) ↓ Проектировщик (государственные проектные институты или частные проектные бюро)</p>	<p>Проектирование на основе договорных отношений между застройщиком и проектировщиком. Выбор проектировщика зависит от уровня строительства. На этом этапе могут возникнуть проблемы:</p> <p>а) с неквалифицированным проектировщиком;</p> <p>б) с неадекватным застройщиком.</p>





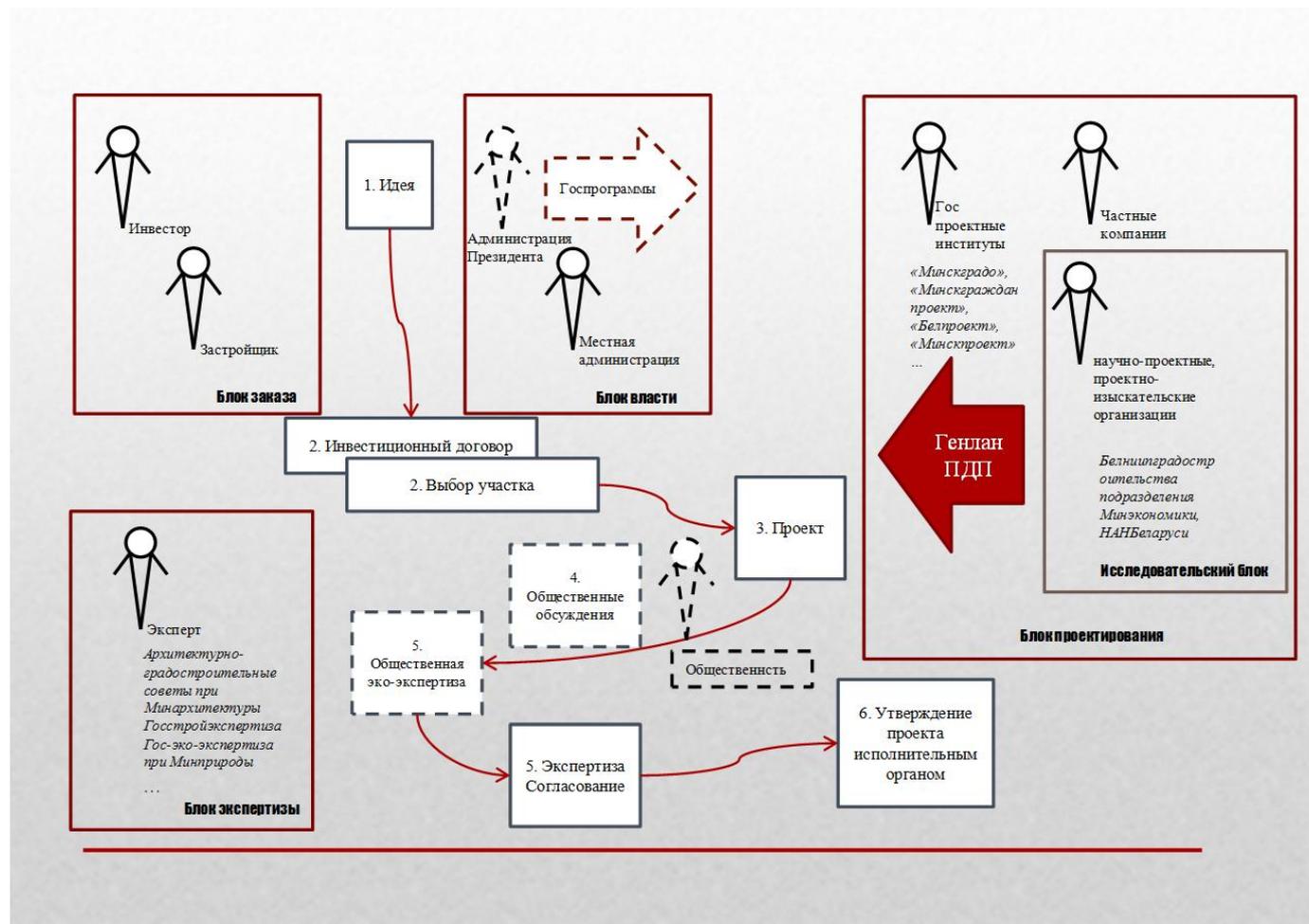
<p>3. Участие общественности</p> <p>Инвестор — Администрация → ↓ Общественность</p>	<p>Организатор общественных обсуждений — местные органы исполнительной власти.</p> <p>Общественное обсуждение может проходить в двух формах:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) информирования и анализа общественного мнения; 2) работы комиссии (с 1 апреля 2014 года упразднена процедура общественных слушаний). <p>Проводится до проведения государственных экспертиз.</p>
<p>4. Экспертиза</p> <p>Инвестор → ↓ Эксперты</p>	<p>Экспертиза: общественная и государственная.</p> <p>Общественная экспертиза носит рекомендательный характер и учитывается при проведении государственной.</p> <p>На последнем этапе проводится госэкспертиза. Зависит от уровня строительства. Минстройархитектуры является «национальным орденом» и разрабатывает законы, не касаясь конкретных проектов. Но строительные инспекции от Минстройархитектуры проводят экспертизу. Согласования нужны с целым рядом экспертиз, в том числе, с санитарной инспекцией. Высшим звеном является РУП «Госстройэкспертиза». Минприроды экспертирует только потенциально экологически опасные проекты. Для них проводится государственная экологическая экспертиза. Есть узкий список проектов, попадающий под ОВОС.</p>
<p>5. Утверждение проекта Мингорисполком</p>	<p>Строительство</p> <p>На этом этапе общественные протесты уже не имеют смысла.</p>





Приложение 2

Наглядная схема принятия решений в сфере архитектурной, строительной и градостроительной деятельности в отражении мнений респондентов





Об авторах

Ольга Лашкевич — магистр политических наук. Окончила факультет журналистики, магистратуру и аспирантуру по специальности «Политология» Белорусского государственного университета. Преподаватель политологии с 2004 года. Фокус исследовательских интересов: социальная коммуникация и коммуникативные технологии, медиаизмерения и аналитика СМИ.

Алёна Зуйкова — аналитик Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончила Европейский гуманитарный университет (Вильнюс, Литва), получив степень бакалавра по специальности «Политология и европейские исследования», а также магистратуру *Sciences Po — Institut d'Études Politiques de Lille* (Институт политических наук, г. Лиль, Франция) по специальности «European Affairs». Фокус исследовательских интересов: Европейская политика соседства, Восточное партнерство, европейская политика в отношении Беларуси, европейская политика развития; гражданское общество, роль организаций гражданского общества в процессах демократизации Беларуси; Евразийский экономический союз.





Практика участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений

Отчет по результатам исследования

Авторы: **Ольга Лашкевич**
Алёна Зуйкова

Корректор: **Андрей Шутов**

Оформление: **Андрей Шутов**

Центр европейской трансформации (ЦЕТ) — независимый белорусский *think-tank*, основанный в марте 2010 года. ЦЕТ входит в структуру Международного консорциума «ЕвроБеларусь».



Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info

cet.eurobelarus.info

+375 29 6185388



[Facebook](#)



[Twitter](#)



[VKontakte](#)

