

УДК [349.6:502.175] (476)(043.3)

## ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ОБЪЕКТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ, ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

**О. В. Мороз**

доцент кафедры экологического и аграрного права,  
кандидат юридических наук, доцент,  
Белорусский государственный университет  
e-mail: [moroz\\_ov@mail.ru](mailto:moroz_ov@mail.ru)

***Аннотация.** Излагаются различные факторы, влияющие на формирование круга объектов стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы. Исследуются некоторые проблемы правового закрепления таковых. Выделяются требования к правовому закреплению перечня объектов, который должен быть единым, исчерпывающим и максимально конкретным.*

***Ключевые слова:** стратегическая экологическая оценка, оценка воздействия на окружающую среду, государственная экологическая экспертиза, проектное решение планируемой хозяйственной и иной деятельности.*

***Annotation.** Various factors that influence the formation of a spectrum of objects of strategic environmental assessment, environmental impact assessment and state environmental expertise are outlined. The problems of legislative embodiment of those are being investigated. The requirements for the legal implementation of the list of objects are represented. Such a list should be unified, exhaustive and as specific as possible.*

***Keywords:** strategic environmental assessment, environmental impact assessment, state environmental expertise, project design of planned economic and other activities.*

Стратегическая экологическая оценка (далее — СЭО), оценка воздействия на окружающую среду (далее — ОВОС) и государственная экологическая экспертиза (далее — ГЭЭ) осуществляются в отношении проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности, реализация которых представляет наибольшую экологическую опасность. В Законе «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» (далее — Закон о ГЭЭ, СЭО и ОВОС) в отдельных статьях перечисляются такие объекты [1; 2, ст. 5, 6, 7]. Правильное выделение их объектов с надлежащим правовым закреплением способствует эффективности данных природоохранных мер.

Вопрос закрепления в законодательстве той или иной намечаемой деятельности в качестве объекта рассматриваемых природоохранных мер зависит от ряда факторов, в частности, от экономических аспектов планируемой деятельности. Согласно Декрету Президента Республики Беларусь «О развитии предпринимательства» возможна оптимизация круга объектов ГЭЭ [3, п 9]. Необходимо отметить, что нормы указанного нормативного правового акта главным образом направлены на развитие предпринимательской инициативы и стимулирование деловой активности. Платность и затрачиваемое время на осуществление природоохранных мер не способствуют такой активности. Несмотря на это, следует учитывать концепцию устойчивого развития, которая предполагает оптимальное сочетание экономических, социальных и экологических интересов. Кроме того, минимальное воздействие на окружающую среду при реализации некоторых проектных решений, специфика определенных сфер также могут оказывать влияние на избирательность при определении круга объектов, подлежащих СЭО, ОВОС и ГЭЭ. Возможно, по данным причинам существуют нормы, согласно которым СЭО не проводится для проектов программ, связанных с национальной обороной, чрезвычайными ситуациями и радиационной безопасностью населения, а также для проектов генеральных планов поселков городского типа и сельских населенных пунктов [2, ст. 6].

При формировании круга объектов необходимо ориентироваться и на международные соглашения. Так, следует учитывать Добавление 1 к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее — Конвенция Эспо). В нем приведен перечень видов планируемой деятельности, подлежащих ОВОС, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие при их реализации. Не все из них конкретизированы. В частности, понятия «вырубка лесов на больших площадях», «нефте- и газопроводы с трубами большого диаметра», «крупные склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов» законодательствами разных стран могут по-разному 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 [4, ст. 8]. В таких документах можно согласовать приемлемые для стран параметры.

При установлении круга объектов, подлежащих СЭО, также целесообразно ориентироваться на нормы Протокола по стратегической экологической оценке (далее — Протокол по СЭО) к указанной конвенции [5]. В научной литературе отмечается, что предметная сфера охвата СЭО в Законе о ГЭЭ, СЭО,

ОВОС более узкая и недостаточно определенная, чем это предусмотрено Протоколом по СЭО. Предлагается расширить круг ее объектов, включив в него проектные решения, содержащиеся в различных документах государственного планирования. Отмечается, что для этого нужно четко определиться в законодательстве с пониманием документации стратегического планирования. Акцентируется внимание на том, что концепция «плана и программы», реализованная в Протоколе по СЭО, включает документы государственного планирования не столько по названию, сколько содержательно [6, с. 115–117]. К примеру, лесоустроительные проекты можно относить к документации стратегического планирования, так как в них содержатся проектные решения, на основании которых может осуществляться более конкретная деятельность. Тем не менее, рассматривая вопрос о целесообразности распространения СЭО в отношении лесоустроительных проектов, нужно учитывать тот факт, что они имеют в том числе и природоохранную направленность, кроме того, содержательно соответствуют ряду параметров экологического доклада по СЭО: характеристика состояния компонентов природной среды, оценка экологических воздействий при реализации проектных решений и другие [7; 8; 9]. По мере накопления опыта проведения данной природоохранной меры можно вернуться к вопросу о расширении перечня ее объектов.

При формировании круга объектов, подлежащих ГЭЭ, ОВОС и СЭО, необходимо учитывать и Указ Президента Республики Беларусь «О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности». К примеру, в данном нормативном правовом акте к экологически опасной деятельности относится транспортировка газов, жидкостей, жидких растворов и других средств диаметром 300 мм и более [10], а согласно Закону о ГЭЭ, СЭО и ОВОС магистральный трубопроводный транспорт подлежит ОВОС и ГЭЭ, если диаметр трубопроводов составляет 500 и более миллиметров [2, ст. 7].

Следует считать положительным стремление закрепить на уровне законодательного акта единого, исчерпывающего и максимально конкретного перечня объектов, подлежащих ГЭЭ и ОВОС, что способствует единообразию и упрощению правоприменения, разрешению многих спорных вопросов и позволяет избежать злоупотреблений [2, ст. 5, 7].

Сложность установления круга объектов СЭО, ОВОС и ГЭЭ также связана с многообразием условий возможного осуществления проектных решений намечаемой деятельности. В этом случае выходом из ситуации является выработка определенных критериев отнесения той или иной деятельности в качестве подлежащей рассматриваемым природоохранным мерам. Необходимо отметить, что в законодательстве попытки установить определенные критерии

предпринимаются. Согласно Добавлению 3 к Конвенции Эспо в случае с ОВОС в трансграничном контексте заслуживают внимания планируемые виды деятельности: а) масштабы которых являются бóльшими 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 [4].

Вопрос по поводу критериев отнесения тех или иных объектов как подлежащих СЭО является еще более 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. Тем не менее в Протоколе по СЭО предложен комплексный критерий. 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 [5, ст. 4]. В специальных нормативных правовых актах отражены не все составные части данного критерия. Так, в них отсутствует его вторая составляющая, но представлена первая часть критерия с некоторой детализацией. В частности, уточняется, что отношения в сфере энергетики должны затрагивать такие аспекты, как деятельность по использованию атомной энергии, энергоснабжение, вопросы электроэнергетики, теплоэнергетики, возобновляемых источников энергии. Тем не менее отсутствует указание на сферу телекоммуникации и водного хозяйства [2, ст. 6; 9, п. 3]. Возможно, данные сферы являются составной частью иных направлений, которые могут затрагиваться программами, подлежащими СЭО.

Следует отметить, что Протокол по СЭО ориентирован на максимальное число объектов, которые могут охватываться СЭО, что является положительным с позиции превентивной охраны окружающей среды. Так, существуют планы и программы, которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, но не охватываются указанным комплексным критерием. Государствам предлагается осуществлять их предварительную оценку на предмет возможности СЭО, используя при этом критерии, изложенные в Приложении 3 к Протоколу по СЭО. В Республике Беларусь такая предварительная оценка используется только в случаях внесения изменений и дополнений в подлежащие СЭО объекты. При этом установлены критерии, в це-

лом соответствующие указанному Приложению 3. Представляется, что это ограничивает возможность распространения данной процедуры на проектные решения, которые при их реализации могут оказать негативное воздействие на окружающую среду [5, ст. 4, 5; 9, п. 8].

Таким образом, с одной стороны, благоприятное состояние окружающей среды предполагает максимальный охват различных видов намечаемой деятельности природоохранными мерами, а также их присутствие на различных стадиях хозяйственной и иной деятельности, а с другой стороны, наличие ряда факторов, в том числе минимальное воздействие на окружающую среду при реализации некоторых проектных решений, многообразие условий возможного осуществления проектных решений намечаемой деятельности, вопросы экономического развития определяют установление оптимального круга объектов СЭО, ОВОС и ГЭЭ и (или) критериев отнесения к таковым. При его формировании следует также ориентироваться и на международные соглашения, в частности на Конвенцию Эспо и Протокол по СЭО к данной конвенции.

1. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т. И. Макарова [и др.] ; под науч. ред. Т. И. Макаровой. Минск : БГУ, 2016. 191 с. [Вернуться к статье](#)

2. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-З. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)

3. О развитии предпринимательства [Электронный ресурс] : Декрет Президента Республики Беларусь от 23 нояб. 2017 г. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)

4. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [Электронный ресурс] : совершено г. Эспо, 25 февр. 1991 г. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)

5. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Киев. 2003 г. [Электронный ресурс] URL: [http://www.unece.org/env/eia/about/sea\\_text.html](http://www.unece.org/env/eia/about/sea_text.html) (дата доступа: 21.08.2019). [Вернуться к статье](#)

6. Лаевская Е. В. Правовое регулирование стратегической экологической оценки: международный и зарубежный опыт, состояние и перспективы развития в Республике Беларусь : [монография] ; Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Минск : Четыре четверти, 2017. 172 с. [Вернуться к статье](#)

7. Лесоустроительный проект государственного лесохозяйственного учреждения «Кличевский лесхоз» Могилевского государственного производственного лесохозяйственного объединения на 2014–2023 годы [Электронный ресурс]. URL: [http://klichevforest.by/assets/files/certification/les\\_proekt.pdf](http://klichevforest.by/assets/files/certification/les_proekt.pdf) (дата доступа: 21.08.2019). [Вернуться к статье](#)

8. Положение об установлении порядка проведения лесоустройства, разработки и утверждения лесоустроительного проекта, внесения в него изменений и (или) дополнений [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 4 нояб. 2016 г., № 907. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».

[Вернуться к статье](#)

9. Положение о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение стратегической экологической оценки [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 янв. 2017 г., № 47. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон».

[Вернуться к статье](#)

10. О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 июня 2008 г., № 349. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)