

Проект “Продвигая Беларусь, Молдову и Украину к европейским реформам  
в области управления окружающей средой”



*Живой документ*

# Достижение надлежащего экологического руководства: анализ и рекомендации относительно дальнейших действий

Документ о позиции – Беларусь

Настоящий документ подготовлен проектом «Продвигая Беларусь, Молдову и Украину к европейской реформе экологического руководства», поддерживаемым посредством Регрантинговой схемы ФГО ВП и реализуемым Всеукраинской экологической общественной организацией «МАМА-86» (Украина), Ассоциацией «ЭкоКонтакт» (Молдова) и Общественным объединением «Экодом» (Беларусь).



## Преамбула

В ходе 4-й Ассамблеи ФГО ВП в 2012 г. было принято заявление «ПОТРЕБНОСТЬ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА». Оно основывалось на выводах двух оценок<sup>1</sup>, осуществлённых РГ 3 ФГО ВП и охвативших Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину, и включало общие на тот момент тенденции для стран ВП, гласившие, что к тому времени:

- Экологическое стратегическое планирование и годовая отчетность в странах, находящихся на продвинутом этапе переговоров по Программе присоединения к ЕС, улучшились;
- Административные реформы ослабили административные структуры и процедуры экологического руководства;
- Децентрализация отрицательно сказывалась на процессе обоснованного принятия решений по экологическим вопросам (включая отмену процедуры ОВОС);
- Механизмы и процедуры участия общественности в вопросах экологии часто не учитывались в процессах принятия решений в рамках прочих отраслевых политик (например, в энергетической, транспортной, сельскохозяйственной отрасли, промышленности);
- интеграция экологической политики часто не подкреплялась на законодательном уровне (например, протокол о СЭО обладал юридическим статусом только в Армении, в других странах соответствующие законодательные нормы отсутствовали); что являлось сдерживающим фактором для зелёной экономики и повышения эффективности использования ресурсов;
- Потенциал Совместной системы экологической информации (SEIS) в части повышения качества информации для принятия экологически значимых решений использовался не в полной мере.

На основании выводов Индекса европейской интеграции за 2012 г.<sup>2</sup>, в Заявлении ОГО подчеркнули, что в шести странах ВП сложилась тревожная экологическая ситуация. Помимо прочего, площадь охраняемых природных территорий в большинстве стран ВП слишком мала для эффективной защиты биоразнообразия и соответствующих экосистемных услуг и выгод. Заявление призывало страны ВП сформулировать чёткие целевые показатели для ключевых достижений, необходимых в сфере экологического руководства для улучшения состояния окружающей среды. Заключительная часть Заявления содержала призыв к странам-членам ЕС и ВП включить экологическое руководство в перечень вопросов политики для обсуждения на Саммите стран ВП в г. Вильнюсе, чтобы способствовать решительным действиям в сфере экологических реформ в странах ВП.

В Декларации Саммита стран ВП 2013 г. в Вильнюсе впервые (с момент начала регионального процесса) подчеркивалась важность окружающей среды как одного из приоритетных направлений сотрудничества, взаимовыгодного для ЕС и стран-партнеров как с экологической, так и с экономической точки зрения. В Декларации особое внимание уделялось необходимости осуществления гармонизации законодательства и сближения политик в стратегически важных областях экологии и изменения климата с акцентом на зелёную экономику, биоразнообразие, совместную систему экологической информации и

<sup>1</sup> <http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/assessment-of-ep-eng--2.pdf>

<sup>2</sup> [http://archive.mama-86.org/images/stories/reports/WG3\\_Report\\_2013\\_Eng\\_short\\_Mama.pdf](http://archive.mama-86.org/images/stories/reports/WG3_Report_2013_Eng_short_Mama.pdf)

экологическую оценку, интеграцию экологических вопросов в другие отраслевые политики и значимость роли гражданского общества.

После Саммита стран ВП 2013 г. в Вильнюсе в регионе ВП произошли значительные изменения. 3 страны заключили Соглашения об ассоциации с ЕС: Грузия (подписано в 2014 г. и вступило в силу в июле 2016 г.), Молдова (подписано в 2014 г. и вступило в силу в июле 2016 г.) и Украина (подписано в 2014 г. и вступило в силу в сентябре 2017 г.). Армения и ЕС подписали соглашение о всестороннем и расширенном партнерстве (ноябрь 2017 г.). В 2017 г. Азербайджан и ЕС возобновили сотрудничество и диалог, в том числе посредством начала переговоров по новому всестороннему соглашению (ранее, в 1996 г., было заключено двухстороннее соглашение). Беларусь и ЕС также постепенно продвигаются к подписанию соглашения, хотя чёткий график и условия ещё не установлены.

Пятый раунд неформального диалога на уровне министров стран — участниц инициативы ЕС «Восточное партнерство» состоялся 29 июня 2015 г. в г. Минске; отдельная сессия была посвящена окружающей среде. Данная встреча представляла собой первое всестороннее обсуждение экологических вопросов на уровне министров с момента создания ВП в 2009 г. Встреча предоставила возможность открыто обсудить реализацию ЦУР в странах ВП, а также определить сферы, представляющие интерес для всех участников, общие вызовы и способы укрепления сотрудничества в сфере окружающей среды. На встрече была достигнута договоренность о продолжении диалога, а также был получен запрос от стран ВП о продолжении встреч на министерском уровне с предложением провести формальную встречу министров стран ВП по вопросам окружающей среды при участии всех стран-членов ЕС.

Первая формальная встреча министров стран ВП по вопросам окружающей среды и изменения климата состоялась 18 октября 2016 г. в г. Люксембурге. В рамках встречи страны ЕС и Восточного партнерства (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина) приняли Министерскую декларацию о сотрудничестве по вопросам окружающей среды и изменения климата. Министерская встреча поставила перед Рабочей группой ВП по вопросам окружающей среды и изменения климата задачу руководить осуществлением декларации. ФГО ВП призвал определить для стран ВП чёткие цели для ключевых достижений, необходимых, чтобы посредством надлежащего экологического руководства улучшить состояние окружающей среды, включая как эффективную экологическую политику, так и институциональный аспект.

Декларация о сотрудничестве по вопросам окружающей среды и изменения климата, подписанная в г. Люксембурге, была направлена на совершенствование экологического руководства, включая:

- обеспечение прозрачности, подотчётности и содействия принятию решений на основании фактических данных, надлежащей экологической информации, соответствующей принципам Совместной системы экологической информации (SEIS), включая мониторинг и отчетность о реализации ЦУР;
- содействие вовлечению гражданского общества в процесс принятия решений, стратегического планирования и реализации, а также мониторинга результатов реализации экологической политики, программ и планов, в соответствии с Орхусской конвенцией;
- содействие дискуссии между странами ЕС, национальными правительствами и ОГО по вопросу определения и достижения конкретных задач экологических реформ в странах ВП;

- обеспечение эффективной интеграции вопросов окружающей среды в прочие политики, таким образом способствуя включению вопросов окружающей среды, изменения климата, а также задач устойчивого развития во все сферы политики, а также укреплению сотрудничества между секторами и министерствами; принятие и эффективное осуществление процедур СЭО и ОВОС на национальном уровне, а также в трансграничном контексте согласно Конвенции Эспо и её Протокола по СЭО.

Документ ЕС «Восточное партнерство – 20 конкретных задач на период до 2020 года», в котором особое внимание уделяется ключевым приоритетам и осязаемым результатам, определил для стран ВП ряд целей на период 2017 – 2020 гг., включая Раздел 16 «Окружающая среда и адаптация к изменению климата», содержащий целевые показатели в области интегрированного управления водными ресурсами, зеленой экономики, устойчивого лесопользования, адаптации к изменению климата, SEIS и «Изумрудной сети».

Концепция надлежащего экологического руководства включает совершенствование институциональной структуры и политики, более широкое вовлечение граждан (и различных заинтересованных сторон) для повышения эффективности защиты окружающей среды и использования природных ресурсов. Надлежащее руководство представляет собой новую, с большей горизонтальной ориентацией модель руководства, по сравнению с традиционным, иерархическим стилем, в котором ведущую роль играет государство. Оно также подразумевает правила, процессы и поведение, влияющие на осуществление полномочий, особенно в части открытости, участия, подотчетности, эффективности и согласованности. Оно описывает то, каким образом могут и должны осуществляться процессы.

Настоящий документ посвящён анализу актуального положения дел в области надлежащего руководства в Беларуси, а также содержит рекомендации ЕС, правительств и ФГО ВП касательно действий в поддержку реформирования экологического руководства.

## 1. Предисловие

Несмотря на некоторые предпринятые правительством усилия, решения по основным экологическим вопросам (включая трансграничные), по-прежнему принимаются без учета интересов граждан страны, экспертной общественности, зачастую непрозрачным образом. Сама практика и политика экологического госуправления в Беларуси, несмотря на позитивные изменения в законодательстве, меняется иногда далеко не в лучшую сторону, что подтверждают факты растущего числа конфликтов по экологически значимым вопросам и хроническое состояние неисполнения Беларусью экологических конвенций Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН).

Однако, достаточно серьезным вызовом и препятствием для реализации подходов и принципов устойчивого развития, надлежащего экологического руководства является то, что экологические вопросы, программы и политики ограничиваются усилиями Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, иные государственные органы не считают своими обязанностями интегрирования экологических подходов в разные сектора.

Лоббирование Беларусью своих экологически рискованных и спорных проектов (как строительство Белорусской АЭС) часто создает не только дополнительные и высокие риски для окружающей среды европейского пространства, но и подрывает основы международного экологического сотрудничества на уровне Конвенций ЕЭК ООН.

## 2. Основные аспекты экологической политики и законодательного регулирования

Беларусь является стороной 13 глобальных и 10 европейских международных конвенций (и протоколов к ним) в области охраны окружающей среды.

Разработаны следующие национальные стратегии:

Водная стратегия Республики Беларусь до 2020 года и сейчас идет работа по подготовке новой стратегии до 2030 года.

В 2015 году Правительством Республики Беларусь был принят новый национальный План действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия на 2016-2020 годы и обновлена стратегия по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия.

В 2016 году принят Национальный план действий по развитию "зеленой" экономики в Республике Беларусь до 2020 года. Это могло бы одним из шагов по интеграции экологических подходов в развитие экономики, но к сожалению

В 2017 году принята Национальная стратегия по обращению с твердыми коммунальными отходами и вторичными материальными ресурсами в Республике Беларусь на период до 2035<sup>3</sup>.

Среди приоритетов обращения с отходами можно выделить планируемое увеличение процента извлекаемых вторичных материальных ресурсов. В 2016 году эта цифра составила почти 15 процентов, при этом есть достаточный потенциал увеличить эту цифру вдвое.

К позитивным инструментам обращения с отходами в проекте стратегии, можно обозначить, безусловно, внедрение депозитной (залоговой) системы сбора тары. Реализация этого компонента стратегии будет способствовать предотвращению захоронения ценных ресурсов и улучшению качества вторичного сырья.

Прогрессивным также является и стремление к региональному подходу обращения с отходами. В каждом регионе планируется строительство современного полигона и мусороперерабатывающего предприятия.

Следующий приоритет стратегии – снижение захоронения отходов на полигонах. При этом достижение этой цели предлагается через строительство мусоросжигательного завода и производство RDF-топлива, что может привести к опасным последствиям.

Однако в стратегии в свою очередь должны быть предусмотрены механизмы предотвращения образования отходов. Кроме того, в проекте стратегии отсутствуют мероприятия, направленные на снижение и предотвращение образования опасных отходов.

Недавно в законодательство было введено регулирование по стратегической экологической оценке. Однако до настоящего момента Беларусь все еще не присоединилась к Протоколу по СЭО, а законодательное регулирование данного вопроса не в полной мере соответствует Протоколу.

---

<sup>3</sup> Комментарии и предложения к проекту Национальной стратегии по обращению с ТКО и ВМР в Республике Беларусь на период до 2035 года <http://ecoidea.by/ru/media/2801>

В этом году ввиду реализации норм по либерализации бизнеса будет существенно меняться экологическое законодательство и сужаются экологические права. Так сужен перечень объектов, которые подлежат проведению ОВОС, а также прохождению государственной экологической экспертизе.

Также сейчас планируется убрать из законодательства возможность для экологических НГО и граждан предъявлять в суд иск о приостановлении (запрете) хозяйственной деятельности юрлиц и ИП, если в результате такой деятельности «нарушаются требования в области охраны окружающей среды, причиняется экологический вред или создается опасность причинения экологического вреда в будущем».

Планируемое увеличение размера особо охраняемых природных территорий в НСУР предусмотрено показателем 8,8 % к 2020 году. На данный момент около 8% территории Беларуси занимают особо охраняемые природные территории. Но только на менее чем 2% территории существует абсолютно-заповедный режим, где запрещена любая хозяйственная деятельность. Вызывает тревогу практика широкомасштабного хозяйственного использования значительной части территорий ООПТ для вырубki леса, охоты на диких животных. На части болот, которые раньше были особо охраняемые, теперь проводится добыча торфа.

Считаем необходимым при осуществлении разработки плана управления ООПТ на начальном и конечном этапах в обязательном порядке привлекать местное население, общественные и религиозные объединения, юридические лица. Для реализации принципов открытости и доступности размещать информацию об ООПТ в понятном и доступном виде для общественности.

Потенциал возможностей, касающихся реализации задач по сохранению биоразнообразия и привлечения общественности к участию в принятии экологически значимых решений, в отношении ООПТ реализован далеко не полно. В значительной степени план управления в настоящее время остается только декларацией о намерениях.

### 3. Институциональные изменения

One of significant institutional changes in last three-years period was the body responsible for state environmental expertise was changed from Ministry of Natural Resources and Environmental Protection and its regional divisions to educational center established by Ministry, named "Republican center for state environmental expertise and specialist qualification improvement" since January, 2017.

Сформирована организационная структура Национальной системы мониторинга окружающей среды (далее – НСМОС), нормативно закреплены принципы организации сетей и регламенты наблюдений, состав экологической информации, порядок ее получения и предоставления потребителям различного уровня.

Созданы и устойчиво функционируют 12 видов мониторинга, в рамках которых проводят оценку состояния окружающей среды и основных природных комплексов. Разработан и действует механизм сбора, передачи, обработки, анализа, хранения и обмена мониторинговой информацией.

Для целей информационного сопровождения созданы и действуют 11 информационно-аналитических центров видов мониторинга, а также главный информационно-аналитический центр НСМОС.

Мониторинг окружающей среды ведется разными государственными органами и организациями, этой информацией наполняются несколько баз данных и реестров, которые являются разрозненными. В целях облегчения доступа к данным мониторинга окружающей среды Орхусский центр Республики Беларусь сделал первую попытку объединить информацию по мониторингу в одном источнике и создал на своем сайте подраздел, в котором собраны 13 видов такого мониторинга со ссылками на источники (информация находится по адресу: <http://aarhusbel.com/eco-help/43>).

Планируется интеграция Национальной системы мониторинга окружающей среды в систему экологической информации (SEIS)

## 4. Вопросы финансирования

В Беларуси перестал функционировать целевой республиканский фонд охраны природы с 2011 году. Все средства идут в общий бюджет, несмотря на то что размеры санкций достаточно высокие и в последнее время увеличиваются, но это не целевые деньги и не возвращаются в полной мере на охрану окружающей среды. Финансы выделенные на деятельность по охране окружающей среды в 2018 году составят 0.409 % в бюджете страны и это уменьшение на 0,1 по сравнению с 2015 годом.

## 5. Участие общественности и участие заинтересованных сторон в принятии решений по экологическим вопросам

За последние несколько лет в Беларуси предприняты некоторые шаги по совершенствованию законодательства с целью имплементации положений Орхусской конвенции и выполнения Решения V/9с<sup>4</sup> Совещания Сторон по делу о строительстве Островецкой АЭС. Получили свое развитие институты участия общественности в принятии экологически значимых решений, регулирование вопросов доступа к экологической информации в части закрепления механизмов реализации прав общественности .

Однако, с сожалением, отмечаем продолжающиеся проблемы правоприменительной практики в реализации норм и принципов Орхусской конвенции в Республике Беларусь.

Несмотря на регламентированную законодательством процедуру доступа к экологической информации, существуют определенные трудности. Обусловлены они в первую очередь правосознанием государственных органов и иных обладателей экологической информации, трактующих нормы законодательства ограничительно. В последние годы участились случаи отказа в предоставлении экологической информации, а также документации для проведения общественной экологической экспертизы ввиду отнесения государственными органами такой информации и документации к служебной информации ограниченного распространения.

---

4 [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Category\\_I\\_documents/ECE\\_MP.PP\\_2014\\_L.12\\_RUS.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Category_I_documents/ECE_MP.PP_2014_L.12_RUS.pdf)  
[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Category\\_I\\_documents/ECE\\_MP.PP\\_2014\\_L.12\\_ENG.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Category_I_documents/ECE_MP.PP_2014_L.12_ENG.pdf)



Участие общественности в основном происходит на той стадии, когда уже очень сложно повлиять на процесс принятия решения. Отсутствует самая ранняя стадия вовлечения граждан для участия в экологически значимых решениях. Практика оставляет желать лучшего - зачастую государственные органы к общественности относятся формально и пренебрежительно, при принятии решений не учитывают в должной степени мнение общественности при реализации той или иной хозяйственной деятельности, что впоследствии приводит к конфликтам. Разрешение конфликтов по-прежнему остается на довольно низком уровне, стороны как правило не желают приходить к компромиссу, оставаясь каждый при своем мнении. Отсутствует государственный контроль за соблюдением организаторами процедуры проведения общественных обсуждений. Существенную проблему также для общественности представляет недоступность окончательных решений после их утверждения, даже тех, в процессе обсуждения которых она сама принимала 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

Несмотря на то, что ситуация со строительством АЭС стала основой для рассмотрения Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции дела в отношении несоблюдения конвенции Беларусью, практика в отношении АЭС никак не улучшается, а даже ухудшается. Это в равной степени относится и к доступу к экологической информации, и к участию общественности в принятии решений и к реализации права на доступ к правосудию, и даже к статье 3 (8), когда государство допускает преследования активистов.

Так, прошедшая в сентябре 2017 года в Будве Встреча Сторон Орхусской конвенции признала, что в Беларуси имеются случаи преследования антиядерных активистов - Решение Встречи Сторон VI/8 о соблюдении Беларусью своих обязательств по Конвенции<sup>5</sup>

По сравнению с положениями Орхусской Конвенции очень сужен перечень нормативных актов, которые подлежат обсуждению с общественностью. Так обсуждению с общественностью подлежит ограниченный перечень проектов нормативных правовых актов, с общественностью не требуется обсуждать такие нормативно-правовые акты как Лесной кодекс, Закон о животном мире, Закона об особо охраняемых природных территориях, Правила охоты, Правила лесостроительства и др.

Судебная система страны не готова обеспечить эффективные средства защиты прав общественности, гарантируемых Конвенцией. Реализация права на доступ к правосудию значительно осложнена имеющейся правоприменительной практикой, когда суды просто отказываются принимать дела к производству<sup>6</sup>. Существенной проблемой является недостаточная квалификация судейского корпуса в делах данной категории.

К сожалению, вопросы имплементации Орхусской конвенции в Беларуси ограничиваются усилиями Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, иные государственные органы не считают своими обязанностями реализацию положений Конвенции, особенно в части взаимодействия с общественностью по обсуждению экологически значимых вопросов.

---

5 [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Russian/ECE\\_MP.PP\\_2017\\_22\\_R.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/Russian/ECE_MP.PP_2017_22_R.pdf),  
[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE\\_MP.PP\\_2017\\_22\\_E.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_22_E.pdf)

6 [http://greenbelarus.info/files/downloads/court\\_review\\_web\\_02.2015.pdf](http://greenbelarus.info/files/downloads/court_review_web_02.2015.pdf)

## 6. Выводы и рекомендации

**В целях улучшения реализации надлежащего экологического руководства мы предлагаем**

- 1) возобновить функционирование республиканского целевого бюджетного фонда охраны природы и обеспечить целевое финансирование мероприятий, направленных на решение проблем в области охраны окружающей среды;
- 2) усилить экспертный потенциал Минприроды и его территориальных органов и не допускать сокращения численности отраслевых управлений Минприроды (отделов по обращению с отходами, биоразнообразию, водным ресурсам и другим) и территориальных органов;
- 3) общественным организациям укрепить кооперацию и взаимодействие, обобщать успешные практики по решению экологических проблем, проведению кампаний и распространять их среди заинтересованных, включая освещение в СМИ;
- 4) Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерству лесного хозяйства Республики Беларусь, Министерству сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь и другим государственным органам и иным организациям с целью обеспечения гласности и прозрачности в их работе, а также в целях борьбы с коррупцией, и для исключения "кулуарности" в принятии важных государственных решений включать экспертов от заинтересованных общественных экологических организаций в состав межведомственных рабочих групп, советов, комиссий, в рамках которых рассматриваются вопросы охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.
- 5) Не допускать преследование, притеснение и оказание давления на экологических активистов, осуществляющих свои права в рамках реализации Орхусской Конвенции.
- 6) Изменить систему управления ООПТ и практический подход к его осуществлению. Осуществлять финансирование государственных природоохранных учреждений из госбюджета в размере, необходимом для выполнения возложенных на них задач. Исключить экспериментальные лесохозяйственные хозяйства, сельскохозяйственные и иные коммерческие предприятия из структуры государственного природоохранного учреждения.

- Мы ожидаем от ЕС продолжения и повышения интенсивности действий, направленных на развитие трехстороннего диалога, сторонами которого должно быть не только правительство Республики Беларусь, но и консолидированные субъекты гражданского общества. В том числе по вопросам охраны окружающей среды, озеленения экономики и снижения воздействия на климат.
- Мы ожидаем от ЕС диалога и партнерства с экологическим гражданским обществом Беларуси не только по вопросам охраны природы, но и в широком спектре. Это вопросы, касающиеся мониторинга и оценки актуальности и эффективности программ, направленных на сохранение окружающей среды, обеспечения долгосрочной устойчивости результатов проектов, повышения транспарентности расходования финансовых средств и принимаемых решений.
- Мы ожидаем от Делегации ЕК в Беларуси построения эффективного диалога с гражданским обществом. В этом диалоге мы ожидаем пристального внимания к попыткам подмены независимых общественных субъектов ангажированными организациями, имеющими государственную поддержку, но не имеющими общественную.
- Мы предлагаем ЕС сотрудничество с целью имплементации Орхусской конвенции и конвенции Эспо в Республике Беларусь, а также в вопросе расширения спектра вовлеченных

государственных субъектов, который не должен ограничиваться Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды.



The project benefits from the support through the EaP CSF Re-granting Scheme. Within its Re-granting Scheme, the Eastern Partnership Civil Society Forum (EaP CSF) supports projects of the EaP CSF members with a regional dimension that contribute to achieving the mission and objectives of the Forum.

The donors of the Re-granting Scheme are the European Union and National Endowment for Democracy.

The overall amount for the 2017 call for proposals is 290.000 EUR. Grants are available for CSOs from the Eastern Partnership and EU countries.

Key areas of support are democracy and human rights, economic integration, environment and energy, contacts between people, social and labour policies.