

УДК 349.6(476)

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

*канд. юрид. наук, доц. Е.Н. ЯРМОЦ; А.С. РУДИС
(Полоцкий государственный университет)*

Рассматриваются направления развития участия общественности в сфере охраны окружающей среды. Анализируется опыт США в привлечении участия общественности к принятию экологически значимых решений в сфере обращения с опасными отходами. Приводятся тезисы, подтверждающие необходимость введения общественного экологического контроля в законодательство Республики Беларусь. Анализируется соответствие законодательства Республики Беларусь Орхусской конвенции относительно доступа общественности к экологически значимым решениям, а также имплементация принципа доступа к правосудию в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, общественный экологический контроль, экологически значимая информация, экологически значимые решения, общественные экологи, общественность.

Результативность решения проблем, связанных с охраной окружающей среды, во многом связана с координацией совместных усилий государственных органов и общественных объединений. Без помощи последних сложно обеспечить решение целого комплекса социальных и экономических проблем. Необходимость участия общественности в сфере охраны окружающей среды проявляется достаточно четко, поскольку данная сфера затрагивает интересы широкого круга лиц. Концентрация участия общественности в решении задач, касающихся окружающей среды, завоевала в последние годы прочные позиции среди господствующих политических и правовых течений, стала важным элементом многих регулирующих систем в области охраны окружающей среды в мире в целом. Отчасти это обусловлено и тем, что «участие общественности способно привлечь очень разные мнения о том, что неверно в регулировании окружающей среды» [1, с. 87].

Основная часть. Конституция Республики Беларусь, а именно статья 46, предоставляет гражданам возможность принимать участие в деятельности по улучшению состояния окружающей среды и реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду. Заметим, что в настоящий момент в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» не закрепляется такой вид контроля, как общественный экологический контроль. Такие изменения были внесены Законом Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и природопользования» от 22 января 2013 года № 18-3 [2], посредством которого законодатель решил отказаться от этого вида контроля. До 2013 года в статье 95 Закона «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 года № 1982-ХП [3] такой вид контроля был предусмотрен.

Однако говорить о полном отсутствии права общественности на реализацию своего конституционного принципа не приходится. В Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» были внесены изменения, которые касаются общественных экологов, общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, доступа к экологически значимой информации. Для того чтобы общественный экологический контроль стал эффективным инструментом по реализации конституционного права человека на благоприятную окружающую среду, необходимо, чтобы общество проявляло гражданскую активность. Высокий общественный интерес к проблеме загрязнения окружающей среды можно наблюдать в зарубежных государствах, где создаются и действуют различные организации, осуществляющие общественный экологический контроль.

К настоящему времени в США накоплен опыт привлечения общественности к решению экологически значимых проблем. Общественность оказывает значительное влияние на развитие права и процессы его реализации. В целом, в США политика в области охраны окружающей среды исходит из широкого вовлечения граждан и общественности в решение экологически значимых проблем, для этого имеется законодательная база и реальные практические возможности [4, с. 20]. Так, в процессе получения разрешения на обращение с опасными отходами, участвует и общественность. Предприятие получает лицензию на переработку, хранение и захоронение отходов до начала строительства установки и затем продлевает ее каждые 10 лет. Агентство по охране окружающей среды США разработало «Руководство для общественности по участию в процессе получения лицензии на обращение с опасными отходами и считает, что основными возможностями участия являются: публичное обсуждение, период рассмотрения и сбора отзывов, общественные слушания [5, с. 87].

Одним из ярких примеров широкого участия общественности в сфере охраны окружающей среды могут служить публичные слушания как один из обязательных элементов процедуры размещения экологически значимых объектов в США. Общественность привлекается даже в процесс уничтожения вооружения. Можно привести достаточно яркий пример такого участия: в штате Калифорния располагается авиабаза Моффет ВМФ США. Шесть основных объектов базы, в том числе расположенный в этом районе обширный водоем, были загрязнены токсичными летучими органическими соединениями. Загрязнение водоема ставило под угрозу не только местные источники питьевой воды, но и весь район бухты Сан-Франциско, а также окружающие город болотные экосистемы [6, с. 22]. Факт загрязнения окружающей среды вызвал волну социального недовольства, население, средства массовой информации обвиняли руководство авиабазы в допущенных нарушениях. Все это привело к тому, что командующий авиабазой учредил Техническую комиссию по изучению данного вопроса, в состав которой вошли кадровые военные, представители государственных органов, местные жители, участники общественных организаций. Кроме того, командующий развернул активную работу с местным населением, наладил регулярную публикацию и распространение информации [6, с. 25].

Данный пример свидетельствует о том, что вовремя выстроенный диалог с общественностью поможет, во-первых, избежать конфликтов между властями и местным населением, во-вторых, найти приемлемое для всех заинтересованных сторон решение возникшей проблемы.

Также Министерство обороны США объявило об учреждении реабилитационных консультативных советов, которые призваны содействовать «налаживанию диалога между военными объектами и заинтересованными гражданскими лицами, а также двусторонней связи между государственными органами, ответственными за принятие решений, и обществом в целом» [6, с. 24]. Реабилитационные консультативные советы были учреждены Инструкцией, утвержденной Министерством обороны США и Агентством по охране окружающей среды. В соответствии с данной Инструкцией военные должны вовлекать население, проживающее вблизи от закрывающихся военных баз, в реализацию программ экологической реабилитации посредством предоставления доступа к информации, а также возможности высказывать свои замечания.

Военная сфера достаточно закрыта для доступа общественности к информации. В Республике Беларусь в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об оружии» от 13 ноября 2001 года № 61-3 в статье 20 установлено, что порядок уничтожения оружия и боеприпасов осуществляется в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь [7]. Указом Президента Республики Беларусь от 30 августа 2002 года № 473 «О мерах по совершенствованию регулирования оборота боевого, служебного, гражданского оружия и боеприпасов к нему на территории Республики Беларусь» в пункте 82 предусмотрено, что оружие и боеприпасы уничтожаются в порядке, устанавливаемом Министерством внутренних дел, если иное не определено законодательными актами [8]. Вовлечение общественности и предоставление экологически значимой информации не осуществляется.

Общественный экологический контроль является важным инструментом обеспечения реализации прав и свобод граждан в данной сфере:

- оценивать и сопоставлять экологические показатели предприятий, экологическую безопасность продукции;
- обеспечивать свободу доступа общественности к экологически значимой информации;
- увеличивать давление со стороны общественности и средств массовой информации для соблюдения требований действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды;
- налаживать партнерские связи между предприятиями, государственными органами и общественностью.

Одним из условий обеспечения надлежащего общественного экологического контроля является доступ к экологически значимой информации. На международном уровне основополагающим документом, закрепляющим правовой статус гражданина в сфере охраны окружающей среды, выступает Орхусская конвенция. После ее ратификации начался процесс по внесению изменений в действующее национальное законодательство с целью имплементации положений Орхусской конвенции. Так, 21 декабря 2007 года был принят Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда», в котором закреплялось определение экологической информации, основания доступа к такой информации. В Законе Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» содержатся общие положения, регулирующие порядок распространения и доступа к информации [9]. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», запрос о предоставлении экологически значимой информации может быть предоставлен без пояснения своей заинтересованности в ней. Однако в Законе Республики Беларусь «Об информации, информатизации

и защите информации» установлено, что в определенных случаях может быть отказано в предоставлении информации, если она непосредственно не связана с защитой прав и законных интересов лица, обратившегося за такой информацией. Таким образом, существует противоречие норм, которое необходимо устранить внесением изменений в законы путем установления единых условий доступа к информации.

Ограничения о предоставлении экологически значимой информации установлены не только Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», но и Законом Республики Беларусь «О коммерческой тайне», Законом Республики Беларусь «О государственных секретах», Законом Республики Беларусь «Об авторском праве и смежных правах» и другими нормативными правовыми актами.

Представители некоммерческих неправительственных организаций сообщают о случаях, когда форма, объем или содержание предоставляемой информации не соответствовали запрошенным, об отказе в предоставляемой информации на том основании, что она не является экологической информацией, а также об отказах в предоставлении экологической информации со ссылкой на Закон Республики Беларусь «О коммерческой тайне» [10, с. 95]. Существуют и случаи, когда экологическая информация обозначается как «служебная информация ограниченного распространения». Такую формулировку делает возможной постановление Совета Министров от 12 августа 2014 года № 783 «О служебной информации ограниченного распространения», в котором закрепляется положение о том, что признать информацию таковой возможно для любого вида информации, распространение которой может нанести вред национальной безопасности, общественному порядку, морали, правам, свободам и законным интересам граждан, их чести и достоинству, личной и частной жизни, а также правам и законным интересам юридических лиц и организаций, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица [11]. Таким образом, существуют механизмы «сокрытия» экологически значимой информации под грифом «коммерческая информация», «служебная информация ограниченного распространения», что также существенно затрудняет доступ общественности к получению необходимой им информации.

Так как на данный момент в Республике Беларусь центральным нормативным правовым актом, обеспечивающим участие общественности в сфере экологических отношений, является Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», то, соответственно, реформирование законодательства в данной области необходимо начать с него. На наш взгляд, целесообразно включить в статью 1 Закона определение понятия «общественность» в контексте Орхусской конвенции, которое бы звучало следующим образом: «*Общественность – это один гражданин, инициативные группы граждан, общественные объединения, юридические лица, их ассоциации, обладающие правами на решение вопросов, связанных с окружающей средой*». Соответственно отдельно необходимо установить перечень прав и обязанностей, которыми обладает общественность на уровне Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Однако принцип Орхусской конвенции о доступе к правосудию до сих пор не имплементирован в национальное законодательство. Основная цель статьи 9 Орхусской конвенции – укрепление доступа к экологической информации, процесса принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды [13].

Доступ к правосудию означает, что общественность может обратиться в суд или другой независимый и беспристрастный орган по разбору жалоб, связанных с нарушением Орхусской конвенции. Процедура доступа к правосудию должна быть справедливой, беспристрастной, своевременной и не связанной с высокими затратами. Необходимо обеспечить доступ общественности к процедуре рассмотрения жалоб на отказ или неправомерное непредоставление экологически значимой информации. На наш взгляд, возможно обеспечение нарушенного права гражданина либо в судебном порядке (с уменьшением финансовых затрат), либо путем создания беспристрастного незаинтересованного органа, рассматривающего дела, связанные с доступом к информации. Например, в 1978 году во Франции была учреждена Комиссия по доступу к административным документам – независимый административный орган, рассматривающий данную категорию дел. Прежде чем подать жалобу в суд, необходимо рассмотреть дело в данном квазисудебном органе. Обязательное требование пункта 1 статьи 9 Орхусской конвенции – обязательность вынесенного решения [12]. Так как подача жалобы в суд может занять много времени и сопряжена со значительными расходами, то создание такого независимого органа является вполне обоснованным.

Еще одна форма участия граждан в принятии экологически значимых решений связана с возможностью вступить в состав общественных экологов. Данный институт пришел на смену общественному инспектору охраны природы в 2013 году в связи с изменением Закона Республики Беларусь «Об окружающей среде» в части отказа от такого института, как общественный экологический контроль. Субъектами общественного экологического контроля являлись граждане, общественные инспекторы охраны природы и общественные объединения, осуществляющие свою деятельность в области охраны окружающей среды. Исключив общественный экологический контроль, законодательством, однако, сохранена возможность деятельности общественных инспекторов охраны животного и растительного мира. Так, в «Положении о деятельности общественных инспекторов охраны животного и растительного мира» (далее – По-

ложение о деятельности общественных инспекторов), утвержденном Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 мая 2009 года № 688, в главе 4 установлен достаточно широкий перечень прав и обязанностей, которыми они обладают. В пункте 22 Положения о деятельности общественных инспекторов установлено право общественных инспекторов принимать участие совместно с должностными лицами Государственной инспекции в проведении проверок субъектов хозяйствования, в проведении полевых контрольных мероприятий [13]. Таким образом, за данным субъектом закреплена возможность осуществления общественного экологического контроля, хотя данная форма участия граждан не может реализовываться ввиду отказа от нее законодателя. На наш взгляд, целесообразно восстановление такого института, как общественный экологический контроль, на уровне Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Наличие данного института позволит общественности в полной мере реализовать свое право на благоприятную окружающую среду.

Заключение. На основании проведенного исследования можно говорить о том, что законодатель движется в направлении приведения национального законодательства в соответствие с Орхусской конвенцией. Необходимо отметить, что у граждан, общественных объединений и иных субъектов существуют и иные возможности участия в принятии экологически значимых решений. Например, конституционным законодательством устанавливается право граждан на обращение в государственные органы, право на свободу собраний, митингов, уличных шествий. Посредством таких общих форм участия общественности возможно получить ответ на вопрос, имеющий экологическое значение.

ЛИТЕРАТУРА

1. Holder, J. *Environmentale Protection* / J. Holder, M. Lee // *Law and Policy: Texte and Materials*. – 2007. – P. 86–89.
2. О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и природопользования [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 22 янв. 2013 г., № 18-3 // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. Центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2017. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11300018&p1=1>. – Дата доступа: 09.01.2017.
3. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 1992 г., № 1982-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 24 дек. 2015 года № 333-3 // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. Центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2015. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2%2F360>. – Дата доступа: 03.11.2016.
4. Белокрылова, Е.А. Правовые формы и методы участия общественности в подготовке, принятии и реализации решений по уничтожению вооружений: опыт Соединенных Штатов Америки и его применение в Российской Федерации / Е.А. Белокрылова // *Вестн. Удмурт. ун-та. Правоведение*. – 2007. – № 6. – С. 19–26.
5. Соколова, Н.С. Проблема осуществления общественного экологического контроля в Российской Федерации / Н.С. Соколова // *Вестн. НГУ. Серия : Право*. – Новосибирск, 2013. – Т. 9, вып. 2. – С. 83–88.
6. Белокрылова, Е.А. Правовые формы общественного участия в подготовке, принятии и реализации экологически значимых решений по объектам уничтожения ядерного и химического оружия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Е.А. Белокрылова ; Удмурт. гос. ун-т. – Ижевск, 2007. – 40 с.
7. Об оружии [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 13.11.2001 г. № 61-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 19.07.2006 г. № 150-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=H10100061>. – Дата доступа: 23.03.2017.
8. О мерах по совершенствованию регулирования оборота боевого, служебного, гражданского оружия и боеприпасов к нему на территории Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 30 августа 2002 № 473 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.04.2015 г. № 183 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017. – Режим доступа: [http://www.pravo.by/pdf/2011-89/2011-89\(006-023\).pdf](http://www.pravo.by/pdf/2011-89/2011-89(006-023).pdf). – Дата доступа: 10.03.2017.
9. Об информации, информатизации и защите информации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 11 мая 2016 г. № 362-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800455>. – Дата доступа: 23.03.2017.

10. Обзоры результативности экологической деятельности / Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. – Нью-Йорк и Женева : Организация Объединенных Наций, 2016. – 490 с. – (Обзорная информация / Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций).
11. О служебной информации ограниченного распространения [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 12 августа 2014 г. № 783 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 26.03.2017.
12. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Электронный ресурс] : [заключено в г. Орхус 25.06.1998 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
13. Положение о деятельности общественных инспекторов охраны животного и растительного мира [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 28 мая 2009 г. № 688 (с изм. и доп.) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2017. – Режим доступа: <http://www.pravo.by.pdf>. – Дата доступа : 21.03.2017.

Поступила 04.04.2017

LEGISLATION DEVELOPMENT PROSPECTS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

A. YARMATS, A. RUDYS

The directions of development of public participation in the sphere of environmental protection are considered. The US experience in attracting public participation in the adoption of environmentally relevant solutions in the field of hazardous waste management is analyzed. The need to introduce public environmental control in the legislation of the Republic of Belarus is given. An analysis is made of the compliance of the legislation of the Republic of Belarus with the Aarhus Convention in the direction of public access to environmentally relevant solutions, as well as the implementation of the principle of access to justice in the field of environmental protection.

Keywords: *environmental protection, public environmental control, environmentally relevant information, environmentally relevant decisions, public ecologists, the public.*