

## Правовые формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды

О.В. МОРОЗ

Исследуется правовое закрепление общественных обсуждений отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира, проектов программных документов и нормативных правовых актов, а также экологических докладов по стратегической экологической оценке. Выявляются проблемы правового положения их субъектов, дается характеристика результатам таких обсуждений. Содержатся оценка правового регулирования соответствующих отношений, а также предложения по совершенствованию законодательства.

**Ключевые слова:** общественные обсуждения в области охраны окружающей среды, общественная экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая экологическая оценка, удаление (пересадка) объектов растительного мира, планируемая хозяйственная и иная деятельность.

The legal fixing of public discussions of environmental impact assessment reports, decisions on issuing permits for the removal (transplantation) of plant world objects, draft program documents and regulatory legal acts, as well as environmental reports on strategic environmental assessment is being investigated. The problems of the legal status of their subjects are revealed, the characteristic is given to the results of such discussions. It contains an assessment of the legal regulation of relevant relations, as well as proposals for improving legislation.

**Keywords:** public discussions in the field of environmental protection, public environmental expertise, environmental impact assessment, strategic environmental assessment, removal (replanting) of plants, planned economic and other activities.

**Введение.** Право каждого на благоприятную окружающую среду является одним из важнейших конституционных прав, надлежащая реализация которого требует эффективного организационно-правового механизма охраны окружающей среды. В данном механизме значимая роль отводится общественности. Национальное законодательство предусматривает определенные формы участия общественности на разных стадиях экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности [1, с. 85–88]. Особый интерес представляют общественные обсуждения в природоохранной сфере, которые направлены на предупреждение негативного воздействия на окружающую среду. В научной литературе рассматриваемый вопрос не исследовался комплексно после обновления соответствующего законодательства, которое также нуждается в дальнейшем совершенствовании.

**Основная часть.** Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими общественные обсуждения, являются Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. и Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 г. [2], [3]. На формирование правовых форм общественных обсуждений в области охраны окружающей среды также влияют Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 г. (далее – Орхусская Конвенция) и Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г. [4], [5]. Реализация принятых международных обязательств во многом обусловила внедрение таких природоохранных мероприятий.

Следует признать положительным тот факт, что в рамках единого правового акта, указанного выше Положения, нашли отражение различные специальные формы общественных

обсуждений в области охраны окружающей среды. С одной стороны, закреплены такие устоявшиеся формы как общественные обсуждения отчетов об оценке воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) и решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира, которые ранее регламентировались в разных нормативных правовых актах. Правовая возможность проведения общественных обсуждений в сфере ОВОС появилась с 2001 г. Некоторое время они регламентировались в подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих порядок проведения ОВОС и именовались общественными слушаниями [6], [7], [8]. С другой стороны, появились такие новации как общественные обсуждения проектов программных документов, нормативных правовых актов, а также экологических докладов по стратегической экологической оценке (далее – СЭО), что способствует реализации Орхусской Конвенции, в которой приветствуется как можно более раннее участие общественности в процессе принятия экологически значимых решений [4, ст. 6–8]. Правовое закрепление общественных обсуждений по данным объектам также позволяет через участие общественности охватить большее число проектных решений намечаемой деятельности с позиции природоохранного фактора на стадии их разработки. Прежде всего это касается проектов концепций, схем, нормативных правовых актов, а также ряда проектов планов и программ, в отношении которых не распространяется СЭО [9, ст. 6]. Более того, это способствует и реализации Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, согласно которому целесообразен учет природоохранного фактора в отношении политики и законодательства [10, ст. 13].

В силу тенденции возникновения новых правовых форм общественных обсуждений в области охраны окружающей среды, а также для отграничения от общественных обсуждений по иным сферам, представляется возможным такое название статьи 15-2 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» как «Общественные обсуждения в области охраны окружающей среды», отказавшись от перечисления в нем форм общественных обсуждений. Соответствующим образом можно изменить и название указанного выше подзаконного нормативного правового акта на название «Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений в области охраны окружающей среды, учета принятых экологически значимых решений».

Кроме того, правовое закрепление универсального определения общественных обсуждений в сфере охраны окружающей среды также будет способствовать целостному восприятию рассматриваемых правовых форм общественных обсуждений и дальнейшей систематизации соответствующего законодательства. На наш взгляд, в самой общей форме под такими следует понимать совокупность мероприятий направленных на информирование общественности по поводу проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности на стадии их разработки, рассмотрение и учет замечаний, предложений заинтересованной общественности по вопросам охраны окружающей среды, а также поиск взаимоприемлемых для заинтересованных лиц решений в вопросах предотвращения (минимизации) вредного воздействия на окружающую среду при реализации такой деятельности. Легальное определение наряду с сущностными может содержать и иные признаки, способствующие более полному пониманию данного правового явления [1, с. 98–99].

В соответствии с одной из предложенных в научной литературе классификаций рассматриваемые общественные обсуждения можно отнести к специальным формам участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений, так как регламентируются экологическим законодательством и «адаптированы для принятия решений, влияющих на состояние окружающей среды» [11, с. 175].

Представляется, что определяя правовое положение субъектов общественных обсуждений следует исходить из распределения их прав и обязанностей по инициированию, организации и непосредственному участию в их проведении. Так, основными организаторами той или иной формы общественных обсуждений являются государственные органы: проектов программных документов – государственные органы, принимающие такие решения, или определенная ими организация; проектов нормативных правовых актов – субъект нормотворческой инициативы, осуществивший подготовку такого проекта; экологических докладов по СЭО – местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы

совместно с государственным органом, планирующим разработку таких документов, и при участии проектной организации; по проектам решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира – местные исполнительные и распорядительные органы; отчетов об ОВОС – местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы совместно с заказчиками планируемой хозяйственной и иной деятельности [3, п. 4]. Каждая из правовых форм общественных обсуждений предполагает создание комиссий по их проведению. По данному аспекту существует специфика в отношении комиссий по рассмотрению вопросов удаления (пересадки) объектов растительного мира: действует на постоянной основе, организация общественных обсуждений является одной из нескольких ее задач и в их состав могут включаться представители общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды. Кроме того, у представителей заинтересованной общественности существует некоторая возможность участвовать в организации общественных обсуждений проектов программных документов и нормативных правовых актов. В данном случае они могут быть включены в состав комиссии, но с их согласия и не более трех человек [3, п. 11, 23, 33, 44], [12]. Представляется разумным закрепить правовую возможность включения представителей заинтересованной общественности в организацию общественных обсуждений и по другим формам таких обсуждений, так как это будет некоторой гарантией надлежащего их проведения.

Основным непосредственным участником отмеченных природоохранных мероприятий является заинтересованная общественность. В специальном нормативном правовом акте, регламентирующем порядок проведения общественных обсуждений в области охраны окружающей среды, используется термин «заинтересованная общественность» только в отношении общественных обсуждений проектов программных документов. Более того, имеется оговорка об использовании термина в значении, установленном в Орхусской Конвенции. Это позволяет участвовать в общественных обсуждениях широкому кругу лиц, что следует признать положительным. Это не только физические лица (граждане Республики Беларусь, иностранные граждане, лица без гражданства, индивидуальные предприниматели) и общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, но и иные юридические лица. По остальным формам общественных обсуждений используется термин «граждане и юридические лица», что в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» также позволяет охватить указанный выше круг лиц. На наш взгляд, с позиции единообразия терминологии и для соблюдения норм Орхусской Конвенции, следует использовать термин «заинтересованная общественность» в отношении всех форм общественных обсуждений. В процессе таких обсуждений заинтересованная общественность выдвигает свои замечания и предложения по проектным решениям планируемой хозяйственной и иной деятельности [2, ст. 6], [3], [4, ст. 2].

На наш взгляд, в качестве инициаторов общественных обсуждений не следует рассматривать организаторов, так как на них возложена обязанность уведомлять общественность об их проведении, а инициатива предполагает определенный выбор. В данном случае выбор существует у общественности: участвовать в общественных обсуждениях или отказаться. В законодательстве отсутствует норма о последствиях, если общественность не реагирует на такие уведомления. Может сложиться понимание о необходимости их проведения в любом случае, что будет являться дополнительной сложностью для организаторов или может усложнить дальнейшее согласование документации. Целесообразно закрепить норму о том, что общественные обсуждения признаются не состоявшимися в случае отсутствия инициативы со стороны общественности, и это не является препятствием для дальнейшей реализации проектных решений намечаемой деятельности.

Общественные обсуждения являются достаточно удобной для общественности формой участия в процессе принятия экологически значимых решений, так как на нее не возлагаются обязанности по их организации и финансированию. Как видится, данный подход нашел правовое закрепление в силу того, что общественность в Республике Беларусь в данной сфере проявляет слабую инициативу, а ее участие имеет важное значение. В этом случае проектные решения планируемой хозяйственной и иной деятельности получают большую обоснованность с позиции

экологического фактора. Тем самым предпринимается попытка привлечь общественность к предупреждению негативного влияния на окружающую среду и решению экологических проблем. Кроме того, это позволяет разрешить спорные ситуации на стадии разработки проектных решений и избежать в дальнейшем конфликтных ситуаций в процессе их реализации.

Как отмечалось, существуют проектные решения намечаемой деятельности, которые не охвачены общественными обсуждениями. Они также могут вызвать интерес у общественности с позиции потенциальной опасности для благоприятного состояния окружающей среды. Целесообразно общественные обсуждения также распространить в отношении данных объектов, предоставив заинтересованной общественности правовую возможность самостоятельно их инициировать, при этом перераспределив на нее обязанности по их организации и финансированию. С позиции практической реализации следует разрешить вопрос о доведении до сведения общественности, что идет разработка проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Возложение на местные исполнительные и распорядительные органы обязанности по проведению общественных обсуждений отчетов об ОВОС, а также по проектам решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира представляется разумным, так как у заявителя удаления (пересадки) объектов растительного мира, заказчика (инициатора планируемой хозяйственной и иной деятельности) и заинтересованной общественности могут быть разные интересы. В этом случае взаимодействие важно направлять с позиции сотрудничества. Все субъекты должны быть заинтересованы в благоприятном состоянии окружающей среды, в полноте учета экологического фактора на разных стадиях хозяйственной деятельности.

Процедуры правовых форм общественных обсуждений в области охраны окружающей среды во многом схожи. В основном включают в себя такие элементы, как 1) уведомление граждан и юридических лиц о проведении общественных обсуждений и обеспечение их доступа к соответствующей документации; 2) проведение собраний в случае их заинтересованности; 3) обобщение и анализ замечаний и предложений, поступивших от граждан и юридических лиц; 4) оформление сводки отзывов по результатам общественных обсуждений; 5) информирование общественности о результатах таких обсуждений. При этом в законодательстве отсутствует единообразие и последовательность при выделении и изложении этапов проведения различных форм общественных обсуждений. Следует согласиться с мнением о том, что «понятие «общественные обсуждения» отражает не отдельное мероприятие, а процесс, включающий этапы» [13]. Представляется, что особенности объектов той или иной их формы во многом обуславливают сложности по выработке единой для них процедуры.

Необходимо также отметить определенную вариативность порядка проведения общественных обсуждений. Одни из них включают только направления замечаний и предложений со стороны общественности в дистанционной форме, другие предполагают только проведение собраний, а третьи могут осуществляться в смешанной форме. Данные варианты могут иметь место в отношении всех их видов. Однако собрания являются обязательной формой проведения общественных обсуждений решений о выдаче разрешений на удаление (пересадку) объектов растительного мира [3]. Следует признать положительным определенную гибкость процедуры, так как это позволяет заинтересованной общественности обозначить позицию в удобной форме, тем самым стимулируя участие в общественных обсуждениях.

В национальном законодательстве отсутствует четкое указание на характер результатов общественных обсуждений: обязательный или рекомендательный. Это обусловлено, в том числе и тем, что одной из задач таких обсуждений является поиск взаимоприемлемых для участников решений. Скорее это вопрос о том, насколько учитываются их результаты заинтересованными лицами. В зависимости от правовой формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды по разному находит правовую интерпретацию учет их результатов.

Так, в случае с общественными обсуждениями отчета об ОВОС заказчик планируемой хозяйственной и иной деятельности и проектные организации вырабатывают согласованное решение о возможности и целесообразности реализации планируемой хозяйственной и иной

деятельности. Отчет об ОВОС дорабатывается, в том числе, по замечаниям и предложениям, поступившим в ходе их проведения. При необходимости может приостанавливаться сама процедура общественных обсуждений в целях внесения изменений и дополнений в отчет об ОВОС и доработки проектных решений намечаемой деятельности. Они возобновляются для рассмотрения других не учтенных ранее воздействий и последствий [3, п. 52, 53], [14, п. 7]. По результатам общественных обсуждений экологического доклада по СЭО соответствующий государственный орган принимает решение о необходимости доработки документа планирования либо нецелесообразности его доработки или решение об отказе от дальнейшей его разработки и реализации. Данные результаты учитываются при утверждении проекта программы, градостроительного проекта [3, п. 41], [15, п. 18]. Поступившие в ходе проведения общественных обсуждений проекта программного документа или проекта нормативного правового акта замечания и предложения рассматриваются при доработке соответствующих проектов решений. После доработки они подлежат размещению в установленном порядке [2, ст. 15-2], [3, п. 18].

Результаты общественных обсуждений по проектам решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира имеют более императивный характер, так как необходимо получить согласие на такое удаление со стороны заинтересованной общест-венности. Такое согласие является одним из обязательных оснований для выдачи разреше-ния на удаление (пересадку) объектов растительного мира. Оно считается полученным, если в ходе собрания не менее 50 процентов участников собрания при голосовании выразили со-гласие с удалением (пересадкой) объектов растительного мира, либо при проведении собра-ния не было зарегистрировано ни одного участника собрания, или все зарегистрированные участники собрания воздержались от участия в голосовании [3, п. 29], [12, п. 12].

Как видим, результаты общественных обсуждений в сфере охраны окружающей среды не могут быть проигнорированы. Проектные решения планируемой хозяйственной и иной деятельности могут дорабатываться с учетом замечаний и предложений, которые были полу-чены от заинтересованной общест-венности. Более того, такие замечания и предложения предполагают аргументированные ответы на них [3, п. 16, 30, 42, 50]. В связи с этим рас-сматриваемые специальные правовые формы общественного участия представляются более действенными и в большей степени соответствуют Орхусской Конвенции по сравнению с общественной экологической экспертизой, результаты которой носят рекомендательный ха-рактер для заинтересованных лиц [2, ст. 61], [4].

**Заключение.** Таким образом, наличие нескольких правовых форм общественных об-суждений в области охраны окружающей среды следует признать положительным, так как это учитывает особенности различных объектов, и свидетельствует об определенной гибкости правового регулирования соответствующих отношений. Кроме того, такое участие обще-ственности способствует полноте учета природоохранного фактора на стадии разработки проектных решений намечаемой деятельности экологического сопровождения хозяйствен-ной и иной деятельности. Необходимо продолжить систематизацию правовых норм, регла-ментирующих разные формы общественных обсуждений, с унификацией по схожим аспек-там. Наиболее специфичными являются общественные обсуждения решений о выдаче разреше-ния на удаление (пересадку) объектов растительного мира.

## Литература

1. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасно-сти / Т.И. Макарова [и др.] ; под науч. ред. Т.И. Макаровой. – Минск : БГУ, 2016. – 191 с.
2. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП : с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологи-чески значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 14 июня 2016 г.,

№ 458 : с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

4. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Электронный ресурс] : совершено г. Орхус, 25 июня 1998 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

5. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [Электронный ресурс] : совершено г. Эспо, 25 февр. 1991 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

6. Инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 17 июня 2005 г., № 30 [утратил силу] // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 110. – 8/12855.

7. Инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельностью в Республике Беларусь : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 6 февр. 2001 г., № 1 [утратил силу] // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – № 25. – 8/4995.

8. Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 19 мая 2010 г., № 755 [утратил силу] // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2010. – № 131. – 5/31876.

9. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

10. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Киев. 2003 г. [Электронный ресурс] // UNECE. – Режим доступа : [http://www.unecese.org/env/eia/about/sea\\_text.html](http://www.unecese.org/env/eia/about/sea_text.html). – Дата доступа : 21.08.2019.

11. Губская, Н.С. Правовые формы участия общественности в принятии экологически значимых решений / Н.С. Губская // Право и демократия : межвуз. сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2006. – С. 173–182 (спец. вып.).

12. Положение о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира и разрешений на пересадку объектов растительного мира [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, от 25 окт. 2011 г., № 1426 : с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

13. Макарова, Т.И. Совершенствование правового обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений в контексте Орхусской конвенции / Т.И. Макарова, В.Е. Лизгаро // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2013. – Вып. 7. – С. 552–559.

14. Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду, требованиях к составу отчета об оценке воздействия на окружающую среду, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение оценки воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 января 2017 г., № 47 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

15. Положение о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение стратегической экологической оценки [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 января 2017 г., № 47 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.