Общественное объединение “Экодом”

Ситуация с реализацией права на благоприятную окружающую среду в Республике Беларусь

Представление в Совет ООН по правам человека для рассмотрения на 36-й сессии Универсального периодического обзора

Октябрь, 2019

Вводная часть

Общественное объединение “Экодом” является одной из старейших некоммерческих экологических организаций в Беларуси, основано в 1996 для продвижения экологически дружественного образа жизни и идей устойчивого развития. Направления нашей деятельности охватывают различные сферы, от экологического образования до защиты экологических прав граждан. Для нас важно, чтобы каждый человек реализовывал своё право на благоприятную окружающую среду, имел инструменты для участия в принятии экологически значимых решений, получал актуальную информацию о состоянии окружающей среды и имел возможность защитить свои права.

С 1999 года Республика Беларусь является стороной Орхусской конвенции[1], и тематика имплементации ее положений является также одним из основным направлений деятельности “Экодома”.

Тема реализации права на благоприятную окружающую среду в Беларуси не была освещена в достаточной степени в предыдущем цикле УПО, а также не нашла отражения в рекомендациях, поэтому в нашем отчете будет представлена основная проблематика, сгруппированная по четырем блокам:

- доступ к экологической информации
- участие общественности в принятии экологически значимых решений
- доступ к правосудию по вопросам окружающей среды;
- преследование экологических активистов:

В каждом из блоков даны рекомендации по улучшению ситуации с реализацией того или иного права. В отчете также содержатся ссылки на аналитические материалы, обзоры судебной практики, подготовленные нашими специалистами.

Общая ситуация:

[1] Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (г. Орхус, 25 июня 1998 года), утверждена Указом президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 726 «Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», вступила в силу 30 октября 2001 года, далее по тексту – Орхусская конвенция).

В последние годы мы можем отметить развитие экологического законодательства и его совершенствование с учетом как рекомендаций Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, так и анализа национальной правоприменительной практики. В то же время, сама практика оставляет желать лучшего — зачастую государственные органы к участию общественности относятся формально и пренебрежительно, при принятии решений не учитывают в должной степени мнение общественности при реализации той или иной хозяйственной деятельности.

К сожалению, вопросы имплементации Орхусской конвенции в Беларуси ограничиваются лишь усилиями Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и общественных организаций, в то время как иные государственные органы не считают своей обязанностью исполнение положений Конвенции, особенно в части взаимодействия с общественностью по обсуждению экологически значимых вопросов.

Сама экологическая политика в Беларуси меняется далеко не в лучшую сторону, что подтверждают факты растущего числа конфликтов, касающихся экологически значимых вопросов и продолжающееся состояние неисполнения Беларусью экологических конвенций ЕЭК ООН[2], а также решений договорных органов, например, Комитета по соблюдению Орхусской конвенции и Встреч Сторон Орхусской конвенции[3].

Надлежащий и эффективный механизм участия граждан в принятии экологически значимых решений в Беларуси отсутствует. Разрешение конфликтов по-прежнему остается на довольно низком уровне, стороны, как правило, не желают приходить к компромиссу, оставаясь при своем мнении.

Нашу обеспокоенность также не могут не вызывать случаи преследования активистов в Беларуси, в связи с реализацией ими своих экологических прав.

1. Доступ к экологической информации

1.1. Несмотря на четко прописанную в законодательстве процедуру предоставления экологической информации, государственные органы предоставляют ее общественности не в полном объеме, например, вместо направления по запросу копии протокола общественных обсуждений гос.органы направляют ответ, в котором произвольно излагается содержания протокола. Систематически нарушается срок предоставления информации, вместо 10 дней по специальному законодательству заявление рассматривается от 15 дней до 1 месяца[4] .

1.2. Государственные органы часто отказывают в предоставлении экологической информации по надуманным причинам. Экологическая информацию, а также документацию для проведения общественной экологической экспертизы государственные органы относят к информации ограниченного распространения или к коммерческой тайне. Обладатель информации необоснованно не признает запрашиваемую информацию экологической, несмотря на то, что в

---

[2] Решение IS / 1d о соблюдении Беларусью своих обязательств по Конвенции Эспо по вопросу строительства белорусской атомной электростанции в Островце, 2019 г.. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/meetings/2019/IS_MOP_5-7_February_2019__Geneva/Decision_IS.1d_.pdf

[3] Обзор практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь, ОО “Экодом”, Товарищество Зеленая сеть 2014-2017 гг. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/NIR_2017/NGO_Reports/BY_Aarhus_2017_RU_rev_sm.pdf

[4] Доступ к экологической информации: вопросы реализации и защиты права, ОО “Экодом” 2018 г.. URL: http://ecohome-ngo.by/wp-content/uploads/2018/10/Dostup-k-ekoinformatsii_obzor_Ekodom.2018.pdf

соответствии с законодательством у общественности нет обязательства пояснять причины заинтересованности в получении экологической информации.

1.3. Имеют место случаи неисполнения местными исполнительными органами требований о распространении экологической информации, а именно: несвоевременная публикация отчета об оценке воздействия на окружающую среду, уведомлений о проведении общественных обсуждений и возможности участия общественности в принятии экологически значимых решений, а также о разработке проектов нормативных правовых актов, либо несоблюдение полноты такой информации. По этим причинам общественность зачастую не имеет возможности принять участие в общественных обсуждениях, а иногда и вовсе о них не узнает[5].

Рекомендации:

- принять необходимые меры, направленные на обеспечение беспрепятственного доступа общественности к экологической информации - образовательные мероприятия для государственных служащих, при необходимости, разработка практических руководств, как предоставлять экологическую информацию и ее отличия от иных видов информации;
- обеспечить своевременное и полное распространение экологической информации;
- принять меры по повышению общего уровня правовой грамотности населения в сфере реализации экологических прав;
- принять необходимые шаги для присоединения Беларуси к Протоколу о регистре выбросов и переносе загрязнителей Орхусской конвенции ЕЭК ООН.

2. Участие общественности в принятии экологически значимых решений

2.1. Отсутствует возможность участия общественности в принятии экологически значимых решений “на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности” (цитата из Орхусской конвенции). Общественное обсуждение проводится значительно позднее, когда в проект уже вложены значительные финансовые средства, пройден ряд согласований, а иногда уже и заключен инвестиционный договор. В итоге участие общественности сводится к простому информированию о заранее выбранном единственном варианте реализации проекта.

2.2. Государственные органы к участию общественности относятся формально, при принятии решений не учитывая в должной степени мнение общественности при реализации той или иной хозяйственной деятельности, что впоследствии приводит к конфликтам. Широкое распространение имеет практика, когда на общественное обсуждение представляется одна версия документа, а впоследствии утверждается и на государственную экспертизу передается-другая, значительно отличающаяся от первой.

2.3. При организации той или иной деятельности, реализации проекта законодательство не всегда четко указывает, какой документ является окончательным решением, разрешающим деятельность. Помимо этого, зачастую даже имеющиеся окончательные решения недоступны

[5] От доступа к информации к полноценному участию. Результаты исследования информирования граждан местными исполнительными и распорядительными органами через сайт об общественных обсуждениях, 2014 г. Товарищество Зеленая сеть. URL: http://ecohome-ngo.by/wp-content/uploads/2019/01/ot_dostupa_k_informacii_k_polnocennomu_uchastiyu_2014.pdf

общественности после их утверждения, даже те, в процессе обсуждения которых представители общественности принимали участие. Окончательные решения, принимаемые по результатам общественных обсуждений в области архитектурной и градостроительной деятельности, зачастую получают гриф «для служебного пользования» и становятся недоступны для общественности. Таким образом, общественность не имеет возможности узнать, какие замечания и предложения были учтены, а также какое окончательное решение было принято после общественных обсуждений.

2.4. Допускается возможность внесения существенных изменений в принятое решение в дальнейшем, уже без участия общественности.

Рекомендации:

- предоставить общественности возможность участия в принятии экологически значимых решений на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности;
- усилить контроль за соблюдением организаторами общественных обсуждений процедуры их проведения, в том числе расширить участие общественности в осуществлении такого контроля;
- определить в законодательстве правовые последствия нарушения права общественности на участие в принятии экологически значимого решения;
- предусмотреть в законодательстве процедуру или порядок принятия окончательного решения, разрешающего ту или иную деятельность, и орган, ответственный за его принятие;
- принять необходимые шаги для присоединения Беларуси к Протоколу о стратегической экологической оценке (СЭО) Конвенции Эспо ЕЭК ООН.

3. Доступ к правосудию:

3.1. Несмотря на закрепленные в законодательстве возможности защиты экологических прав общественности, анализ судебной практики[6] показывает наличие серьезных проблем. За период с 2011 года по настоящее время более чем в 50 % случаев общественности отказано в доступе к правосудию — суды либо не принимают дела к рассмотрению, ссылаясь на неподведомственность спора суду (при этом в законодательстве отсутствует иной установленный порядок разрешения данного спора, и суд в отказном определении не указывает, куда следует обращаться), либо прекращают производство по уже открытым делам. В некоторых случаях суды общей юрисдикции отказываются рассматривать споры с участием НГО и госорганов или юридических лиц, ссылаясь на то, что такие дела должен рассматривать экономический суд, несмотря на то, что спор не является хозяйственным.

Рекомендации:

- на уровне Пленума Верховного Суда обобщить практику по делам в защиту экологических прав общественности и разъяснить судам вопросы подведомственности такого рода споров;

[6] Обзор практики судебной защиты экологических прав граждан в Беларуси, 2015. URL: http://ecohome-ngo.by/wp-content/uploads/2019/01/court_review_web_02.2015.pdf

- провести обучающие мероприятия с судейским корпусом.

4. Преследование экологических активистов

4.1. В Беларуси сохраняется практика преследования и притеснения экологических активистов, осуществляющих свои права по Орхусской конвенции. Притеснения выражаются в виде задержаний, арестов, запрета на въезд в страну, обысков, изъятия информационных материалов.
4.2 В предыдущем отчетном периоде наиболее часто преследованиям подвергались антиядерные активисты, в течение последних нескольких лет - также активисты, реализующие свои права относительно объектов в регионах (строительство аккумуляторного завода около Бреста, загрязнение рек в Лидском районе и пр.)[7].
4.3. Несмотря на то, что Беларусью, как стороной Орхусской конвенции, декларируется соблюдение прав экологических активистов, до сих пор не приняты достаточные и необходимые меры по исполнению рекомендаций Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, не предприняты мер практического характера в отношении активистов, чьи права нарушены (например, не отменен 10-летний запрет на въезд в Беларусь российскому ученому А.Ожаровскому).

Рекомендации:

- принять необходимые законодательные и иные меры для обеспечения того, чтобы представители общественности, осуществляющие свои права по конвенции, не подвергались наказанию, преследованию и притеснению в связи с их участием в соответствующей деятельности
- привести законодательство, регулирующее порядок проведения массовых мероприятий и устанавливающее ответственность за его нарушение, в соответствие с международными стандартами по свободе собраний
- принять меры практического и индивидуального характера по восстановлению прав экологических активистов, нарушенных государственными органами

[7] Решение Встречи сторон Орхусской Конвенции VI/8c о соблюдении Беларусью своих обязательств по Конвенции, устанавливающее факты преследования антиядерных активистов за их деятельность, 2017 г.. URL: 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. URL: 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