

АВТОРКА ОБЗОРА:

Анна Волынец

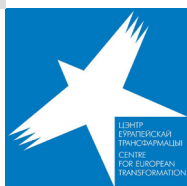
АВТОРЫ ИССЛЕДОВАНИЯ:

Андрей Егоров

Оксана Шелест

© Центр европейской трансформации, 2020.

Центр европейской трансформации разрешает свободное воспроизведение отрывков из данного текста при условии, что будет указан источник и выслана копия публикации, в которой использованы отрывки из текста.



Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

“ЭКОДОМ”

Общественное объединение, основанное в 1996 году. Одна из старейших некоммерческих экологических организаций в Беларуси.

Инициаторы создания “Экодома” группа энтузиастов/энтузиасток, активистов/активисток, мечтателей/мечтательниц, которые разделяли приверженность экологическим принципам и желали поделиться своими идеями с другими.

Наши принципы:

- демократическое участие
- устойчивое развитие
- уважение прав человека
- гендерное равенство.

Направления деятельности:

Правовая служба: защита прав граждан на благоприятную окружающую среду и участие в принятии экологически значимых решений в Беларуси.

Зеленый телефон: инфолиния для консультации жителей Беларуси по экологическим проблемам и способам их решения.

Проект общественного мониторинга воздуха AIRMQ: сеть общественного мониторинга качества воздуха в Беларуси.

Устойчивая энергетика (ВИЭ vs АЭС): продвижение смены энергетической стратегии в Беларуси на более устойчивую и климатически дружелюбную.



ОО “Экодом”
Беларусь

ecohome-ngo.by
ecohome.by@gmail.com



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



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



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

ВВЕДЕНИЕ

В последнее время наблюдается рост активности граждан, которые отстаивают свое право на благоприятную окружающую среду. Жители Светлогорска выступают против деятельности целлюлозно-картонного комбината, жители Бреста – против строительства и ввода в эксплуатацию аккумуляторного завода, жители Могилева – против работы завода «Омск Карбон», жители Сморгони – против производства компании «Кроноспан» и т. п.

Все эти кейсы свидетельствуют о том, что в настоящий момент в Беларуси нет эффективного механизма участия общественности в принятии экологически значимых решений, из-за чего растут социальная напряженность и недоверие к органам власти. Это говорит о необходимости совершенствования процедур общественных обсуждений в частности и участия общественности в процессе принятия решений в целом.

Обеспечение участия общественности в принятии экологически значимых решений является международным обязательством, которое добровольно приняла на себя Республика Беларусь, став стороной Орхусской конвенции¹.

В выполнении этого обязательства есть ряд проблем. Положения Орхусской конвенции лишь частично отражены в законодательстве Беларуси, практика участия еще дальше от идеала, что провоцирует конфликты. Нередко граждане подвергаются давлению и преследованию со стороны властей.

Центр европейской трансформации совместно с ОО «Экодом» провели исследование с целью оценить эффективность и недостатки существующих механизмов участия граждан в принятии экологически значимых решений с учетом изменений в законодательстве и практике использования разных форм отстаивания своих интересов. Оно является продолжением исследования, проведенного в 2014 году Центром европейской трансформации совместно с товариществом «Зеленая сеть»².

¹ См.: Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), 25 июня 1998 года: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml.

² См.: Ольга Лашкевич, Алёна Зуйкова. Практика участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений (ЦЕТ, 2014): http://cet.eurobelarus.info/files/userfiles/5/CET/2014_Aarhus_Convention.pdf.

ОБ ИССЛЕДОВАНИИ

В исследовании анализируются разные формы и механизмы участия общественности в принятии решений о строительстве и других экологически значимых решений, которые есть в белорусской практике. Основной акцент сделан на двух формах участия общественности, которые чаще всего используются:

1. **общественные обсуждения отчетов об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС)**
и
2. **общественные обсуждения в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.**

ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ – оценить эффективность различных механизмов участия общественности и выявить наиболее работающие из них.

ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ – рассмотреть и проанализировать механизмы участия и их использование; определить, почему общественность достигает или не достигает успеха; определить, какой механизм взаимодействия представляется оптимальным разным участникам процесса. Еще одной задачей исследования было оценить изменения в работе механизмов участия общественности, которые произошли с 2014 года.

В ходе исследования проведен анализ законодательства и открытых источников (кейсы участия общественности после 2014 года), а также 32 интервью с представителями разных заинтересованных сторон и фокус-группа по обсуждению и корректировке выводов и рекомендаций.

Среди опрошенных – работники министерств и ведомств, городских и районных администраций; бизнесмены, инвесторы и застройщики; проектировщики, эксперты и учёные; НГО, общественные инициативы и местные активисты. Представлены Минск и разные регионы, что позволяет более объемно увидеть ситуацию в стране.

Исследование выполнено **Центром европейской трансформации** (НИУ «Аналитическая группа ЦЕТ») совместно с общественным объединением **«Экодом»**.

Сроки проведения исследования: **февраль-май 2020 года**.

Сроки проведения интервью: **март-апрель 2020 года**.

I. СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ И ПРАКТИКА ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

КАКОВЫ УСТАНОВКИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН?

Ценности и цели участия общественности в принятии решений можно разделить на два больших блока.

ПЕРВЫЙ БЛОК связан с демократическими ценностями и правами граждан, в том числе с правом граждан на благоприятную окружающую среду.

ВТОРОЙ БЛОК связан с прагматическими основаниями и повышением эффективности самих решений.

Тематические общественные организации и инициативы на сегодняшний день являются одной из самых заинтересованных сторон в расширении участия общественности в принятии экологически значимых решений. Многие из подобных организаций наработали значительный экспертный и организационный опыт, что позволяет им становиться локомотивом вовлечения общественности в проблемных ситуациях. Однако их интересы не всегда совпадают с интересами местного сообщества, кроме того, они часто сталкиваются с презумпцией недоверия как со стороны местных властей, так и со стороны местных жителей.

Местные жители и сообщества в большинстве своем не проявляют достаточного интереса к принятию решений по поводу территории своего проживания и не имеют достаточных компетенций, чтобы участвовать в нем. В результате местные жители часто включаются в процесс, когда уже начинается строительство – то есть заведомо поздно для эффективного согласования интересов.

Повышается заинтересованность **проектировщиков и проектных организаций** в учете мнения общественности, но в системе принятия решений это одна из самых уязвимых сторон: их полномочия ограничены, хотя именно им часто приходится отвечать за все недоработки проекта.



В идеальной ситуации инициатор строительства (**застройщик, инвестор, девелоперский бизнес**) заинтересован в участии общественности, но белорусская ситуация сегодня далека от этого идеала. В большинстве своем бизнес в Беларуси предпочитает решать вопросы напрямую с властью, воспринимая механизмы участия общественности как досадную формальность.

Местные органы власти, по логике, являются одними из самых заинтересованных, но заботятся в первую очередь о выполнении планов и распоряжений высших уровней власти, поскольку подотчетны им, а не местным жителям. Они заинтересованы в предотвращении конфликтов, однако чаще всего не готовы всерьез считаться с интересами и мнением общественности.

КОГДА НЕОБХОДИМО УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ?

Орхусская конвенция описывает три группы решений, которые принимают с участием общественности.

ПЕРВАЯ — решения по конкретным видам деятельности, строительству конкретных объектов;

ВТОРАЯ — стратегические решения;

ТРЕТЬЯ — подготовка нормативных положений, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

Беларусское законодательство предусматривает участие всех трех групп в принятии решений в форме общественных обсуждений. Однако эффективность обеспечения этого участия под большим вопросом.

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Общественные обсуждения являются единственной специальной формой участия, закрепленной в экологическом и градостроительном законодательстве и де-юре направленной именно на вовлечение общественности. Но в реальности инструментов больше: **жалобы, обращения, запросы** и так далее.

Эффективность всех методов очень зависима от характера ситуации и случайных факторов. В первую очередь – от желания и готовности лиц, принимающих решения, учесть мнение общественности. Если такого желания нет, то общественные обсуждения выглядят так:



«...формально провели, галочки стоят – все, мнение учтено», – говорит бизнесмен в строительной отрасли.

Общественные обсуждения неэффективны минимум из-за нескольких факторов:

- ограниченной самостоятельности местных органов власти в принятии решений;
- ограниченности ресурсов на проведение общественных обсуждений;
- установок и компетенции участников.

Беларусское законодательство предусматривает также возможность проведения **местного референдума**, но ни разу инициативная группа по проведению референдума не была зарегистрирована местной властью. Прецеденты – защита Севастопольского парка, строительство аккумуляторного завода под Брестом.

Широко используется еще одна форма – **создание общественного резонанса**, привлечение внимания СМИ, организация протестов.



«Беларусь – страна скандального прецедента. Есть страны с прецедентным правом, Беларусь – со скандальным», – говорит местный активист.

Одной из важнейших проблем остается привлечение общественности на позднем **этапе принятия решений**. Ситуация мало изменилась с 2014 года, и чуть ли не единственной серьезной подвижкой является пилотная инициатива «БелНИИПградостроительства» по проведению консультаций с гражданами на предпроектной стадии.

На сегодняшний день при строительстве проблемных объектов местные жители в большинстве своем начинают интересоваться происходящим, когда забор уже поставили и стройка началась. Это легко списать на низкий уровень общественной активности и неразвитость гражданского поведения белорусов. Но существенна и сама организация вовлечения общественности в принятие решений.

ИНФОРМИРОВАНИЕ И ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ: ПОЛНОТА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Согласно законодательству, информировать общественность об обсуждениях проектов или документов обязаны местные власти. В законодательстве прописаны четкие процедуры информирования, которые в большинстве случаев исполняются организаторами общественных обсуждений, что можно считать позитивным изменением.

Однако совершенствование законодательства не привело к повышению эффективности информирования, формальное выполнение процедур (размещение объявлений на сайте исполкома и в местной газете) не достигает цели.

Вопрос эффективности **каналов информирования** не рассматривается, как и **вопрос понятности**. Информация на сайтах часто сложно доступна и написана канцелярским языком.



«В отчете об ОВОС есть даже такое специальное резюме нетехнического характера, типа для простых смертных, но фактически в этом резюме нетехнического характера все то же, что и в отчете, только меньше», – говорит активистка.

Нельзя признать удовлетворительным **информирование о способах участия**: обычно это стандартное короткое описание процедур (куда направлять замечания, возможность подачи заявки на проведение собрания и т. п.). Такой информации достаточно только для человека, который хорошо разбирается в сути и механизмах общественных обсуждений, но не для обывателя.

Что касается **полноты информации**, то с этим имеются также проблемы, в частности, опускаются моменты, которые затрагивают интересы жителей. Порой с информацией о проекте трудно ознакомиться из-за организации процесса информирования, а порой информацию не получить, потому что она оказывается «для служебного пользования» или якобы коммерческой тайной.

В результате всех этих факторов доступ к информации обеспечивают местные активисты, понимающие, что, где, когда и как искать. А местные администрации довольны своей работой, потому что оценивают ее по соответствию законодательству.

Наконец, еще один этап, который вызывает много нареканий, — это информирование об итогах общественных обсуждений и о принятых решениях.

МНЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ: ФИКСАЦИЯ ИЛИ УЧЕТ?

Разные участники процесса очень по-разному понимают, что такое учет мнения общественности в принятии решений о строительстве.

Люди часто считают, что их участие должно прямо влиять на принятие решений, и, например, если большинство проголосовало против – стройку должны отменить. Представители НГО и другие стороны процесса хорошо понимают, что ситуация иная. «Если люди нам пишут, мы это учитываем, но это не значит, что мы не будем строить это СТО. Мы просто учтем мнение», – говорит работник районной администрации.

Действительно, белорусское законодательство не предусматривает принципа решения таких вопросов большинством голосов, как, впрочем, и Орхусская конвенция. Но белорусское законодательство и особенно практика его применения сводят учет общественного мнения к его фиксации, тем самым выхолащивая смысл участия общественности в процессах принятия решений. Здесь можно выделить как минимум три проблемные области.

1. Характер замечаний, которые принимаются во внимание: оценка мнения как существенного или несущественного целиком зависит от организаторов обсуждения. При этом существенным чаще всего признается только указание на нарушение законодательства или строительных нормативов.

2. Способы учета, аргументация и обратная связь. Именно на этом этапе часто встречаются нарушения и манипуляции, хотя процедуры подробно описаны в белорусском законодательстве. Протоколы собраний могут в особо горячих ситуациях «потеряться», а роконтролировать, какие замечания попали или не попали в протокол, невозможно.

3. Информирование о принятых решениях. Понять, как учтены замечания при общественном обсуждении отчета об ОВОС или как воспринято содержание независимых экспертиз, часто трудно или невозможно, что снижает доверие между участниками и их мотивацию. Создается ощущение, что «обсуждения прошли, и все на этом».

Многие недостатки могут быть компенсированы при обеспечении доступа к правосудию, но часто даже явные нарушения не принимаются к рассмотрению судами либо рассматриваются небеспристрастно.

II. СХЕМА ЭТАПОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Авторы исследования попытались построить алгоритм принятия решений о строительстве, но после обсуждения с участниками исследования сделали вывод: единую, учитывающую все замечания респондентов схему получить не удастся по ряду причин, главная из которых заключается в том, что для каждого конкретного объекта строительства реальный механизм принятия решений может иметь разный вид, сложно сводимый в единый алгоритм.

В результате был предложен общий **алгоритм принятия решений в отношении строительства конкретного объекта** (его можно найти в полном тексте исследования).

Предложенная схема принятия решений не совершенна, и ее легко критиковать. Но тем не менее авторы сочли необходимым ее представить из-за явной нехватки хотя бы общего представления такого типа. Анализ алгоритма принятия решений также помогает общественности понять, на каком этапе находится процесс разработки проекта и как можно использовать разные формы участия.

	Этапы принятия решения	Формы общественного участия
1.	Появление замысла (от идеи до начала выбора места строительства)	Консультации, сбор мнений, анкетирование, обращения
2.	Выбор места строительства (от момента предложения разных вариантов до выбора земельного участка)	Консультации, сбор мнений, анкетирование, обращения
3.	Предпроектная стадия (от момента начала разработки проектной документации до ОВОС или АПК)	Консультации, сбор мнений, анкетирование, обращения
4.	Начало проектирования/проведение ОВОС/создание АПК	Обращения, комментарии
5.	Стадия общественных обсуждений	Общественные обсуждения
6.	Государственные экспертизы	Обращения, обжалование решений
7.	Завершение проектирования	Обращения, обжалование решений
8.	Строительство и ввод в эксплуатацию	Контроль ввода и постпроектный мониторинг

III. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИЮ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕХАНИЗМОВ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Есть два типа рекомендаций по улучшению существующих механизмов участия общественности в принятии экологически значимых решений. С одной стороны, это **системные изменения** всего комплекса государственного управления, без которых любые предложения по улучшению существующих механизмов на практике работают искаженно.

С другой стороны, в существующих условиях можно предложить некоторые **частные улучшения**, которые могут способствовать устранению части острых углов, порождающих конфликты. Сосредоточимся на последних. Впоследствии они могут быть развиты в **свод рекомендуемой практики обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений**.

10 РЕКОМЕНДАЦИЙ

Первая — 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.

Вторая — назначение общественных обсуждений или вовлечение общественности в других формах на как можно более раннем этапе принятия решений.



«...потому что процедура общественного обсуждения неэффективна, т. к. людей ставят перед фактом», — говорит проектировщик.

Третья — общественные обсуждения должны работать как сопроводительный институт, то есть на всех стадиях принятия решений. Этот подход не разделяют сегодня представители государственных органов и бизнеса. Часто они представляют себе участие общественности только как собрание, не учитывая другие формы, среди которых, например, сбор письменных предложений или анкетирование.

Четвертая — создать единую онлайн-платформу для информирования и участия общественности.



«Сейчас если мы зададимся целью иметь полную картину, я должна буду тыкать в сотню сайтов, и то — не найду нужную мне информацию», — говорит эксперт.

Пятая — вести общественный контроль ввода объекта в эксплуатацию и постпроектный мониторинг. Ведь если на стадии согласования с госорганами существенно меняется проект решения, то могут потребоваться повторные процедуры участия общественности.



«Ввод и эксплуатация. Одно дело — построить завод, а другое дело — потом его эксплуатировать. Все замечательно: ОВОС мы подделали, циферки поставили, обсуждения прошли. А потом началась реальная жизнь», — говорит бизнесмен в строительной отрасли.

Шестая — обеспечить включенность и действительный учет интересов. Пока законодательство создаёт путаницу: нет прямых формулировок об обязательном учете общественного мнения, и граждан порой просто «информируют», а их мнение «фиксируют».

Седьмая — решить вопрос 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.

Восьмая — повышение компетенций и общей грамотности.



«Когда приходим на общественные обсуждения, предполагается, что люди понимают предмет обсуждения. Но люди не понимают», — говорит проектировщик.

Девятая — решить вопрос окончательного принятия решений по проекту. После государственных экспертиз проектное решение утверждается автоматически. Отдельного решения нет, а потому его невозможно обжаловать.

Десятая — расширить сроки общественных обсуждений. Как правило, для понимания требуется гораздо больше времени, чем месячный срок. Нередко необходимые документы удается получить уже после окончания общественных обсуждений.

А также ряд конкретных рекомендаций по изменению законодательства, которые можно увидеть в полной версии исследования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги исследования, авторы отмечают наиболее важные изменения, которые произошли за шесть лет с момента прошлого исследования.

Системные факторы продолжают оказывать негативное влияние на возможности участия общественности в принятии решений. В первую очередь это отсутствие реального местного самоуправления, действенных механизмов демократии, разделения властей.

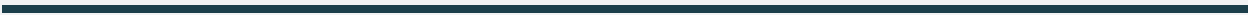
Мало изменились установки местных властей относительно учета мнения граждан. Как и раньше, наиболее заинтересованными в вовлечении общественности в принятие решений остаются общественные организации и активные местные жители.

Однако некоторые подвижки и изменение отношения к полезности диалога с гражданами все же можно наблюдать. На это влияет как расширение практик взаимодействия бизнеса и местных властей с общественными активистами, организациями и инициативами, так и наличие громких случаев и кампаний, вызвавших широкий общественный резонанс. Так, упорное сопротивление жителей Бреста запуску аккумуляторного завода заставляет задуматься в том числе и местных чиновников о том, к чему может привести игнорирование интересов местных жителей.

Изменяется законодательство, есть отдельные позитивные изменения, но не просматривается системности и целостности в совершенствовании правовой базы. Но само по себе изменение законодательства не может решить всех проблем, если не будет реальной заинтересованности всех сторон в диалоге, любые процедуры можно выхолостить до полной потери смысла.

Есть ряд проблем, актуальность которых не снизилась с 2014 года. Это информирование и включение общественности на начальных этапах принятия решений о строительстве; доступ к информации; доступ к правосудию; уровень вовлеченности и компетенции граждан. Однако понимание самого процесса участия общественности в принятии решений значительно расширилось. Сегодня уже многие понимают, что проведение общественных обсуждений – это не единственная форма, что набор инструментов гораздо шире и при наличии ресурсов позволяет включиться практически на любом этапе.

Чем больше практик реального взаимодействия заинтересованных сторон (инвесторов и застройщиков, проектировщиков, работников местных администраций, НГО и местных жителей) нарабатывается, тем более остро встают новые проблемы. Это и понимание стоимости организации процесса реального учета общественного мнения и нахождения консенсуса, и недостаток диалоговых и экспертных компетенций, и отсутствие независимых посредников, которые могли бы обеспечить медиацию и модерацию процессов согласования интересов. Сама постановка этих проблем свидетельствует об определенном прогрессе и развитии практик участия общественности в принятии экологически значимых решений и решений в градостроительной области.



ПРАКТИКА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ (2020)

КРАТКИЙ ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование выполнено по инициативе
общественного объединения «Экодом»

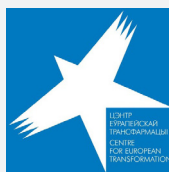
Авторка обзора: **Анна Волынец**

Авторы: **Андрей Егоров**

Оксана Шелест

Иллюстрации: **Лидия Вериго**

Верстка и дизайн: **Игорь Корзун**



ЭКОДОМ

МИНСК 2020