

**СЕКЦИЯ «ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И
НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА, ЗАЩИТА НАЦИОНАЛЬНОГО И
ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА»**

Мороз Олег Васильевич

**ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ФОРМИРОВАНИЕ КРУГА
ОБЪЕКТОВ ПРАВОВЫХ ФОРМ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В
РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

доцент кафедры экологического и аграрного права, Белорусский
государственный университет, кандидат юридических наук, доцент,
moroz_ov@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается влияние Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке к ней на формирование круга объектов оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки в Республике Беларусь. Раскрываются подходы, используемые в международных соглашениях и в национальном законодательстве при изложении объектов данных природоохранных мер. Содержатся предложения по совершенствованию правового регулирования соответствующих отношений.

Ключевые слова: оценка воздействия на окружающую среду; стратегическая экологическая оценка; трансграничное воздействие; объекты; планируемая деятельность.

В Республике Беларусь существуют такие правовые формы экологической оценки как оценка воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) и стратегическая экологическая оценка (далее – СЭО). Они позволяют оценить воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду на стадии разработки проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности, имеющих стратегический характер (в случае с СЭО) либо касающихся конкретной деятельности (в случае с ОВОС), и выработать природоохранные мероприятия, направленные на минимизацию негативного влияния на окружающую среду. В данной сфере особое значение имеют такие международные документы как Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (далее – Конвенция Эспо) и Протокол по стратегической экологической оценке 2003 г. (далее –

Протокол по СЭО) к ней. Республика Беларусь является стороной Конвенции Эспо, но не присоединилась к Протоколу по СЭО.

Необходимость учитывать возможное трансграничное воздействие на окружающую среду можно рассматривать как один из факторов, влияющий на формирования круга объектов, подлежащих ОВОС в Республике Беларусь. В Конвенции Эспо предлагается как определенный круг объектов ОВОС, на которые распространяются трансграничные процедуры, так и критерии отнесения к таковым.

В Добавлении 1 к Конвенция Эспо приведен перечень видов планируемой деятельности подлежащих ОВОС, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие при их реализации. Не все из них конкретизированы. К примеру, понятия «вырубка лесов на больших площадях», «трубопроводы большого диаметра для транспортировки нефти, газа», «крупные склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов», «крупные плотины и водохранилища» являются оценочными и законодательствами разных стран могут по-своему определяться. Это вызывает проблему применимости ОВОС в трансграничном контексте, если в случае конкретизации таких объектов будут расхождения между странами. Данную проблему может разрешить норма Конвенции Эспо, согласно которой заинтересованные стороны могут вступать в новые двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности с целью соблюдения своих обязательств. В таких документах можно согласовать приемлемые для стран параметры, тем самым решив вопрос об определении пороговых уровней для видов деятельности, которые четко не установлены в Добавлении 1. Как выход из ситуации, стороны могут согласиться принимать во внимание пороговые уровни друг друга. К примеру, согласно национальному законодательству к экологически опасной деятельности относится эксплуатация склада нефти, продуктов нефтепереработки, химических продуктов вместимостью 50 тысяч кубических метров и более. Данные объекты подлежат ОВОС, включая склады, предназначенным для хранения химических продуктов вместимостью 1 тонна и более.

По инициативе любой из заинтересованных сторон возможны консультации на предмет того будут ли какие-либо планируемые виды деятельности, не указанные в Добавлении 1, оказывать значительное вредное трансграничное воздействие. В данном случае применяются критерии, указанные в Добавлении 3 к Конвенции Эспо: а) масштабы которых являются большими для данного типа деятельности, б) осуществляются в особо чувствительных или важных с экологической точки зрения районах или в непосредственной близости от них, в) оказывающие особенно сложное и потенциально вредное воздействие.

Следует считать положительным стремление закрепить на уровне законодательного акта в ст. 7 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» от 18 июля 2016 г. № 399-З (далее – Закон

о ГЭЭ, СЭО и ОВОС) единого, исчерпывающего и максимально конкретного перечня объектов, подлежащих ОВОС, что способствует единообразию и упрощению правоприменения, разрешению многих спорных вопросов и позволяет избежать злоупотреблений. Несмотря на это, ОВОС может проводиться и для иных объектов, предусмотренных законодательными актами, международными договорами Республики Беларусь. Данная норма позволяет распространить ОВОС и на те объекты, которые по той или иной причине не нашли отражение в указанном законе.

Кроме того, как и в Добавлении 1 к Конвенции Эспо, так и в Законе о ГЭЭ, СЭО и ОВОС при изложении перечня объектов, подлежащих ОВОС, используются схожие подходы: виды деятельности, конкретные категории объектов, назначение объектов. В указанном законе объекты, подлежащие ОВОС, формулируются также через размер санитарно-защитной зоны, их размещение на территориях, зонах, имеющих природоохранное, рекреационное и историко-культурное значение. Использование указанных подходов при формировании перечня объектов, подлежащих ОВОС приводит к некоторым пересечениям. К примеру, в качестве объекта, подлежащего ОВОС, отдельно указаны объекты по производству стекла. При этом в отношении объектов по производству стекла установлена санитарно-защитная зона размером 100 метров, а в том же перечне объекты подлежат ОВОС в случае, если базовый размер санитарно-защитной зоны составляет 300 метров и более. Возникает вопрос по поводу того, будут ли объекты по производству стекла подлежать ОВОС. Такая ситуация может потребовать обращения заказчиков или проектных организаций за разъяснениями. Возможно в процессе правоприменения руководствуются правилом, согласно которому, если планируемая деятельность соответствует одному из критериев, то в отношении ее проводится ОВОС.

Вторая поправка к Конвенции Эспо расширяет круг объектов, подлежащих ОВОС в трансграничном контексте. К примеру, появился такой объект как крупные установки, предназначенные для использования энергии ветра с целью производства электроэнергии (ветровые электростанции). Республика Беларусь на данный момент ее не одобрила, что следует учитывать при дальнейшем совершенствовании законодательства.

При совершенствовании правового регулирования необходимо также ориентироваться и на такое международное соглашение как Протокол по СЭО к Конвенции Эспо. Это обусловлено не только тем, что Республика Беларусь в перспективе может присоединиться к данному международному соглашению, но и тем, что его можно рассматривать как документ, предполагающий определенные подходы к осуществлению рассматриваемого природоохранного механизма. При имплементации его положений в законодательство Республики Беларусь следует учитывать и национальные особенности.

В Республике Беларусь используется подход отнесения той или иной стратегической документации к объектам СЭО по ее типу (виду) и выделению содержательного критерия, в отличие от Протокола по СЭО, в котором при

определении ее объектов предлагается, главным образом, использовать содержательный критерий. В части типизации программной документации более рационален национальный подход, так как не все типы (виды) программной документации имеют потенциал негативного воздействия на окружающую среду при их реализации. Но это требует всеобъемлющего анализа стратегической документации и периодического ее пересмотра, для того что бы закрепить тот или иной вид таковой в качестве объекта СЭО [1, с. 128].

В национальном законодательстве изложены критерии отнесения той или иной стратегической документации к объектам СЭО касательно ее содержания только в отношении проектов государственных, региональных и отраслевых стратегий и программ. Они не устанавливаются в отношении градостроительных проектов общего и специального планирования. Вопрос по поводу критериев причисления тех или иных объектов как подлежащих СЭО является сложным. Проблематично выделить конкретные критерии, определяющие, что те или иные проектные решения, содержащиеся в документации стратегического планирования, при их реализации могут оказать вред окружающей среде, в силу разнообразия, масштабности и комплексности таковых.

При совершенствовании правового регулирования целесообразно руководствоваться двумя критериями (комплексным критерием), предложенными в Протоколе по СЭО. Так, такие планы и программы должны, во-первых, разрабатываться для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования, во-вторых, определять основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I и любых других проектов, перечисленных в приложении II к данному протоколу, которые требуют ОВОС в соответствии с национальным законодательством. В национальном законодательстве отсутствует второй критерий, но представлен первый.

Тем не менее, существуют определенные расхождения по содержанию первого критерия. В соответствующих правовых нормах прямо не отражены такие указанные в Протоколе по СЭО сферы как телекоммуникации, водного хозяйства, рыболовства, регионального развития, а также планы и программы, разрабатываемым для планирования развития городских и сельских районов или землепользования. Возможно, данные сферы являются составной частью иных направлений, которые могут затрагиваться стратегиями и программами, подлежащими СЭО в Республике Беларусь. К примеру, программные документы, разрабатываемые для планирования развития городских и сельских районов, могут соотноситься с градостроительными проектами общего и специального планирования по национальному законодательству. Рыболовство может охватываться такими сферами как охрана и использование животного

мира, сельское хозяйство. Как видим, существует проблема соотнесения сфер, отраженных в международном документе, со сложившейся их классификацией (терминологией) в национальном законодательстве, что следует учитывать при совершенствовании правового регулирования соответствующих отношений.

В отличие от Протокола по СЭО в Законе о ГЭЭ, СЭО и ОВОС указывается на необходимость СЭО в отношении стратегий и программ, содержащих положения, регулирующие отношения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. На наш взгляд, это не противоречит международному соглашению, так как им не затрагивается право какой-либо страны продолжать осуществлять или вводить дополнительные меры в связи с охватываемыми данным документом вопросами. По указанному аспекту потребуются соотнесение таких сфер как обращение с отходами, использование земель, использование, защита и воспроизводство лесов, использование вод, использование животного мира в соответствии с Положением о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение стратегической экологической оценки, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 января 2017 г. № 47, с лесоводством, рыболовством, горной добычей, управлением отходами, водным хозяйством, землепользованием в соответствии с Протоколом по СЭО. Следует отметить, что в данном Положении дается некоторая детализация первого критерия. К примеру, отношения в сфере энергетики должны затрагивать такие аспекты как деятельность по использованию атомной энергии, энергоснабжение, вопросы электроэнергетики, теплоэнергетики, возобновляемых источников энергии. Но такое уточнение является более общим по сравнению со вторым критерием, предлагаемым в Протоколе по СЭО.

Второй критерий предполагает, что программная документация, несмотря на ее масштабность и комплексный характер, по содержанию должна определять основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, содержащих более конкретные проектные решения, которые в свою очередь могут являться объектами ОВОС. На наш взгляд, закрепление в национальном законодательстве второго критерия позволяет исключить стратегическую документацию, которая не имеет потенциал принятия конкретных проектных решений и будет способствовать оптимизации СЭО. Это также соответствует концепции устойчивого развития, предполагающей оптимальное сочетание экологического, экономического и социальных факторов.

Список использованных источников

1. Мороз, О.В. Объекты стратегической экологической оценки в правовом контексте / О.В. Мороз // Проблемы управления. – 2021. – № 3 (81). – С. 124-130.