



Комментарии к [Национальному докладу об осуществлении Орхусской конвенции в Беларуси за период с 2017 по 2020 год](#)

С огромным сожалением отмечаем, что работа направленная на надлежащую имплементацию положений Орхусской конвенции не является последовательной и системной. Этот вывод следует в том числе из того факта, что большинство указанных в Нац.докладе мероприятий, учебных программ, информационных материалов (буклетов, брошюр, видео- лекций, рекомендаций) было разработано только в течение последнего года перед подачей доклада.

Также в отношении указанных мероприятий и разработанных материалов нет объективного пояснения, как они непосредственно направлены на выполнение Решений и Рекомендаций вынесенных Беларусу Встречей Сторон, и какой эффект они несут. К примеру, в Нац.докладе упоминается: "С целью смягчения социальной напряженности, воспитания культуры мирного взаимодействия и мягкого урегулирования споров и разногласий между субъектами экологических правоотношений изучены вопросы возможности применения медиации по экологическим конфликтам и при проведении общественных обсуждений. В мае 2020 г. разработаны «Общие рекомендации по применению экологической медиации для разрешения экологических конфликтов (споров) и их предупреждения при работе государственных органов и иных организаций с представителями общественности». Однако не приводится ни одного примера, где данная практика была использована, и помогла разрешить конфликты по экологическим вопросам.

Не представлены меры практического характера, которые бы действительно вели бы к реальному исполнению Конвенции.

В Нац.докладе отмечен ряд проблем, которые имеют место в текущем законодательстве, однако нет никакой последующей информации о том, какие действия планируется предпринять для решения обозначенных проблем. Доклад не содержит оценки практики применения нормативных правовых актов, которые указывались в докладе 2017 года, а следовательно не представляется возможным увидеть какой прогресс был достигнут Стороной с момента предоставления прошлого национального доклада.

За прошедший отчетный период не было достигнуто значимого прогресса в вопросе имплементации Орхусской конвенции, а также выполнении Решений Встреч Сторон.

Нац.доклад не достаточно объективно отражает состояние реализации положений Конвенции в стране и существующие в связи с этим проблемы

1. **Общая ситуация с возможностью реализацией экологических прав граждан**

Необходимо отметить, что в Нац.докладе содержится ряд общих формулировок, которые апеллируют к тому, что все права предусмотрены и закреплены законодательно, однако не говорится, что на практике их реализация затруднена или не представляется возможной.

В отношении п.2 ст. 3 Конвенции в Нац.докладе указывается, “что граждане вправе осуществлять местное управление и самоуправление в том числе через местные референдумы”. При этом, законодательное регулирование порядка проведения местных референдумов не позволяет реализовать это право общественности при наличии такой необходимости, поскольку вопрос о проведении местного референдума находится целиком в компетенции органов власти.

Общественностью инициировалось проведение местных референдумов по вопросам строительства Китайско-белорусского индустриального парка «Великий камень» в 2012 году, по сохранению Севастопольского парка в 2012 году и дважды - по вопросу строительства аккумуляторного завода около Бреста. Во всех случаях [в проведении референдума было отказано.](#)

Летом 2020 год жителям Бреста, которые выступали против строительства аккумуляторного завода, для разрешения данного конфликта было обещано проведение референдума. Однако референдум не только не был проведен, жителям было отказано в регистрации инициативной группы, местные органы власти не предприняли никаких шагов для организации данного референдума, а пуско-наладочные работы в свою очередь были завершены и в референдуме было отказано в последующем.

В Нац.докладе не отражается реальная ситуация со свободой выражения мнения, свободой мирных собраний, правом участвовать в решении государственных дел, которые сама Беларусь приводит в докладе как права закрепленные в законодательстве. На практике данные права невозможно реализовать, а граждане, стремящиеся их реализовать подвергаются преследованиям и давлению. Данная ситуация подтверждается и выводами Верховного комиссара ООН по правам человека. Так, в заявлении от 04.12.2020 г., отмечается, что [ситуация с правами человека, в частности, в отношении права на мирные собрания, усугубилась.](#)

Реализуя свое право на участие в принятии экологически значимых решений, жителями г.Бреста и Брестского района были поданы заявки на проведение 325 митингов, 18 пикетов и 16 демонстраций по проблематике строительства аккумуляторного завода. Власти санкционировали проведение только одной акции. И это лишь один из примеров подтверждающих, что право на свободу мирных собраний в законодательстве закреплено, как и указывается в Нац.докладе, но реализация его невозможна.

2. Преследование и оказание давления на экологических активистов

Несмотря на то, что в докладе отмечается, что "Реализация п. 8 ст. 3 Конвенции осуществляется на основе норм Конституции. А в органы МВД направлены информационные буклеты, разработана видеолекция и др.", в Беларуси сохраняется практика преследования эоактивистов.

Важно отметить, что Сообщение о практике преследования антиядерных активистов было подано в 2014 г. Решение было утверждено Встречей Сторон в 2017 г. Однако, к огромному сожалению, даже спустя 7 лет, общественность продолжает подвергаться преследованиям и давлению за реализацию своих экологических прав. Так, нами [был проинформирован Комитет по соблюдению Орхусской Конвенции](#) о систематической практике преследования активистов беспокоящихся о безопасности строительства аккумуляторного завода около Бреста.

Однако государством не было предпринято [необходимых и достаточных мер для предотвращения такой практики](#), а именно административных, практических мер.

Комитет по соблюдению в своем [Втором Обзоре о прогрессе выполнения решения Беларусью от 09.03.2020 отмечал в п.61](#): "Соответствующая Сторона не продемонстрировала, что она добилась какого-либо прогресса в выполнении требований принять необходимые законодательные, нормативные, административные, институциональные, практические и другие меры по обеспечению того, чтобы представители общественности, осуществляющие свои права в соответствии с положениями Конвенции, не подвергались наказанию, преследованиям или притеснениям в связи с их деятельностью, что выражает озабоченность по поводу отсутствия прогресса у соответствующей Стороны, особенно в свете дальнейших инцидентов, касающихся активистов-экологов".

Так, за весь период протестов против строительства аккумуляторного завода местные жители, активисты, а также журналисты подвергались оказанию давления в различных формах. Помимо административных арестов, превентивных задержаний и штрафов, также наблюдались [иные формы преследования: случаи диффамации, обыски и осмотры у активистов и их родственников, уголовные дела](#).

А следовательно, описанные действия, предпринятые Минприроды (брошюры, буклеты, видеолекции, информационные письма и др.) не являются эффективными и достаточными мерами для предотвращения практики преследования активистов. Несмотря на то, что в своем Втором обзоре о прогрессе п.82 Комитет просил Беларусь привлекать общественность, в т.ч. заявителя Сообщения, а именно ОО "Экодом", при разработке и реализации учебных и информационных программ, направленных на выполнение требований пункта б (с) решения VI / 8с, этого сделано не было.

[Решением VI/8с Встречи Сторон Орхусской Конвенции](#) в 2017 году задержания, административные аресты Ирины Сухий, Татьяны Новиковой, Михаила Мацкевича, Андрея Ожаровского и депортация А.Ожаровского с запретом на въезд в Беларусь были признаны формами преследования и давления. Ожаровскому в 2020 году (спустя 8 лет после депортации) сократили срок запрета на въезд в Беларусь. При этом причины, послужившие основанием для принятия этого решения, ему сообщены не были.

До настоящего момента не были приняты никакие меры к отмене постановлений о привлечении к административной ответственности Ирины Сухий, Татьяны Новиковой, Михаила Мацкевича, Андрея Ожаровского - несмотря на то, что прошло более трех лет после принятия Решения Совещанием Сторон, ни один государственный орган не сделал ни одного шага для пересмотра данных решений и/или реабилитации привлеченных к ответственности лиц.

3. Доступ к экологической информации:

В Нац. докладе путано и не структурировано изложены принципы доступа к экологической информации, приведены отсылки к нерелевантному законодательству. Так, исходя из норм Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц», ст. 2, «Действие настоящего Закона распространяется на ... за исключением ... иных обращений, в отношении которых законодательными актами установлен иной порядок их подачи и рассмотрения.» Порядок рассмотрения обращений о предоставлении экологической информации установлен Законом «Об охране окружающей среды». Соответственно, отсылки к общему законодательству об обращениях не имеют отношения к реализации права на доступ к экологической информации.

Аналогично и в отношении общего законодательства об информации, о чем прямо говорится в пунктах 4 а)–і) решения IV/9b: «а) в общем законе о доступе к информации делалась ссылка на Закон об охране окружающей среды 1992 года, специально регулирующий доступ к экологической информации, при наличии которой общее требование об указании на заинтересованность применяться не будет».

Также, в Нац. докладе не отражены основные препятствия в реализации права на доступ к экологической информации. В частности, это отсутствие четких критериев определения, что является экологической информацией, и произвольное толкование норм законодательства. Так, в распоряжении «Экодому» имеются письменные ответы Минприроды о том, что экологической информацией не является заключение государственной экологической экспертизы, а также решение исполкома, разрешающее строительство аккумуляторного завода.

Необходимо отметить, что правоприменительная практика идет по пути отказа в предоставлении информации, которая содержится в документах ограниченного доступа. Нормы об отделении экологической информации от иной информации и предоставлении первой запрашивающему лицу применяются крайне редко.

Государственные органы и субъекты хозяйствования по-прежнему слабо ознакомлены со сроками предоставления экологической информации, установленными Законом «Об охране окружающей среды». По этой причине запросы на предоставление экологической информации зачастую рассматриваются до 30 календарных дней в соответствии с законодательством об обращениях граждан и юридических лиц.

4. Участие общественности:

Белорусское законодательство не предусматривает полноценного участия общественности в принятии экологически значимых решений. Все участие сводится к информированию. Причем информирование на самой ранней стадии, как это предусматривает Конвенция, в белорусском законодательстве не предусмотрено.

В Нац. докладе недостаточно раскрыта проблема определения «окончательного решения» по той или иной деятельности. Такое определение по прежнему не содержится в законодательстве, и совершенно неуместной является отсылка к использованию заключения государственной экологической экспертизы для целей Конвенции Эспо (п. 4 ст. 15 Закона «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду»).

Среди основных проблем правоприменительной практики, встречающихся при организации и проведении общественных обсуждений отчета об ОВОС, можно назвать неразмещение отчета об ОВОС на сайте организатора общественного обсуждения с первого календарного дня общественного обсуждения и организация собрания общественности в будние дни в рабочее время. Также законодательство в настоящее время не содержит требований относительно времени проведения собрания.

5. Доступ к правосудию

Вопросы доступа к правосудию по делам, направленным на защиту прав, предусмотренных Конвенцией, продолжают оставаться одним из наиболее проблемных аспектов ее реализации - как в части правового регулирования, так и ввиду сложившейся правоприменительной практики.

Предусмотренное в Законе “Об охране окружающей среды” право обжалования отказа в предоставлении экологической информации не включает в себя право обжаловать ненадлежащее предоставление информации.

Приводящаяся в Нац.докладе норма ст. 86 ГПК Республики Беларусь, предусматривающая право общественных объединений на обращение с заявлениями в защиту интересов своих членов, не предусматривает права на обращение с жалобой.

Предусмотренное ст. 24 Закона «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» право обжалования в судебном порядке отчета об ОВОС, экологического доклада по СЭО и заключения ГЭЭ лишено смысла, так как все три документа являются оценочными и обжалование таковых не имеет смысла в силу их правовой природы. Оценочные документы могут быть оспорены с экспертной точки зрения либо признаны недействительными ввиду нарушения осуществления процедуры, а обжаловать можно решения, к которым ни один из объектов ст. 24 не относится.

Реализация права на доступ к правосудию затруднена также тем, что в открытом доступе находится лишь малая часть законодательства, остальное можно получить лишь за плату (в частности, за доступ к системе “Эталон”, о которой говорится в Нац.докладе).

Наиболее значимым препятствием в доступе к правосудию в отчетном периоде является уклонение судов от рассмотрения дел, имеющих общественный интерес, в том числе в защиту экологических прав. Распространение получила практика, когда суд отказывает в возбуждении дела, ссылаясь на то, что спор не подведомственен суду, при этом не указывая способ его разрешения. Ни одно из таких определений не было опротестовано органами прокуратуры и не было отменено вышестоящими судами по жалобам заявителей.

Вышеописанные проблемы находят свое подтверждение [в Докладе Верховного комиссара ООН по правам человека относительно ситуации с правами человека в Беларуси в контексте президентских выборов 2020 года](#). Там отмечается, что в Беларуси несоблюдение надлежащей правовой процедуры и гарантий справедливого судебного разбирательства подкрепляется недостаточной независимостью судебной системы и другими давними системными недостатками судебной системы, которые были выявлены международными правозащитными механизмами, а именно в Докладе Специального докладчика [по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси Анаис Марин \(A/75/173\)](#) и [Заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу Беларуси \(CCPR/C/BLR/CO/5\)](#).

1. Стр. 8 Нац.доклада

Текущая редакция:

«В то же время имеется ряд трудностей, с которыми сталкиваются общественные организации при регистрации. По их мнению, порядок регистрации общественных организаций должен быть упрощен, в части требования наличия юридического адреса.»

Предлагаемая редакция:

«В то же время имеется ряд трудностей, с которыми сталкиваются общественные организации при регистрации. По их мнению, порядок регистрации общественных организаций должен быть упрощен, регистрация должна осуществляться по уведомительному принципу, а понятие «юридический адрес» отделено от понятия «центральный офис организации», либо заменено понятием «почтовый адрес.»»

2. Стр. 8 Нац.доклада

Текущая редакция:

«Постановлением Совет Министров Республики Беларусь от 10.02.2014 № 109 «О внесении дополнения и изменения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 г. № 687» принята новая редакция Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Постановление вступило в силу с 1 апреля 2014 г.»

Предлагаемая редакция:

«Постановлением Совет Министров Республики Беларусь от 22 апреля 2019 г. № 256 «Об изменении постановления Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 г. № 687» принята новая редакция Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Постановление вступило в силу с 1 июня 2019 г.»

3. Стр. 9 Нац.доклада

Текущая редакция:

«30 сентября 2020 г. внесены изменения в Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.10.2010 №1592 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественной экологической экспертизы», которые позволят обеспечить устранение правовой неопределенности и реализовать в полной мере право граждан и юридических лиц на проведение общественной экологической экспертизы в ходе общественных обсуждений градостроительных проектов и отчетов об ОВОС.»

Предлагаемая редакция:

«30 сентября 2020 г. внесены изменения в Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.10.2010 №1592 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественной экологической экспертизы», которые позволят обеспечить устранение правовой неопределенности и реализовать в полной мере право граждан и юридических лиц на проведение общественной экологической экспертизы в ходе общественных обсуждений градостроительных проектов и отчетов об ОВОС. Общественные объединения, которые стали инициаторами упомянутых изменений, указывают, что устранение правовой неопределенности было достигнуто путём сужения перечня допустимых объектов общественной экологической экспертизы.»

4. Стр. 9 Нац.доклада

Текущая редакция:

«Принято постановление Совета Министров РБ от 20.06.2013 №504 «О некоторых вопросах охраны окружающей среды и природопользования», утверждающее Положение о порядке деятельности общественных экологов. По сравнению с упраздненным институтом общественных инспекторов в указанном положении исключена процедура аттестации, упрощена процедура отчетности общественных экологов, но существенно обобщены их полномочия. Для общественных экологов на регулярной основе проводятся семинары и учебы.»

Предлагаемая редакция:

«Принято постановление Совета Министров РБ от 20.06.2013 №504 «О некоторых вопросах охраны окружающей среды и природопользования», утверждающее Положение о порядке деятельности общественных экологов. По сравнению с упраздненным институтом общественных инспекторов охраны природы в указанном положении исключена процедура аттестации, упрощена процедура отчётности общественных экологов, но существенно урезаны их полномочия. Для общественных экологов на регулярной основе проводятся семинары и учёбы. В то же время, для дальнейшей активизации данного института необходимо существенное расширение полномочий общественных экологов, особенно в сфере пресечения административно-правовых нарушений.»

5. Стр. 17 Нац.доклада

Текущая редакция:

«Не всегда должностные лица органов местного управления и самоуправления воспринимают серьезно предложения общественности, в связи с чем недооцениваются экспертный потенциал представителей общественности.»

Предлагаемая редакция:

«Должностные лица министерств, ведомств, органов местного управления и самоуправления, заказчики объектов хозяйственной и иной деятельности не всегда воспринимают процедуру общественного обсуждения как площадку для диалога с общественностью. Вместо этого зачастую превалирует формализованный подход, в рамках которого замечания и предложения представителей общественности не воспринимаются всерьез.»

6. Стр. 17 Нац.доклада

Подраздел IV дополнить новым абзацем.

Предлагаемая редакция:

«Формирование упомянутого выше “Перечня общественных организаций (объединений) и их организационных структур, фондов, объединений юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей (ассоциаций, союзов), в отношении которых при аренде недвижимого имущества к базовым ставкам применяется понижающий коэффициент 0,1” осуществляется недостаточно прозрачно. Критерии включения (исключения) НПО в перечень размыты.»

7. Стр. 23 Нац.доклада

Текущая редакция:

«Пока преждевременно делать выводы об эффективности реализации данной нормы, поскольку она вступает в силу только с июля 2017 года.»

Предлагаемая редакция:

«Данная норма вступила в силу в июле 2017 года и, к сожалению, за истекший период времени продемонстрировала крайне низкую эффективность.»

8. Стр. 25 Нац.доклада

Текущая редакция:

«Однако норма статьи 6 Закона РБ «О коммерческой тайне», в соответствии с которой коммерческую тайну не могут составлять сведения о состоянии окружающей среды, оказывающем или способном оказать негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и населения в целом, не в полной мере соответствует пункту 4d) статьи 4 Орхусской конвенции, в соответствии с которым не может быть конфиденциальной информация о выбросах, относящаяся к окружающей среде.»

Предлагаемая редакция:

«Однако норма статьи 6 Закона РБ «О коммерческой тайне», в соответствии с которой коммерческую тайну не могут составлять сведения о состоянии окружающей среды, оказывающем или способном оказать негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и населения в целом, не в полной мере соответствует пункту 4d) статьи 4 Орхусской конвенции, в соответствии с которым не может быть конфиденциальной информация о выбросах, относящаяся к окружающей среде. В связи с этим имеют место случаи отказа в предоставлении информации о выбросах, а также вынесения на общественное обсуждение отчётов об ОВОС со скрытыми данными о загрязняющих веществах и объемах их выбросов.»



ecohome-ngo.by
ecohome.by@gmail.com