

Обзор практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за межсессионный период с 2014 по 2017 гг.

Содержание

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

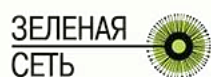
1. Введение.

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

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

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

- Закон “Об охране окружающей среды” дополнен статьей 15² “Общественные обсуждения проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической экологической оценке”.
- В ее развитие принято Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений;
- Принят новый Закон «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду»;
- Внесены изменения в Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы;
- Внесены изменения в Закон “Об информации, информатизации и защите информации”, касающиеся регулирования доступа к экологической информации;



- Вынесена на общественные обсуждения новая редакция Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

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

2. Реализация права на доступ к экологической информации.

2.1. Изменения в законодательстве за отчетный период.

- С 1 июля 2016 года в Беларуси перестал действовать перечень сведений, относящихся к экологической информации. Он был закреплен Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь №22 от 29 мая 2003 года. Упразднению данного перечня затруднительно дать однозначную оценку, поскольку данный перечень считался весьма конкретным, а норма, закрепленная в Законе «Об охране окружающей среды», дает довольно расплывчатое определение, что относить к экологической информации, что создает сложности для правоприменителей. С другой стороны, несмотря на то, что перечень не был исчерпывающим, имелись неоднократные случаи отказа в предоставлении экологической информации на том основании, что данная информация не была поименована в перечне. В таком случае закрепление лишь определения и общих рамок отнесения к экологической информации может быть оправдано.

- Были внесены изменения в ст. 2 Закона «Об информации, информатизации и защите информации». Сейчас эта норма предусматривает, что «законодательством Республики Беларусь могут быть установлены особенности правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими государственные секреты, с персональными данными, рекламой, защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, научно-технической, статистической, правовой, экологической и иной информацией». Эта норма прямо указывает на то, что доступ к экологической информации может регулироваться нормами экологического законодательства, а не общими нормами Закона «Об информации, информатизации и защите информации». Данное изменение вступило в силу 1 июля 2017г. и пока не представляется возможным оценить позволит ли данная норма избежать случаи отказа в предоставлении экологической информации ввиду ее отношения к информации ограниченного распространения в соответствии с Законом «Об информации, информатизации и защите информации».

- Закон «Об информации, информатизации и защите информации» был дополнен статьей 18¹ «Служебная информация ограниченного распространения». Ранее порядок обращения с такой информацией регулировался Положением о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 15.02.1999 № 237. Само Постановление Совета Министров также относилось к служебной информации ограниченного распространения, имело гриф «Для служебного пользования» и не было нигде опубликовано. Таким образом, невозможно было узнать даже порядок отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и кто уполномочен принимать такие решения. Данное регулирование имеет значение для порядка предоставления экологической информации, т.к. общественности часто отказывает в предоставлении информации, поскольку она имеет гриф «Для служебного пользования». Однако внесение изменений в Закон «Об информации» и принятие подзаконного акта - Постановление Совета Министров от 12 августа 2014 года №783 не разрешило главного вопроса: каков порядок ознакомления с такой информацией для граждан и юридических лиц не являющихся государственными органами.

Недостатком данного Постановления является то, что оно содержит незакрытый перечень сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, а также позволяет

местным органам власти создавать свои перечни, что на практике может приводить к отнесению любой информации и документации ограниченного распространения.

2.2. Пробелы, неурегулированность в законодательстве.

Определение экологической информации

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

1) Экологическая информация, предоставляемая или распространяемая в соответствии с Законом «Об охране окружающей среды»;

2) Экологическая информация, предоставляемая и распространяемая в соответствии с иными законодательными актами.

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

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

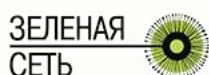
2.3. Правоприменительная практика по доступу к экологической информации в 2014-2017 годах в Беларуси.

Предоставляемая информация

Несмотря на четко прописанную и регламентированную законодательством процедуру доступа к экологической информации существуют определенные трудности. Обусловлены они в первую очередь правосознанием государственных органов и иных обладателей экологической информации, трактующих нормы законодательства ограничительно. Нередко государственный орган просит обосновать заявителя свою заинтересованность в запрашиваемой информации, и не может на практике определить, какая информация из имеющейся у него или иного субъекта является экологической. Имеют место спорные случаи предоставления информации не в запрашиваемой форме, без обоснования, почему обладатель информации не имеет возможности предоставить ее в той форме, в которой общественность запрашивает. Предполагается, что в таких ситуациях следовало бы придерживаться нормы Конвенции о том, что приоритет имеет запрошенная заявителем форма, и предоставление в иной возможно лишь в случаях, когда информация не существует в запрошенной форме.

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

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



Сроки предоставляемой информации

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

Согласно статье 17 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, должны быть рассмотрены не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами». Неопределенность формулировки «обращения, требующие дополнительного изучения и проверки» на практике приводит к тому, что любое обращение обладатель информации может посчитать—требующим проверки. В результате количество обращений, на которые ответ направляется по прошествию месяца крайне велико.

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

Отказ в предоставлении экологической информации

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

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

Проблемы доступа к служебной информации ограниченного распространения

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

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

1 июля 2017 года вступили в силу изменения в части второй статьи 2 Закона Республики Беларусь от 11 мая 2016 г. № 362-З. С этого момента допускается установление законодательством Республики Беларусь особенностей правового регулирования информационных отношений, связанных с экологической информацией. Сама по себе данная норма не решает проблемы, связанные с отказом предоставления экологической информации, содержащейся в документах, отнесенных к служебной

информации ограниченного распространения. Однако, теперь стало возможным регулировать данные отношения путем принятия (дополнения) любых иных актов законодательства. Многочисленные случаи отказа в предоставлении экологической информации, содержащейся в документах, отнесенных к служебной информации ограниченного распространения, с 1 июля 2017 года могут быть преодолены без корректировки законодательных актов.

Считаем необходимым уточнить норму абзаца четвертого части второй статьи 74² Закона «Об охране окружающей среды» и норму части третьей статьи 74² того же Закона. В первом случае необходимо уточнить понимается ли под термином «документы, которые относятся к внутреннему делопроизводству обладателя экологической информации» служебная информация ограниченного распространения. Во втором случае, необходимо установить в каком порядке определяется возможность отделения экологической информации, а также за чей счёт производится отделение экологической информации. Кроме того, в настоящее время представляется логически последовательным и юридически обоснованным исключить упоминание законодательных актов об информации и информатизации из части третьей статьи 74 Закона «Об охране окружающей среды». Для обеспечения возможности беспрепятственного проведения общественной экологической экспертизы предлагаем внести изменения в соответствующее Положение (утверждено Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.10.2010 № 1592) в части уточнения порядка представления инициатору проведения общественной экологической экспертизы экологической информации содержащейся в документах, отнесенных к служебной информации ограниченного распространения.

Распространение экологической информации

- Имеются случаи невыполнения местными исполнительными органами требований распространения экологической информации. Например, в соответствии с Водным Кодексом местные исполнительные органы обязаны размещать у себя на сайтах информацию о границах водоохранных зон и прибрежных полос, однако зачастую это не исполняется.
- Мониторинг окружающей среды ведется несколькими государственными органами и организациями, этой информацией наполняются несколько баз данных и реестров, которые являются разрозненными.
- Первичная статистическая экологическая информация не распространяется и не предоставляется общественности без согласия субъекта, который эту информацию собрал.
- Вызывает трудности также найти информацию о принятых технических нормативных правовых актах.
- Доступ к правовой информации в актуальном состоянии возможен в режиме онлайн через Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. Доступ осуществляется за плату, что представляет собой значительное препятствие, даже несмотря на невысокую стоимость - сама необходимость осуществления платежа, владения способами расчетов в интернет либо по смс ограничивает общественность в возможности получения актуальной правовой информации.
- Нет эффективного информирования общественности о разработке проектов нормативных правовых актов, проекты нормативных правовых актов зачастую невозможно найти через главную страницу официального сайта государственных органов, также не всегда указывается срок проведения обсуждений, или в каком статусе находится проект, и куда можно направлять комментарии по проекту, а также нет соответствующей информации в разделе: Новости. В связи с этим, зачастую заинтересованная общественность не получает необходимую информацию.



3. Реализация права общественности на участие в принятии экологически значимых решений.

3.1. Изменения в законодательстве за отчетный период.

Закон “Об охране окружающей среды” был дополнен статьей 15² “Общественные обсуждения проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической экологической оценке”. В качестве объектов общественных обсуждений помимо отчетов об оценке воздействия на окружающую среду и решений о выдаче разрешения на удаление/пересадку объектов растительного мира в населенных пунктах были закреплены также концепции, программы, планы, схемы, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов. Также общественным обсуждениям подлежат проекты нормативных правовых актов Республики Беларусь, однако лишь в части положений, направленных на регулирование отношений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности, относящейся к экологически опасной согласно критериям, определяемым Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им на то государственным органом (Указ Президента от 24 июня 2008 г. № 349) что сильно ограничивает сферу участия общественности в обсуждении нормативных правовых актов. Например, в данной ситуации, не требуется обсуждать с общественностью проекты Лесного Кодекса, Закона о животном мире, Закон об особо охраняемых природных территориях и др.

Также в ст.1 Закона “Об охране окружающей среды” было закреплено определение понятия “экологически значимого решения”.

Принят Закон «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» (расширенная версия ранее действовавшего Закона “О государственной экологической экспертизе”). Им было введено понятие стратегической экологической оценки и экологического доклада. В статье 15 Закона устанавливается, что заключение государственной экологической экспертизы признается окончательным решением по планируемой хозяйственной и иной деятельности в части допустимого воздействия такой деятельности на окружающую среду и использования природных ресурсов, для целей Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, подписанной в г. Эспо 25 февраля 1991 года. Также Закон впервые признает общественность субъектом правоотношений в сфере государственной экологической экспертизы, закрепляет права граждан и юридических лиц, в том числе право обжаловать в судебном порядке отчет об оценке воздействия на окружающую среду, экологический доклад по стратегической экологической оценке, заключение государственной экологической экспертизы.

Принято Положение о порядке организации и проведении общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений. Данное Положение включает все процедуры общественных обсуждений кроме общественных обсуждений в архитектурной и градостроительной деятельности. Изменения в Положении в большей степени направлены на повышение эффективности информирования и его своевременности: вся информация об общественном обсуждении, включая объявления, сведения об утвержденном проекте и документацию по проектам, выносимым на общественные обсуждения, должны размещаться на главных страницах сайтов исполкомов в специальном разделе «Общественные обсуждения». Введено предварительное информирование для общественных обсуждений проектов планов, программ, нормативных актов еще до разработки проекта.

В мае 2017 года проведено общественное обсуждение новой редакции Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. В предлагаемой редакции Положения наблюдается тенденция к сближению, унификации процедур общественных обсуждений в области архитектурной и градостроительной

деятельности и общественных обсуждениях по экологически значимым решениям и отчетам об ОВОС. Вся информация об общественном обсуждении по градостроительным проектам также будет размещаться на сайтах исполкомов в специальном разделе «Общественные обсуждения». В новой редакции также планируется ввести предварительное информирование о планируемых изменениях в градостроительных проектах, еще до разработки проекта, на «нулевой стадии».

Закон “О растительном мире” был дополнен ст. 33¹. “Озелененные территории”, в соответствии с которой проект схемы озелененных территорий общего пользования подлежит общественным обсуждениям. Однако на практике пока не было проведено ни одного такого обсуждения.

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

Разумные сроки:

Общественность сталкивается с проблемами своевременного получения информации о начале общественных обсуждений. Уведомления публикуются в разных газетах и на каждом сайте отдельного исполкома, которых в Беларуси более 100. Единый механизм информирования отсутствует. Также предусмотренный срок для подачи заявления о проведении собрания в рамках процедуры ОВОС либо общественной экологической экспертизы не представляется разумным. По этим причинам общественность зачастую не успевает вовремя подать заявление, а иногда и вовсе не знает о проходящих общественных обсуждениях. Специализированный сайт или сайт Орхусского центра мог бы стать ресурсом, где накапливалась бы вся информация по всем видам общественных обсуждений.

Привлечение общественности на самом раннем этапе

Одной из наиболее серьезных проблем является привлечение общественности не «на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности», а значительно позднее, когда в проект уже вложены значительные финансовые средства, пройдены определенные согласования, а иногда уже заключен инвестиционный договор. В такой ситуации «нулевой вариант» и альтернативы, как правило, не обсуждаются, а возражения общественности по вопросу о целесообразности принимаемого решения парируются аргументом о больших убытках в случае отказа от реализации проекта. В итоге участие общественности сводится к простому информированию о заранее выбранном единственном варианте реализации проекта. На данный момент стадия предварительного информирования предусмотрена только в рамках процедуры общественных обсуждений концепций, программ, планов, схем, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов, и проектов нормативных правовых актов.

Учет мнения общественности:

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

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

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

Информация о принятом решении

Существенную проблему также для общественности представляет недоступность окончательных решений, после их утверждения, даже тех, в процессе обсуждения которых она сама принимала участие. Окончательные решения, принимаемые по результатам общественных обсуждений в области архитектурной и градостроительной деятельности, зачастую получают гриф «для служебного пользования» и становятся недоступны для общественности. Таким образом, общественность не имеет возможности узнать, какие замечания и предложения были учтены, а также какое окончательное решение было принято после общественных обсуждений. Также допускается возможность внесения существенных изменений в принятое решение в дальнейшем, уже без участия общественности. Положением о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений предусмотрено размещение на сайте исполнительного органа информации о результатах общественных обсуждений (протоколы собраний, протоколы общественных обсуждений, о принятых решениях.

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

Нарушения установленной процедуры общественных обсуждений

Наиболее часто встречающимися нарушениями со стороны организаторов общественных обсуждений являются:

- 1) Несоблюдение установленных сроков размещения информации об общественном обсуждении в сети Интернет на официальном сайте организатора и (или) в печатном издании;
- 2) Несоблюдение полноты информации об общественном обсуждении в сети Интернет на официальном сайте организатора и (или) в печатном издании;
- 3) Отсутствие информации об общественном обсуждении в печатном издании или в сети Интернет на официальном сайте организатора;
- 4) Исправление (дополнение) информации об общественном обсуждении в сети Интернет на официальном сайте организатора без указания даты исправления (дополнения), т.н. исправление (дополнение) информации «задним числом»;
- 5) Несоблюдение установленных сроков назначения собрания общественности по обсуждению отчета об ОВОС;
- 6) Несоблюдение установленных сроков проведения собрания общественности по обсуждению отчета об ОВОС;
- 7) Перенос собрания общественности по обсуждению отчета об ОВОС на иную дату (время) без размещения обновленной информации о проведении собрания в местах размещения первоначальной информации о собрании;
- 8) Отсутствие ведения протокола собрания и, как следствие, не учёт поступающих от участников собрания вопросов и замечаний;
- 9) Несоблюдение установленных сроков размещения протокола общественного обсуждения в сети Интернет на официальном сайте организатора;
- 10) Отсутствие в сводке отзывов ответов на некоторые вопросы и замечания, направленные в адрес разработчика отчета об ОВОС, заказчика объекта или организатора общественных обсуждений.



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

- 1) Предоставление организатору общественного обсуждения неполной (искаженной) информации;
- 2) Размещение для общественного обсуждения отчета об ОВОС ненадлежащего качества либо на ранней стадии готовности;
- 3) Неявка представителей заказчика объекта или разработчика отчета об ОВОС на собрание общественности по обсуждению отчета об ОВОС;
- 4) Отказ рассматривать поступившие предложения и замечания общественности по существу;
- 5) Некачественные (необоснованные) ответы на поступившие вопросы.

Наиболее часто встречающимися нарушениями со стороны участников общественных обсуждений являются:

- 1) Нарушение установленных сроков подачи заявлений о проведении собрания общественности по обсуждению отчета об ОВОС, а также сроков подачи вопросов, замечаний и предложений;
- 2) Подача вопросов, замечаний и предложений, не относящихся к рассматриваемому объекту.

В случаях выявления нарушений со стороны участников общественных обсуждений организатор чаще всего не принимает во внимание поданные не в срок или не по существу вопросы, замечания и предложения. По всем перечисленным выше нарушениям со стороны организатора общественного обсуждения, заказчика объекта и разработчика отчета об ОВОС в случае их выявления возникает правовая неопределённость относительно наступающих правовых последствий. К настоящему моменту сложилась негативная правоприменительная практика, при которой организатор общественного обсуждения «не замечает» допущенные нарушения. Даже при наличии письменных (электронных) обращений граждан и юридических лиц с перечислением допущенных нарушений организатор считает общественные обсуждения проведенными в соответствии с законодательством и направляет документацию для прохождения дальнейших процедур рассмотрения и утверждения. Случаи возврата проектной документации и материалов общественных обсуждений для повторного прохождения процедуры общественных обсуждений, по нашим наблюдениям, являются единичными и исключительными. Обычно это происходило по инициативе территориальных органов Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

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

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

Отсутствие государственного контроля за соблюдением организаторами процедуры проведения общественных обсуждений

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

На практике встречаются случаи прямых отказов вышестоящих исполнительных и распорядительных органов осуществлять контроль за соблюдением нижестоящими органами власти



законодательства в рассматриваемой области, так как данный контроль не входит в компетенцию вышестоящего органа (см. например ответ Минского областного исполнительного комитета по жалобе на нарушения при проведении общественных обсуждений отчета об ОВОС в Мядельском районе в 2017 году).

Наиболее часто жалобы на нарушения законодательства организатором общественных обсуждений, отправленные в органы прокуратуры, переадресуются последними в адрес исполнительных и распорядительных органов того же уровня, т.е. в адрес тех лиц, действия (бездействия) которых обжалуются.

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

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

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

4. Реализация права на доступ к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды.

4.1. Правоприменительная практика по доступу к правосудию по экологически значимым вопросам в 2014-2017 годах в Беларуси.

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

Это соотносимо с прошлым периодом (2010-2014), когда в суды было направлено 20 дел.

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

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

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

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

В стране не ведется отдельная статистика по экологическим судебным делам общественного интереса, поэтому не исключено, что какие-то обращения общественности в суды остались вне



настоящего обзора. В то же время, защите общественных интересов характерна публичность, исходя из этого мы предполагаем, что о большинстве таких дел известно общественности. Из 18 дел по существу рассмотрено шесть, оставлено без движения два, находится в стадии рассмотрения одно, и в девяти случаях было либо отказано в возбуждении производства, либо оно прекращалось на стадии рассмотрения, то есть дело по существу судом рассмотрено не было. Причинами отказа в производстве суд указывал неподсудность дела суду общей юрисдикции либо неподведомственность спора суду.

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

Анализ обращений за судебной защитой по вопросам реализации экологических прав общественности указывает на повышение доли строительных и земельных вопросов в общем числе споров, по-прежнему острой и актуальной остается тема строительства в населенных пунктах, в том числе — строительство культовых сооружений. Для них, как правило, отводятся большие по площади земельные участки, зачастую — территории скверов и парков, что вызывает негативную реакцию общественности. Вторым наиболее чувствительным вопросом является доступ к экологической информации городского планирования — генеральные планы населенных пунктов, проекты детального планирования, архитектурные проекты на конкретные объекты. Местные органы исполнительной власти очень неохотно предоставляют общественности доступ к такого рода документам, и даже обращение в суд далеко не всегда помогает в реализации прав общественности.

Эффективность средств правовой защиты - административные методы, суд, меры прокурорского реагирования.

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

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

Использование широкого спектра мер прокурорского реагирования, в свою очередь, требует более глубокой юридической подготовки заявителя, развитой аргументации своей позиции и готовности доказывать ее в переписке с несколькими инстанциями прокуратуры — далеко не всегда положительное решение можно получить в первой инстанции. Ситуация осложняется тем, что прокуратура в силу своей загруженности зачастую перенаправляет заявления и жалобы на рассмотрение иным госорганам, в том числе тем, чьи действия/бездействие обжалуются. В общем и целом, обращение в прокуратуру можно сравнить с выигрышем в лотерею — если жалобу рассмотрят, то как минимум на нее дадут грамотный аргументированный ответ, и если он не будет таковым, есть надежда на успех в вышестоящей инстанции. Прокуратура чаще других реагирует на нарушения законодательства своими актами — предписаниями, предупреждениями и пр., но только если обращение все же попало на рассмотрение, а не оказалось переслано в другой орган. Работа с прокуратурой весьма экономична в плане финансов — в большинстве случаев не требуется уплата госпошлины, однако по срокам рассмотрения отнимает массу времени.

Судебное обжалование представляется с теоретической точки зрения наиболее эффективным средством правовой защиты экологических прав общественности, однако сложившаяся в Беларуси правоприменительная практика не столь оптимистична.

Как видно из ранее приведенного обзора обращений в суд в отчетном периоде, более чем в 50 % случаев суды не рассмотрели дело по существу. Основными предпосылками к этому явились **неподсудность** — когда суд общей юрисдикции отказывается принимать дело к своему производству,

ссылаясь на субъектный состав участников спора и предлагает обратиться в экономический суд (как правило, это имеет место если заявителем/истцом выступает НПО, а ответчиком — госорган либо другое юрлицо; несмотря на то, что спор не касается экономических либо коммерческих правоотношений, исключительно из состава участников спора суд направляет их в экономический суд), а также **неподведомственность** спора суду — когда законом установлен иной порядок разрешения спора, суд вправе отказать в принятии дела к своему производству и указать сторонам, куда им следует обратиться. Ни разу суды, отказывая в принятии дела к производству либо прекращая его по неподведомственности, не указали, в какой орган обратиться, однако всегда с уверенностью констатировали: дело не подлежит рассмотрению в суде ввиду его неподведомственности.

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

Основной проблемой в доступе к правосудию по экологическим вопросам является отсутствие в Беларуси независимого суда и принципа верховенства права. Широко распространена практика, когда суд ищет основания для отказа в принятии дела к производству, чтобы не оказаться в ситуации принятия неудобного решения — например, в споре общественности и городского исполкома. Соответственно, суду проще уклониться от рассмотрения такого рода спора.

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

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

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

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

Что касается пробелов в законодательстве, устранение которых способствовало бы повышению качества доступа к правосудию по экологическим вопросам, в настоящее время наиболее остро стоит вопрос принятия судами дел к производству. Четкий закрытый перечень случаев неподведомственности дел судам с указанием иных способов разрешения спора и определение споров с участием НГО, связанных с предметом их деятельности, к компетенции судов общей юрисдикции, сняло бы проблему доступа к правосудию как таковую. Конечно, остались бы вопросы качества и справедливости этого правосудия, но сам доступ был бы обеспечен.

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

- повышать профессиональный уровень правоприменителей (судей, прокуроров, адвокатов, юристов НГО);
- повышать общий уровень правосознания в обществе;
- расширение судебной практики и публикация ее обзоров для широкой общественности (в качестве примера можно привести подготовленный в 2014 году Зеленой Сетью обзор судебной практики по делам, связанным с применением Орхусской конвенции - http://greenbelarus.info/files/downloads/court_review_web_02.2015.pdf)



5. Обзор исполнения Беларусью рекомендаций и выводов решения V/9с, принятого Пятой сессии Совещания Сторон Орхусской конвенции.

Мы приветствуем шаги, предпринятые правительством и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь по исполнению ряда положений решения V/9с пятой Встречи Сторон Орхусской Конвенции. В частности, принятие в 2015-2016 годах двух законодательных актов (Закона и Положения), касающихся участия общественности в принятии экологически значимых решений. Упомянутые акты свидетельствуют о прогрессе, достигнутом Беларусью, однако, в то же время, ряд положений решения V/9с остается невыполненным, более того, некоторые из пунктов принятых на протяжении последних двух лет законодательных актов, создают барьеры для общественности в реализации ее прав в рамках Орхусской конвенции. С другой стороны, нашу огромную обеспокоенность вызывает неутешительная правоприменительная практика в Беларуси, свидетельствующая о неисполнении не только решения V/9с, но и Орхусской конвенции в целом.

Республика Беларусь серьезно подошла к исполнению Рекомендаций Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, принятых на Пятой сессии Совещания Сторон (Решение V/9с), проведя значительную работу по изменению законодательства и направив усилия на просвещение государственных служащих в сфере применения Конвенции. Однако недостаточно было уделено внимания изменению правоприменительной практики. Главным препятствием для кардинального изменения правоприменительной практики в Беларуси является то, что единственным органом чувствующим ответственность и предпринимаящим достаточные шаги по имплементации Орхусской Конвенции является Минприроды, другие министерства и местные органы власти не считают, что положения Орхусской Конвенции распространяются и на их сферу деятельности.

В то же время, ряд рекомендаций остался не выполнен либо выполнен очень формально, что показывает недопонимание государством принципов Конвенции как таковой, предусматривающей добросовестное исполнение принятых на себя обязательств по обеспечению реализации экологических прав общественности всеми государственными органами и иными субъектами.

В Приложении 1 можно найти более подробный обзор выполнения Беларусью рекомендаций Комитета по соблюдению.

6. Исполнение Беларусью обязательств по ч.8 ст. 3 Конвенции — практика преследования экоактивистов, дело [АССС/С/2014/102](#) в Комитете по соблюдению и рекомендации по улучшению соблюдения Конвенции в данной части.

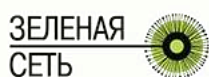
В 2014 году общественное объединение «Экодом» [подало сообщение в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции](#), в котором говорилось о несоблюдении Республикой Беларусь своих обязательств в соответствии с пунктом 8 статьи 3, гласящего: *«Каждая сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права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

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

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

В период с 2009 по 2012 годы преследования выражались в:

- 9 октября 2009 года в г. Островце во время общественных слушаний по отчёту об ОВОС проекта Белорусской АЭС произошёл арест на 7 суток независимого российского эксперта в области ядерной энергетики Андрея Ожаровского;



- аресте Андрея Ожаровского (10 суток и высылка из Беларуси с запретом на въезд в страну в течение 10 лет), координатора Беларускай антиядернай кампаніі Тат’яны Новиковой (5 суток), правозащитника Михаила Мацкевича (3 суток), а также задержание и штраф председателю Совета ОО «Экодом» Ирине Сухий. Все эти правонарушения произошли 18 июля 2012 года во время визита в Минск премьер-министра России Дмитрия Медведева с целью подписания генерального контракта на строительство Беларускай АЭС. Активисты пытались лично доставить обращение общественности в Посольство Российской Федерации;
- обыске, задержания и давление на других антиядерных активистов.

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

Комитет по соблюдению Орхусской Конвенции при рассмотрении данного дела установил факт несоблюдения Беларусью своих обязательств по Конвенции в части п.8 статьи 3 Конвенции.

И рекомендовал Беларуси предпринять следующие шаги:

- Принять необходимые законодательные, административные, институциональные, практические или другие меры для обеспечения того, чтобы, в соответствии с Конвенцией, общественность могла реализовывать свои права и не подвергалась преследованиям и давлению за свою деятельность.
- Распространять выводы и рекомендации Комитета по делу АССС/С/2014/102 старшим должностным лицам милиции, силам безопасности, судебным органам и другим соответствующим органам для их информирования и с просьбой их также распространить выводы и рекомендации в целях повышения осведомленности об их обязанности обеспечить соблюдение пункта 8 статьи 3 Конвенции.
- Предоставлять соответствующее обучение и информационные программы по законодательным аспектам прав человека в соответствии с пунктом 8 статьи 3 Конвенции для милиции, представителей силовых и судебных структур, обеспечивая чтобы представители милиции и служб безопасности не осуществляли свои полномочия, проверки личностей, аресты за предполагаемые нарушения порядка таким образом, чтобы они ограничивали право участия общественности в принятии решений, как указано в пункте 1 Конвенции.
- Ежегодно докладывать Комитету обо всех мерах, принятых для выполнения аспектов, описанных выше.

Полный текст выводов Комитета доступен [здесь](#).

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

Поэтому мы считаем необходимым и предпринятие следующих мер:

Создать специальный орган для быстрого реагирования на преследование активистов в области охраны окружающей среды (например, назначение Специального докладчика по данным вопросам, который мог бы быстро реагировать на информацию о преследовании экологических активистов);

Принять Беларуси необходимые меры индивидуального характера для защиты прав лиц, упоминаемых в деле, в частности:

Пересмотреть решение о депортации (запрете на въезд) в отношении А.Ожаровского;

Пересмотреть в рамках надлежащего судебного процесса вступивших в силу постановлений о привлечении к ответственности лиц, являющихся фигурантами настоящего дела, и признанных субъектами преследования в результате злоупотребления законодательством органами исполнительной власти (милиции);

Принять необходимые реабилитационные меры для жертв преследования;

Компенсировать жертвам преследования их затраты, включая судебные издержки.

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

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

7. Выводы и рекомендации по повышению качества имплементации Конвенции в Беларуси.

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

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

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

В том числе, с целью реализации отдельных рекомендаций пересмотреть Положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 г. №687, в частности:

обеспечить хранение документов по проведению общественных обсуждений, включая сводку замечаний и предложений, высказанных общественностью и мотивированных ответов на эти замечания, и предоставление их общественности по запросу;

обеспечить направление сводки замечаний и предложений общественности с мотивированными ответами на них государственным органам, должностным лицам, принимающим решения.

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

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



Оценка действий Беларуси в связи с выполнением решения V/9с:

1. Принятием последних изменений в законодательстве Беларусь **выполнила** следующие пункты решения V/9с пятой Встречи сторон Орхусской конвенции:

- пункт 6.с. **о четких требованиях в отношении формы и содержания публичного уведомления, требуемого в пункте 2 статьи 6 Конвенции**; форма уведомления установлена Приложением Ж к ТКП 17.02-08-2012 [1];

- пункт 6.d. **о разумных минимальных сроках представления замечаний в ходе процедуры участия общественности для всех решений в соответствии со статьей 6 Конвенции**; установлен срок в 30 дней [2].

- пункт 6.f. **о четких обязанностях соответствующих госорганов по обеспечению возможностей для участия общественности согласно Конвенции**; обязанности государственных органов и иных организаций по обеспечению таких возможностей предусмотрены Положением [2]. Но, при этом, необоснованно ограничено участие общественности в работе комиссий (3 человека), как это предусмотрено в пункте 11 Положения [2].

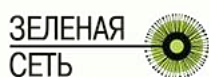
- пункт 6.h.i **об обязанности соответствующих госорганов по: оперативному информированию общественности о принимаемых ими решениях и о том, как их можно получить**;

Положение [2] предусматривает обязанность организаторов общественных обсуждений размещать на своих официальных сайтах в сети Интернет в специальном разделе "Общественные обсуждения", доступ в который осуществляется с главной страницы сайта: результаты общественных обсуждений (протоколы собраний, протоколы общественных обсуждений, сводный документ (таблицу) о поступивших замечаниях и предложениях с отражением результатов их рассмотрения); объявления о выводе проектов экологически значимых решений из процесса разработки; принятые решения; информацию об отмене принятых решений.

- пункт 6.h.ii **об обязанности госорганов хранить и предоставлять общественности копии принятых решений вместе с другой относящейся к ним информацией**; пунктом 6 Положения [2] установлено, что информация и документы, полученные в ходе проведения процедуры общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об ОВОС хранятся у организаторов общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об ОВОС на бумажном и (или) электронном носителях. Этим же пунктом введена обязанность организаторов общественных обсуждений обеспечивать свободный доступ к информации и документам, включая доказательства выполнения обязанностей по информированию общественности и обеспечению ей возможности представить свои замечания и (или) предложения, и предоставляют их гражданам и юридическим лицам по запросу.

- пункт 6.h.iii **о составлении доступных для общественности перечней или реестров принятых решений в соответствии со статьей 6**; глава 5 Положения [2] предусматривает обязанность государственных органов и иных организаций вести учет принятых экологически значимых решений и решений, принятых в результате проведения ОВОС.

- пункт 7.b. **о предоставлении органам, принимающим решения, замечаний общественности в полном объеме**; пунктом 6 Положения [2] предусмотрено, что организаторы общественных обсуждений направляют материалы общественных обсуждений государственным органам (организациям), ответственным за принятие экологически значимых решений, в том числе отвечающим за подготовку заключений государственной экологической экспертизы, в полном объеме, вне зависимости от согласия с ними заказчика планируемой деятельности.



2. Следующие пункты решения V/9с пятой Встречи сторон Орхусской конвенции **не выполнены полностью**:

- пункт 6.а. **о ссылке в общем законе о доступе к информации на Закон об охране окружающей среды 1992 года**; Были внесены изменения в ст. 2 Закона “Об информации, информатизации и защите информации” [3]. Сейчас эта норма предусматривает, что «законодательством Республики Беларусь могут быть установлены особенности правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими государственные секреты, с персональными данными, рекламой, защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, научно-технической, статистической, правовой, экологической и иной информацией». Данная норма указывает на то, что доступ к экологической информации может регулироваться нормами экологического законодательства, а не общими нормами Закона “Об информации, информатизации и защите информации”, однако не содержит прямой ссылки на Закон “Об охране окружающей среды”.

- пункт 6.б. **о требовании надлежащего, своевременного и эффективного информирования общественности о процессах принятия решений**; Процедура проведения общественных обсуждений проектов концепций, программ, планов, схем, проектов нормативных правовых актов включает стадию предварительного информирования граждан и юридических лиц об инициировании разработки таких проектов [2]. Однако по другим процедурам участия общественности требование надлежащего и эффективного информирования, а также положение Конвенции о привлечении общественности к участию в принятии экологически значимых решений на самом раннем этапе, когда открыты все возможности, по-прежнему не реализовано.

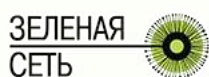
- пункт 6.е. **о возможности представления общественностью своих замечаний непосредственно органам, отвечающим за принятие решений**; Из-за того, что белорусское законодательство не определяет, что является окончательным решением, не ясно, какой орган или органы отвечают за принятие решений, разрешающих деятельность. Это создает определенные затруднения в направлении замечаний общественности непосредственно принимающей решение стороне.

- пункт 6.г. **об ответственности госорганов за учет результатов участия общественности и за публичное предоставление свидетельств этого**; Обязанность госорганов отражена в Положении [2]. При этом, Положение [2] предусматривает, что на замечания общественности по проектам планов, программ и нормативных правовых актов даются ответы, а не мотивированные (аргументированные) ответы. В перспективе это может привести к формальному рассмотрению замечаний и предложений общественности.

- пункт 7.с. **об обеспечении участия общественности в разработке планов и программ, касающихся окружающей среды**; в связи с тем, что принятые нормативные правовые акты, обязывающие госорганы проводить обсуждение с общественностью планов и программ, касающихся окружающей среды, вступили в силу с 2017 года, а основные программы приняты в начале 2016 года на пять лет, то не было принято практических мер по обеспечению участия общественности в разработке планов и программ, касающихся окружающей среды, за исключением отдельных инициативных проектов, подготовленных в рамках проектов международной технической помощи (в частности, план по зеленой экономике).

3. Следующие пункты решения V/9с пятой Встречи сторон Орхусской конвенции Беларусь еще **не выполнила** и не предпринимает, по нашему мнению, должных мер для их выполнения:

- пункт 6.і. **требованиям к нормам закона, касающимся ситуаций, в которых положения об участии общественности не применяются, не допускать более широкие исключения, чем возможные в соответствии с пунктом 1 с) статьи 6 Конвенции**; рекомендация не имплементирована в законодательство как таковая.



- пункт 7.а. об определении того, какое решение считается окончательным, разрешающим ту или иную деятельность и об их обнародовании; В настоящее время какое решение считается окончательным определено только в пункте 4 статьи 15 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» для целей конвенции ЭСПО «Заключение государственной экологической экспертизы признается для целей Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, подписанной в г. Эспо 25 февраля 1991 года, окончательным решением по планируемой хозяйственной и иной деятельности в части допустимого воздействия такой окружающей среду природных ресурсов проектных решений деятельности на и использования для реализации проектных решений. Для иных случаев законодательство по-прежнему никак не определяет, какое решение считается окончательным, и не говорит об обнародовании такого решения.

[1] Технический кодекс установившейся практики ТКП 17.02-08-2012(02120)

Охрана окружающей среды и природопользование. Правила проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и подготовки отчета.

[2] Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016г. № 458 (ред. от 19.01.2017).

[3] Закон Республики Беларусь от 10.11.2008 № 455-3 "Об информации, информатизации и защите информации" (ред. от 11.05.2016).

[4] Закон Республики Беларусь от 18.07.2016 № 399-3 "О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду".



ЗЕЛЕНАЯ
СЕТЬ

