

**Статья опубликована:** Лаевская, Е.В. Актуальные проблемы правовой регламентации стратегической экологической оценки в Республике Беларусь / Е.В. Лаевская // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д – ра. юрид наук проф. Т.И. Макаровой / редкол. : С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2017. – с. 146 – 151.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Е.В. Лаевская

Белорусский государственный университет, кандидат юридических наук,  
доцент

Правовой институт стратегической экологической оценки (далее – СЭО), то есть оценки экологических последствий реализации документов стратегического уровня государственного планирования - политик, планов, программ (далее – государственные планы) с целью обеспечения экологической безопасности их выполнения, принятия решений об утверждении планов с учетом не только экономических и социальных аспектов, но и экологических угроз, развивается достаточно активно с 70-х годов прошлого века. Так, принципы СЭО в США были определены в 1969 году в Федеральном Законе «О национальной политике в области окружающей среды», согласно которому в обязанности федеральных ведомств вменялась разработка декларации об оценке воздействия на окружающую среду государственных планов, обеспечение доступности процесса для общественности, иных заинтересованных лиц, возможности сбора комментариев и рекомендаций, обязательный их учет при принятии решения о реализации планов. Впоследствии правовые основы СЭО были закреплены в Европе, в настоящее время законодательство о СЭО в европейских странах развивается на основе Директивы 2001/42 об оценке последствий некоторых планов и программ для окружающей среды. Практика организации и проведения СЭО в европейских странах весьма развита, в частности, ежегодно около 1 500 СЭО проводится в Финляндии, 400-500 - в Великобритании и Франции, около 270 — в Австрии [1].

Важнейшими принципами эффективной СЭО признают ответственность органа планирования за проведение СЭО; инициирование

СЭО на самом раннем этапе процесса планирования; обязательность оценки альтернатив государственных планов в ходе СЭО, в том числе «нулевого варианта»; «прозрачность» СЭО на разных этапах; предоставление информации и обеспечение доступа общественности к участию в процессе СЭО на разных ее этапах с использованием четко определенных в законодательстве процедур участия; закрепление эффективных возможностей для участия в СЭО природоохранных органов и органов здравоохранения; учет потенциального трансграничного влияния реализации плана, в том числе, посредством проведения трансграничных консультаций; применение адекватных и эффективных методик анализа влияния плана на состояние окружающей среды и здоровье населения [2].

В последнее время правовые рамки СЭО на основе подходов, сформулированных в Протоколе по СЭО к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – Протокол по СЭО), активно формируются в странах ВЕКЦА. Так, в Украине в конце 2016 года был принят Закон «О стратегической экологической оценке», однако в результате примененного вето Президента, он не вступил в силу, поскольку, кроме прочего, не соответствовал принципу юридической определенности [3]. В Армении в 2014 году принят Закон «Об оценке воздействия на окружающую среду и экспертизе», включающий элементы СЭО. В настоящее время разрабатываются дополнения в закон с целью более последовательного отражения положений Протокола по СЭО, готовится также подзаконный нормативный акт, определяющий порядок проведения СЭО. В Молдове подготовлен проект Закона о СЭО, в Грузии - проект Кодекса об экологической оценке, в Азербайджане - проект дополнений к Закону об экологических оценках [4, с.3-8]. В п. 11 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года предусмотрено создание нормативной правовой базы внедрения и применения СЭО при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации поручено подготовить проект федерального закона о ратификации Протокола по СЭО.

В Республике Беларусь в 2015-2017 годах приняты правовые новации в области СЭО. Так, обязательность проведения СЭО отдельных государственных планов признана в Законе Республики Беларусь от 18 июля 2016 года «О государственной экологической экспертизе,

стратегической экологической оценке, оценке воздействия на окружающую среду» (далее – Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС). На основе закона утверждено Положение о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение стратегической экологической оценки от 19 января 2017г. № 47 (далее – Положение о СЭО). Кроме того, в Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об ООС) внесено дополнение, закрепляющее возможность участия общественности в процессе СЭО посредством обсуждения экологического доклада по СЭО. Указанное дополнение нашло отражение также в новой редакции Положения 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 и внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 года № 458 (далее – Положение об участии общественности).

Отмечая значительный прогресс в правовом регулировании отношений в области СЭО в Республике Беларусь, автор хотел бы акцентировать внимание на ряде правовых проблем в контексте сравнительного анализа правовых новаций и Протокола по СЭО.

Прежде всего, следует отметить, что концепция СЭО, отраженная в Законе о ГЭЭ, СЭО, ОВОС отличается от закрепленной Протоколом по СЭО. Так, согласно международному соглашению СЭО включает в себя комплекс элементов: определение сферы охвата СЭО и экологического доклада, обеспечение участия общественности и консультаций с различными заинтересованными органами (природоохранными и органами здравоохранения) на разных стадиях СЭО), учет в плане или программе положений экологического доклада, результатов участия общественности и консультаций (ст. 2.6). Характерной чертой СЭО согласно Протоколу является то, что оценке подлежат, «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения», последствия документов государственного планирования, тем самым подчеркивается значимость оценки влияния государственного плана на здоровье. Кроме того, и в определении СЭО и в последующих статьях Протокола последовательно прослеживается идея важности такого элемента СЭО как консультации, включая трансграничные: с общественностью, природоохранными органами, органами здравоохранения, иными заинтересованными органами, в том

числе на этапе скрининга и на разных стадиях СЭО (со стадии определения сферы охвата до утверждения плана, проведения мониторинга его экологических последствий).

В свою очередь, Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС в определении СЭО и экологического доклада (ст. ст.1.10, 1.11) акцентирует внимание на том, что экологический доклад является результатом – финальным элементом СЭО, что демонстрирует значительно более узкий подход, чем предусмотрено Протоколом по СЭО. В п. 13 Положения о СЭО сделана попытка несколько расширить содержание СЭО, недостаточно эффективная, на наш взгляд, поскольку в СЭО не включены такие элементы, как консультации с органами здравоохранения на разных стадиях, возможность проведения трансграничных консультаций, вопросы мониторинга. Так, например, органы здравоохранения имеют возможность высказать свое мнение лишь на заключительной стадии процесса планирования, когда проект документа уже подготовлен и экологический доклад по СЭО завершен и представлен. Такой подход не соответствует Протоколу по СЭО, согласно которому необходимо обеспечить возможность участия органов здравоохранения на этапе скрининга и на разных стадиях СЭО (на стадии определения сферы охвата СЭО и экологического доклада, подготовки отчета о СЭО и т.д.). Кроме того Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС и Положение о СЭО также не определяет правовых рамок организации мониторинга существенных экологических последствий государственных планов. В свою очередь Положение о порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ от 25 июля 2016 г. № 289 определяет порядок мониторинга реализации программы как элемента оценки ее эффективности, однако речь в данном случае не идет о мониторинге экологических последствий реализации плана. Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», к сожалению, также не затрагивает вопросы мониторинга существенных экологических, в том числе, связанных со здоровьем населения, последствий осуществления градостроительных проектов.

Во-вторых, предметная сфера охвата СЭО в Законе о ГЭЭ, СЭО, ОВОС значительно более узкая, чем это предусмотрено Протоколом по СЭО. Так, согласно ст.1 п.10, ст. 6 Закона о ГЭЭ, СЭО, ОВОС СЭО проводится для проектов «государственных, региональных и отраслевых стратегий, программ» в определенных сферах. В свою очередь концепция «плана и программы», реализованная в Протоколе по СЭО, включает документы государственного планирования, которые выделяются не

столько по названию, сколько содержательно определяют перспективы развития отраслей, административно-территориальных единиц, государства в целом. Соответствующие документы могут иметь различные названия: планы, программы, стратегии, политики, концепции, руководящие принципы и т.д. Анализ законодательства Республики Беларусь позволяет в ряду государственных документов стратегического планирования, кроме «государственных, региональных и отраслевых стратегий, программ», выделить также планы, схемы развития, отраслевые схемы, местные программы, перечни объектов, предлагаемых для передачи в концессию, комплекс мер, лесоустроительные проекты и т.д.

Отметим, что рациональный подход Протокола по СЭО не требует проведения СЭО в отношении абсолютно всех документов государственного планирования. Напротив, он закрепляет обязательные случаи проведения СЭО (с. 4.2), выделяя в качестве признаков государственных планов, подлежащих СЭО, разработку их для определенных сфер (сельского хозяйства, лесоводства, энергетики, промышленности, туризма и т.д.), признание их основой для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов (ст. 4.2). Также определены исключения из СЭО (ст. 4.5) и возможности проведения СЭО отдельных государственных планов на основе предварительной оценки (скрининга) (ст. ст. 4.3, 4.4).

В свою очередь Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС, Положение о СЭО, тем не менее, не определяют возможности проведения скрининга применительно к реализации ст. 4.3 Протокола по СЭО, что может привести к неоправданному исключению из СЭО отдельных государственных планов, традиционно в зарубежной практике являющихся объектами СЭО. Следует отметить, что такие опасения не беспочвенны. Так, 3 февраля 2017 года без проведения СЭО была утверждена Инвестиционная программа на 2017 г., не смотря на то, что на момент ее утверждения Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС и Положение о СЭО уже вступили в силу.

В-третьих, упомянутые выше новации белорусского законодательства, и, в частности, изменения в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и Положение об участии общественности закрепляют право общественности участвовать в обсуждении экологического доклада по СЭО, что не в полной мере согласуется с Протоколом по СЭО. Так, Протокол по СЭО закрепляет обязанность государственных органов информировать общественность, собирать комментарии, в том числе, и при проведении общественных слушаний, как на этапе скрининга, так и в процессе СЭО на разных ее стадиях [5, с.83-84]. В обновленном законодательстве Республики Беларусь не закреплены

возможности для участия общественности при определении сферы охвата СЭО и экологического доклада. Положение о СЭО не обеспечивает информирование общественности на разных этапах проведения СЭО, в том числе после принятия решения с доведением до общественности информации о том, каким образом при принятии решения были учтены экологические соображения, насколько приняты во внимание замечания, причины принятия плана в свете рассмотрения разумных альтернатив.

Таким образом, новое законодательство Республики Беларусь в области СЭО нуждается в совершенствовании. Актуальными остаются предложения, которые автор уже высказывал в публикациях ранее [6].

В частности, необходимо внести изменения в Законы об ООС и о СЭО, ОВОС, ГЭЭ определив СЭО как оценку возможных экологических последствий документов государственного планирования, включая воздействие на здоровье населения, которая предполагает определение сферы охвата СЭО и подготовку экологического доклада, вовлечение общественности и проведение консультаций, принятие во внимание экологического доклада и результатов участия общественности и консультаций с природоохранными органами, органами здравоохранения, иными заинтересованными лицами при разработке и утверждении документов государственного планирования.

Следует расширить предметную сферу охвата СЭО, закрепив в качестве объектов СЭО наряду с государственными, региональными, отраслевыми стратегиями, программами, градостроительными проектами, с любыми изменениями в них, местные программы, концепции, политики, планы, а также документы государственного планирования, именуемые схемами развития, отраслевыми схемами, перечнями объектов, предлагаемых для передачи в концессию, комплексами мер, лесоустроительными проектами. Важным представляется также закрепить основы скрининга документов государственного планирования на принципах Протокола по СЭО.

Необходимо дополнить Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 года «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» положениями, обеспечивающими участие органов здравоохранения в СЭО. Соответствующие положения также должны найти отражение в Законе о СЭО, ОВОС, ГЭЭ и в Положении о СЭО.

Нуждаются в дополнениях Закон об ООС, Положение о СЭО, Положение об участии общественности в части расширения обязанностей государственных органов относительно информирования общественности и обеспечения ее участия на стадиях скрининга, определения сферы охвата СЭО, а также после принятия решения об утверждении документов

планирования с доведением до общественности информации о том, каким образом при принятии решения были учтены экологические соображения, насколько приняты во внимание замечания, причины принятия плана в свете рассмотрения разумных альтернатив.

Актуальным остается закрепление в законодательстве подходов к организации и проведению трансграничных консультаций в рамках СЭО, а также мониторинга экологических последствий документа планирования.

По мнению автора, следует признать факт формирования в отечественном законодательстве нового правового института - СЭО. Представляется весьма актуальным дальнейшее исследование проблем правового регулирования СЭО с учетом особенностей ее содержания, элементов, объектов, правового положения субъектов, методологии и т.д.

#### Список использованных источников:

1. Smagadi, A. Protocol on SEA and the EU SEA Directive transposition into national legislation European experience and good practice examples / A. Smagadi [Электронный ресурс]: — Режим доступа: <http://www.unesc.org/index.php?id=36948#/>. — Дата доступа: 20.12.2016.

2. Лаевская Е.В. К вопросу о современных тенденциях развития законодательства о стратегической экологической оценке / Е.В. Лаевская // Евразийская интеграция: правовой и образовательный аспекты: материалы международной научно-практической конференции (Новосибирск, 3-5 декабря 2014 г.) и II Школы интерэкоправа (Новосибирск, 4-5 декабря 2014 г.) / [редкол. В.С. Курчеев, В.А. Прошин, Е.А. Высторобец и др.]; Новосиб. гос. ун-т. — Новосибирск: Изд-во НГУ, 2015. — С. 278-279.

3. Закон о стратегической экологической оценке отклонен [Электронный ресурс]: — Режим доступа: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/1/17/155150.htm>. — Дата доступа: 20.02.2017.

4. Ендрюшка, Е. Обзор законодательных и административных реформ с целью осуществления стратегической экологической оценки в странах Восточной Европы и Кавказа / Е. Ендрюшка, Д. Скрыльников. Женева — 2015. — 41 с.

5. Лаевская, Е.В. Стратегическая экологическая оценка: правовое понятие и принципы реализации / Е.В. Лаевская // Промышленно-торговое право. - 2012. - №3. - С. 80-85.

6. Лаевская, Е.В. Проблемы правового регулирования стратегической экологической оценки в Республике Беларусь / Е.В. Лаевская // 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, 2015. -  
Вып. 10 - С.456- 466.