

ВОПРОСЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ

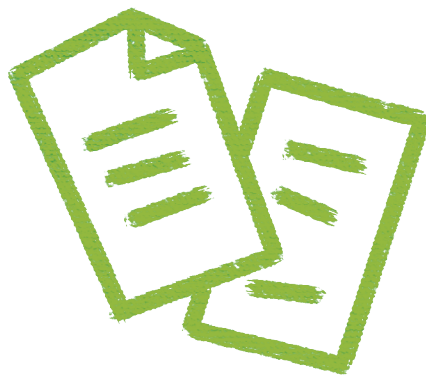
ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В ПЕРИОД 2017-2021 ГГ.



TRANSITION
Transition Promotion Program





ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	1
Доступ к экологической информации	2
Участие общественности в принятии экологически значимых решений	4
Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды	11
Преследование и давление на экологических активистов и НГО	14
Выводы	18



Введение

За четыре года, прошедшие после 6-й Встречи Сторон Орхусской Конвенции, в Беларуси мы не видим никакого значимого прогресса. Ситуация не свидетельствует об исполнении государством принятых на себя международных обязательств, а развитие получили лишь сферы несоблюдения и формы нарушения.

Так Беларусь до сих пор не продвинулась в выполнении рекомендаций Решения VI/8с, и спустя четыре года большинство рекомендаций, содержащихся в нем, повторяют рекомендации предыдущих Решений: V/9с по Островецкой АЭС от 2014 г. и IV/9b по Неманской ГЭС от 2011 г. Имея достаточно большой срок, чтобы если и не выполнить все рекомендации полностью, то хотя бы продемонстрировать необходимые и достаточные шаги, предпринимаемые для их выполнения, страна не предприняла необходимых мер.

Многие проблемы в законодательстве и правоприменительной практике, отмечаемые нами в Обзоре практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за период 2014-2017 гг., остались нерешенными. В обзоре за предыдущий отчетный период мы отмечали, что в Беларуси были приняты «значительные изменения в законодательстве с целью имплементации положений Конвенции и выполнения Решения V/9с», однако за период 2017-2021 гг. мы не наблюдаем реализации этих изменений для достижения целей, сформулированных в Решения Сессии Сторон.

Беларусь не предпринимала значимых шагов, направленных на продвижение в вопросе выполнения Рекомендаций, данных ей в Решении VI/8с¹, не имеет четкого плана по выполнению Рекомендаций, что также нашло свое отражение в Докладе о соблюдении Беларусью ее обязательств по Конвенции, подготовленном Комитетом по соблюдению о соблюдении Беларусью ее обязательств по Конвенции к 7-й Встрече Сторон.

Более того, в 2020 году Комитетом по соблюдению было принято к рассмотрению Дело С/182, касающееся вопросов строительства аккумуляторного завода около Бреста.

Ситуация в связи с преследованием экоактивистов и ЭкоНГО, реализующих права по Конвенции, существенно ухудшается.

¹ https://unece.org/DAM/env/pp/mop6/Decision_Excerpts_RU/Compliance_by_Belarus_VI-8c.pdf

Доступ к экологической информации

За отчетный период в регулировании права на доступ к экологической информации и его реализации не произошло существенных изменений.

В 2017 году были внесены изменения в ст. 2 Закона «Об информации, информатизации и защите информации». Эта норма предусматривает, что «законодательством Республики Беларусь могут быть установлены особенности правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими государственные секреты, с персональными данными, рекламой, защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, научно-технической, статистической, правовой, экологической и иной информацией». Появление данной нормы подается Беларусью как исполнение Решения V/9с Совещания Сторон, п. ба которого повторяет рекомендацию в срочном порядке принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы в соответствии с пунктами 4 а)-i) 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. В то же время норма Закона «Об информации, информатизации и защите информации», как приведено выше, содержит отсылку, что

могут быть установлены особенности правового регулирования – вместо прямой отсылки к «Закону об охране окружающей среды».

Государственные органы по-прежнему отказывают в предоставлении экологической информации, относя её к информации ограниченного распространения в соответствии с Законом «Об информации, информатизации и защите информации».

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

- 1) Экологическая информация, предоставляемая или распространяемая в соответствии с Законом «Об охране окружающей среды»;
- 2) Экологическая информация, предоставляемая и распространяемая в соответствии с иными законодательными актами.

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

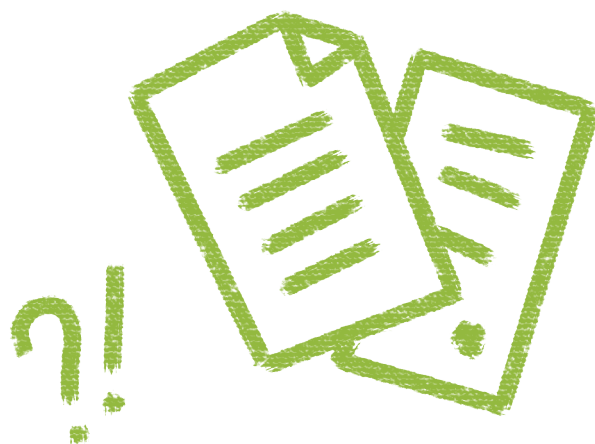
Во время последнего отчетного периода широкое распространение получает практика, когда обладатель экологической информации (как правило, государственный орган) отказывает в ее предоставлении, ссылаясь на то, что запрошенная информация не является экологической. Так Брестский облисполком отказал в предоставлении копии решения госоргана, разрешившего строительство аккумуляторного завода около Бреста (ситуация является объектом рассмотрения в рамках дела С/182), и суд согласился с тем, что эта информация не является экологической, вопреки положениям ст. 2d Орхусской конвенции. В распоряжении «Экодома» имеются письменные ответы Минприроды о том, что экологической информацией не является заключение государственной экологической экспертизы, а также решение исполкома, разрешающее строительство аккумуляторного завода.

Несмотря на регламентированную законодательством процедуру доступа к экологической информации, по-прежнему существуют определенные трудности в его реализации. Обусловлены они в первую очередь правосознанием государственных органов и иных обладателей экологической информации, трактующих нормы законодательства ограничительно, а также недостаточной практики граждан в реализации своего права на доступ к экологической информации. По результатам опроса, проведенного «Экодомом» в 2021 г., более 62 % опрошенных граждан не обращались за получением экологической информации ни в государственные органы, ни в иные организации.

Около 20 % опрошенных и вовсе не знакомы с таким понятием как «экологическая информация».

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.



Участие общественности в принятии экологически значимых решений

Национальное законодательство не содержит положений, непосредственно предусматривающих возможность общественности участвовать в принятии экологически значимых решений. Более пятнадцати лет практикуется такая форма участия заинтересованной общественности в процессе принятия градостроительных и экологически значимых решений, как общественные обсуждения.

Юридически на сегодняшний момент мы имеем несколько соответствующих процедур, которые регулируются различными нормативно-правовыми актами, основные из которых следующие:

- Постановление Совета министров Республики Беларусь от 14.06.2016 г. № 458 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчётов об оценке воздействия на окружающую среду, учёта принятых экологически значимых решений»;

- Постановление Совета министров Республики Беларусь от 01.06.2011 г. № 687 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь "О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности"».

При этом все процедуры сводятся к информированию общественности (зачастую – недостаточно своевременному и эффективному) и предоставлению возможности высказать мнение или замечания без гарантии, что замечания, в том числе критические, будут учтены.

Одним из ключевых проблемных вопросов, неизменно вызывающих на практике жалобы жителей, является информирование о начале проведения процедуры общественного обсуждения. В последние годы типичными являются жалобы в вышестоящие инстанции местных жителей, которые пропустили период проведения общественного обсуждения и узнали о планируемых изменениях лишь по факту возведения строительного забора. В таких случаях жители обычно ссылаются на плохое информирование о начале проведения общественного обсуждения: отсутствие извещений на подъездах жилых домов и (или) объектов притяжения в малых населённых пунктах (магазины, амбулатории, дома культуры и т.д.), непопулярность местных печатных средств массовой информации, плохую навигацию по официальному сайту местного исполнительного и распорядительного органа и т.п.

На наш взгляд, проблема информирования общественности о начале проведения общественного обсуждения не имеет «простого» ответа сейчас и должна решаться путём применения комплекса мер, включающих как минимум следующие:

- Формирование местным исполнительным и распорядительным органом круга заинтересованной общественности;
- Адресное уведомление лиц, входящих в круг заинтересованной общественности о начале проведения общественного обсуждения;
- «Раннее» информирование о начале разработки проекта – наиболее целесообразно это было бы осуществить на стадии согласования предоставления земельного участка для проектирования;
- Размещение на главной странице официального сайта организатора обсуждений раздела «Общественные обсуждения» таким образом, чтобы доступ к нему был максимально явным и легко обнаруживаемым пользователями.

Особо отметим, что последняя мера из предложенного выше списка в настоящее время является обязательной для каждого исполнительного и распорядительного органа в силу нормы пункта 7 Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчётов об оценке воздействия на окружающую среду, учёта принятых экологически значимых решений, утверждённого Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 14.06.2016 № 458 (в редакции Постановления Совета министров Республики Беларусь от 13.01.2017 № 24).

И хотя данная норма введена в действие 1.07.2016 года, вплоть до настоящего времени отдельные исполнительные и распорядительные органы не создали указанные разделы на своих официальных сайтах, либо доступ к указанным разделам осуществляется не с главной страницы сайта.

Формирование местным исполнительным и распорядительным органом круга заинтересованной общественности видится наиболее проактивным и универсальным способом взаимодействия органов власти и заинтересованной общественности, который позволит оперативно и адресно информировать наиболее активную часть общественности. Подобный механизм предусмотрен в настоящее время пунктом 10 Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчётов об оценке воздействия на окружающую среду, учёта принятых экологически значимых решений, но лишь в рамках процедуры общественного обсуждения проектов программных документов и нормативных правовых актов. Данный механизм заслуживает распространения на процедуры общественных обсуждений и по иным вопросам.

Ещё одной существенной проблемой является состав проектной документации, выносимой на общественное обсуждение градостроительных проектов. В настоящее время законодательством предусмотрены отдельные нормы о содержании извещений (пункты 8, 18, 24 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности) и экспозиции (выставки) проекта (часть вторая пункта 10 того же Положения).

Нелогичной выглядит разность требований пунктов 18 и 24 указанного Положения к составу информации о выносимых на общественное обсуждение детальных планах для территории, свободной от застройки, либо с застройкой, подлежащей сносу – с одной стороны и территории подлежащих реконструкции существующих микрорайонов и кварталов жилой застройки – с другой стороны. Данные нормы нуждаются как минимум в унификации.

Размытые формулировки норм пунктов 18, 24 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности приводят к разнобою в правоприменительной практике и провоцируют нарушения прав граждан и организаций. Информация в извещениях на официальных сайтах может быть представлена как слишком краткая, без иллюстраций и изложения экономической и социальной необходимости реализации проекта, так и наоборот. В частности, тяжёлые pdf-файлы проектов детального планирования со многими слоями схем, без пояснений и списка условных обозначений представляют собой значительную преграду на пути полноценного участия граждан в общественных обсуждениях.

На практике извещения на сайтах местных исполнительных и распорядительных органов о начале проведения общественного обсуждения по градостроительным вопросам, исходя из характера и объёма размещаемой в них информации, используются общественностью в качестве виртуальной экспозиции (выставки) проекта. Исходя из уровня развития современных средств онлайн-коммуникации, считаем такую ситуацию логичной и заслуживающей отражения в нормативных правовых актах. Нет никакого

смысла заставлять гражданина с целью ознакомления с обсуждаемым градостроительным проектом обязательно посетить помещение, где проходит экспозиция (выставка) проекта, если характер иллюстративной и текстовой информации о проекте позволяет разместить её на официальном сайте организатора общественного обсуждения. Необходимость обязательного посещения экспозиции в помещении организатора общественного обсуждения для получения информации об обсуждаемом проекте выглядит абсолютно непродуманной с учётом сложившейся с марта 2020 года эпидемиологической ситуации в стране и мире (пандемия covid-19). Таким образом, предлагаем дополнить норму о проведении экспозиции (выставки) проекта в информационном центре местного исполнительного и распорядительного органа либо в помещении, доступном для посещения физическими лицами и представителями юридических лиц, обязанностью организатора общественного обсуждения размещать копию материалов экспозиции (выставки) проекта на своём официальном сайте.

С сожалением следует отметить, что ситуация относительно формулировок указанных норм усугубилась в 2019 году с принятием рассматриваемого Положения в новой редакции. В настоящее время частью второй пункта 18 установлено: на странице «Общественные обсуждения» официального сайта местного исполнительного и распорядительного органа в глобальной компьютерной сети Интернет в дополнение к извещению может размещаться информация о целях проекта и основных решениях по нему с иллюстрированными материалами, перечень которых определяется заказчиком проекта. Таким образом, не только

перечень размещаемых в сети Интернет материалов обсуждаемого проекта, но сама целесообразность их размещения определяется заказчиком проекта и организатором общественных обсуждений. Мы придерживаемся позиции, в соответствии с которой создание подобных искусственных препятствий на пути полноценного ознакомления общественности с материалами обсуждаемого проекта не является адекватным подходом.

Отдельной серьезной проблемой является информирование общественности об итогах состоявшихся общественных обсуждений и, что самое важное, о сути принятых градостроительных и экологически значимых решений. Без этого вся процедура проведения общественных обсуждений теряет смысл, и из процедуры обеспечения участия общественности в процессе принятия градостроительных и экологически значимых решений превращается в процедуру получения разработчиками проектов протокола общественного обсуждения, необходимого для прохождения дальнейших шагов процедуры утверждения проектной документации. Общественный конфликт в такой ситуации вероятен и закономерен, хотя его можно было бы достаточно легко избежать.

Пунктом 6 ст. 4 Закона № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» предусмотрена обязанность республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, органов государственного строительного надзора осуществлять информирование физических и юридических лиц об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности через средства массовой

информации, а также путём обеспечения регламентированного доступа к данным градостроительного кадастра, разрабатываемым и утверждённым градостроительным проектам, проведения общественного обсуждения градостроительных проектов, организации экспозиций, выставок и осуществления иных мероприятий. Необходимо отметить, что данная норма, действующая в части необходимости обеспечения регламентированного доступа к разрабатываемым и утверждённым градостроительным проектам с 09.06.2011 года, до сих пор остаётся декларативной, поскольку порядок обеспечения указанного «регламентированного доступа» уже около 8 лет остаётся неопределённым.

Не оспаривая логики разделения порядка проведения общественных обсуждений градостроительных проектов на две формы, следует отметить нелогичность ситуации, в которой жители имеют право прямого доступа на заседания органа, который рассматривает их инициативы – вхождения в комиссию – лишь при проведении общественного обсуждения в форме работы комиссии (часть вторая пункта 23 Положения). Считаем, что и в случае проведения общественного обсуждения в форме информирования и анализа общественного мнения можно обеспечить схожие возможности. Например, это можно сделать путём приглашения ограниченного числа представителей инициативных групп на соответствующие заседания архитектурно-градостроительного совета, формируемого структурными подразделениями местных исполнительных и распорядительных органов.

Также считаем целесообразным ограничить максимальный срок действия документации, свидетельствующей о выполнении требований

проведения общественного обсуждения в отношении разрабатываемых градостроительных проектов. Нередки случаи реализации проектных решений через 5-7 и более лет после проведения общественного обсуждения без проведения повторного, что неизменно приводит к социальному конфликту из-за изменения состава жителей района. На наш взгляд, данная ситуация заслуживает скорейшего исправления.

Ещё более серьёзной проблемой является доступ общественности к утверждённым градостроительным проектам общего, специального и детального планирования. Свободного доступа к такой информации общественность не имеет. Проблема характерна для всех стран «постсоветского» пространства и в разных странах решается различными способами: от кардинального изменения законодательства – до судебного оспаривания общественностью отказов в доступе к градостроительной информации. В Беларуси значительная часть перечисленных выше проектов имеет ограничительный гриф «для служебного пользования», т.е. в соответствии со ст. 17 Закона Республики Беларусь от 10.11.2008 года № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» относится к одному из видов информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено – служебной информации ограниченного распространения. В соответствии со ст. 181 Закона № 455-З сведения относятся к служебной информации ограниченного распространения в соответствии с перечнем сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, определяемым Советом министров Республики Беларусь. Доступ к перечню сведений относящихся к служебной информации ограниченного распространения, а также к порядку предоставления

ограничительного грифа «Для служебного пользования» и ведения делопроизводства по документам, содержащим служебную информацию ограниченного распространения, не может быть ограничен. По нашему мнению такая формулировка означает допустимость существования исключительно закрытого (исчерпывающего) перечня сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения.

Необходимо отметить, что обозначенная проблема в целом носит концептуальный характер. Нет логического смысла в усовершенствовании механизмов участия общественности в процессе принятия градостроительных решений, если конечный результат принятия такого решения недоступен общественности. Иными словами, участие граждан в обсуждении проекта детального планирования района своего проживания, отправка комментариев и мнений теряют смысл, если в конце такой процедуры граждане не имеют возможности увидеть, в какой редакции данный детальный проект был в итоге утверждён.

Минимально приемлемое решение имеющихся проблем с доступом к градостроительной информации видится в уточнении нормы пункта 6 статьи 4 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» относительно порядка обеспечения регламентируемого доступа к данным градостроительного кадастра, разрабатываемым и утверждённым градостроительным проектам, а также исключении пункта 114 из Перечня сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения (утверждён Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 12.08.2014 № 783).

Не можем не отметить наметившуюся с 2019 года положительную тенденцию обнародования отдельных вновь утверждаемых градостроительных проектов в виде нормативных правовых актов, либо извлечений из текстов НПА (в случае, когда часть текста НПА имеет гриф «для служебного пользования»). Считаю важным продолжить данную практику и расширить её на все вновь утверждаемые градостроительные проекты.

В 2020 году Центром европейской трансформации по инициативе ОО «Экодом» было проведено исследование «Практика участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений». Целью исследования было оценить эффективность различных механизмов участия общественности в принятии экологически значимых решений и выявить возможный рабочий механизм участия общественности с учетом интересов всех сторон.

На основе проведенного исследования разных заинтересованных сторон, их видения проблем и потребностей, были сделаны следующие рекомендации по улучшению механизмов участия общественности в принятии экологически значимых решений, которые лежат в двух плоскостях.

С одной стороны, это системные изменения, которые касаются всего комплекса государственного управления: от введения реального механизма местного самоуправления, подотчетности органов власти, демократических форм участия – до доступа людей к реально функционирующим механизмам правосудия. Без таких радикальных изменений любые предложения по улучшению существующих механизмов будут приходиться в противоречие с системными факторами и приводить к искажению их функционирования на практике.

С другой стороны, в существующих условиях можно предложить некоторые частные улучшения, которые могут способствовать устранению части острых углов, порождающих конфликты:

1. Изменение системы информирования. Оно должно быть ранним и активным, с использованием тех каналов информирования, через которые информация действительно будет донесена до заинтересованных групп, и нетехническим, понятным языком. Иными словами, информация должна предоставляться не так, чтобы ее в принципе возможно было найти (как это выглядит сейчас), а так, чтобы ее не могли не увидеть представители целевой группы. После проведения общественного обсуждения участники должны получить ответы на свои предложения и замечания и информацию о принятых решениях.

2. Назначение общественных обсуждений или вовлечение общественности в других формах на как можно более раннем этапе принятия решений.

3. Общественные обсуждения должны работать как сопроводительный институт, то есть на всех стадиях принятия решений. Часто представители государственных органов и бизнеса представляют себе участие общественности только как собрание, не учитывая другие возможные формы, например, сбор письменных предложений или анкетирование.

4. Создание единой онлайн-платформы для информирования и участия общественности. В 2019 году Владимир Ковалкин, основатель ресурса «Petitions.by – Удобный город» выиграл грант на создание *агрегатора-нотификатора общественных обсуждений*. Главной идеей проекта было создание единого пространства,

где будет собираться вся информация об общественных обсуждениях в Беларуси, и уведомлять местных жителей о предстоящих обсуждениях. Однако Минприроды, Минархитектуры и Минсвязи отказали ему в выдаче заключения о согласовании целей использования иностранной безвозмездной помощи². Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды ответило, что цели проекта не соответствуют целям использования иностранной безвозмездной помощи, указанным в п. 3 Положения, утверждённого Декретом Президента № 5 от 31 августа 2015 года. В Министерстве архитектуры и строительства отказали, сославшись на то, что заявленные цели использования помощи не соответствуют национальным интересам, государственным программам, перспективам развития, планам и стратегиям, а также законодательству и международным обязательствам Республики Беларусь.

5. Решение вопроса о компетентных посредниках. Пока в структуре государственного управления отсутствует специальная позиция (место, должность) для человека, отвечающего за участие общественности. Позиция, которая отвечала бы за организацию диалога и вовлечение всех заинтересованных сторон в принятие сложных решений, вообще отсутствует в структуре общественных отношений.

6. Повышение компетенций и общей грамотности. В январе 2021 году ОО «Экодом» провело опрос «Об эффективности информирования об общественных обсуждениях и их доступности». Более 30 % респондентов никогда ранее не слышали о том, что общественные обсуждения вообще существуют.

7. Расширение сроков общественных обсуждений. Как правило, для понимания требуется гораздо больше времени, чем месячный срок. Нередко необходимые документы удается получить уже после окончания общественных обсуждений.

8. Решение вопроса окончательного принятия решений по проекту. После государственных экспертиз проектное решение утверждается автоматически. Отдельного решения нет, а потому его невозможно обжаловать. Определение «окончательного решения» 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»).



² <https://greenbelarus.info/articles/15-11-2019/cel-u-etogo-dushit-grazhdanskoe-obschestvo-kak-gosudarstvo-ne-dayot-vladimiru>

Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

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. В части правового регулирования за отчетный период не произошло существенных изменений. По-прежнему остаются неурегулированными следующие вопросы:

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

- Норма ст. 86 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь, предусматривающая право общественных объединений на обращение с заявлениями в защиту интересов своих членов, не предусматривает напрямую права на обращение с жалобой, вследствие чего часто трактуется судами ограничительно, не позволяя реализовать право на доступ к правосудию.

- 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 не может быть реализовано, так как все три документа являются оценочными, и в силу их правовой природы не могут быть

обжалованы. Оценочные документы могут быть оспорены с экспертной точки зрения либо признаны недействительными ввиду нарушения осуществления процедуры, а обжаловать можно решение, к которым ни один из объектов ст. 24 не относится.

Судебная практика защиты права на благоприятную окружающую среду в отчетный период получила развитие только в количественных показателях, то есть увеличилось число обращений в суды по данным категориям дел. При этом, как и прежде, большинство дел было инициировано неправительственными экологическими организациями. В суды за защитой своих экологических прав не обращался почти никто из участников опроса, проведенного ОО «Экодом»: из 110 граждан в суд обращался только один человек, и тот не получил желаемого результата. По мнению одного из участников опроса, люди «не готовы тратить усилия на процедуры судебной защиты».

Согласно опросу, 39 % опрошенных (43 человека) не верят, что в Беларуси можно добиться справедливости в защите своих прав через обращение в судебные инстанции.

Также некоторые респонденты указывали, что не понимают, как устроена судебная система и как они могут реализовать свое право на судебную защиту.

В основном судебная практика защиты права на благоприятную окружающую среду (26 дел в отчетном периоде) представлена делами о доступе к экологической информации и спорами по вопросам участия общественности в принятии экологически значимых решений. В 2019 году рассмотрено первое дело о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью экологически небезопасным производством. Несмотря на решение суда, вынесенное не в пользу общественности, появились предпосылки для более широкого использования такого способа защиты права на благоприятную окружающую среду.

Также в отчетном периоде судебная практика в защиту экологических прав общественности в Беларуси обогатилась такими делами, как SLAPP-иски (Strategic Litigation Against Public Participation), то есть дела, целью которых является снижение активности или прекращение деятельности организаций или лиц, выступающих в защиту окружающей среды. В первом случае компания «АйПауэр» обратилась в суд с требованием взыскать расходы, понесенные ими на оплату работы адвокатов, которых компания привлекла для участия в деле по иску общественности (ОО «Экодом» и несколько местных жителей) о запрете строительства аккумуляторного завода. Даже суд посчитал требуемую сумму (2271,13 белорусских рублей, что составляет 1142 доллара США по курсу на день вынесения решения) не соответствующей сложности и продолжительности дела и уменьшил ее почти вдвое, взыскав 1200 рублей.

Вторым такого рода делом был иск Министерства юстиции Республики Беларусь о ликвидации ОО «Экодом», когда в деятельности старейшей экологической общественной организации Беларуси, к которой никогда

не было претензий, Министерство внезапно находит «нарушения» и сразу обращается с иском о ликвидации, а суд этот иск удовлетворяет, не утруждая себя законностью и обоснованностью решения.

Наиболее значимым препятствием в доступе к правосудию является уклонение судов от рассмотрения дел, имеющих общественный интерес, в том числе в защиту экологических прав. Все большее распространение получает практика отказа в возбуждении дела. Около половины поданных заявлений и жалоб суды оставляют без рассмотрения, ссылаясь на то, что спор не подведомственен суду³. При этом суд ни разу не указал, в каком порядке или каким органом должно быть рассмотрено дело, хотя законодательство это требует. Ни одно из таких определений не было опротестовано органами прокуратуры и не было отменено вышестоящими судами по жалобам заявителей.

Данная практика является следствием отсутствия независимости суда как института власти. Суды не готовы рассматривать дела, результатом которых может стать установление незаконности действий или решений органов исполнительной власти, поэтому под любыми предлогами уклоняются от их рассмотрения. Фактически любое дело, выбивающееся из каталога стандартных дел, которое суд не знает, как рассмотреть, рискует оказаться «неподведомственным» и не быть рассмотренным.

Имевшие место в конце лета-начале осени 2021 года судебные дела по искам регистрирующих органов о ликвидации неправительственных организаций, в том числе экологических, по надуманным причинам и зачастую – по формальным поводам, также свидетельствуют об отсутствии независимости

³. Судебная защита экологических прав граждан в Беларуси. Обзор практики за 10 лет

у органов судебной власти Беларуси, что позволяет сделать вывод об отсутствии доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Системной проблемой является недостаточный уровень профессиональной компетентности судей, отсутствие понимания сущности правоотношений и природы их субъектов, например:

- отнесение экологического спора с участием общественного объединения и другого юрлица (исполком) к компетенции экономического суда, хотя спор, очевидно, не имеет отношения к осуществлению хозяйственной деятельности данными субъектами,

- отказ в возбуждении искового производства по делу о понуждении к предоставлению экологической информации с предложением обращаться с жалобой, что также зачастую ведет к отказу суда в рассмотрении дела.

Также это проявляется в неспособности суда самостоятельно толковать акты законодательства, если какая-то норма или определение напрямую не прописаны. Например, не указано прямо в законе, что решение исполкома о разрешении строительства завода является экологической информацией, и суд не утруждает себя толкованием Орхусской конвенции и соглашается с исполкомом, что экологической информации здесь нет. Еще одно проявление данной проблемы – широко распространенная солидарность судов, когда ошибочные выводы суда первой инстанции поддерживаются вышестоящими, чтобы не вскрывать проблему некомпетентного подхода.

Формальные условия доступа к правосудию – размер судебных сборов не является препятствием в доступе к правосудию. В то же

время дорогостоящим является производство экспертиз, которое необходимо осуществлять именно в силу привлечения специалистов в различных областях знаний. Сроки рассмотрения дела относительно невелики – от месяца до полугода.

Для разрешения проблем с доступом к правосудию по экологическим делам общественной значимости считаем необходимым:

1. Восстановление независимости суда как института власти.
2. Повышение компетенции судей, расширение практики привлечения к ответственности за принятие заведомо неправосудного решения.
3. Повышение общего уровня правосознания в обществе.
4. Прекращение давления на организации гражданского общества и расширение практики их участия в судебных делах.



Преследование и давление на экологических активистов и НГО

В Беларуси по-прежнему сохраняется практика преследования и притеснения экологических активистов, осуществляющих свои права по Орхусской конвенции.

В предыдущем отчетном периоде наиболее часто преследованиям подвергались антиядерные активисты, в течение последних нескольких лет – также активисты, реализующие свои права относительно объектов, расположенных в регионах (строительство аккумуляторного завода около Бреста, Светлогорск, загрязнение рек в Лидском районе и пр.)⁴.

Многие активисты подвергаются репрессиям и притеснениям за участие в мирных массовых собраниях. Это выражается в форме наложения штрафов, административного ареста, превентивных задержаний, диффамации (распространение в отношении них порочащих сведений), а также у ряда участников мирных собраний в связи с их участием или подозрением в участии в них, проводились обыски и осмотры жилья, в рамках которых конфисковывали носители информации (телефоны, ноутбуки) и др.⁵.

Вопрос преследования активистов, осуществляющих свои права по Конвенции, является достаточно серьезным, и требует особого внимания. Предпринимать шаги для недопущения случаев преследования должны как Минприроды, так и местные органы власти

и другие министерства, особенно МВД и органы государственной безопасности.

До настоящего момента так и не были предприняты меры индивидуального характера, направленные на восстановление прав Андрея Ожаровского, Ирины Сухий, Татьяны Новиковой и Михаила Мацкевича, обозначенные в Решении VI/8с. В этой связи ОО «Экодом» направляло запросы в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел с целью получения информации о принятых Беларусью мерах по восстановлению прав активистов. Однако стоит отметить, что срок запрета на въезд для А. Ожаровского был сокращен (на 2 года и 2 месяца) – вместо того, чтобы в соответствии с рекомендацией Комитета полностью отменить решение о запрете на въезд. При этом не дается никакой информации относительно отмены постановлений о привлечении к административной ответственности А. Ожаровского, И. Сухий, Т. Новиковой и М. Мацкевича, которые также были указаны в соответствующих рекомендациях Комитета в Первом (п. 90 ii) и Втором (п. 84 ii) обзорах о прогрессе в ходе исполнения Решения VI/8с о соблюдении Беларусью своих обязательств по Конвенции.

⁴. Решение Встречи сторон Орхусской Конвенции VI/8с о соблюдении Беларусью своих обязательств по Конвенции, устанавливающее факты преследования антиядерных активистов за их деятельность, 2017 г.

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Decision_Excerpts_RU/Compliance_by_Belarus_VI-8c.pdf

Информация об иных фактах преследования экологических активистов в Беларуси.

<http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/implementation-of-decisions-of-the-meeting-of-the-parties-on-compliance-by-individual-parties/sixth-meeting-of-the-parties-2017/decision-vi8c-concerning-belarus.html>

⁵. Там же.

С момента проведения Второго обзора по выполнению Беларусью Решения Совещания Сторон Орхусской конвенции VI/8с ОО «Экодом» неоднократно информировало Комитет о новых случаях преследования экологических активистов. Однако ситуация не только не изменилась, а существенно усугубилась, и активисты продолжают преследоваться.

После президентских выборов в августе 2020 давление на активистов только усилилось. Так, в Беларуси началась новая волна практики массовых репрессий журналистов, активистов и НГО. В стране продолжают репрессии в отношении не только политических противников действующей власти, но также любых лиц, проявляющих гражданскую позицию и активность, в том числе в сфере реализации права на благоприятную окружающую среду.

06.09.2020 в своей квартире в Минске была задержана Ирина Сухий, представительница «Экодома» и Беларускай антиядерной кампаніі, в квартире был проведён осмотр. Ирине было назначено наказание в виде административного ареста сроком 5 суток по ч.1 ст. 23.34 КоАП (участие в несанкционированном массовом мероприятии, а именно в Женском марше 29.08.2020).

Чуть позже, 08.09.2020, домой к директорке ОО «Экодом» Марине Дубиной тоже пришли с осмотром. В этот же день также прошёл осмотр у Ксении Малюковой, члена совета ОО «Экодом».

06.10.2020 возле офиса организации была насильно задержана Марина Дубина, ей было предъявлено обвинение в участии в несанкционированном массовом мероприятии в Минске 23.09.2021, и судом вынесено постановление об административном аресте сроком на 13 суток.

Активисты и блогеры Сергей Петрухин и

Александр Кабанов, выступающие против строительства аккумуляторного завода в г. Бресте 14.04.2021 были осуждены на три года лишения свободы в колонии общего режима каждый по ст. 342 («Организация или подготовка массовых беспорядков»), ст. 369 («Оскорбление представителя власти») и дополнительно Сергей Петрухин – по ст. 391 («Оскорбление судьи») Уголовного кодекса. Оба признаны правозащитниками политическими заключенными.

Прокуратура г. Бреста 22.04.2021 вынесла официальное предупреждение брестскому правозащитнику Роману Кисляку за интервью Deutsche Welle, в котором речь идет о референдуме по аккумуляторному заводу. По мнению прокуратуры, слова Кисляка могут привести к напряжению в обществе и протестам. В предупреждении речь шла о ст. 342 УК («Организация или подготовка массовых беспорядков»), ст. 369 («Оскорбление представителя власти») и ст. 24.23 Кодекса об административных правонарушениях («Нарушение порядка организации или проведения массовых мероприятий»).

26.04.2021, в годовщину аварии на Чернобыльской АЭС, в минском офисе партии «Зелёные» был задержан Дмитрий Кучук, руководитель партии. Суд Фрунзенского района г. Минска признал виновным Кучука в нарушении ч.1 ст. 24.23 Кодекса об административных правонарушениях («Нарушение порядка организации или проведения массовых мероприятий») и приговорил к 15 суткам административного ареста за интервью «Еврорадио», в котором он сказал, что «планирует прогуляться сам в этот день». Что судом было расценено как призыв к участию в несанкционированных массовых мероприятиях. До этого партия «Зелёные» подала заявку на

проведение Чернобыльского шляха, однако Мингорисполком отказал в ее удовлетворении.

Также стоит отметить, что экологические НГО подвергаются постоянному, длительному и многостороннему давлению, и в связи с этим осуществление деятельности организаций стало в разы более сложным, а в некоторых случаях даже невозможным.

В июле 2021 уже были начаты процессы ликвидации 44 организаций, занимающихся деятельностью в сфере экологии⁶. Из которых порядка 36 организаций были ликвидированы в принудительном порядке, а 8 – самоликвидировались (или были принуждены к самоликвидации).

Для многих организаций все начиналось с проверок (налоговыми органами, Комитетом госконтроля, регистрирующим органом и др.), для которых в неразумные сроки необходимо было предоставить большой объем документов, предварительно нигде не регламентированный, а также обысков в офисах организаций и дома у их работников, в ходе которых изымалась техника и документы. Так, например:

- 20.07.2021 Прокуратура санкционировала обыск в офисе Центра экологических решений. Обыск был проведен в рамках уголовного дела о грубом нарушении общественного порядка (ст. 342 Уголовного кодекса РБ) и «массовых беспорядках» (ст. 293 УК). Офис был опечатан, техника сотрудников изъята. 21.07.2021 Мингорисполкомом принято решение о ликвидации Центра экологических решений.

- 26.07.2021 стало известно, что Министерство юстиции подало в Верховный суд исковое заявление о ликвидации ОО «Экодом», а 31.08.2021 Верховный суд принял решение о ликвидации организации⁷.

03.09.2021 с утра в дом Ирины Сухий, члена совета ОО «Экодом», пришли представители КГБ с проведением обыска в рамках уголовного дела (какого именно, неизвестно, как и неизвестно, какой статус у Ирины в рамках данного дела).

- 31.08.2021 в офисы АПБ пришли с обысками, тогда же обыск прошел и у Виктора Фенчука, природоохранного специалиста и орнитолога. Он был заключен под стражу, ему предъявлено обвинение по ч. 1 статьи 342 Уголовного кодекса («Групповые действия, грубо нарушающие общественный порядок»). Признан политическим заключенным. Ранее, 08.11.2020, Виктора Фенчука задерживали на Марше в Минске, тогда он получил 15 суток ареста.

- 03.09.2021 прошли обыски дома у Янины Мельниковой, редакторки Зеленого портала, и экологической активистки Натальи Герасимовой. Наталья и Янина были доставлены в Следственный комитет на допрос, а после задержаны на 72 часа по уголовному делу.

06.09.2021 Янину Мельникову и Наталью Герасимову также осудили по ст. 24.3 Кодекса об административных правонарушениях «Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий». Суд назначил им штрафы: Янине – 95 б.в. (2 755 рублей), Наталье – 100 б.в. (2900 бел.рублей – это максимально возможный штраф по данной статье). После они были отпущены под подписку о неразглашении.

Также наблюдались случаи диффамации в отношении экологических НГО. На данный момент известно о как минимум 9 случаях распространения порочащих сведений через различные статьи, опубликованные в государственных СМИ.

⁶ [Перечень НКО, в отношении которых принято решение о самоликвидации.](#)

Мониторинг НКО, находящихся в процессе самоликвидации с сентября 2020 года. Проводится Lawtrend путем сбора информации из открытых данных

Мониторинг НКО, находящихся в процессе принудительной ликвидации, проводится Lawtrend и ОЕЕС

⁷ <https://ecohome-ngo.by/chronology-rus/>



С большим сожалением следует отметить, что Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды не предприняло никаких мер по защите экологических организаций, несмотря на наше многолетнее плодотворное сотрудничество.



*Фото: tut.by

Выводы

Республика Беларусь находится в состоянии перманентного неисполнения положений Орхусской конвенции. Игнорируются не только нормы международного соглашения, но также рекомендации и решения Комитета по Соблюдению и Сопровождению Сторон.

Принимаемые меры не направлены на достижения соответствия национального законодательства и правоприменительной практики положениям Конвенции, но осуществляются для создания видимости прогресса и возможности отразить это в отчетности.

Налицо отсутствие стремления государства к исполнению принятых на себя обязательств по Конвенции, что заметно и в ограничении доступа к экологической информации, и в отсутствии фактической возможности для участия общественности в принятии экологически значимых решений, и в отсутствии доступа к правосудию ввиду отсутствия независимого суда. Усилившееся преследование и репрессии в отношении активистов и иных лиц, реализующих свои права по Конвенции, ликвидация экологических неправительственных организаций свидетельствует о нежелании государства пользоваться привилегиями Стороны Конвенции.

Целесообразным является признание неудовлетворительной работы государственных органов Республики Беларусь по реализации Орхусской конвенции в отчетном периоде и реализацию комплекса мер, направленных на приведение законодательства и практики в соответствие с рамками международного договора.

К сожалению, все предпринятые и планируемые шаги по изменению законодательства, правоприменительной практики не будут иметь никакого смысла, если преследования экологических активистов и ЭкоНГО, реализующих свои права по Конвенции, не прекратятся, а пострадавшие не будут восстановлены в правах. Наличие в стране репрессий, преследований и давления на экоактивистов и НГО ставит под угрозу любую возможность реализации экологических прав по Конвенции.

ecohome.ngo

ecohome.by@gmail.com

  [ecohome.ngo](https://www.facebook.com/ecohome.ngo)

 [ecohome_ngo](https://vk.com/ecohome_ngo)

