

БЕЛАРУСЬ

И

**ОРХУССКАЯ
КОНВЕНЦИЯ:**

**ОТ
присоединения
ДО
ВЫХОДА**

Экодом – экологическая НГО с 28-летней историей, основанная в 1996 году.
Наши ценности – устойчивое развитие, демократия, права человека и гендерное равенство.

Экологическая справедливость – фокус нашей деятельности. Для нас важно, чтобы все люди реализовывали свое право на благоприятную окружающую среду, имели инструменты для участия в принятии экологически значимых решений, получали актуальную информацию о состоянии окружающей среды.

31 августа 2021 года Верховный суд Беларуси ликвидировал ОО «Экодом».

Совещание Сторон Орхусской конвенции в октябре 2021 года расценило ликвидацию организации как форму преследования экологических активистов и экоНГО и потребовало от Беларуси восстановить регистрацию Экодома.

Поскольку решение о ликвидации осталось в силе, с 1 февраля 2022 года к Беларуси была применена самая строгая санкция в рамках Орхусской конвенции – поражение в правах и лишение привилегий. Например, представители государства утратили возможность быть избранными в органы конвенции, принимать у себя Совещание Сторон. Не соглашаясь с применением меры воздействия, Беларусь вышла из Орхусской конвенции.

В 2022 году ОО «Экодом» было признано Комитетом государственной безопасности Беларуси экстремистским формированием, а сайт организации и социальные сети – экстремистскими материалами. Но всё это нас не остановило, организация продолжает свою работу.

Наши направления деятельности:

- защита экологических прав граждан_ок,
- мониторинг и анализ положения экоактивист_ок и экоНГО в Беларуси,
- антиядерная кампания и возобновляемая энергетика,
- UWEC work group: Рабочая группа по экологическим последствиям войны в Украине,
- разработка «зелёного» видения будущего Беларуси,
- развитие зелёных сообществ,
- экопросвещение и инфокампании,
- современное искусство для окружающей среды.

ecohome.ngo
ecohome.by@gmail.com

СОДЕРЖАНИЕ:

<u>Вступление</u>	3
<u>1. История появления Орхусской конвенции</u>	3
<u>1.1. Процесс «Окружающая среда для Европы»</u>	3
<u>1.2. Участие общественности в подготовке текста конвенции</u>	4
<u>1.3. Принятие Орхусской конвенции</u>	4
<u>2. Орхусская конвенция и Беларусь</u>	5
<u>2.1. Присоединение к конвенции, адаптация законодательства</u>	5
<u>2.2. Орхусские центры</u>	5
<u>2.3. Практическая имплементация: успехи и пробелы</u>	6
<u>3. Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции</u>	13
<u>3.1. Сообщения о соблюдении положений конвенции Беларусью</u>	13
<u>3.2. Имплементация рекомендаций комитета</u>	17
<u>3.3. Преследование экологических активистов</u>	17
<u>3.4. Процесс ликвидации НПО «Экодом» и его оценка комитетом</u>	18
<u>4. Выход Беларуси из Орхусской конвенции</u>	19
<u>4.1. Процесс и предпосылки выхода</u>	19
<u>4.2. Последствия выхода из Орхусской конвенции для общественности и окружающей среды</u>	19
<u>5. Перспективы повторного присоединения Беларуси к Орхусской конвенции</u>	20
<u>Заключение</u>	23

ВСТУПЛЕНИЕ

Орхусская конвенция – самое амбициозное начинание в мире в области «экологической демократии», предпринятое до этого времени под эгидой Организации Объединенных Наций.

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан

Конвенция «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция)¹ как международно-правовая гарантия прав человека в области охраны окружающей среды является уникальным документом международного права. Конвенция признает за общественностью широкие права на участие в принятии экологически значимых решений, что выходит за рамки традиционного для международных конвенций взаимодействия государств и международных организаций.

Этот договор направлен не на техническую сторону охраны природы, а на активное вовлечение граждан в экологическую политику, что способствует развитию экологической демократии. Присоединение Беларуси к этой конвенции происходило на фоне политического кризиса, и для того, чтобы республика могла заявить о своей приверженности демократическим ценностям и стремлении укрепить международное сотрудничество, была выбрана сфера окружающей среды как вызывающая меньше всего политических разногласий. Это присоединение было призвано помочь Беларуси интегрироваться в международное сообщество и способствовать внутренним политическим и социальным реформам.

1. История появления Орхусской конвенции

1.1. Процесс «Окружающая среда для Европы»

Период конца 1980-х – начала 1990-х годов ознаменовался как глобальными геополитическими изменениями в евразийском регионе, так и развитием демократических процессов во всех сферах функционирования общества. Забота о будущем окружающей среды и необходимость координировать действия по ее охране не стали исключением, и 21–23 июня 1991 года в замке Добржиш в Чехии собрались президенты Чехословакии и Швейцарии, министры, ответственные за состояние окружающей среды, из большинства европейских стран (а также Японии, США, Бразилии и Турции) и представители многих международных организаций, положив таким образом начало министерскому процессу «Окружающая среда для Европы». Это уникальное партнерство государств-участников в регионе Европейской экономической комиссии ООН,² организаций системы ООН, других международных организаций, НПО, бизнеса и других ключевых групп. Одним из приоритетов процесса «Окружающая среда для Европы» является развитие сотрудничества и партнерства между странами ВЕКЦА³ и другими странами ЕЭК ООН.

На сегодняшний день прошло 9 министерских конференций, на которых принимались важные документы – конвенции, протоколы к ним, руководящие принципы и декларации. Республика Беларусь участвовала во всех министерских конференциях (на первой – как Белорусская ССР), кроме девятой, которая состоялась 5–7 октября 2022 года в Никосии (Республика Кипр).

¹ Текст Орхусской конвенции: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

² ЕЭК ООН – одна из пяти региональных комиссий Организации Объединенных Наций. Она была учреждена в 1947 году Экономическим и социальным советом ООН (ЭКОСОС) с целью развития экономической деятельности и укрепления экономических связей внутри региона ЕЭК ООН и между этим регионом и остальным миром. В ее состав входит 56 государств: практически все страны Европы, Центральной Азии, а также Турция, Канада, США и Израиль. Беларусь является участницей ЕЭК ООН с 1947 года.

³ Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия.

Представители властей Беларуси и России не были приглашены на эту конференцию по решению правительства принимающей стороны, которое сочло неприемлемым присутствие официальных представителей государств, ответственных за развязывание и поддержку войны в Украине.

На третьей конференции в Софии (23–25 октября 1995 года) министры одобрили [Панъевропейскую стратегию по биологическому и ландшафтному разнообразию](#), руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Перед созданной для этой цели рабочей группой была поставлена задача представить проект соответствующей конвенции для подписания на следующей конференции министров в июне 1998 года в городе Орхус, Дания.

1.2. Участие общественности в подготовке текста конвенции

Около 40 из 55 государств – членов ЕЭК активно участвовали в переговорах по проекту конвенции. В эту группу не вошли такие страны, как США и Канада. Комиссия Европейского экономического сообщества (ЕЭС) не только согласовывала и координировала позиции государств ЕЭС, но и продвигала возможность включения самой комиссии и других институтов Сообщества в число субъектов конвенции на равных условиях с государствами-членами.

Стоит обратить внимание на беспрецедентное в истории международного экологического права участие неправительственных экологических организаций в переговорах по тексту конвенции. НПО участвовали в подготовке конвенции с момента создания неформальной группы из 8 человек (представители Германии, Норвегии, Польши, России и Коалиции НПО и международных неправительственных организаций)⁴. Группа готовила предварительный проект конвенции как основу для начала переговоров. Представительство Коалиции, допущенное к переговорам, состояло из 4 человек (двое из Западной Европы, по одному из Центральной и Восточной Европы) и имело практически все процессуальные права на переговорах, за исключением права голосовать. Коалиция вела очень активную деятельность как на пленарных заседаниях, так и в многочисленных рабочих группах, выдвинув множество предложений. Многие из этих предложений были приняты, и общепризнанным является положительное влияние представителей НПО на окончательный текст конвенции.

Панъевропейская коалиция НПО сформировалась в процессе подготовки ко второй конференции министров «Окружающая среда для Европы» (апрель 1993 года, Люцерн, Швейцария) для объединения и координации участия в конференции неправительственных организаций. Со временем она трансформировалась в Европейский ЭкоФорум – *ad hoc* коалицию экологических гражданских организаций и других НПО, действующих в регионе ЕЭК ООН (более 200), которая до сих пор принимает активное участие в министерском процессе «Окружающая среда для Европы», а также участвует в ряде международных процессов, во встречах органов конвенций, в том числе Орхусской и Конвенции Эспо.

1.3. Принятие Орхусской конвенции

Конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» была подписана 25 июня 1998 года в Орхусе, Дания, в ходе 4-й министерской конференции «Окружающая среда для Европы» и сейчас известна как Орхусская конвенция. Целью конвенции является уточнение и придание обязательной силы положениям договорных политических деклараций, содержащихся в Руководящих принципах доступа к экологической информации и участия общественности в принятии экологических решений, принятых в 1995 году министрами на 3-й конференции в Софии.

Конвенцию, принятую в рамках Европейской экономической комиссии ООН, подписали в Орхусе 35 стран, в том числе ЕС,⁵ а четыре государства из принимавших участие в конференции (Венгрия, Беларусь, Мальта и Германия), которые не сделали это в Орхусе, подписали конвенцию до 21 декабря 1998 года, когда истек срок на подписание.

⁴ Международный союз охраны природы – <https://www.iucn.org> и Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (функционировал с 1990 по 2019 год в городе Сентендре, Венгрия).

⁵ Функционировавший тогда в формате Европейского экономического сообщества.

Получил широкое неодобрение тот факт, что конвенцию не подписали Германия, Россия и Турция, поскольку они имели достаточно активную позицию в ходе переговоров, что обусловило необходимость поиска компромиссных решений. Неправительственные экологические организации особенно критично к этому отнеслись, обвиняя эти страны в значительном размывании положений конвенции, в том числе в формулировании некоторых положений в форме рекомендаций, а не обязательных правовых норм. В случае с Германией эта критика возымела эффект – новое федеральное правительство, созданное после принятия Орхусской конференции, решило ее подписать.⁶ Смена правительства влияла на этот процесс и в других странах. Новое правительство Словакии приняло формальное решение подписать конвенцию, но из-за бюрократических недостатков не смогло это сделать до установленного срока.⁷ В России же политический кризис и несколько смен правительства сделали невозможным проведение процедуры, предшествующей формальному решению о подписании, хотя наличие политического решения в этом направлении было официально подтверждено.

2. Орхусская конвенция и Беларусь

2.1. Присоединение к конвенции, адаптация законодательства

Принимавшая участие в IV министерской конференции «Окружающая среда для Европы» 23–25 июня 1998 года в Орхусе делегация Беларуси не подписала конвенцию в день принятия, но страна уложились в предоставленный для подписания срок, подписав ее 16 декабря 1998 года. Президентским указом от 14 декабря 1999 года Беларусь утвердила конвенцию, таким образом выразив обязательность для себя этого международного соглашения. Вступила конвенция в силу для Беларуси, как и для остальных подписантов, 30 октября 2001 года.

С момента вступления в силу конвенции ее нормы стали нормами белорусского законодательства и подлежали непосредственному применению. Тем не менее ряд конвенционных положений требовал имплементации в национальное законодательство, поэтому были внесены изменения в некоторые нормы.

В первую очередь это коснулось Закона «Об охране окружающей среды»⁸, в котором появилась статья 74, предусматривающая право общественности на доступ к экологической информации, был введен ряд понятий и определений. Однако, например, для раскрытия понятия «экологическая информация» включенных в закон определений оказалось недостаточно и потребовалось принятие Перечня сведений, относящихся к экологической информации, утвержденного постановлением Минприроды.⁹

В части обеспечения права общественности на участие в принятии экологически значимых решений Закон предусмотрел общественное обсуждение отчета об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), возможность проведения общественной экологической экспертизы, была утверждена первая Инструкция о порядке проведения ОВОС¹⁰ и к ней – Перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке.

В законодательство об архитектурной и градостроительной деятельности также было введено понятие участия общественности при принятии решений и предусмотрена такая возможность.¹¹

2.2. Орхусские центры

Хотя появление Орхусской конвенции большинством ее сторон было встречено с энтузиазмом, сложности с имплементацией возникали везде, особенно в странах с достаточно свежей историей демократии. Для содействия государствам в исполнении положений конвенции, а общественности – в реализации предоставленных ей прав был инициирован совместный [проект ЕЭК ООН и ОБСЕ](#) по созданию сети Орхусских центров.

⁶ Германия подписала Орхусскую конвенцию 21 декабря 1998 года, но ратифицировала только 15 января 2007 года.

⁷ Словакия приняла Орхусскую конвенцию 5 декабря 2005 года.

⁸ Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года № 1982-XII «Об охране окружающей среды».

⁹ Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 29 мая 2003 года № 22.

¹⁰ Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 17 июня 2005 года № 30 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь и перечня видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке».

¹¹ Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 года № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь».

В их задачи входит:

- содействие в обеспечении права общественности на своевременное получение достоверной и полной информации о состоянии окружающей среды, о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду;
- установление взаимодействия между общественностью и государственными органами;
- оказание практической помощи государственным органам в выполнении их обязательств по конвенции;
- экологическое просвещение и повышение уровня информированности общественности о проблемах окружающей среды;
- содействие участию общественности в процессе принятия решений и обеспечению доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- повышение осведомленности об Орхусской конвенции, а также расширение участия общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды.

Всего при содействии ОБСЕ было создано более 60 Орхусских центров в 15 странах. Необходимо отметить, что центры не являются ни учреждениями структуры ОБСЕ, ни государственными организациями, они могут иметь различные организационно-правовые формы, функционировать и как структурное подразделение министерства или неформальное учреждение общественной организации, и как самостоятельное юридическое лицо.

Орхусский центр Республики Беларусь был создан 30 декабря 2005 года в рамках совместного проекта Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Офиса ОБСЕ в Минске. В рамках реализации совместного проекта ЕС/ПРООН «Содействие развитию международного сотрудничества в области охраны окружающей среды в Республике Беларусь», в январе 2012 года открылся первый региональный Орхусский центр в Гродно. Третий Орхусский центр был создан в 2019 году при Союзе юристов на основе Соглашения о сотрудничестве между Минприроды и общественным объединением «Белорусский республиканский союз юристов», заключенного 4 августа 2017 года. Деятельность центра также была направлена на установление взаимодействия между общественностью и государственными органами в реализации Орхусской конвенции.

В рамках своей деятельности Орхусские центры консультировали представителей общественности и государственные органы по вопросам применения положений Орхусской конвенции, проводили различные образовательные мероприятия, участвовали в разработке законодательства, в подготовке национальных отчетов о выполнении Орхусской конвенции Беларусью и проводили другую работу. Были также подготовлены различные информационные и методические пособия, в том числе «Вместе: практические рекомендации по участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды».¹²

В настоящее время сайты всех трех Орхусских центров недоступны, никакой информации о прекращении работы центров не публиковалось.

2.3. Практическая имплементация: успехи и пробелы

Период, в который Беларусь была стороной Орхусской конвенции, ознаменовался прогрессом в части вовлечения общественности в процессы решения вопросов, связанных с окружающей средой, созданием возможностей участия в принятии экологически значимых решений. В законодательство был введен ряд новых понятий, которые неоднократно корректировались с учетом правоприменительной практики, урегулирован доступ к экологической информации. Сформировалась судебная практика, отражающая наиболее проблемные вопросы реализации конвенции.

¹² О.Л.Захарова, 2017 г., Орхусский центр Республики Беларусь.

Доступ к экологической информации

Ключевым направлением совершенствования законодательства в целях имплементации Орхусской конвенции в Беларуси изначально было признано правовое обеспечение *доступа общественности к экологической информации*. Следует отметить, что на момент вступления в силу конвенции во множестве актов белорусского законодательства¹³ присутствовали нормы, декларирующие право граждан и общественных объединений на получение информации, которая могла быть отнесена к экологической.

С целью совершенствования законодательства в Беларуси в 2000–2001 годах был реализован ряд международных проектов, курируемых Минприроды, при финансовой поддержке европейских партнеров. В частности, в этот период был подготовлен и представлен проект закона об экологической информации, который, однако, впоследствии не был принят.

Отдельные дополнения были внесены в Закон «Об охране окружающей среды». В частности, появилось понятие экологической информации, закреплено право общественности на «получение в установленном порядке полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, мерах по ее охране и иной экологической информации», а также зафиксирована компетенция Минприроды определять Перечень сведений, относящихся к экологической информации.¹⁴ Однако эти нормы не в полной мере соответствовали положениям конвенции, так как требовали от граждан доказательства заинтересованности для получения экологической информации, в то время как принципы международного документа предусматривали ее предоставление без такого доказательства.

Дальнейшее развитие институт доступа к экологической информации получил в 2007 году, когда произошло очередное изменение Закона «Об охране окружающей среды»: было дано определение экологической информации, определен ее состав, источники и виды, формы представления и распространения, указаны требования к содержанию заявления о предоставлении экологической информации, установлены порядок и условия ограничения доступа к экологической информации, порядок предоставления экологической информации государственным органам и иным государственным организациям, гражданам и юридическим лицам, порядок предоставления специализированной экологической информации, порядок распространения экологической информации общего назначения и др.

В развитие этого закона также было утверждено Положение о порядке формирования и ведения государственного фонда данных о состоянии окружающей среды и воздействиях на нее, состав экологической информации общего назначения, подлежащей обязательному распространению, обладателей такой информации, обязанных ее распространять, и периодичность ее распространения,¹⁵ что также является значительным шагом в реализации положений конвенции. В настоящее время фонд данных функционирует как Государственный реестр экологической информации о состоянии окружающей среды и воздействиях на нее. Реестры (по годам) размещены на [сайте](#) Минприроды.

Было издано справочное пособие «Перечень государственных органов и организаций Республики Беларусь, осуществляющих сбор, хранение и распространение экологической информации».¹⁶

В 2016 году внесены изменения в статью 2 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации», уточняющую, что могут быть установлены особенности правового регулирования информационных отношений, связанных с экологической информацией, то есть при возникновении коллизии норм закона об информации и закона об охране окружающей среды по вопросам экологической информации применению подлежат нормы закона об охране окружающей среды.

¹³ Кодексы: о земле, водный, лесной. Законы: об информатизации, о гидрометеорологической деятельности, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о государственной экологической экспертизе, о здравоохранении, об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях, о радиационной безопасности, о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, о правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, о питьевом водоснабжении, о местном управлении и самоуправлении, о промышленной безопасности опасных производственных объектов, о безопасности генно-инженерной деятельности.

¹⁴ Данный перечень позднее был утвержден соответствующим постановлением Минприроды от 29 мая 2003 года № 22.

¹⁵ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 мая 2008 года № 734, название в действующей редакции – «О государственном реестре экологической информации о состоянии окружающей среды и воздействиях на нее».

¹⁶ Государственные органы и организации Республики Беларусь, осуществляющие сбор, хранение и распространение экологической информации. – Минск, 2004 г., 88 с., Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь при содействии Датского фонда охраны окружающей среды.

Несмотря на прогрессивность принятых в 2000–2016 годах в Беларуси законодательных изменений, направленных на обеспечение доступа общественности к экологической информации, следует однако констатировать, что практика правоприменения показала необходимость дальнейшего совершенствования этих норм. В частности, стала очевидной необходимость применения мер ответственности за нарушение права на доступ к экологической информации. Например, широкое распространение имеет практика отнесения запрошенных сведений к информации ограниченного распространения, к коммерческой тайне и нарушение нормы об отделении закрытой информации от экологической, непонимание обладателями экоинформации порядка ее предоставления, вследствие чего такие запросы часто рассматриваются в соответствии с законодательством об обращениях граждан, и другое.¹⁷

С 2020 года функционирует [Экологический портал Республики Беларусь](#).

В рамках подготовки к присоединению Республики Беларусь к Протоколу о регистрах выбросов и переноса загрязнителей РУП «Бел НИЦ «Экология» был разработан перечень объектов, которые являются значительными источниками загрязнений, информация о которых должна быть внесена в базу данных, а также перечень показателей, включенных в Национальный регистр выбросов и переноса загрязнителей, и их пороговые значения согласно Протоколу о РВПЗ. Однако Беларусь так и не присоединилась к [Протоколу о РВПЗ](#), а результаты пилотного проекта, реализованного при международной поддержке в Гродненской области, также теперь недоступны.

Участие общественности в принятии экологически значимых решений

За период участия Беларуси в Орхусской конвенции правовое регулирование и практика эволюционировали от общественных слушаний по отдельным видам деятельности до возможности обсуждения государственных планов, программ и проектов нормативно-правовых актов.

После присоединения Беларуси к конвенции было разработано и распространено среди заинтересованных лиц Руководство по выполнению Орхусской конвенции [для государственных служащих](#) и [для представителей общественности](#).

Развитие права на участие происходило по трем основным направлениям:

- вовлеченность общественности в деятельность Минприроды, взаимодействие госорганов с общественностью;
- участие в принятии экологически значимых решений: обсуждение отчетов об ОВОС, в последующем – докладов по стратегической экологической оценке (СЭО), проведение общественной экологической экспертизы;
- участие в обсуждении проектов планов, программ, нормативно-правовых актов.

На момент присоединения Беларуси к конвенции во многих нормативных правовых актах декларировалось право на участие общественности в разработке государственных планов и программ, касающихся окружающей среды. Однако проблема заключалась в том, что эта правовая декларация не была развита, подкреплена и формализована в актах, которые регламентировали собственно процесс планирования. В законодательстве право на участие общественности во многих случаях было зафиксировано на уровне законодательного акта, но его содержание, равно как и обязанности и ответственность государственных органов, не раскрывались далее в иных актах, что фактически сводило на нет обязательность общих норм законов, кодексов, превращая их в декларации.

В отсутствие правовой регламентации обязательного предоставления информации общественности о подготовке нормативных правовых актов (НПА), имеющих непосредственную исполнительную силу, и других юридически обязательных правил, касающихся окружающей среды, практика применения положений об участии общественности, о которых говорится в статье 8 Орхусской конвенции, носила эпизодический характер и во многом зависела от воли государственного органа, ответственного за разработку проекта.

¹⁷ Подробнее см. обзор [«Вопросы имплементации положений Орхусской конвенции в период 2017–2021 гг.»](#), а также [Доступ к экологической информации: вопросы реализации и защиты права](#).

Практика обсуждения с общественностью проектов нормативных правовых актов была начата Минприроды вскоре после присоединения Беларуси к конвенции – эта информация рассылалась членам Общественного координационного экологического совета при Минприроды, позже была введена практика размещения проектов на сайте министерства. Также другие ведомства практиковали привлечение общественности к обсуждению проектов НПА. Например, Министерство лесного хозяйства постоянно консультировалось с профильными экологическими НПО – «Аховай птушак Бацькаўшчыны» и другими, и учитывало их замечания; Национальный центр биобезопасности в процессе подготовки проекта закона «О безопасности генно-инженерной деятельности» инициировал подготовку ряда актов законодательства, информация о которых была размещена на сайте центра, в процессе разработки актов активное участие приняло общественное объединение «Экоправо».

Взаимодействие общественности с Минприроды не ограничивалось лишь обсуждением проектов экологического законодательства.

С 2001 года при Минприроды действует [Общественный координационный экологический совет](#), основной целью которого является взаимодействие Минприроды и общественных объединений экологической направленности. В 2003–2004 годах аналогичные советы были созданы при областных и Минском городском комитетах природных ресурсов и охраны окружающей среды.

В 2013 году было утверждено 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 ограничены их полномочия. На август 2023 года в Беларуси было зарегистрировано более 500 общественных экологов.

Представители общественных организаций в составе официальной делегации Республики Беларусь приняли участие в двадцать первой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, которая проходила с 30 ноября по 11 декабря 2015 года в Париже. Основным результатом этой конференции стало одобрение нового климатического Парижского соглашения, которое заменило после 2020 года Киотский протокол и стало международно-правовой основой для осуществления деятельности государств – сторон РКИК ООН, направленной на сокращение выбросов парниковых газов.

В июле 2013 года в Департаменте по ядерной и радиационной безопасности МЧС РБ создан отдел коммуникаций и общественной информации. На базе Белорусской АЭС создан Информационный центр, основной задачей которого является информирование населения об атомной энергетике и ее объектах, о природе атомной энергии, принципах работы АЭС.

Процедуры участия общественности в принятии экологически значимых решений многократно изменялись. На смену инструкции о порядке проведения ОВОС пришли постановления правительства, устанавливающие отдельный порядок для каждого из общественных обсуждений. Корректировались законы с учетом практики и рекомендаций Совещания Сторон. Так, в 2015 году Закон «Об охране окружающей среды» был дополнен статьей 15-2 «Общественные обсуждения проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду», закрепляющей право участия общественности в принятии экологически значимых решений. В статье 1 закона дается определение понятию «экологически значимые решения».

Во исполнение статьи 15-2 Закона принято постановление Совета Министров Республики Беларусь № 458 от 14 июня 2016 года «Об утверждении положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений». В постановлении закреплены нормы по участию общественности в принятии экологически значимых решений, в общественном обсуждении отчетов об ОВОС.

Изменения были направлены в том числе на дополнение и конкретизацию видов деятельности, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду в соответствии с Приложением I к Орхусской конвенции.

Принята новая редакция Закона Республики Беларусь от 18 июля 2016 года № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду». В статье 7 Закона содержится перечень объектов, для которых проводится оценка воздействия на окружающую среду. Указанный перечень объектов приведен в соответствии с Приложением I к Орхусской конвенции. Виды деятельности, упомянутые в Приложении I к Орхусской конвенции и не перечисленные в статье 7 Закона «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду», будут являться объектами ОВОС в соответствии с подпунктами 1.1 или 1.2 пункта 1 статьи 7 (размеры санитарно-защитных зон определены в постановлении Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 15 мая 2014 года № 35 «Об утверждении Санитарных норм и правил «Требования к организации санитарно-защитных зон предприятий, сооружений и иных объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду» и признании утратившим силу постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 10 февраля 2011 года № 11»).

Было принято положение, что в соответствии с п. 4 ст. 15 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2016 года № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» «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 деятельности на окружающую среду и использования природных ресурсов для осуществления такой деятельности», однако вопрос определения «окончательного решения» требует дальнейшей проработки.

Порядок организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду закреплен в Положении о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 года № 458. В главе 2 указанного положения и закреплена процедура проведения общественных обсуждений проектов планов, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов.

С 2019 года действуют изменения в Закон «Об особо охраняемых природных территориях», в который введена новая статья 15, определяющая участие физических и юридических лиц в общественных обсуждениях проектов экологически значимых решений, касающихся особо охраняемых природных территорий, и получение ими экологической информации, касающейся ООПТ.

В настоящее время природоохранное законодательство предусматривает средства правового обеспечения участия граждан и юридических лиц в процессе принятия экологически значимых решений, в том числе:

- общественное обсуждение проектов концепций, программ, планов, схем, региональных комплексов мероприятий, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов, а также изменений и дополнений к ним, не носящих технического характера;
- общественное обсуждение нормативных правовых актов Республики Беларусь (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);
- общественное обсуждение решений о выдаче разрешения на удаление объектов растительного мира в населенных пунктах, разрешений на пересадку объектов растительного мира в населенных пунктах в случаях, предусмотренных законодательством о растительном мире;
- общественное обсуждение докладов по стратегической экологической оценке;
- общественное обсуждение отчетов об оценке воздействия на окружающую среду.

Закреплено право граждан, общественных объединений и органов территориального общественного самоуправления участвовать в рассмотрении затрагивающих их интересы вопросов, связанных с предстоящим изъятием, изъятием и предоставлением земельных участков (статья 24 Кодекса о земле).

Принятый в 2019 году Закон «Об охране и использовании торфяников» предусматривает участие общественности в управлении торфяниками, предоставление и распространение экологической информации в области охраны и использования торфяников.

В соответствии с пунктом 7 Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 года № 458, на государственные органы, которые выступают организаторами общественных обсуждений, возложена обязанность на своих официальных сайтах в интернете создать специальный раздел «Общественные обсуждения», доступ к которому осуществляется с главной страницы сайта, и размещать там следующую информацию:

- объявления об инициировании разработки проектов экологически значимых решений; уведомления;
- проекты экологически значимых решений; отчеты об ОВОС;
- 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; информацию о проведении инициированных общественных экологических экспертиз (если таковые проводятся);
- иные сведения.

На [сайте Минприроды](#) создан раздел «Общественные обсуждения», который включает в себя подразделы:

- Проекты экологически значимых решений
- Планируется к разработке
- Обсуждаем проекты правовых актов
- Перечень принятых решений

Для установления порядка реализации права общественности на проведение общественной экологической экспертизы была разработана временная Инструкция о порядке организации и проведения общественной экологической экспертизы, утвержденная 15 марта 2010 года министром природных ресурсов и охраны окружающей среды, а спустя полгода принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2010 года № 1592 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественной экологической экспертизы». В 2021 году в него внесены изменения, которые позволяют обеспечить устранение правовой неопределенности при проведении общественной экологической экспертизы в ходе общественных обсуждений градостроительных проектов, изменений и (или) дополнений, вносимых в них, а также предпроектной (предынвестиционной), проектной документации на возведение, реконструкцию объектов, для которых проводится оценка воздействия на окружающую среду.

При этом несмотря на развитие и совершенствование законодательства, в том числе благодаря рекомендациям Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, а также активному участию общественных экологических организаций и граждан, на практике оставался ряд проблем и трудностей с надлежащей реализацией права на участие в принятии экологических решений.¹⁸

¹⁸ Подробнее о правоприменительной практике по вопросам участия общественности в принятии экологически значимых решений – в обзоре [«Вопросы имплементации положений Орхусской конвенции в период 2017–2021 гг.»](#), а также [Отчете по результатам исследования: Практика участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений](#) (2020 год).

Например, в вопросах информирования о проведении общественных обсуждений исполкомы крайне редко выходили за рамки обязательных требований, размещая уведомления у себя на сайте и публикуя в районной газете,¹⁹ в то время как принципы конвенции говорят об адекватном, своевременном и эффективном информировании, и иногда это достигается объявлением на магазине, а не безликим объявлением в районной газете с немногочисленным тиражом.

Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Реализация права на доступ к правосудию по вопросам, регулируемым конвенцией, – фактически защита права на доступ к экологической информации и на участие в принятии экологически значимых решений за период участия Беларуси в конвенции получила закрепленное в законодательстве развитие, без которого вряд ли была бы осуществима, принимая во внимание специфику белорусского правосудия.

В первую очередь, это изменения 2007 года в Закон об охране окружающей среды, закрепившие право на судебное обжалование отказа в предоставлении экологической информации, а также предоставляющие право общественности предъявлять в суд иски о приостановлении (запрете) хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, в том числе в случае, если в результате такой деятельности нарушаются требования в области охраны окружающей среды, причиняется экологический вред или создается опасность причинения экологического вреда в будущем. Фактически это введение такого прогрессивного института, как иск в защиту общественных интересов (иск в защиту прав неопределенного круга лиц). Сформировалась определенная судебная практика, отражающая как основную проблематику, вызывающую обеспокоенность общественности, так и ключевые препятствия в доступе к правосудию.

Основной проблемой белорусского правосудия является отсутствие независимости суда. При рассмотрении дела суд должен руководствоваться исключительно законом, а не мнением отдельных должностных лиц, опасениями за карьеру и иными личными интересами и качествами судьи. Когда суд не боится самостоятельно принимать решение, такие проблемы, как недостаточная компетенция судей в экологических делах либо существующая правовая неопределенность или коллизии в законодательстве, решаются элементарно через обращение в суд высшей инстанции, задачей которого является в том числе исправление ошибок суда первой инстанции и обобщение практики.

Серии стратегических судебных дел дали позитивный результат – в частности, было изменено законодательство и правоприменительная практика, и в настоящее время общественность имеет свободный доступ к материалам и результатам общественных обсуждений, они размещаются на сайтах исполкомов, а изначально в ряде случаев доступ к ним не удавалось получить даже через суд. Разрешение некоторых вопросов нашло свое отражение уже после формального выхода Беларуси из конвенции – например, сейчас в законодательстве прямо указано на возможность обжаловать не только отказ в предоставлении экологической информации, но также ненадлежащее ее предоставление по форме или составу, что неоднократно было предметом замечаний со стороны общественности и рассмотрения на [Целевой группе по доступу к правосудию](#). В то же время неразрешенной осталась ключевая проблема доступа – произвольный отказ судов в принятии дела к производству со ссылкой на неподведомственность дела суду без указания органа, в чьей компетенции находится спор. Также практика по делам о ликвидации НПО в 2020–2022 годах говорит не в пользу суда как независимого и компетентного органа, позволяя констатировать препятствия в доступе к правосудию.

В 2020 году Экодом подготовил обзор [«Судебная защита экологических прав граждан в Беларуси»](#), в котором отображены основные тенденции и проблемы на основе анализа более 60 дел. Подробнее о специфике белорусского правосудия в контексте права на благоприятную окружающую среду – в дорожной карте.²⁰

С 1 января 2021 года в Беларуси Национальным центром правовой информации совместно с Верховным судом создан [общедоступный электронный банк судебных решений](#), в котором размещаются направленные судами общей юрисдикции вступившие в законную силу судебные постановления, которыми заканчивается рассмотрение дела по существу в первой инстанции, а также постановления вышестоящих

¹⁹ В Обзоре за период 2017–2021 гг. Экодом отметил некоторые частные улучшения, которые могут способствовать устранению возникающих конфликтов, – стр. 9.

²⁰ <https://ecohome.ngo/road-map-justice-rus/>

инстанций по результатам рассмотрения жалоб и протестов на эти постановления. Создание банка судебных решений способствует открытости информации о деятельности судов и формированию единообразной судебной практики, в том числе по делам, касающимся защиты права на благоприятную окружающую среду.

3. Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции

3.1. Сообщения о соблюдении положений конвенции Беларусью

На первом Совещании Сторон в Лукке (Италия) в октябре 2002 года был создан Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции. Это несудебный орган, основная задача которого – установление того, имеет ли место соблюдение или несоблюдение конвенции в конкретном случае, и выработка рекомендаций о мерах, которые может применить Совещание Сторон.

Объектами рассмотрения комитетом являются:

- представления сторон, когда о несоблюдении конвенции одной из сторон заявляет другая сторона;
- обращения Секретариата, когда несоблюдение конвенции усматривается из поданного национального доклада;
- сообщения общественности, которые может подать любое НПО или просто любой человек;
- запросы Совещания Сторон;
- запрос стороны о толковании и консультации.

В отношении Беларуси в комитет было подано четыре сообщения общественности о нарушении страной положений конвенции, одно представление о несоблюдении конвенции Беларусью внесла Литва. Один раз Беларусь сама обращалась в комитет с просьбой о разъяснении и толковании конвенции.

При рассмотрении поступившего обращения комитет проверяет соблюдение критериев приемлемости – касается ли оно стороны конвенции и отношений, которые ею регулируются. Далее проводится анализ ситуации и национального законодательства. Комитет может запросить дополнительную информацию и пояснения у стороны и заявителя как посредством переписки, так и в устной форме во время сессии.

Сообщения общественности касались:

- строительства Неманской ГЭС,
- Белорусской АЭС (одно сообщение общественности и представление Литвы),
- преследования антиядерных активистов в Беларуси,
- строительства аккумуляторного завода около Бреста.

По итогам рассмотрения комитет готовит проект выводов, которые направляет стороне и заявителю с просьбой предоставить замечания. С их учетом комитет готовит и утверждает окончательный вариант выводов, включающий рекомендации по исправлению ситуации, и направляет на рассмотрение на ближайшем Совещании Сторон, которое принимает окончательное решение.

Строительство Неманской ГЭС²¹

14 марта 2009 года представители общественности направили в Комитет по соблюдению сообщение, в котором утверждалось, что Беларусь не выполнила свои обязательства по конвенции.

В [сообщении](#) утверждалось, что, не предоставив общественности информацию о проекте строительства гидроэлектростанции на реке Неман в Беларуси, Беларусь не выполнила свои обязательства по статьям 4 пункт 1 и 6 пункт 6 конвенции, а именно:

²¹ [Сообщение АССС/С/2009/37](#)

Пункт 1 статьи 4 Орхусской конвенции предписывает государствам-участникам обеспечить доступ общественности к экологической информации. Государственные органы должны предоставлять такую информацию общественности без необходимости формулировать свою заинтересованность и в запрошенной форме, за исключением случаев, когда органы не имеют оснований предоставить информацию в другой форме или информация уже была предоставлена. В данном случае комитетом было установлено, что государственные органы, включая заказчика, не удовлетворили просьбы представителей общественности и в некоторых случаях предлагали им указывать конкретную цель использования информации.

Пункт 6 статьи 6 требует от государств обеспечить общественности бесплатный доступ к информации, относящейся к процессу принятия решений. Эта информация включает в себя описание предполагаемой деятельности и ее воздействия на окружающую среду, меры по предотвращению и уменьшению воздействия, а также основные альтернативы, рассмотренные при принятии решений. По данным комитета, белорусским законодательством было предусмотрено, что только заказчик обязан предоставлять информацию об ОВОС общественности, что не соответствует принципам конвенции. Кроме того, хотя законодательством предусмотрено публичное разглашение, заявление об ОВОС, доклад об ОВОС и протоколы слушаний не обязательно делаются доступными общественности.

В сообщении далее утверждалось, что, не уведомив и не проконсультировавшись должным образом с общественностью в процессе принятия решений, Беларусь не выполнила требования конвенции согласно положениям пунктов 2, 3, 7–9 статьи 6 в отношении надлежащего, своевременного и эффективного информирования общественности, разумных сроков для обеспечения участия общественности, достаточных возможностей для представления каких-либо замечаний по проекту, информирования о заключениях экологической экспертизы.

В 2010 году по итогу рассмотрения сообщения общественности, анализа национального законодательства, а также представленной Беларусью информации, комитетом был подготовлен [доклад](#), который содержал выводы и рекомендации по Сообщению АССС/С/2009/37 в отношении несоблюдения Беларусью положений конвенции.

Комитет установил, что Беларусью были нарушены положения конвенции, содержащиеся в пункте 1 статьи 4 и пунктах 2, 3, 6–9 статьи 6.

В 2011 году [Решением IV/9b Совещания Сторон](#) были утверждены выводы комитета и рекомендовано принять законодательные и иные меры практического характера для того, чтобы:

- общественность не обязана была доказывать свою заинтересованность в доступе к экоинформации;
- информирование было надлежащее, своевременное и эффективное;
- были разумные минимальные сроки представления замечаний в ходе участия общественности;
- замечания можно было представлять непосредственно компетентному органу;
- была предусмотрена ответственность за учет результатов участия общественности, за оперативное информирование, хранение решений;
- исключения для участия общественности не толковались шире положений конвенции.

Строительство Белорусской АЭС²²

10 декабря 2009 года Европейский ЭкоФорум подал в Комитет по соблюдению сообщение, в котором утверждалось, что Беларусь не выполнила свои обязательства в отношении проекта строительства АЭС, в частности доступа к правосудию, непреследования общественности за реализацию своих прав по конвенции, а также в отношении доступа к экологической информации и участия общественности в принятии решений относительно вопросов, касающихся планов, программ, политики и нормативных положений, связанных с окружающей средой.²³

²² [Сообщение АССС/С/2009/44](#)

²³ Статьи 3 (пункты 1 и 8), 4 (пункт 1), 6 (пункты 2, 4, 6, 7), 7 и 8 конвенции.

Комитет пришел к **выводам**, что Беларусь нарушила положения конвенции:

- ограничив доступ общественности к полной версии отчета об ОВОС помещениями здания Дирекции АЭС в Минске и не позволив делать его копии;
- не проинформировав надлежащим образом общественность о том, что помимо общедоступного отчета об ОВОС объемом в 100 страниц существует и полная версия отчета (объемом свыше 1000 страниц);
- разрешив участие общественности лишь на этапе оценки влияния АЭС на окружающую среду, организовав с этой целью лишь одни слушания, фактически сведя ее вклад к предложениям о том, как можно ограничить экологические последствия строительства АЭС, и не позволив общественности повлиять на решение о выборе места строительства АЭС (поскольку это решение уже было принято);
- своевременно не проинформировав общественность о возможности ознакомиться с полным текстом отчета об ОВОС;
- ограничив возможность представителей общественности представить свои замечания.

В 2014 году Совещанием Сторон было принято [Решение V/9с](#), которое в том числе рекомендует стране обеспечить четкое определение того, какое решение считается окончательным решением, разрешающим соответствующую деятельность; обеспечить, чтобы полное содержание всех комментариев, сделанных общественностью, было передано ответственным за принятие решения органам; принять меры в отношении участия общественности в подготовке планов и программ, касающихся вопросов окружающей среды.

Представление Литвы в отношении Беларуси, касающееся Белорусской АЭС²⁴

27 марта 2015 года Министерство окружающей среды Литвы направило в Комитет по соблюдению представление, в котором утверждалось, что Беларусь не выполнила статьи 3 (пункт 9) и 6 (пункты 2–4, 6 и 8) конвенции о принятии решений по атомной электростанции в Островце (Беларусь) примерно в 50 км от Вильнюса.

Литва утверждает, что литовская общественность столкнулась с ограничениями при попытке участвовать в процессе принятия решений по АЭС, поскольку Беларусь не представила ответы на вопросы литовской общественности по проекту и не организовала в Литве общественные слушания по отчету об ОВОС, несмотря на шесть запросов Литвы в 2013–2014 годах на этот счет. Также Литва утверждает, что ее общественность не была должным образом информирована о слушаниях в Островце в 2009 году и что заинтересованная общественность не была проинформирована на самом раннем этапе процедуры.

В 2021 году на Совещании Сторон были утверждены выводы комитета, и Беларуси было рекомендовано принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры и предусмотреть меры практического характера для обеспечения того, чтобы при принятии решений по планируемым видам деятельности с потенциальными трансграничными последствиями:

- было налажено сотрудничество с затрагиваемыми государствами на ранней стадии для обеспечения перевода основных документов для консультаций и устного перевода на слушаниях, чтобы заинтересованная общественность этих стран могла эффективно участвовать в принятии решений;
- заинтересованной общественности затрагиваемых государств на их национальных языках предоставлялось адекватное и эффективное уведомление;
- должным образом учитывались замечания, представленные общественностью затрагиваемых государств;
- текст заключений государственной экологической экспертизы оперативно доводился до сведения заинтересованной общественности в затрагиваемых государствах.

²⁴ [Представление ACCC/S/2015/2](#)

Преследование антиядерных активистов в Беларуси²⁵

24 апреля 2014 года Экодом направил в Комитет по соблюдению сообщение, в котором утверждалось, что Беларусь не выполнила свои обязательства по статье 3 (пункт 8) конвенции в отношении предполагаемого преследования и притеснения экологических активистов.²⁶

В 2017 году Совещанием Сторон Орхусской конвенции было принято Решение о выполнении Беларусью своих обязательств по конвенции. Согласно этому решению, Беларусь продолжает находиться в статусе несоблюдений, страна не выполнила всех рекомендаций предыдущих решений по делу о строительстве Неманской ГЭС и Белорусской АЭС. От Беларуси все еще ожидается принятие мер, связанных с изменением законодательства по вопросам участия общественности в принятии экологических решений и доступа к экологической информации. Решением 2017 года также было признано, что задержания, аресты, наложение штрафов на антиядерных активистов непосредственно связаны с их деятельностью и являются случаями наказаний, преследований и притеснений активистов за их деятельность, что недопустимо в соответствии со статьей 3 частью 8 конвенции.

В решении по Беларуси также отмечалось, что комитет будет принимать во внимание любую полученную от представителей общественности или других источников информацию о будущих случаях предполагаемых наказаний, преследований или притеснений.

После представления Беларусью и общественностью информации о предпринимаемых страной шагах для выполнения рекомендаций, Комитет по соблюдению подготовил [Первый обзор хода выполнения решения VI/8с о соблюдении Беларусью своих обязательств по конвенции](#).

Комитет рекомендовал Беларуси отменить постановления о привлечении к административной ответственности антиядерных активистов, а также отменить решение о запрете на въезд в Беларусь для российского физика-ядерщика, который был участником Белорусской антиядерной кампании. Также была отмечена необходимость распространить выводы и рекомендации о недопущении преследования, оказания давления на активистов, реализующих свои экологические права, среди старших должностных лиц милиции, органов безопасности, судебных органов и других соответствующих органов.²⁷

В своем обзоре комитет также дал предварительную оценку случаев преследования [активистов](#) в связи со строительством аккумуляторного завода.

Строительство аккумуляторного завода около Бреста²⁸

24 мая 2020 года Экодомом было представлено [сообщение](#) в Комитет по соблюдению, в котором утверждалось, что не соблюдены требования статьи 6 (пунктов 2–4 и 9) конвенции в отношении участия общественности в принятии решений относительно аккумуляторного завода в Бресте, а именно:

- не было обеспечено эффективное информирование общественности о проводимых общественных обсуждениях, также оно не было обеспечено своевременно и адекватно;
- не были обеспечены разумные сроки для изучения документации и возможности подготовки к обсуждениям ввиду того, что период обсуждений приходился на Новый год и Рождество;
- обсуждение не было организовано на самом раннем этапе, с общественностью обсуждался отчет об ОВОС проектной документации;
- общественность не была проинформирована о принятом решении и его причинах.

Сообщение было признано приемлемым, но не рассмотрено по существу в связи с выходом Беларуси из Орхусской конвенции.

²⁵ [Сообщение АССС/С/2014/102](#)

²⁶ Подробнее про позицию Экодома можно прочитать [здесь](#).

²⁷ [Высланному физико-ядерщику Ожаровскому разрешили въезд в Беларусь](#).

²⁸ Сообщение [АССС/С/2020/182](#)

3.2. Имплементация рекомендаций комитета

Стоит отметить, что задача комитета состоит не в том, чтобы наказать страну за несоблюдение положений Орхусской конвенции, а в поиске оптимальных решений для дальнейшей реализации ее принципов и предотвращении будущих нарушений. Выводы и рекомендации комитета играют большую роль в развитии законодательства и правоприменительной практики.

В главе 2.3. «Практическая имплементация: успехи и пробелы» отмечено, как менялось законодательство Беларуси в рамках имплементации положений конвенции. Стоит сказать, что большинство этих изменений произошло именно благодаря рекомендациям Решений Совещания Сторон конвенции, которые были приняты на основе рассмотрения поданных общественностью сообщений и представления Литвы в отношении несоблюдения Беларусью конвенции.

После каждого принятого Решения Совещания Сторон Беларусь разрабатывала планы по имплементации, готовила национальные доклады, отражающие изменения в законодательстве и практике. Общественность участвовала в обсуждении этих докладов, подготавливая свои аналитические обзоры.

Тем не менее изменения в законодательстве зачастую не сопровождались соответствующими изменениями в правоприменительной практике, что вызывало ряд проблем. К сожалению, почти каждое следующее решение по Беларуси повторяло рекомендации, данные ранее, в течение достаточно длительного времени (с 2011 года), что указывает на невыполнение Беларусью необходимых действий для полного исполнения рекомендаций.

Многие проблемы в законодательстве и правоприменительной практике, отраженные в обзорах практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за 2011–2021 годы,²⁹ остались нерешенными.

Несмотря на изменения, в основном законодательные, Республика Беларусь продолжала находиться в состоянии перманентного неисполнения положений Орхусской конвенции. Развитие правоприменительной практики существенно отставало от темпов, необходимых для полной реализации рекомендаций, данных Беларуси в рамках вышеупомянутых дел.

В том числе необходимые меры для недопущения преследования экологических активистов, как требовалось по Решению VI/8с относительно антиядерных активистов, не были реализованы. Это привело к продолжающимся преследованиям, давлению на активистов, включая тех, кто выступал против строительства аккумуляторного завода под Брестом. Общая ситуация с преследованием эоактивистов, давлением на экологические организации ухудшалась, что в конечном итоге привело к выходу Беларуси из конвенции.

3.3. Преследование экологических активистов

Одним из ключевых положений конвенции является защита эоактивистов от преследования и репрессий за их деятельность. Согласно статье 3 (пункт 8), государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы лица, реализующие свои права в рамках конвенции, не подвергались наказаниям, преследованиям или любым формам дискриминации. Это положение направлено на создание безопасной среды для активистов, чтобы они могли свободно реализовывать свои экологические права, предусмотренные Орхусской конвенцией, такие как доступ к эоинформации, правосудию по экологическим делам или участию в принятии экологических решений без страха перед негативными последствиями за свою деятельность, без страха быть задержанными, подвергнутыми давлению и запугиванию.

В 2017 году в отношении Беларуси было принято [Решение VI/8с](#), касающееся притеснения и преследования антиядерных активистов. Так, Совещание Сторон подтвердило факты преследования и рекомендовало стране принять соответствующие меры, которые были бы направлены на недопущение преследования эоактивистов за их деятельность. Также в п. 7 решения отмечалось, что «при оценке осуществления Беларусью рекомендаций комитет будет принимать во внимание любую полученную от представителей общественности или других источников информацию о будущих случаях предполагаемых наказаний, преследований или притеснений».

²⁹ Обзор реализации положений в Республике Беларусь Орхусской конвенции в [2011–2014 годах](#), [2014–2017 годах](#) и в [2017–2021 годах](#).

Таким образом, решение по делу о нарушениях строительства АЭС дало возможность общественности и активистам информировать комитет о случаях преследования и давления на экологических активистов и инициативы в Беларуси незамедлительно, не подавая отдельных сообщений о нарушениях в комитет, рассмотрение которых требовало бы длительного времени (процедура с момента подачи сообщения до принятия решения по нему могла длиться около трех лет).

Так, Экодом после 2017 года информировал Комитет по соблюдению Орхусской конвенции о ситуации с преследованиями и давлением на экологических активистов, инициативы, в том числе о случаях задержаний и давления на активистов инициативы против строительства аккумуляторного завода возле Бреста.

После прошедших в августе 2020 года президентских выборов власти Беларуси развернули широкую кампанию давления на гражданский сектор – проверки организаций, обыски в офисах, задержания, суды по административным и уголовным делам, принудительная ликвидация НПО и принуждение организаций к роспуску и прекращению деятельности, диффамационные статьи в СМИ в отношении как организаций, так и их представителей. Все эти репрессии затронули в равной степени и экологические организации, о чем Экодом продолжал информировать Комитет по соблюдению и Секретариат конвенции.

3.4. Процесс ликвидации НПО «Экодом» и его оценка комитетом

Одним из событий, сыгравших решающую роль в вопросе участия Беларуси в конвенции, явилась ликвидация ОО «Экодом».

2 июля 2021 года Министерство юстиции Беларуси инициировало проведение проверки в отношении деятельности Экодома. 16 июля 2021 года проходит обыск в рамках уголовного дела у директора Экодома.³⁰ 22 июля 2021 года по результатам проверки Минюст выносит Экодому санкцию в виде предупреждения, а уже 26 июля 2021 года обращается в Верховный суд с иском о ликвидации Экодома. 31 августа 2021 года Верховный суд удовлетворил иск и [ликвидировал](#) общественное объединение.³¹

18–21 октября 2021 года должно было состояться 7-е Совещание Сторон Орхусской конвенции, на котором в том числе должно было быть рассмотрено Решение о соблюдении Беларусью своих обязательств по конвенции. Несмотря на то что до Совещания Сторон конвенции оставалось 3 месяца, а в июле комитет уже утвердил свой отчет для Совещания Сторон по Беларуси, получив информацию о процессе ликвидации Экодома, комитет выразил озабоченность и посчитал, что предпринимаемые Беларусью действия имеют настолько серьезный характер, что необходимо поставить в известность Совещание Сторон на его седьмой сессии. Поэтому комитет подготовил [Дополнительный доклад](#) о соблюдении Беларусью своих обязательств по конвенции, где рассмотрел полученную им информацию о проверке и ликвидации Экодома и дал оценку.

Комитет в своем докладе отмечал, что Экодом является неправительственной организацией, занимающейся защитой окружающей среды и осуществляющей свои права в соответствии с положениями конвенции. А следовательно, Беларусь должна обеспечить, чтобы Экодом не подвергался наказанию, преследованию или притеснениям за это. «Если представители общественности подвергаются наказанию, притеснению или преследованию за осуществление своих прав, предусмотренных конвенцией, то это серьезно подрывает осуществление конвенции в целом соответствующей стороной», – говорилось в докладе.

Действия Беларуси по ликвидации организации комитет расценил как «необъективные, неразумные или несоразмерные». А предупреждение и последующая ликвидация явились свидетельством вопиющего отсутствия надлежащей правовой процедуры. Этот случай подтвердил, что Беларусь не выполнила рекомендацию, данную ей в Решении VI/8с, – «принять необходимые законодательные, нормативные, административные, институциональные, практические или иные меры для обеспечения того, чтобы представители общественности, осуществляющие свои права в соответствии с положениями конвенции, не подвергались наказанию, преследованию или притеснениям за свою деятельность».

³⁰ Власти Беларуси возбуждают уголовное дело по статьям 239 и 342 Уголовного кодекса РБ о массовых беспорядках и групповых действиях, грубо нарушающих общественный порядок, в период с 14 по 16 июля 2021 года по всей стране проходит более 60 обысков в домах представителей НКО и в офисах самих организаций.

³¹ Подробнее о процессе давления на Экодом и его ликвидации – [Процесс по ликвидации ОО «Экодом» \(хронология, документы\)](#).

Комитет пришел к выводу, что ликвидация Экодома 31 августа 2021 года представляет собой очередной случай преследования, наказания и притеснения со стороны Беларуси. А учитывая серьезность действий страны, комитет рекомендовал Совещанию Сторон принять решение о «приостановлении особых прав и привилегий Беларуси в соответствии с конвенцией», если Беларусь не отменит ликвидацию Экодома и не восстановит его регистрацию.³²

Кроме того, в своем докладе комитет отметил, что «понимает, что Экодом – не единственная экологическая неправительственная организация, ликвидированная Беларусью в последние месяцы», и что «такие действия страны окажут сдерживающее воздействие на любые оставшиеся неправительственные организации, занимающиеся содействием охране окружающей среды».

4. Выход Беларуси из Орхусской конвенции

4.1. Процесс и предпосылки выхода

В октябре 2021 года на 7-м Совещании Сторон Орхусской конвенции было принято [Решение VII/8с](#) о соблюдении Беларусью своих обязательств по конвенции. В нем был рассмотрен прогресс по выполнению данных ранее Беларусью рекомендаций по делам, касающимся нарушения положений конвенции в вопросах строительства Неманской ГЭС, Белорусской АЭС, преследования антиядерных активистов, а также утверждены выводы комитета по соблюдению, которые признали ликвидацию Экодома случаем преследования и притеснения НПО.³³ Беларусь призвали до 1 декабря 2021 года принять шаги по восстановлению организации, в ином случае с 1 февраля в отношении страны вступят в силу приостановление особых прав и привилегий по конвенции.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды как ответственный орган за реализацию Орхусской конвенции в Беларуси в письме к [Исполнительному секретарю ЕЭК ООН](#) заявило о необходимости до 01.01.2022 отмены Решения VII/8с (в части о приостановлении ее особых прав и привилегий по конвенции), принятого на 7-м Совещании Сторон, в ином случае она покинет Орхусскую конвенцию.

Решение Совещания Сторон пересмотрено не было, Беларусь не предприняла каких-либо шагов по отмене или пересмотру решения о ликвидации Экодома, ограничение в особых правах и привилегиях вступило в силу.

18 июля 2022 года [Беларусь объявила о своем решении](#) выйти из Орхусской конвенции, стороной которой она являлась с 2001 года. Согласно сообщению пресс-службы президента, решение вызвано тем, что «в октябре 2021 года Беларусь столкнулась с предвзятым и дискриминационным отношением со стороны руководящих органов конвенции, фактами давления на суверенное государство. В сложившихся условиях невозможно полноценное участие Беларуси в конвенции».

Это решение вызвало негативную реакцию со стороны [экспертов ООН по правам человека](#) и [международных организаций](#), поскольку это соглашение очень важно для обеспечения прозрачности в сфере охраны окружающей среды и участия общественности в этих вопросах.³⁴

4.2. Последствия выхода из Орхусской конвенции для общественности и окружающей среды

Конвенция прежде всего создавалась для формирования более эффективных возможностей реализации права на благоприятную окружающую среду, которое закреплено и в Конституции Беларуси. Выход из конвенции говорит о том, что это право не имеет важности для государства, если от соглашения о его реализации так просто можно отказаться.

Обстоятельства, при которых произошел выход, – страну признали не исполняющей обязательства, а она в ответ вместо исправления ситуации от них просто отказалась – во многом характеризуют Беларусь как партнера. Нет гарантии, что завтра государство не откажется исполнять кредитные или оборонные соглашения.

³² [Дополнительный доклад комитета о соблюдении Беларусью своих обязательств по конвенции от 15.10.2021.](#)

³³ [Подробнее про хронологию ликвидации Экодома.](#)

³⁴ Подробнее с позицией Экодома в отношении выхода Беларуси из Орхусской конвенции можно ознакомиться [здесь](#).

В рамках конвенции действует Комитет по вопросам соблюдения – уникальный международный механизм, задачей которого является оказание содействия государствам в исполнении конвенции и обеспечение дополнительной защиты интересов общественности.

В 2022 году создан еще один институт – механизм быстрого реагирования в формате [Спецдокладчика по вопросу о защитниках окружающей среды](#), мандатом которого является защита экологов от преследования в странах – участницах конвенции.

Выход из конвенции символизирует шаг к самоизоляции Беларуси от международного сообщества, в том числе в экологической сфере, отказ от передовых международных практик и подходов в вопросах защиты экологических прав, а также от участия в международных проектах по охране окружающей среды.

Неучастие в Орхусской конвенции снизит возможность граждан контролировать экологическую политику и решения властей, что может привести к непрозрачному использованию природных ресурсов, необязательности надлежащего доступа к экологической информации и участию в принятии экологически значимых решений, а как следствие – к ухудшению состояния окружающей среды. Также можно ожидать усиления репрессивных мер против экологических активистов и НПО, поскольку международная защита и поддержка будут ослаблены, что усугубит и без того критическую ситуацию с преследованием гражданского общества в Беларуси.

5. Перспективы повторного присоединения Беларуси к Орхусской конвенции

При присоединении к конвенции страной должны быть приняты минимальные правовые и другие соответствующие меры, необходимые для осуществления конвенции, с тем чтобы обеспечить возможность выполнения соответствующим государством своих обязательств на момент вступления в силу конвенции. Секретариат конвенции может оказывать консультативную поддержку государству. По завершении процесса принятия решений внутри страны государство представляет Совещанию Сторон официальное письменное выражение своего намерения присоединиться к конвенции.

4 апреля 2023 года к Орхусской конвенции [присоединилась](#) Республика Гвинея-Бисау, став первой страной – участницей конвенции за пределами региона ЕЭК ООН.

Гвинея-Бисау предприняла ряд важных шагов в рамках подготовки к своему вступлению – пересмотр национального законодательства, разработка дорожной карты по присоединению, Совещанию Сторон был представлен доклад о предварительной оценке институциональной, политической и нормативно-правовой базы Гвинеи-Бисау. В этом докладе описывались уже предпринятые шаги и деятельность, которую страна планирует проводить в целях выполнения положений конвенции, включая принятие нового законодательства или внесение поправок в действующее.

Перспективы повторного присоединения Беларуси к Орхусской конвенции зависят от ряда факторов, включая политическую волю и готовность страны продолжать адаптировать свое национальное законодательство и правоприменительную практику к требованиям конвенции. Пример Гвинеи-Бисау показывает, что при соблюдении определенных требований присоединение возможно. Беларусь уже имела опыт участия в Орхусской конвенции, поэтому у нее есть законодательная база, которая может облегчить процесс повторного присоединения. Таким образом, при наличии политической воли и надлежащей подготовке Беларусь имеет реальные перспективы вновь стать стороной Орхусской конвенции, что будет способствовать улучшению экологической прозрачности и участия общественности в стране.

Дорожная карта возвращения

Присоединение Беларуси к Орхусской конвенции потребует как выполнения ряда действий в рамках национального законодательства, так и согласия Совещания Сторон Орхусской конвенции. Беларусь должна будет провести независимую оценку своей институциональной, политической и нормативно-правовой базы. Кроме того, стране необходимо совершенствовать свое законодательство для имплементации положений Орхусской конвенции, опираясь на рекомендации Комитета по соблюдению, которые были даны в связи с рассмотрением сообщений о нарушениях, а также принять иные меры практического характера.

В частности, необходимо:

- **обеспечить совершенствование законодательства о доступе общественности к экологической информации**

Следует установить соотношение норм законов «Об охране окружающей среды», «Об обращениях граждан и юридических лиц», «Об информации, информатизации и защите информации», «О коммерческой тайне», которое сегодня достаточно неопределенно и порождает различное их толкование. Так, государственные органы используют нормы Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» о сроках для ответа на обращения граждан или НПО, которые запрашивают экологическую информацию, тогда как более короткие сроки для удовлетворения запроса предусмотрены Законом «Об охране окружающей среды».

В Законе «О коммерческой тайне» закреплено, что 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», что не в полной мере соответствует статье 4 конвенции, согласно которой не может быть отнесена к конфиденциальной информация о «выбросах, относящаяся к окружающей среде».

- **обеспечить реализацию статьи 6 конвенции, предусматрив участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности на ранних этапах принятия решения**

Положения Закона «Об охране окружающей среды» о том, что «общественному обсуждению подлежат отчеты об ОВОС», не соответствуют принципам Орхусской конвенции. Отчет об ОВОС – это элемент проектной документации, он не является решением государственного органа; общественность привлекается к обсуждению не на раннем этапе принятия решения, а на стадии подготовленного отчета об ОВОС, то есть на более позднем этапе, чем того требует Орхусская конвенция. Подход законодательства не позволяет с достаточной степенью определенности идентифицировать «решение», ранний этап процесса принятия решения, а также «окончательное решение» в контексте Орхусской конвенции и то, каким образом в «решении» должны быть отражены результаты участия общественности.

- **повысить эффективность реализации статьи 7 Орхусской конвенции**

В ряде случаев сроки, установленные для общественного обсуждения, недостаточны для эффективного участия общественности с учетом сложности плана, программы. В контексте проведения СЭО отсутствует возможность участия общественности на стадии определения сферы охвата плана, программы, на стадии формирования концепции плана, программы.

- **совершенствовать законодательство о доступе к информации относительно решений, касающихся окружающей среды (статьи 6–8)**

Следует формировать правовую базу единого портала информации о документах планирования, решениях по конкретным видам деятельности и другим подобным решениям в контексте реализации Орхусской конвенции. Так, в отношении решений по конкретным видам деятельности (статья 6 конвенции) на портале должна быть представлена информация с начального этапа – заявления инвестора о намерениях, заключения экспертиз, включая выдачу разрешения на строительство.

- **регламентировать реализацию положений статьи 5**

обеспечивающих сбор и распространение экологической информации, в частности, создающей условия для функционирования РВПЗ, иных ресурсов экологической информации, в том числе полученной в ходе мониторинга окружающей среды, с целью обеспечения ее более оперативного и эффективного предоставления общественности;

- ***совершенствовать правовой режим доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (статья 9 конвенции)***

Необходимо законодательное закрепление «судебного запрета» в контексте пункта 4 статьи 9 конвенции; следует отказаться от обязательности обжалования в административном порядке (вышестоящему органу, лицу) до обращения в суд решений, действий, бездействия в контексте Орхусской конвенции, поскольку такой порядок не соответствует принципу статьи 9 конвенции о рассмотрении дел в суде или в «другом независимом и беспристрастном органе».

Необходимо решить вопросы подведомственности споров, связанных с реализацией прав, предусмотренных конвенцией, исключив случаи отказа судов в принятии дел к производству, поскольку суд не понимает сущность спора, – возможно, в форме прямого указания, что суд в любом случае должен рассмотреть дело по существу; для устранения препятствий в доступе к правосудию следует предусмотреть норму, позволяющую общественным организациям предъявлять иски в защиту неопределенного круга лиц, если это касается реализации прав, предусмотренных конвенцией.

- ***совершенствовать законодательство, обеспечивающее реализацию пункта 8 статьи 3 Орхусской конвенции***

вследствие действий Беларуси по притеснению экологических активистов (выводы Комитета по соблюдению Орхусской конвенции в отношении Сообщения АССС/С/2014/102 и соответствующие решения Совещания Сторон конвенции – Решение VI/8с и Решение VII/8с).

Необходимо также реализовать меры организационного, институционального характера:

- подготовка и реализация дорожной карты, включающей комплекс мер в связи с присоединением Беларуси к Орхусской конвенции;
- создание институциональной структуры (агентства) экологической информации, оказывающей содействие общественности в поиске экологической информации, организации общественных слушаний и т.п.;
- формирование и поддержка доступных для общественности ресурсов экологической информации (порталов, реестров и т.п.) в режиме реального времени;
- организация образовательных курсов, программ подготовки/повышения квалификации для государственных служащих, представителей правоохранительных органов, судей, адвокатов и соответствующих учебных пособий по вопросам применения Орхусской конвенции;
- осуществить учебные и информационные программы по вопросам прав человека, имеющих отношение к пункту 8 статьи 3 конвенции, для сотрудников милиции, сил безопасности и судебных органов для обеспечения того, чтобы сотрудники милиции и сил безопасности не осуществляли свои полномочия и не проводили проверки документов и аресты за предполагаемые нарушения общественного порядка таким образом, который препятствует осуществлению представителями общественности их прав на участие в процессе принятия решений;
- обеспечить выполнение пункта 8 статьи 3 конвенции, а именно чтобы представители общественности, осуществляющие свои права в соответствии с положениями конвенции, не подвергались наказанию, преследованию и притеснению в связи с их участием в соответствующей деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Орхусская конвенция является уникальным инструментом, способствующим экологической демократии.

Присоединение Беларуси к конвенции играло значимую роль в развитии экологической демократии в стране и обеспечении участия общественности в принятии экологических решений. Законодательство страны продолжало развиваться, и культура участия общественности в экологическом принятии решений расширялась.

Вопреки законодательным изменениям и введению новых экологических норм, на практике права на доступ к экологической информации и участие в экологическом управлении оставались недостаточно реализованными. Политический контекст в стране создавал значительные препятствия для полноценной имплементации положений конвенции.

Выход Беларуси из Орхусской конвенции стал регрессивным шагом в контексте международного экологического сотрудничества и демократического развития страны.

Мы выражаем надежду, что при демократических изменениях Беларусь возобновит свое участие в конвенции, продолжая тем самым путь к укреплению глобальных экологических и демократических стандартов.

Повторное присоединение Беларуси к конвенции потребует значительных усилий как со стороны государственных структур, так и общественности для выполнения данных ей уже ранее рекомендаций, а также приведения законодательства и практики в соответствие с положениями конвенции.