

**ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

КОНЦЕПЦИЯ

**подготовки изменений и дополнений в законодательство
Республики Беларусь по вопросам участия
общественности в принятии решений по видам
деятельности, касающимся окружающей среды,
и доступа общественности к информации**

**Эксперт: доктор юридических
наук, профессор Т.И.Макарова**

**Минск
2012**

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДМЕТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЦЕЛИ ПОДГОТОВКИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ..... | 3 |
| АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ПРЕДМЕТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ..... | 4 |
| ОБЗОР НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ, ПУБЛИКАЦИЙ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ПРЕДМЕТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ..... | 6 |
| ОЦЕНКА ВОЗМОЖНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО..... | 8 |
| ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, В КОТОРЫЕ ТРЕБУЕТСЯ ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ..... | 14 |
| ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ..... | 15 |

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДМЕТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЦЕЛИ ПОДГОТОВКИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ

Правовое положение граждан Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, включающее их права, обязанности и гарантии прав в области охраны окружающей среды, установлено главой 3 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Центральным элементом эколого-правового статуса гражданина является конституционное право на благоприятную окружающую среду, определяемое согласно ст. 14 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» как неотъемлемое, подлежащее защите в качестве личного неимущественного, не связанного с имущественным права. Иные права граждан в области охраны окружающей среды, установленные ст. 12 названного закона, в совокупности создают юридические возможности реализации и защиты права на благоприятную окружающую среду как права неотъемлемого, среди этих прав выделяются право на экологическую информацию и право на участие в принятии экологически значимых решений.

На международном уровне основные элементы правового статуса гражданина в сфере экологических отношений закреплены Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской). Этот международный документ определяет некоторый минимальный перечень (триаду) прав, необходимых для обеспечения и защиты неотъемлемого права на благоприятную окружающую среду: право на экологическую информацию, право на участие в принятии экологически значимых решений, право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В Республике Беларусь, являющейся стороной Орхусской конвенции, она получила утверждение Указом Президента от 14 декабря 1999 г. № 726.

Практика применения законодательства, закрепляющего права граждан в области охраны окружающей среды, показывает наличие определенных коллизий между национальным законодательством Республики Беларусь и нормами международного права, а также ряда пробелов в регулировании данной области общественных отношений. Таким образом, разработка настоящей Концепции обусловлена необходимостью совершенствования законодательства с целью реализации и защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и наиболее полного обеспечения участия общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды и ее доступа к информации, а также установления соответствия между положениями

международного документа и национального законодательства, регулируемыми соответствующие общественные отношения.

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ПРЕДМЕТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Имплементация Орхусской конвенции потребовала серьезных усилий со стороны Республики Беларусь по внесению изменений и дополнений в законодательство, в частности 21 декабря 2007 года был принят Закон Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда», который дал легальное определение экологической информации, установил правовые основы доступа к такого рода информации, вытекающие из подходов, сформулированных в Орхусской конвенции. В части имплементации второго элемента Орхусской конвенции – участия общественности в принятии экологически значимых решений – были разработаны некоторые формы такого участия в виде общественных обсуждений в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду, общественной экологической экспертизы, основанные на нормах законов Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и «О государственной экологической экспертизе», а также обсуждения вопросов в области использования атомной энергии с участием общественных объединений, иных организаций и граждан в качестве самостоятельной процедуры, предусмотренной Законом Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» (Положение о порядке обсуждения вопросов в области использования атомной энергии с участием общественных объединений, иных организаций и граждан, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 мая 2009 г., № 571, утратило силу в связи с принятием Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 г., № 689).

Анализ законодательства Республики Беларусь на соответствие общим основам общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений, предусмотренным статьей 6 Орхусской конвенции, показывает, что установленные в национальном законодательстве правовые формы такого участия определяют лишь отдельные аспекты предусмотренной ст. 6 Конвенции процедуры и не имеют универсального характера. Кроме того, неразрешенным в законодательстве остается вопрос о самом субъекте отношений по общественному участию – общественности. Глава 3 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (ст.ст. 12-15) определяет

правомочия – права и обязанности, которыми наделяются граждане Республики Беларусь и создаваемые ими общественные экологические объединения с целью охраны окружающей среды. Согласно ст. 6 этого закона правила, установленные для названных субъектов, применяются и к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных и международных юридических лиц (организаций, не являющихся юридическими лицами), если иное не определено Конституцией Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь. Таким образом, национальное законодательство в качестве субъектов общественного экологического движения признает граждан и их общественные объединения. Орхусская конвенция оперирует понятием «общественность», под которой согласно ст. 2 Орхусской конвенции понимается «одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством и практикой их ассоциации, организации или группы» (ст. 2, п. 4). Другими словами, общественное участие в Конвенции трактуется несколько шире, нежели просто участие гражданина в общественном объединении и участие общественного объединения в экологически значимых процессах. Таким образом, необходимо определить содержание указанного понятия в законодательстве Республики Беларусь, т.е. выявить круг лиц, наделяемых Орхусской конвенцией соответствующими экологическими правами. Исходя из фактического участия заинтересованной общественности в экологических правоотношениях и с учетом ссылки Орхусской конвенции на национальное законодательство при определении понятия «общественность» представляется целесообразным определить в законодательстве Республики Беларусь понятие «общественность, заинтересованная в принятии экологически значимых решений (заинтересованная общественность)».

Анализ законодательства Республики Беларусь позволяет прийти к выводу о том, что изменений и дополнений с учетом требований Орхусской конвенции требуют также нормативные правовые акты, относящиеся к иным отраслям законодательства, что обусловлено как общими процессами «экологизации», так и кругом общественных отношений, регулируемых Орхусской конвенцией, в частности, такими, как участие общественности в процессе принятия экологически значимых решений. С этих позиций внесения соответствующих изменений и дополнений требует законодательство Республики Беларусь о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, а также законодательство о рациональном использовании природных ресурсов, поскольку именно на этом уровне осуществляется деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую среду.

ОБЗОР НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ, ПУБЛИКАЦИЙ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ПРЕДМЕТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Проблемы правового положения граждан и общественных объединений в области охраны окружающей среды изучались в трудах белорусских ученых-юристов, специализирующихся в вопросах правовой охраны окружающей среды. В основу исследования экологических прав и обязанностей граждан и общественных объединений положена научная концепция эколого-правового статуса человека, как системообразующей правовой категории и комплексного института экологического права, включающего конституционное право человека на благоприятную окружающую среду; права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды, в совокупности создающие юридические возможности для реализации и защиты права на благоприятную окружающую среду как неотъемлемого права человека; гарантии соблюдения названных прав¹. Содержание и способы защиты конституционного права человека на благоприятную окружающую среду^{2,3,4}, а также отдельные правомочия граждан и общественных объединений в исследуемой области общественных отношений, включая те из них, которые регулируются Орхусской конвенцией, также изучались в рамках монографических исследований^{5,6,7,8} белорусских ученых, в том числе на диссертационном уровне^{9,10}.

¹ Макарова, Т.И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь / Т.И.Макарова. — Минск : БГУ, 2004. — 231 с.

² Лаевская, Е.В. Правовое обеспечение защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду в Экологическом кодексе Республики Беларусь / Е.В.Лаевская // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В.Н.Бибило (отв. ред.) [и др.]. — Минск : БГУ, 2006. — Спец. вып. — С. 83-97.

³ Лаевская, Е.В. Защита права на благоприятную окружающую среду как элемент субъективного права / Е.В.Лаевская // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики : сб. науч. тр. ; редкол.: С.А.Балашенко (гл. ред.) [и др.]. — Минск, 2005 - С. 173-182.

⁴ Лаевская, Е.В. Судебная защита права на благоприятную окружающую среду / Е.В.Лаевская. — Минск : Тонпик, 2003. - 64 с.

⁵ Лаевская, Е.В. Международно-правовое обеспечение участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений / Е.В.Лаевская // Юридическая наука и образование в Республике Беларусь на рубеже XX–XXI веков : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 12-14 апр. 1998 г. / Гродн. гос. ун-т ; отв. ред. И.И.Виленто. — Гродно, 1998. - С. 415–417.

⁶ Макарова, Т.И. Законодательство Республики Беларусь в свете Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской) / Т.И.Макарова // Государство и право. — 2007. — № 1. — С. 83 — 91.

⁷ Лаевская, Е.В. Основные направления совершенствования законодательства об экологической информации / Е.В.Лаевская, В.Е.Лизгаро, И.С.Шахрай // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В.Н.Бибило (отв. ред.) [и др.]. — Минск : БГУ, 2006. — Спец. вып. - С. 97-108.

⁸ Губская, Н.С. Участие общественности в принятии экологически значимых решений (правовой аспект) / Н.С.Губская; Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. — Минск : Право и экономика, 2009. — 206 с.

⁹ Макарова, Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Т.И.Макарова ; Белорус. госуд. ун-т. — Минск, 2008. — 280 с.

¹⁰ Губская, Н.С. Правовое обеспечение участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений : дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н.С.Губская ; Белорус. госуд. ун-т. — Минск, 2009. — 138 с.

При рассмотрении вопросов правового обеспечения экологических прав и обязанностей граждан и общественных объединений особое внимание уделяется соответствию национального законодательства Республики Беларусь положениям Орхусской конвенции. Так, в частности делаются выводы о необходимости:

установления соответствия между понятиями «общественность», «заинтересованная общественность», определяющими круг субъектов отношений, регулируемых Орхусской конвенцией, и «граждане» и «общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды», как субъекты отношений в соответствии со ст. ст. 6, 12-15 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», в силу того, что общественное участие в Конвенции трактуется шире, нежели просто участие гражданина в общественном объединении и участие общественного объединения в экологически значимых процессах;

закрепления правовых форм и процедуры участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений непосредственно в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»;

закрепления в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» термина «экологически значимые решения», как определяющего круг вопросов, в решении которых может принимать участие общественность;

приведения в соответствие с положениями Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и Орхусской конвенции законодательства о рациональном использовании природных ресурсов, поскольку использование природных ресурсов зачастую связано с принятием уполномоченными органами государственного управления экологически значимых решений.

Теорией экологического права в систему экологического законодательства обоснованно включаются так называемые «экологизированные» нормы и нормативные правовые акты, в которых такие нормы содержатся. «Экологизация» законодательства обусловлена тем, что подлежащие правовому регулированию отношения, будучи экологическими по содержанию (т.е. возникающими в сфере окружающей среды по поводу использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности) по сложившейся правовой форме являются иноотраслевыми, принадлежащими конституционному, административному, гражданскому и иному законодательству¹¹. Таким образом, процессы экологизации права являются фактором, обуславливающим внесение изменений и дополнений в акты иных отраслей законодательства по вопросам участия общественности

¹¹ Макарова, Т.И. Систематизация экологического законодательства Республики Беларусь: проблемы и перспективы / Т.И.Макарова // Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В.Н.Бибило (отв. ред.) [и др.]. — Минск : БГУ, 2003. — Вып. 14. — С. 161 — 171.

в принятии экологически значимых решений и доступа к экологической информации, что позволяет:

определить круг законодательных актов, в которых содержатся нормы, обеспечивающие право на участие общественности в принятии экологически значимых решений, исходя из социального, конституционно-правового характера названного правомочия, а также административно- и гражданско-правовых способов его защиты;

решить вопрос о характере требуемых дополнений в иноотраслевое законодательство с позиции обеспечения права на участие общественности в принятии экологически значимых решений;

определить характер взаимодействия экологической (закрепленной в экологическом законодательстве) и экологизированной (иноотраслевой) норм на основе признания общерегулятивного характера иноотраслевой нормы и специального характера нормы экологической в соответствии с правилом «специальный акт имеет верховенство по отношению к акту общему».

Принятый подход также позволяет унифицировать иноотраслевое законодательство в части использования термина «окружающая среда», закрепленного в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», для его дальнейшего использования в законах Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» вместо терминов «среда обитания», «среда обитания человека», определяемые через понятие «окружающая среда».

Труды российских юристов, наиболее соответствующие теме проекта, затрагивают лишь отдельные аспекты правового обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений и доступа общественности к информации в силу того, что Российская Федерация не является стороной Орхусской конвенции¹²¹³¹⁴. В то же время, анализируя отечественное законодательство на предмет соответствия Орхусской конвенции, российские специалисты приходят к выводу о том, что «формально правила участия общественности в ОВОС и государственной экологической экспертизе в России соответствуют требованиям Орхусской конвенции»¹⁵. При этом анализ законодательства Российской Федерации, Украины, Казахстана, закрепляющего правовые основы участия общественности в принятии

¹² Бринчук, М.М. Теоретические основы экологических прав человека / М.М. Бринчук // Государство и право. – 2004. – № 5. – С. 5-15.

¹³ Васильева, М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве / М.И.Васильева // Государство и право. - 1999. - № 8. - С.49–62.

¹⁴ Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве / М.И.Васильева. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 424 с.

¹⁵ Оценка воздействия на окружающую среду и российская общественность: 1979-2002 годы. Сост. и отв. ред. А.В. Дроздов. – М.: КМК, 2006. – 427 с., С. 357, 360.

экологически значимых решений и доступ к информации, показывает, что основополагающие законодательные акты об охране окружающей среды названных государств: Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды», Закон Украины «Об охране окружающей природной среды», Экологический кодекс Республики Казахстан содержат лишь общие нормы, устанавливающие права граждан и общественных объединений в области охраны окружающей среды.

ОЦЕНКА ВОЗМОЖНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Для наиболее эффективного правового обеспечения участия общественности в принятии решений по видам деятельности, касающимся окружающей среды, и доступа общественности к информации, и с учетом рекомендаций, вынесенных Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции в отношении Республики Беларусь на IV сессии Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), требуется внесение изменений и дополнений в ряд нормативных правовых актов, что будет способствовать совершенствованию правового обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений.

Изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»

При разработке изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в части обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений и доступа к экологической информации следует исходить из консолидирующей роли названного закона для всей системы экологического законодательства, обусловленной задачами законодательства об охране окружающей среды, определенными ст. 3 названного Закона, такими как: обеспечение благоприятной окружающей среды; регулирование отношений в области охраны природных ресурсов, их использования и воспроизводства; предотвращение вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности; улучшение качества окружающей среды; обеспечение рационального (устойчивого) использования природных ресурсов.

Для устранения пробелов в правовом регулировании участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений и обеспечения юридического единства норм права следует внести в статью 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» дополнения

в части определения понятий «общественность, заинтересованная в принятии экологически значимых решений (заинтересованная общественность)», «экологически значимые решения».

Законодательное закрепление термина «экологически значимые решения» устраняет неоднозначность формулировок, обусловленную употреблением названного понятия в международных документах и отсутствием конкретной дефиниции в законодательстве Республики Беларусь, и определяет круг вопросов, в решении которых общественность может принимать участие.

Законодательное закрепление понятия «заинтересованная общественность» позволит использовать его в нормативных правовых актах без раскрытия содержания применительно к реализации права на участие в принятии экологически значимых решений, что будет способствовать упорядочению соответствующих правоотношений.

Требуется структурная переработка и изложение в логической последовательности норм главы 3 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и иных норм, обеспечивающих доступ к информации и определяющих формы и процедуру участия общественности в принятии экологически значимых решений. Из содержания ст. 14 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» следует, что право на благоприятную окружающую среду как неотъемлемое занимает особое место в системе экологических прав. Иные экологические права, сформулированные в ст. 12 данного закона, выполняют функцию прав, обеспечивающих реализацию неотъемлемого права на благоприятную окружающую среду.

Предлагаемый подход показывает необходимость объединения в одной статье закона следующих норм: предоставляющей гражданам право на благоприятную окружающую среду (ч. 1 ст. 12 действующего закона), устанавливающей гарантии этого права (ст. 13) и определяющей способы его защиты (ст. 14).

Подлежат переработке нормы действующего закона, закрепляющие иные права граждан в области охраны окружающей среды (ст. 12 действующего закона) и формулировке в отдельной статье с пояснением их места и роли в системе обеспечения и защиты права на благоприятную окружающую среду как неотъемлемого права.

В главу 3 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» включить новые статьи:

об обеспечении права граждан и общественных объединений, (общественности) на экологическую информацию;

об обеспечении права граждан и общественных объединений (общественности) на участие в принятии экологически значимых решений, включая обязательное информирование общественности о процессах принятия

экологически значимых решений, с определением форм и процедуры такого участия.

Содержание уведомления об общественных обсуждениях отчета об ОВОС определено Положением о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г., № 755 (с изм. и доп. от 13 октября 2011 г.). Однако, форма и источник размещения (печатное издание, другие средства массовой информации, официальный сайт в глобальной компьютерной сети Интернет) такого уведомления в законодательстве четко не определены. Представляется целесообразным утвердить форму и источник размещения уведомления об общественных обсуждениях отчета об ОВОС Постановлением Совета Министров Республики Беларусь, соответственно Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» дополнить нормой, определяющей, что «форма и источник размещения уведомления об общественных обсуждениях отчета об ОВОС утверждается Советом Министров Республики Беларусь».

Также подлежат переработке нормы действующего закона, закрепляющие права и обязанности общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды (ст. 15 действующего закона).

Статью 95 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» требуется дополнить следующей нормой: «осуществление контроля в области охраны окружающей среды общественными инспекторами охраны животного и растительного мира», поскольку такая форма общественного контроля предусмотрена Положением о деятельности общественных инспекторов охраны животного и растительного мира, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 мая 2009 г., № 688 «О некоторых мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 9 марта 2009 г. № 124».

Внесение изменений и дополнений в законодательные акты, регулирующие охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов

Использование природных ресурсов зачастую связано с принятием уполномоченными органами государственного управления экологически значимых решений. Анализ законодательных актов природоресурсного содержания показывает отсутствие правовых норм, регулирующих возможность участия заинтересованной общественности в принятии таких решений, в ряде нормативных правовых актов, закрепляющих использование и охрану отдельных компонентов природной среды, например, в Кодексе Республики Беларусь о земле, Законе Республики Беларусь «Об охране

атмосферного воздуха» и др. либо недостаточный уровень такого регулирования (Водный кодекс Республики Беларусь и др.).

Внесение изменений и дополнений в иные законодательные акты

Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации» регулирует общественные отношения, возникающие при поиске, получении, передаче, сборе, обработке, накоплении, хранении, распространении и (или) предоставлении информации, а также пользовании информацией. Согласно ч.2 ст.2 данного Закона «Законодательством Республики Беларусь могут быть установлены особенности правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими государственные секреты, с персональными данными, рекламой, научно-технической, статистической, правовой и иной информацией». В связи с тем, что особенности доступа к экологической информации закреплены в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», в общем законодательстве об информации следует закрепить норму об особенностях правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими экологическую информацию. Для этого необходимо дополнить ч.2 ст.2 Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» указанием на экологическую информацию.

Исходя из содержания понятия «экологическая информация», данного в ст.1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» потребуется выработка дополнений и изменений, в частности, в законодательство, обеспечивающее санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, градостроительное законодательство и законодательство о безопасности генно-инженерной деятельности - законы Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», «О безопасности генно-инженерной деятельности». В указанных нормативных правовых актах необходимо закрепить источники формирования экологической информации формирующейся в результате осуществления данных видов деятельности исходя из содержания ст.74 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», имеющей отсылочный характер в части формирования экологической информации в результате осуществления деятельности, прямо не указанной в ч.2 данной статьи.

В соответствии со ст. 15.61 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. (КоАП) сокрытие, умышленное искажение и (или) несвоевременная передача сведений о состоянии и загрязнении окружающей среды, об источниках ее загрязнения, о состоянии природных ресурсов, об их использовании и охране влечет

применение мер административной ответственности. Следует отметить, что понятие «экологическая информация» является более широким, чем «сведения о состоянии и загрязнении окружающей среды, об источниках ее загрязнения, о состоянии природных ресурсов, об их использовании и охране». Введение данного термина (экологическая информация) в ст.15.61 КоАП позволит применять ответственность за непредставление, например, информации о планируемых видах деятельности, реализация которых оказывает или может оказать воздействие на окружающую среду и др. Также необходимо предусмотреть в КоАП административную ответственность за нарушение процедуры проведения общественных обсуждений. Все это будет способствовать повышению ответственности соответствующих государственных органов за обеспечение таких возможностей для участия общественности, которые должны создаваться согласно Орхусской Конвенции, в том числе для предоставления соответствующей информации.

Предлагаемые дополнения и изменения в законодательные акты по вопросам участия общественности в принятии решений по видам деятельности, касающимся окружающей среды, и доступа общественности к информации повлекут необходимость внесения соответствующих дополнений в Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г., № 755 (с изм. и доп. от 13 октября 2011 г.) «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года «О государственной экологической экспертизе», в части уточнения процедуры проведения общественных обсуждений.

ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, В КОТОРЫЕ ТРЕБУЕТСЯ ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ

Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 года;

Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» от 10 ноября 2008 г.;

Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 7 января 2012 г.;

Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 г.;

Закон Республики Беларусь «О безопасности генно-инженерной деятельности» от 9 января 2006 г.

Закон Республики Беларусь «Об обращении с отходами» от 20 июля 2007 года;

Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 года;

Закон Республики Беларусь «Об охране атмосферного воздуха» от 16 декабря 2008 года;

Лесной Кодекс Республики Беларусь от 14 июля 2000 года;

Закон Республики Беларусь «О растительном мире» от 14 июня 2003 года;

Водный кодекс Республики Беларусь от 15 июля 1998 года;

Закон Республики Беларусь «О животном мире» от 10 июля 2007 года;

Закон Республики Беларусь от 20 октября 1994 года «Об особо охраняемых природных территориях» в редакции Закона Республики Беларусь от 23 мая 2000 года;

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 года.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года «О государственной экологической экспертизе»» от 19 мая 2010 г., № 755 (с изм. и доп. от 13 октября 2011 г.)

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

В целях наиболее эффективного правового обеспечения участия общественности в принятии решений по видам деятельности, касающимся окружающей среды, и доступа общественности к информации, представляется необходимым учесть рекомендации, вынесенные Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции в отношении Республики Беларусь на IV сессии Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции).

Рекомендация 1. «в общем законе о доступе к информации делалась ссылка на Закон об охране окружающей среды 1992 года, конкретно регулирующий доступ к экологической информации, при наличии которой общее требование об указании на заинтересованность применяться не будет».

1. Следует отметить, что в Законе Республики Беларусь от 10 ноября 2008, № 455-3 "Об информации, информатизации и защите информации" общее требование о необходимости наличия заинтересованности не закреплено. Однако, согласно ч.2 ст.2 данного Закона «Законодательством Республики Беларусь могут быть установлены особенности правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими государственные секреты, с персональными данными, рекламой, научно-технической, статистической, правовой и иной информацией». В связи с тем, что особенности доступа к экологической информации закреплены в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 года, в общем законодательстве об информации следует закрепить норму об особенностях правового регулирования информационных отношений, связанных со сведениями, составляющими экологическую информацию. Для этого необходимо дополнить ч.2 ст.2 Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» указанием на экологическую информацию. Таким образом, будет применяться норма ч.11 ст.74-4 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в соответствии с которой «заявитель не обязан пояснять причины его заинтересованности в получении экологической информации».

2. Исходя из содержания понятия «экологическая информация», данного в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» потребуется выработка дополнений и изменений, в частности, в законодательство, обеспечивающее санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и градостроительное законодательство - законы Республики Беларусь

«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», «О безопасности генно-инженерной деятельности». Необходимо закрепить источники формирования экологической информации в данных законах Республики Беларусь исходя из содержания ст. 74 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», имеющей отсылочный характер в части формирования экологической информации в результате осуществления деятельности, прямо не указанной в ч.2 данной статьи.

Таким образом, выполнение данной рекомендации потребует внесения изменений и дополнений в следующие законодательные акты:

Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» от 10 ноября 2008 г.;

Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 7 января 2012 г.;

Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 г.;

Закон Республики Беларусь «О безопасности генно-инженерной деятельности» от 9 января 2006 г.

Рекомендация 2. «существовало четкое требование относительно надлежащего, своевременного и эффективного информирования общественности о процессах принятия решений, подпадающих под действие статьи 6».

Данное требование целесообразно отразить в отдельной статье «Обеспечение права граждан и общественных объединений (общественности) на участие в принятии экологически значимых решений» Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» с закреплением в ней правовых форм и процедуры участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений.

Кроме этого, использование природных ресурсов зачастую связано с принятием уполномоченными органами государственного управления экологически значимых решений. Анализ законодательных актов природоресурсного содержания показывает отсутствие правовых норм, регулирующих возможность участия заинтересованной общественности в принятии таких решений, в ряде нормативных правовых актов, закрепляющих использование и охрану отдельных компонентов природной среды, например, Кодексе Республики Беларусь о земле, Законе Республики Беларусь «Об охране атмосферного воздуха» и др. либо недостаточный уровень такого регулирования (Водный кодекс Республики Беларусь и др.).

Выполнение данной рекомендации потребует внесения изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты:

Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 года;

Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 года;

Закон Республики Беларусь «Об охране атмосферного воздуха» от 16 декабря 2008 года;

Закон Республики Беларусь «Об обращении с отходами» от 20 июля 2007 года;

Лесной Кодекс Республики Беларусь от 14 июля 2000 года;

Закон Республики Беларусь «О растительном мире» от 14 июня 2003 года;

Водный кодекс Республики Беларусь от 15 июля 1998 года;

Закон Республики Беларусь «О животном мире» от 10 июля 2007 года;

Закон Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях» от 20 октября 1994 года.

Рекомендация 3. «существовали четкие требования в отношении формы и содержания публичного уведомления, требуемого в пункте 2 статьи 6 Конвенции»

Данное требование в части формы публичного уведомления целесообразно отразить в отдельной статье «Обеспечение права граждан и общественных объединений (общественности) на участие в принятии экологически значимых решений» Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» с закреплением в ней отсылочной нормы, предусматривающей, что «форма и источник размещения уведомления об общественных обсуждениях отчета об ОВОС утверждается Советом Министров Республики Беларусь».

Следует отметить, что содержание уведомления об общественных обсуждениях отчета об ОВОС определено Положением о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г., № 755 (с изм. и доп. от 13 октября 2011 г.). Согласно п.35 Уведомление об общественных обсуждениях должно содержать:

35.1. информацию о заказчике планируемой деятельности (наименование, юридический, почтовый и электронный адреса, номера телефона и факса);

35.2. наименование, обоснование и описание планируемой деятельности;

35.3. информацию о месте размещения планируемой деятельности;

35.4. информацию о сроках реализации планируемой деятельности;

35.5. информацию о сроках проведения общественных обсуждений и представления замечаний по отчету об ОВОС;

35.6. информацию о том, где можно ознакомиться с отчетом об ОВОС и куда направить замечания и предложения по отчету об ОВОС (наименование, почтовый адрес, интернет-сайт, фамилия, имя, отчество и должность контактного лица, номера телефона и факса, электронный адрес);

35.7. информацию о местонахождении местного исполнительного и распорядительного органа, ответственного за принятие решения о разрешении строительства объекта (наименование, почтовый адрес, интернет-сайт, номер телефона и факса, электронный адрес), и сроке направления заявления о необходимости проведения собрания по обсуждению отчета об ОВОС и заявления о намерении проведения общественной экологической экспертизы.

Однако, форма и источник размещения (печатное издание, другие средства массовой информации, официальный сайт в глобальной компьютерной сети Интернет) такого уведомления в законодательстве четко не определены. Представляется целесообразным утвердить форму и источник размещения уведомления об общественных обсуждениях отчета об ОВОС Постановлением Совета Министров Республики Беларусь.

Выполнение данной рекомендации потребует внесения изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты в части формы и источника размещения уведомления об общественных обсуждениях отчета об ОВОС:

Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 года;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь «Об от 19 мая 2010 г., № 755 (с изм. и доп. от 13 октября 2011 г.) «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года «О государственной экологической экспертизе».

Рекомендация 4. «предусматривались разумные минимальные сроки представления замечаний в ходе процедуры участия общественности с учетом стадии процесса принятия решений, а также характера, масштабов и сложности планируемой деятельности»

Данное требование целесообразно отразить в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» путем закрепления правовых форм и процедуры участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений.

Выполнение данной рекомендации потребует внесения изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты:

Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 года;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г., № 755 (с изм. и доп. от 13 октября 2011 г.) "О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года «О государственной экологической экспертизе»

Рекомендация 5. «была четко предусмотрена возможность представления общественностью своих замечаний непосредственно соответствующим органам (т.е. органам, компетентным принимать решения, подпадающие под действие статьи 6 Конвенции)»;

Целесообразно предусмотреть в отдельной статье «Обеспечение права граждан и общественных объединений (общественности) на участие в принятии экологически значимых решений» Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве обеспечительной меры обязанность органов государственного управления, государственных организаций, иных юридических лиц, организациям, не являющихся юридическими лицами, должностных лиц, ответственных за принятие экологически значимых решений, соблюдения процедуры участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений.

Выполнение данной рекомендации потребует внесения изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты:

Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 года;

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 мая 2010 г., № 755 (с изм. и доп. от 13 октября 2011 г.) "О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года «О государственной экологической экспертизе».

Рекомендация 6. «была четко предусмотрена ответственность соответствующих государственных органов за обеспечение таких возможностей для участия общественности, которые должны создаваться согласно Конвенции, в том числе для предоставления соответствующей информации и сбора замечаний в виде письменных представлений и/или в ходе общественных слушаний»

В соответствии со ст. 15.61 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. (КоАП) сокрытие, умышленное искажение и (или) несвоевременная передача сведений о состоянии и загрязнении окружающей среды, об источниках ее загрязнения, о состоянии природных ресурсов, об их использовании и охране влечет применение мер административной ответственности. Следует отметить, что понятие «экологическая информация» является более широким, чем «сведения

о состоянии и загрязнении окружающей среды, об источниках ее загрязнения, о состоянии природных ресурсов, об их использовании и охране». Введение данного термина (экологическая информация) в ст.15.61 КоАП позволит применять ответственность за непредставление, например, информации о планируемых видах деятельности, реализация которых оказывает или может оказать воздействие на окружающую среду и др. Также необходимо предусмотреть в КоАП административную ответственность за нарушение процедуры проведения общественных обсуждений. Все это будет способствовать повышению ответственности соответствующих государственных органов за обеспечение таких возможностей для участия общественности, которые должны создаваться согласно Орхусской Конвенции, в том числе для предоставления соответствующей информации.

Выполнение данной рекомендации потребует внесения изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г.

Рекомендация 7. «была четко предусмотрена ответственность соответствующих государственных органов за должный учет результатов участия общественности и за представление свидетельств этого в публично доступном заявлении с изложением причин и соображений, на основе которых были приняты решения»;

Рекомендация 8. «была четко предусмотрена ответственность соответствующих государственных органов за:

i) оперативное информирование общественности о принимаемых ими решениях и о том, как их можно получить;

ii) хранение и предоставление общественности копий таких решений вместе с другой информацией, имеющей значение для процесса принятия решений, включая доказательства выполнения обязанностей по информированию общественности и предоставления ей возможностей представить свои замечания;

iii) составление соответствующих доступных для общественности перечней или реестров принятых ими решений»;

Выполнению данных рекомендаций будет способствовать закрепление в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» обязанности специально уполномоченных органов государственного управления ведения учета принимаемых ими экологически значимых решений, а также оперативного информирования заинтересованной общественности о принимаемых ими экологически значимых решениях и ответственности должностных лиц специально уполномоченных органов государственного управления в области охраны окружающей среды, исполнительных и распорядительных органов, а также местных Советов

депутатов и иных государственных органов за нарушение права граждан и общественных объединений (общественности) на участие в принятии экологически значимых решений.

Выполнение данных рекомендаций потребует внесения дополнений в следующие нормативные правовые акты:

Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 года.

В статью 10 «Полномочия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь в области охраны окружающей среды»:

ведет учет принимаемых им экологически значимых решений, а также хранение копий таких решений, принятых иными органами, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды;

осуществляет оперативное информирование заинтересованной общественности о принимаемых им экологически значимых решениях, а также учет результатов участия заинтересованной общественности в принятии экологически значимых решений;

В главу 16 «Ответственность за нарушение законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды»:

Статья «Ответственность должностных лиц специально уполномоченных органов государственного управления в области охраны окружающей среды, исполнительных и распорядительных органов, а также местных Советов депутатов и иных государственных органов за нарушение права граждан и общественных объединений (общественности) на участие в принятии экологически значимых решений.

Должностные лица специально уполномоченных органов государственного управления в области охраны окружающей среды, исполнительных и распорядительных органов, а также местные Советы депутатов и иные государственные органы, органы территориального общественного самоуправления в пределах их компетенции несут ответственность за нарушение порядка:

оперативного информирования общественности о принимаемых ими экологически значимых решениях;

участия заинтересованной общественности в принятии экологически значимых решений;

учета принимаемых ими экологически значимых решений, а также результатов участия заинтересованной общественности в принятии экологически значимых решений.

В акты законодательства, определяющие компетенцию специально уполномоченных республиканских органов государственного управления, перечисленных в ч.2 ст. 8 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»: Министерства здравоохранения Республики Беларусь, Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь, Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь:

осуществляет оперативное информирование заинтересованной общественности о принимаемых им экологически значимых решениях; учет принимаемых им экологически значимых решений, а также передачу на хранение копий таких решений в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь вместе с результатами участия заинтересованной общественности в принятии экологически значимых решений.

Введение дополнительных полномочий органов государственного управления в области охраны окружающей среды, а также мер ответственности за их выполнение будет эффективным вместе с предлагаемыми мерами административной ответственности (см. рекомендация б).

Рекомендация 9. «законоположения, касающиеся ситуаций, в которых положения об участии общественности не применяются, невозможно было толковать как допускающие более широкие исключения, чем те, которые возможны согласно пункту 1 с) статьи 6 Конвенции».

Согласно п. 1 с) ст. 6 Конвенции каждая Сторона:

а) применяет положения настоящей статьи в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в приложении 1;

б) в соответствии со своим национальным законодательством также применяет положения настоящей статьи к решениям по предлагаемым видам деятельности, не перечисленным в приложении 1, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями; и

с) может, если это предусматривается национальным законодательством, принимать в каждом конкретном случае решение не применять положения настоящей статьи к планируемой деятельности, служащей целям национальной обороны, если эта Сторона считает, что такое применение окажет отрицательное воздействие на эти цели.

Выполнение данной рекомендации потребует внесения в главу 3 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» отдельной статьи, закрепляющей меры обеспечения права граждан и общественных объединений (общественности) на участие в принятии экологически значимых решений, с установлением ограничения такого участия в виде права уполномоченного государственного органа принимать в каждом конкретном случае решение о неприменении норм данной статьи в отношении планируемой деятельности, служащей целям национальной обороны.