



Грамадскае аб'яднанне
"Экадом"

14, вул. Зяленая, в. Камарова, Свірскі п/с, Мядзельскі
р-н, Мінская вобл., 222394, Беларусь
для карэспандэнцыі: а/я 30, 220086, г. Мінск
e-mail: ecohome.by@gmail.com
тэл/факс: (017) 2118340
р/р 3015006930011
у ААТ «Банк Масква-Мінск» код 272, Мінск
УНН 101127301; АКПА 37411927

Общественное объединение
"Экодом"

14, ул. Зеленая, д. Комарово, Свирский п/с,
Мядельский р-н, Минская обл., 222394, Беларусь
для корреспонденции: а/я 30, 220086, г. Минск
e-mail: ecohome.by@gmail.com
тел/факс: (017) 2118340
р/с 3015006930011
в ОАО «Банк Москва-Минск» код 272, Минск
УНН 101127301; ОКПО 37411927

В Секретариат Орхусской Конвенции ЕЭК ООН

«О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»

Белорусского общественного объединения "Экодом"

К поправкам в текст Рекомендаций по участию общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды

17.04.2013

Этим текстом мы предваряем наши предложения к Рекомендациям и хотим обратить внимание Task Force по участию общественности в экологически значимых решениях и секретариата Орхусской конвенции, на ключевые проблемы, с которыми нам довелось столкнуться в процессе имплементации Орхусской конвенции в Беларуси и которые могут приобрести системный характер. Поскольку проблемы, которые мы кратко описываем ниже, затрагивают основы Конвенции, мы считаем важным учесть их, а также наши предложения их решения в контексте рекомендаций.

Наши наблюдения за практикой имплементации Орхусской конвенции в Беларуси позволяют нам говорить о ряде фундаментальных проблем и противоречий, а также серьезных нарушений ее положений, которые, в частности, были отражены в выводах и рекомендациях Комитета по соблюдению Орхусской конвенции касательно строительства ГЭС на реке Нёман и белорусской АЭС [см. Decision IV/9b of the Meeting of the Parties on compliance by Belarus with its obligations under the Convention (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)]. После того, как выводы и рекомендации Комитета были представлены Беларуси, ситуация с исполнением Орхусской конвенции ничуть не улучшилась. Эта практика отчасти связана со спецификой конвенции, а отчасти – с политической ситуацией в стране (в Беларуси систематически нарушаются международные конвенции, национальное законодательство и права человека в целом). Ужесточение авторитарного политического режима ведет к еще большему ограничению участия общественности в принятии государственных решений как таковых, независимо от того, влияют они на окружающую среду или нет.

Белорусская практика имплементации и реализации положений Орхусской конвенции лишь в малой степени является «хорошей практикой», там, где она касается национального законодательства. В остальном – в наиболее значительных случаях, таких, например, как строительство АЭС в Беларуси – это негативная практика, свидетельствующая о грубых и намеренных нарушениях конвенции.

Однако вся эта негативная практика заслуживает серьезного внимания, поскольку показывает наиболее слабые места конвенции, а также те ошибки и неправильные интерпретации конвенции, которые могут использоваться повсеместно в странах бывшего СССР и так называемого Восточного блока в силу схожести традиций государственного управления. Также эта практика указывает на изменения в практике работы органов Конвенции, которые могут улучшить исполнение Орхусской конвенции в широком смысле.

Наш опыт участия в общественных обсуждениях в Беларуси указывает на следующие принципиальные проблемы, касающиеся участия общественности в принятии решений:

1. Конвенция позволяет правительствам интерпретировать **учет мнения общественности в принятии решений, как необязательную процедуру**, а само мнение общественности наделять статусом рекомендательного, не обязательного к учету (процедуру обсуждений интерпретируют как процедуру информирования). В то же время наилучшие практики показывают прогресс именно там, где мнение общественности учитывается в обязательном порядке, а законодательство закрепляет это положение вещей. Так в белорусском законодательстве закреплён рекомендательный характер замечаний общественности. Белорусское законодательство также требует, чтобы замечания общественности были обоснованы нормами законодательства, а не собственным мнением общественности. Таким образом, государственные органы имеют возможность учитывать только те замечания, которые хотят учесть¹. Этот факт неадекватного подхода к учету общественного мнения был отражен в окончательном отчете об ОВОС проекта белорусской АЭС. Также наблюдается ситуация, когда общественность вовлекается в процесс обсуждения документов (к примеру, планы детальной планировки городских районов), однако после окончательного утверждения общественность не имеет доступа к последним версиям документов, которые изначально с ней обсуждались (отказ в доступе обосновывается ссылками на авторское право или служебный характер информации). В Беларуси де факто указы президента имеют высшую юридическую силу и могут изменять полностью те или иные решения, которые были приняты при проведении общественных обсуждений. Таким образом, решения, обсуждавшиеся с общественностью, могут быть полностью или частично изменены и не подлежат и обсуждению вновь (процедура обсуждения указов президента не предусмотрена).

2. С другой стороны, и текст Конвенции, и рекомендации к ней, позволяют делать вывод, что **не во всех решениях общественность может и должна участвовать**. Так, разработчики последнего текста рекомендаций (*), поясняли на встрече в Люксембурге (*), что существует ряд решений, таких, например, как лицензирование, где общественность не может участвовать. Однако, нам кажется, что это неверный подход. Даже в процедуре лицензирования возможен учет мнения общественности. Кроме того, нам кажутся разумными предложения о недопущении проектов к процедуре лицензирования в отсутствие должных консультаций с общественностью. Подобная интерпретация Конвенции – когда признается, что общественность участвует **не во всех решениях** – приводит к тому, государственные органы допускают общественность к участию только на тех стадиях комплексного процесса принятия решений, где Конвенция этого требует как обязательного, а именно – на стадии ОВОС. Так произошло в Беларуси со строительством АЭС – общественность была приглашена к участию только в обсуждении ОВОС, которое началось,

¹ Именно поэтому, все экспертные заключения, в том числе и Общественной экологической экспертизы проекта белорусской АЭС, все рекомендации и мнения, отправленные общественными организациями, партиями, представителями трудовых коллективов, были отвергнуты, как необязательные к учету на протяжении процедуры ОВОС, из них в государственной экологической экспертизе было заимствовано лишь одно, рекомендующее принять меры для понижения температуры воды в реке Вилия, не имеющее принципиального значения.

однако, после того, как окончательное решение о строительстве АЭС в Беларуси было уже принято без каких-либо консультаций с общественностью.

3. Белорусская практика, демонстрирует, что исполнение Орхусской Конвенции может быть необязательным, и проект, реализуемый с грубейшими нарушениями Конвенции, прав человека и белорусского законодательства, может успешно развиваться, без пересмотра решений, даже тогда, когда органы Конвенции обратили внимание на эти нарушения! Таким образом, даже если были установлены факты нарушений Орхусской конвенции, не существует механизмов восстановления нарушенных прав и пересмотра принятых решений.

Комитет по соблюдению Орхусской конвенции сделал свои выводы и рекомендации по случаю строительства АЭС и представил их официально Беларуси. Однако эти выводы и рекомендации не советуют Беларуси пересмотреть решения, принятые с нарушениями, и повторно провести процедуры, а также выполнить иные действия, связанные с конкретным проектом – они носят общий характер и рекомендуют улучшение правоприменительной практики в принципе. Это довольно опасный путь, дискредитирующий Конвенцию в глазах ее участников.

В связи с этим тремя принципиальными проблемами, мы бы хотели обратить внимание, что духу Конвенции соответствуют следующие принципы, которые мы предлагаем артикулировать и на их основе делать рекомендации, подчинив их этим трем принципам:

1. Не должно быть решений, влияющих на окружающую среду, принимаемых без учета мнения общественности.

2. Общественности - равные права! Общественность является равным участником процесса принятия решений, таким же, как инициатор деятельности, влияющей на окружающую среду. У инициатора деятельности не может быть больше прав, больше влияния на государственные органы, на основании того, что он создает некие рабочие места и может принести деньги местному бюджету.

3. Решения, принятые без должного учета мнения общественности, с нарушением Орхусской конвенции, должны быть отменены. В отдельных случаях – если нарушения носят процедурный характер, процедуры учета мнения общественности должны быть проведены повторно.

Наши конкретные предложения по улучшению текста рекомендаций приводятся в присоединённом файле "Aarhus_Conv_Draft_Rec_on_PPDM_07.03.2013_trackchanges_ecohome_RUS.doc" в формате «trackchanges».

Наши пояснения к некоторым правкам и вопросы, адресованные составителям текста рекомендаций, приведены в файле «Aarhus_Conv_Draft_Rec_on_PPDM_07.03.2013_comments_ecohome_RUS.doc».

Отдельно обращаем внимание на недостаточно качественный перевод текста рекомендаций с английского языка на русский. Иногда неправильный перевод приводит к непониманию или даже извращает смысл рекомендаций. В качестве примеров можно привести пункты 3, 15, 24, 27с, 60с, 66а, 75d, 88, 164d. В файле "Aarhus_Conv_Draft_Rec_on_PPDM_07.03.2013_trackchanges_ecohome_RUS.doc" приведены варианты улучшения перевода.

Председатель Совета Общественного объединения «Экодом»

Ирина Сухий