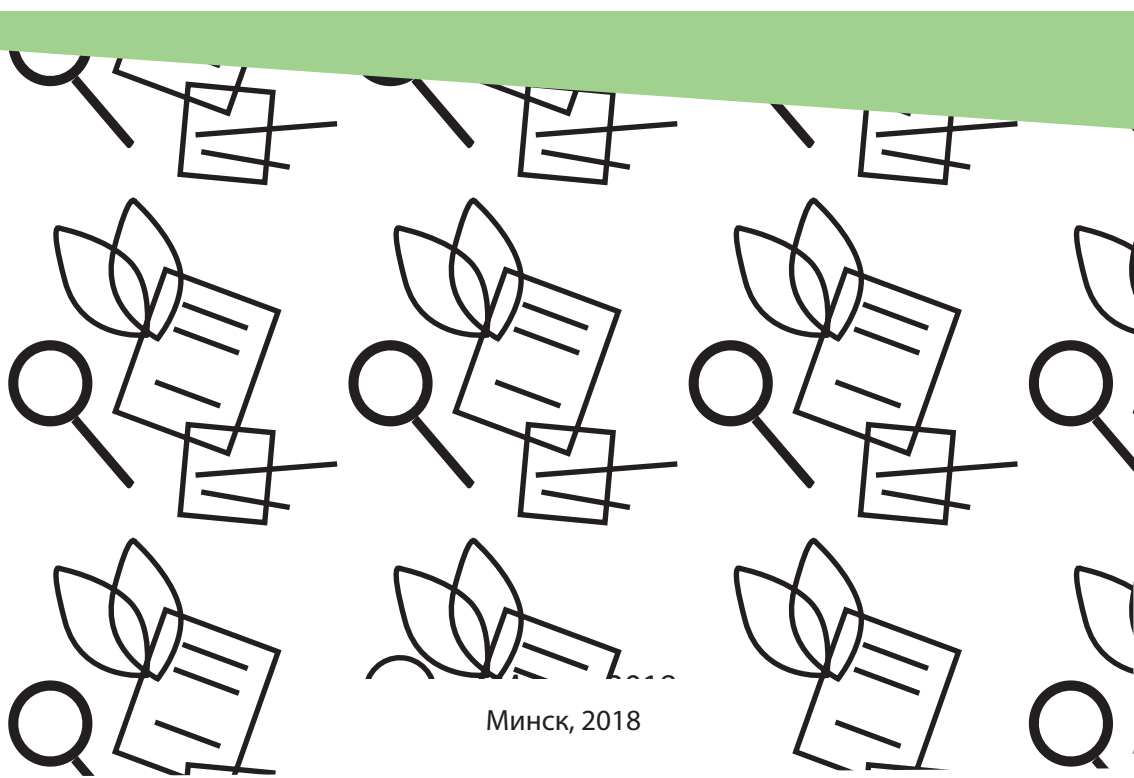


**Доступ к экологической информации:  
вопросы реализации и защиты права**



Минск, 2018

# Доступ к экологической информации: вопросы реализации и защиты права

## **Авторы и авторки:**

Сергей Магонов, Татьяна Сеница, Григорий Фёдоров, Марина Дубина

## **Редакторка:**

Алеся Аксёнова

## **Вёрстка и визуальный дизайн:**

[Печатный кооператив “Листовка”](#)

[listovka.ink](http://listovka.ink)



Attribution-NonCommercial  
CC BY-NC

[ОО “Экодом”](#) приветствует широкое использование материалов данной публикации. Воспроизведение и адаптация в некоммерческих целях разрешается при условии ссылки на первоисточник.

# Содержание

Доступ к экологической информации . . . . .	4
Правовые основы доступа к экологической информации . . . . .	5
Правоприменительная практика доступа к экологической информации . . . . .	11
Судебная защита нарушенного права на доступ к экологической информации . . . . .	15
Заключение. . . . .	19

В настоящей публикации использованы тексты нормативно-правовых актов по состоянию на 01 ноября 2018 года.

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII с изменениями и дополнениями

<http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201982>

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-3 с изменениями и дополнениями

<http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10000361>

Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 300-3 с изменениями и дополнениями

<http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3 с изменениями и дополнениями

<http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0300194>

Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» от 4 октября 1994 г. № 3254-XII с изменениями и дополнениями

<http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403254>

# Доступ к экологической информации

Право на доступ к экологической информации является одним из основных процессуальных прав, составляющих право на благоприятную окружающую среду, относимого к категории прав человека третьего поколения.

Более того, доступ к экологической информации — это базовое право, без реализации которого будет затруднительно или совсем невозможно реализовать другие экологические права: например, право на участие в принятии экологически значимых решений, либо право природопользования, или реализация права на доступ к правосудию по вопросам, связанным с окружающей средой. В каждом случае необходимо владеть тем или иным объёмом экологической информации.

Что относится к экологической информации, однозначно и полно не сможет ответить никто. Несмотря на имеющиеся определения экологической информации в национальном законодательстве и в международных документах, в частности в “профильной” Орхусской конвенции<sup>1</sup>, установление рамок, что может входить в состав экологической информации или содержать её, практика — как беларусская, так и международная, в том числе Целевой группы по доступу к правосудию Орхусской конвенции — показывает, что не только правительства и иные обладатели экологической информации понимают нормы конвенции и национального права совсем иначе, чем заинтересованная общественность, но и судебная оценка такого рода споров далеко не однозначна. Следовательно, обращение в суд за восстановлением нарушенного права на доступ к экологической информации может иметь непредсказуемый результат.

Почему иметь возможность получить экологическую информацию — важно и нужно для каждого человека и гражданина, а не только для учёных, «зелёных» или правозащитников? Возьмём элементарную ситуацию. Правительство Советского Союза долго и старательно скрывало правду об аварии на Чернобыльской АЭС: сначала отрицая сам факт, потом преуменьшая последствия. Впрочем, руководство многих постсоветских стран идёт по тому же пути. Получение документального подтверждения причинно-следственной связи между последствиями чернобыльской катастрофы и проблемами со здоровьем у конкретного человека превращается в непреодолимое препятствие, ведь наличие повышенного уровня радиации и ее воздействия на человеческий организм официально отрицается.. Как следствие, какой-то конкретный ребёнок или взрослый не получает необходимого своевременного и нужного лечения, потому что невозможно провести полноценное исследование и установить причину болезни. При этом, сведения об объёме и составе выбросов, воздействии радиации на природу и организм человека, степени и территориях загрязнения — тоже экологическая информация.

<sup>1</sup> Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» г.Орхус, 25 июня 1998 года. Утверждена Указом президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 726 «Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», вступила в силу 30 октября 2001 года.

# Правовые основы доступа к экологической информации

Вопросы доступа к экологической информации в Беларуси регулирует национальное законодательство: Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», а также Орхусская конвенция, являющаяся частью национального законодательства и подлежащая прямому применению<sup>2</sup>. Также и иные акты законодательства содержат ряд норм, регулирующих доступ к экологической информации.

В статье 74 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» определён **состав, источники и виды экологической информации**, формы её предоставления и распространения.

В состав экологической информации включаются сведения:

- о состоянии окружающей среды, в том числе атмосферного воздуха, вод, земель (включая почвы), растительного и животного мира в его биологическом разнообразии, природных ландшафтов, биотопов, иных природных объектов, и о взаимодействии между этими объектами, а также о генно-инженерных организмах и микроорганизмах;
- о воздействии на окружающую среду веществ, а также энергии, шума, излучения и иных физических факторов;
- о решениях государственных органов, о хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанных с вредным воздействием на окружающую среду или её охраной, а также обоснования необходимости их выполнения, включая финансово-экономические обоснования;
- об актах законодательства Республики Беларусь, о программах и мероприятиях по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, концепциях, стратегиях, схемах, планах действий, программах и мероприятиях, реализация которых оказывает или может оказывать воздействие на окружающую среду, а также обоснования необходимости их принятия, включая финансово-экономические обоснования;
- о состоянии здоровья и безопасности граждан, об условиях их жизни, о состоянии объектов культуры, зданий и сооружений в той степени, в которой на них воздействуют или могут воздействовать окружающая среда или через окружающую среду факторы, деятельность и меры, указанные в абзацах третьем-пятом настоящей части.

<sup>2</sup> ст.20 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». «Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) внутригосударственного нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для неё соответствующего международного договора.

Данные положения Закона не противоречат Орхусской конвенции, в соответствии со ст.2.3. которой

**«Экологическая информация»** означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

- a) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;
- b) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте а выше, и анализ затрат и результатов и другой экономической анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- c) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте b выше.

В статье 4 Конвенции предусмотрены условия доступа к экоинформации:

#### **Доступ к экологической информации**

1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы, при условии соблюдения последующих пунктов настоящей статьи, государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении экологической информации предоставляли общественности, в рамках национального законодательства, такую информацию, включая, при наличии запроса и в соответствии с подпунктом b ниже, копии фактической документации, содержащей или включающей такую информацию:

- a) без необходимости формулировать свою заинтересованность;
- b) в запрошенной форме, если только:
  - i) государственный орган не имеет оснований представить её в другой форме, при этом в данном случае должны быть указаны причины, оправдывающие представление информации в данной форме; или
  - ii) информация уже не была предоставлена общественности в другой форме.

2. Экологическая информация, о которой говорится в пункте 1 выше, предоставляется в максимально сжатые сроки, но не позднее одного месяца после подачи просьбы, если только объём и сложность соответствующей информации не оправдывают продления этого периода до двух месяцев после подачи просьбы.

Податель просьбы информируется о любом продлении этого периода и о причинах, оправдывающих принятие такого решения.

3. В просьбе о предоставлении экологической информации **может быть отказано**, если:

- a) государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой экологической информацией;
- b) просьба является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде; или
- c) просьба касается материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки, или внутренней переписки государственных органов, когда такое исключение предусматривается национальным законодательством или сложившейся практикой, при этом учитывается заинтересованность общественности в получении такой информации.

4. В просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

- a) конфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством;
- b) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;
- c) отправлен правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;
- d) конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов. В этих рамках информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию;
- e) права интеллектуальной собственности;
- f) конфиденциальность личных данных и/или архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности в соответствии с положениями национального законодательства;
- g) интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства, и в тех случаях, когда эта сторона не даёт согласия на разглашение соответствующего материала; или
- h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например местам

размножения редких видов.

Вышеупомянутые основания для отказа толкуются ограничительно с учётом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и с учётом того, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду.

5. В тех случаях, когда государственный орган **не располагает запрашиваемой экологической информацией**, этот государственный орган в максимально сжатые сроки информирует подателя просьбы о государственном органе, в который, как он считает, можно обратиться с просьбой о предоставлении информации, или передаёт эту просьбу такому органу и соответствующим образом уведомляет об этом подателя просьбы.

6. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в тех случаях, когда информация, не подлежащая раскрытию в соответствии с пунктами 3с и 4 выше, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности информации, не подлежащей раскрытию, государственные органы **представляли остальную часть запрашиваемой экологической информации**.

7. Если просьба о предоставлении информации была направлена в письменном виде или если податель просьбы просит об этом, то отказ также даётся в письменном виде. В отказе указываются его причины и приводится соответствующая информация о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьёй 9. Отказ в просьбе о предоставлении информации даётся в максимально сжатые сроки, но не позднее, чем через один месяц, если только сложность информации не оправдывает продления этого срока до двух месяцев с момента подачи просьбы. Податель просьбы информируется о любом продлении этого срока и его причинах.

8. Каждая Сторона может разрешить своим государственным органам взимать плату за предоставление информации при условии, что эта плата не превышает разумного уровня. Государственные органы, намеревающиеся взимать плату за предоставление информации, сообщают подателям просьб тарифы ставок, по которым могут взиматься сборы, с указанием обстоятельств, предусматривающих взимание сборов или освобождающих от их уплаты, и случаев, когда информация представляется при условии предварительной оплаты такого сбора.

При этом национальное законодательство более чётко определяет **условия и порядок доступа общественности к экологической информации** — ст. 74–74<sup>7</sup> Закона Республики Беларусь “Об охране окружающей среды”.

В частности, Закон устанавливает, что экологическая информация предоставляется её обладателем безвозмездно, в течение десяти рабочих дней со дня поступления заявления о её предоставлении, в форме, объёме и составе, указанных в заявлении, а при отсутствии технической возможности у обладателя экологической информации предоставить её в запрашиваемых форме и объёме — в имеющихся



форме и объёме с указанием соответствующих причин. При этом заявитель не обязан пояснять причины его заинтересованности в получении экологической информации.

Заявление о предоставлении экологической информации должно содержать:

- сведения об обладателе экологической информации (наименование государственного органа или другого юридического лица);
- сведения о заявителе (фамилия, имя, отчество и место жительства гражданина, наименование и место нахождения юридического лица);
- описание запрашиваемой экологической информации, позволяющее определить её объём и состав;
- указание на форму предоставления экологической информации.

При наличии оснований для **отказа в предоставлении экологической информации**, её обладатель, в течение трех рабочих дней уведомляет заявителя в письменной форме об отказе в предоставлении экологической информации с указанием причин отказа и разъяснением порядка и сроков обжалования принятого решения. Отказ в предоставлении экологической информации может быть обжалован в вышестоящий государственный орган или иную государственную организацию (вышестоящему должностному лицу) и (или) в суд.

Обязанность предоставления экологической информации в соответствии с белорусским законодательством распространяется не только на государственные органы и государственные организации, но и на иные юридические лица и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, в результате которой формируется экологическая информация.

Также следует заметить, что в ст.2 Закона Республики Беларусь “Об информации, информатизации и защите информации” особо отмечается, что общие нормы доступа к информации не распространяются на доступ к экологической информации, так как это регулируется отдельными нормами законодательства. Данное положение не является заслугой или новеллой белорусского законодателя, а непосредственно результатом помощи со стороны Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, по чьей неоднократной аргументированной рекомендации<sup>3</sup> данное разграничение появилось, хоть и не в идеальном виде.

Эти два обстоятельства — установленный Законом «Об охране окружающей среды» специальный порядок доступа к экологической информации, включая требования к запросу, сроки предоставления и отказа, форму предоставления, а также разграничение в Законе “Об информации, информатизации и защите информации” позволяют сделать вывод, что правоотношения заявителя и обладателя экологической информации лежат вне сферы действия Закона

3 п. 4а Решения 4-ой Встречи сторон Орхусской конвенции IV/9b о соблюдении Беларусью своих обязательств по Конвенции, ба - Решение 5-ой Встречи сторон Орхусской конвенции V/9с о соблюдении Беларусью своих обязательств по Конвенции

Республики Беларусь “Об обращениях граждан и юридических лиц”, который предусматривает, что “действие настоящего Закона распространяется на обращения граждан и юридических лиц ... за исключением обращений ... в отношении которых законодательными актами установлен иной порядок их подачи и рассмотрения”<sup>4</sup>. Такая трактовка не позволяет привлечь к ответственности обладателя экологической информации по ст. 9.13 КоАП Республики Беларусь — “Нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц”<sup>5</sup>, при нарушении им порядка рассмотрения заявления о предоставлении экологической информации, несоблюдении формы или срока, поэтому для восстановления нарушенного права на доступ к экологической информации общественности приходится прибегать к инструментам гражданского процесса.

---

<sup>4</sup> Ст. 2 Закона Республики Беларусь “Об обращениях граждан и юридических лиц”.

<sup>5</sup> Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях

# Правоприменительная практика доступа к экологической информации

Сами по себе нормы законодательства могут быть бесполезны и неэффективны, если отсутствует практика их применения. Причём, зачастую именно практика становится предпосылкой к изменению или даже отмене неэффективной или мёртвой нормы. Юристы ОО «Экодом», специализирующиеся в сфере экологического права, систематически проводят мониторинг правоприменительной практики по реализации экологических прав общественности. С июля 2016 года постановлением<sup>6</sup> Правительства Беларуси закреплена норма, обязывающая местные органы власти размещать на своих интернет-страницах результаты участия общественности в принятии экологически значимых решений:

«7. В целях обеспечения свободного доступа граждан и юридических лиц к информации об организации и проведении общественных обсуждений их организаторы размещают на своих официальных сайтах в сети Интернет (при наличии таких сайтов) в разделе «Общественные обсуждения», доступ к которому осуществляется с главной страницы сайта, а также в доступном для граждан и юридических лиц месте по месту нахождения организатора общественных обсуждений на бумажных носителях:

- информацию о планируемой разработке проектов программных документов или проектов нормативных правовых актов;
- уведомления;
- проекты экологически значимых решений;
- экологические доклады по СЭО;
- отчёты об ОВОС;
- результаты общественных обсуждений (протоколы проведения собраний, протоколы общественных обсуждений, сводку отзывов, включающую поступившие от граждан и юридических лиц замечания и предложения и результаты их рассмотрения);
- объявления об отказе от дальнейшей разработки проектов программных документов или проектов нормативных правовых актов;
- принятые решения;
- информацию об отмене принятых решений;

<sup>6</sup> Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учёта принятых экологически значимых решений (утверждено Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 14.06.2016 № 458 (в редакции постановления Совета Министров Республики Беларусь 13.01.2017 № 24).

- информацию о проведении общественных экологических экспертиз (если таковые проводятся);
- иные сведения, относящиеся к принимаемому решению»

В период с октября 2017 по сентябрь 2018 года был проведён мониторинг реализации общественностью права на доступ к экологической информации.

При проведении мониторинга были поставлены следующие цели:

- исследовать доступность на интернет-сайтах исполкомов экологической информации о результатах участия общественности в принятии экологически значимых решений (общественные обсуждения отчётов об ОВОС, об удалении, пересадке объектов растительного мира, по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности), - протоколов обсуждений, собраний, сводок отзывов;
- исследовать доступность поименованной выше экологической информации по запросу: выявить случаи, когда на сайте исполкома в разделе «Общественные обсуждения» соответствующая информация отсутствует либо не размещена (например, имеется уведомление о проведении общественного обсуждения, сроки вышли, однако протоколы на сайте размещены не были);
- исследовать доступность экологической информации в виде планов и программ — в частности, Планов мероприятий по выявлению и ликвидации размещения отходов вне санкционированных мест на 2018 год и Планов мероприятий по благоустройству и содержанию (эксплуатации) территории на 2018 год в части озеленения: количество и места посадок деревьев и кустарников — по запросу у районных исполкомов;
- исследовать доступность экологической информации по актуальным и значимым делам в порядке оказания содействия общественности в реализации их права на благоприятную окружающую среду;
- исследовать практику реализации права на доступ к правосудию по делам в защиту нарушенного права на доступ к экологической информации в случае нарушения данного права (отказ в предоставлении информации либо неадекватное её удовлетворение);
- выработать рекомендации органам исполнительной власти по содействию общественности в реализации ею права на доступ к экологической информации;
- выработать рекомендации органам судебной власти в рассмотрении дел в защиту экологических прав общественности.

Для реализации поставленных целей в вышеуказанный период были исследованы официальные страницы районных исполнительных комитетов в сети Интернет

на предмет размещения результатов общественных обсуждений экологически значимых решений — всего 157 сайтов. По результатам был сделан 61 запрос материалов общественных обсуждений: запрашивались только результаты общественных обсуждений, которые отсутствовали на сайтах, хотя должны были там быть (например, при наличии уведомления о проведении общественного обсуждения отсутствовали протоколы).

На 32 запроса была получена запрошенная экологическая информация в запрошенной форме, то есть в виде копий фактических документов: копий протоколов общественных обсуждений, сводок отзывов (если таковые поступали) и протоколов собраний, если такие проводились.

На 23 запроса получено неадекватное удовлетворение просьбы, то есть, экологическая информация была предоставлена, однако не в запрошенной форме: чаще всего, давался ответ, что в такой-то период проводилось указанное общественное обсуждение, замечаний не поступало, собрание не заявлялось, но копии фактических документов заявителю не присылались.

В трёх случаях заявления перенаправлялись в другой орган, который являлся обладателем экологической информации.

В одном случае — Столинский райисполком — последовал отказ в предоставлении экологической информации (материалов общественного обсуждения корректировки оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) по строительству МГЭС «Стахово» на гидроузле «Стахово» Днепроовско-Бугского водного пути Брестской области с реконструкцией судоходной плотины) со ссылкой на то, что запрошенная информация **не является экологической**.

В некоторых случаях имели место нарушения законодательства при ответе на запрос экологической информации — например, Рогачёвский райисполком на запрос материалов общественного обсуждения отчёта об ОВОС по объекту «Реконструкция МТФ в КСУП «Болотня», н. п. Болотня Рогачёвского района (2 очередь)» ответил заявителю, ссылаясь на Закон об информации, что «в данном случае запрашиваемая информация не затрагивает Ваши права и (или) законные интересы и **основания для её предоставления отсутствуют**», однако информацию прислал. Добрушский райисполком, в свою очередь, предложил заявителю приехать ознакомиться с интересующими материалами в самом исполкоме.

В пяти случаях ответ на запрос не был получен заявителем.

Помимо результатов участия общественности в принятии экологически значимых решений, запрашивались также: план мероприятий по выявлению и ликвидации размещения отходов вне санкционированных мест на 2018 год и план мероприятий по благоустройству и содержанию (эксплуатации) территории на 2018 год в части озеленения. Было направлено 129 запросов в 129 райисполкомов и администраций районов городов, ответы получены на 49 запросов, из них предоставлены планы в виде копий фактических документов в 15 случаях, дана информация о планах, их содержании либо об отсутствии таковых в 34 случаях, осталось без ответов 80 запросов.

Также запрашивались материалы, сведения и документы, непосредственно касающиеся реализации права общественности на участие в принятии экологически значимых решений — отчёты об ОВОС, вопросы застройки и разработки схем озеленения территорий в населённых пунктах, вопросы схем рационального размещения особо охраняемых природных территорий, в том числе в населённых пунктах. В этой категории на большинство запросов были получены ответы, однако не всегда они свидетельствовали хоть о каком-то удовлетворении просьбы — например, ООО «Санта Ритейл» (г. Брест) на запрос о материалах по охране окружающей среды в проекте планируемого к строительству в г. Слуцке магазина сначала ответило, что проектная документация в разработке, а на повторный запрос просто отписало, что после прохождения государственной экологической экспертизы предприятие будет осуществлять строительство в соответствии с проектной документацией и законодательством, полностью игнорируя запрос экологической информации.

Всего было направлено 228 запросов, из них от общественного объединения — 166, от физических лиц — 62.

На русском языке подано запросов — 215, на белорусском — 13. На запросы на белорусском языке ответы получены также на белорусском языке, хотя иногда бросается в глаза низкий уровень владения данным государственным языком в органах исполнительной власти. Например, Каменецкий райисполком в заголовке письма о перенаправлении обращения написал «Аб напямку звароту» (следовало использовать слова «аб накіраванні»), а Пинский горисполком, описывая приложение к ответу («дадатак» по-беларусски) использовал слово «прыкладанне».

Стоит отметить, что динамика ответов на запросы оставляет желать лучшего. Установленный законодательством срок ответа в 10 рабочих дней соблюден лишь в 45,5 % случаев, иногда запросы вообще оставались без ответа — либо не давался ответ обладателем информации, либо терялся почтой при пересылке, если направлялся не заказным письмом.

# Судебная защита нарушенного права на доступ к экологической информации

Как положения национального законодательства Республики Беларусь, так и Орхусской конвенции предоставляют общественности право на судебную защиту права на доступ к экологической информации, если таковое было нарушено. Так, согласно статье 9 Орхусской конвенции: «Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со статьёй 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, имело доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учреждённом в соответствии с законом».

Из запросов, на которые не поступил ответ либо поступило неадекватное удовлетворение просьбы (предоставление информации не в запрошенной форме), было отобрано 15 кейсов, по которым в суды были направлены искивые заявления о понуждении к предоставлению экологической информации.

Национальное законодательство в ст. 74<sup>4</sup> Закона «Об охране окружающей среды» предусматривает право обжалования отказа в предоставлении экологической информации — «отказ в предоставлении экологической информации может быть обжалован в вышестоящий государственный орган или иную государственную организацию (вышестоящему должностному лицу) и (или) в суд». Данная норма не в полной мере соответствует потребностям общественности, поскольку отказ в предоставлении информации в чистом виде встречается в Беларуси довольно редко, чаще всего имеет место неадекватное удовлетворение просьбы, ответ не по существу запроса, неполная информация либо несоблюдение запрошенной формы без веских на то оснований. В таком случае обжалование в порядке производства по делам, вытекающим из административно-правовых отношений не представляется возможным, и для защиты нарушенного права целесообразным представляется обращение с иском в порядке статьи 7 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь: суд осуществляет защиту прав и охраняемых законом интересов, в том числе путём присуждения к исполнению обязанности. Исковое производство даёт более широкие возможности сторонам как в представлении доказательств, так и в формулировании заявляемых требований для восстановления нарушенного права.

Из поданных 15 исков в 14 предмет иска звучал как «понуждение к предоставлению экологической информации» и основывался на том, что действующими нормами законодательства предусмотрено право общественности получить экологическую информацию по запросу. Но данное право было

нарушено обладателем экологической информации путём неадекватного удовлетворения просьбы (например, информация предоставлена в виде общего ответа вместо запрошенных копий фактических документов) либо ответ отсутствовал вообще. В одном деле предмет иска был заявлен как «требование о судебном запрете реализации строительного проекта до устранения нарушения законодательства об охране окружающей среды», то есть нормы о предоставлении экологической информации представителю общественности.

Из 15 исков один был подан от имени физического лица в защиту своих интересов, один - совместно общественным объединением и физическими лицами и 13 поданы от имени общественного объединения, причём один иск — от имени общественного объединения в защиту собственных интересов, и 12 — от имени общественного объединения в защиту интересов лиц, являющихся его членами, в порядке реализации норм ст. 15 Закона об охране окружающей среды<sup>7</sup> и ст.20 Закона об общественных объединениях<sup>8</sup>, позволяющих общественным организациям защищать интересы своих членов в том числе в суде.

Поскольку п. 1.25 ч.1 ст. 257 Налогового кодекса Республики Беларусь, предоставляет освобождение от государственной пошлины по делам, поданным в суды организациями и лицами, обратившиеся с заявлениями в суды в защиту прав и законных интересов других лиц в случаях, предусмотренных законодательством, в 12 случаях иски не подлежали оплате государственной пошлиной. Иск, поданный от имени общественного объединения в защиту своих интересов, был подан с ходатайством об освобождении от госпошлины ввиду общественной значимости дела, однако производство по нему не было возбуждено ввиду оставления заявления без движения с рекомендацией обратиться с жалобой (не в порядке искового производства). Иск, поданный физическим лицом в защиту своих интересов, был оплачен госпошлиной в размере трёх базовых величин<sup>9</sup>, и ввиду отказа от иска в процессе рассмотрения по причине добровольного удовлетворения исковых требований местным райисполкомом, определением суда истцу возвращено 50 % уплаченной госпошлины.

Возбуждение производства и принятие дел к рассмотрению без препятствий имело место в пяти случаях. Пятое дело было принято судом после вынесения определения об оставлении искового заявления без движения с требованием представить суду согласие гражданина-члена организации на подачу общественным объединением иска в его интересах. После получения такого согласия судом дело было рассмотрено по существу.

<sup>7</sup> Закон Республики Беларусь “Об охране окружающей среды”, ст. 15: “Общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право: ... предьявлять в суд иски ... о приостановлении (запрете) хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду” - одно из дел.

<sup>8</sup> Закон Республики Беларусь “Об общественных объединениях”, ст. 20: “Общественные объединения со дня их государственной регистрации имеют право:... защищать права и законные интересы, а также представлять законные интересы своих членов в государственных органах и иных организациях”.

<sup>9</sup> Базовая величина — специальная единица, применяемая в Беларуси для исчисления пошлин, штрафов и некоторых других платежей. По состоянию на декабрь 2018 года размер базовой величины составляет 24 рубля 50 копеек, что приблизительно равно 12 долларам США.



В шести случаях препятствием в доступе к правосудию явились различия в трактовке правоотношений — суды, считая, что должно иметь место обжалование отказа в предоставлении экологической информации, трижды оставляли иски без движения, настаивая на исправлении недостатков, то есть, обращения с жалобой, а в трех других аналогичных случаях просто отказывали в возбуждении производства по делу по этим основаниям.

Еще три иска остались без рассмотрения, поскольку суды посчитали, что заявитель не имеет права на обращение в суд, как организация, представляющая интересы своего члена. Отличился суд Горецкого района Могилевской области, не утруждавший себя аргументацией и написавший, что что законодательство и Устав общественного объединения не предусматривают право на подачу иска общественным объединением в защиту интересов лица, являющегося членом общественного объединения, несмотря на наличие прямых ссылок на нормы закона и копию устава в материалах дела.

В одном случае — суд Ленинского района г. Минска — определение об отказе в возбуждении производства было мотивировано тем, что запрошенная информация, в отношении которой возник спор, не является экологической, поэтому дело неподведомственно суду. При этом суд не указал, в каком порядке подлежит разрешению возникший спор либо в какой орган следует обратиться.

Все отказы в доступе к правосудию были обжалованы в вышестоящие суды, которые поддержали суды первой инстанции.

Интересный кейс доступа к экологической информации, обладателем которой является ОАО «Амкодор» — управляющая компания холдинга», разворачивается в настоящее время. Заинтересованной общественностью в лице местных жителей н. п. Колодищи и ОО «Экодом» в порядке реализации нормы подпункта 1.3. статьи 24 Закона Республики Беларусь № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» была запрошена для ознакомления проектная документация по объекту «Строительство завода по выпуску спецмашин с реконструкцией действующего производства в п. у. Колодищи Минского района». Обладатель экоинформации доступ к документации предоставил, но исключительно в своём офисе. При этом общественности было устно дважды запрещено делать фотокопии любых страниц документации. Нужно понимать, что данная проектная документация представляет собой десяток томов по несколько сотен страниц каждый. Прочтение их в офисе обладателя экоинформации не представлялось возможным. Даже их фотокопирование в полном объёме силами пришедших для ознакомления активистов (при наличии разрешения обладателя) вряд ли было осуществимо. Общественность намеревалась скопировать лишь пару десятков страниц с рисунками, схемами и таблицами с сотнями цифр, перерисовать которые от руки было нереально. Однако обладатель экоинформации делать фотографии запретил, хотя данная проектная документация не является информацией ограниченного распространения.

Добившись от ОАО «Амкодор» — управляющая компания холдинга» письменного отказа разрешить фотокопирование, общественность обратилась в суд для защиты своих прав на доступ к экоинформации. В настоящее время заявление оставлено без движения, поскольку суд считает, что следовало обращаться с жалобой на отказ в предоставлении информации, а не с иском о понуждении.

Таким образом, из 15 поданных исков по существу рассмотрено пять, причем во всех случаях имело место добровольное удовлетворение исковых требований, то есть спор, дойдя до суда, переставал быть таковым, поскольку право на получение запрошенной экологической информации очевидно и бессмысленно отказывать в его удовлетворении.

# Заключение

Анализ результатов проведённого мониторинга, полученных ответов и последовавшей судебной практики позволяет в определённой степени оценить ситуацию с реализацией права на доступ к экологической информации в стране.

В частности, следует констатировать, что:

1. Имеет место значительное повышение доступности экологической информации. Данное обстоятельство, однако, не является следствием повышения правосознательности обладателей такой информации, вступивших на путь исполнения положений Орхусской конвенции и норм национального права, а изменением положений законодательства, предписывающего размещать определенную информацию в сети Интернет, а также обеспечивать к ней доступ общественности. Однако, что бы ни служило причиной, получить ряд документов стало значительно проще с 2017 года, и те проблемы, с которыми приходилось сталкиваться ещё в 2015 — 2016 годах, когда на просьбу о предоставлении копий протоколов общественных обсуждений поступал ответ райисполкома, что «законодательство не содержит обязательства предоставлять кому-либо копии протоколов», остались позади.
2. Органы исполнительной власти не в достаточной степени знакомы с нормами о доступе общественности к экологической информации, что выражается в несоблюдении срока её предоставления, рассмотрении запросов в соответствии с законодательством об обращениях граждан и юрлиц, предоставлении информации не в запрошенной форме (например, вместо предоставления копии протокола общественных обсуждений давался ответ, в котором переписывалось содержание протокола), в отказе в предоставлении информации по надуманным основаниям.
3. Судебная практика по делам в защиту права на доступ к экологической информации показывает, что с двукратным перевесом преобладает ограничительный подход судов к толкованию норм законодательства. Семь исков были абсолютно идентичны четырём принятым к рассмотрению — и по предмету спора, и по составу участников, однако суды не сочли возможным возбудить производство и рассмотреть дело. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод, что суды не в полной мере готовы к рассмотрению дел в защиту общественных интересов. Трудности возникают с определением наличия защищаемого права либо интереса в исходе дела, с решением вопроса представления общественной организацией своих членов, а также с квалификацией правоотношений — можно ли их рассматривать в порядке

искового производства, либо это предмет административно-правовых отношений.

Данные выводы позволяют предложить следующие рекомендации по улучшению практики реализации права на доступ к экологической информации:

- благодаря изменениям в законодательстве, в значительной степени улучшился доступ к определенным категориям экологической информации (например, к протоколам общественных обсуждений). В то же время, недостаточным является понимание органами исполнительной власти принципов доступа общественности к экологической информации, того, что может являться таковой и почему право на доступ следует толковать ограничительно лишь в исключительных случаях, прямо определенных законодательством, а не на усмотрение самого обладателя информации;
- по-прежнему нуждается в уточнении понятие «экологическая информация», поскольку обладатели информации зачастую не могут истолковать норму права, не дающую прямые указания, но требующую самостоятельной оценки;
- вопросы реализации права на судебную защиту права на доступ к экологической информации нуждаются в совершенствовании законодательной базы и практики ее применения, особенно в части дел в защиту общественных интересов.

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. Постановление Пленума Верховного суда с конкретизацией оснований неподведомственности подобных дел и рекомендацией указывать в судебном определении иные способы разрешения спора, а также уточнение особенностей процессуального положения НГО, связанных с предметом их деятельности, в значительной степени помогло бы снять проблему доступа к правосудию. Конечно, остались бы вопросы качества и справедливости правосудия, но сам доступ был бы обеспечен. Для улучшения качества доступа к экологической информации в целом необходимо:

- повышать профессиональный уровень правоприменителей (государственных служащих, судей, прокуроров, адвокатов, юристов, НГО);
- повышать общий уровень правосознания в обществе;
- расширять судебную практику и публиковать её обзоры для широкой общественности (в качестве примера можно привести подготовленный в 2014 году Зеленой сетью и ОО «Экодом» обзор судебной практики по делам, связанным с применением Орхусской конвенции)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> «Судебная защита экологических прав граждан в Беларуси: обзор судебной практики» 2014 г. Товарищество "Зеленая сеть", ОО "Экодом"

Экодом выражает благодарность всем активистам и активисткам, жителям, жительницам и инициативным группам, принявшим участие в мониторинге.

А также тем, кто не остается безучастным, кто борется за свои экологические права и интересы.





ЭКОДОМ

ОО “Экодом” — это общественное объединение, основанное в 1996 году для продвижения экологически дружелюбного образа жизни и идей устойчивого развития.

Одним из приоритетных направлений деятельности является защита экологических прав граждан, продвижение принципов Орхусской конвенции в Беларуси.

[ecohome-ngo.by](http://ecohome-ngo.by)  
[ecohome.by@gmail.com](mailto:ecohome.by@gmail.com)



ЭКОДОМ