

**НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ**

В.Е. Лизгаро,

доцент кафедры экологического и аграрного права, Белорусский государственный университет, кандидат юридических наук, доцент

Национальная стратегия социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года относит расширение возможностей для участия граждан, общественных объединений, бизнес-сообщества в формировании и реализации государственной экологической политики к приоритетным направлениям обеспечения экологической устойчивости [1, с.92]. Правовые аспекты общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений урегулированы ст.6-8 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 года (Орхусская конвенция) и детализируются в законодательстве Республики Беларусь [2]. Следует отметить, что имплементация Орхусской конвенции потребовала серьезных усилий со стороны Республики Беларусь по внесению изменений и дополнений в законодательство, в частности в 2007 году 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, определил состав, источники и виды экологической информации [3]. При этом, в части имплементации второго элемента Орхусской конвенции – участия общественности в принятии экологически значимых решений – были разработаны только некоторые специальные формы такого участия. Они закреплены в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов в виде: общественных обсуждений в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) [4], общественной экологической экспертизы [5], обсуждения вопросов планируемого удаления, пересадки объектов растительного мира в населенных пунктах [6]. Хотелось бы обратить внимание, что мы не останавливаемся на общих формах, установленных иным (например, конституционным) законодательством, таких как референдум, обращения в государственные органы, право на свободу собраний, митингов, уличных шествий, которые могут получить экологическое значение в силу того вопроса, который разрешается общественностью при помощи такого способа.

Представляется, что при совершенствовании белорусского законодательства, обеспечивающего участие общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды, следует исходить из консолидирующей роли Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», 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. Таким образом, именно в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» целесообразно закрепление прав граждан, их инициативных групп и общественных объединений, понимаемых как общественность в контексте Орхусской конвенции, на участие в решении вопросов, связанных с окружающей средой [7, с. 554].

Данный подход воспринят законодателем, что подтверждается принятием Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений» [8]. Положительным моментом является закрепление термина «экологически значимые решения», что позволяет определить круг вопросов, в решении которых общественность может принимать участие. Согласно ст. 15-2 Закона «Об охране окружающей среды» граждане и юридические лица наделяются правом принимать участие в общественных обсуждениях проектов следующих экологически значимых решений:

концепций, программ, планов, схем, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов, а также изменений и дополнений к ним, не носящих технического характера;

нормативных правовых актов Республики Беларусь (в части положений, направленных на регулирование отношений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности, относящейся к экологически опасной согласно критериям, определяемым Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им на то государственным органом);

решений о выдаче разрешения на удаление объектов растительного мира в населенных пунктах, разрешения на пересадку объектов растительного мира в населенных пунктах в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь о растительном мире.

Если в соответствии с законодательством Республики Беларусь о государственной экологической экспертизе для объектов проводится ОВОС, общественному обсуждению подлежат также отчеты об оценке воздействия на окружающую среду [9].

Следует отметить, что в данной статье не указаны решения, касающиеся планируемой хозяйственной деятельности, которая связана с *использованием*

природных ресурсов, может оказывать воздействие на окружающую среду и выходит за рамки ОВОС. Данное положение, на наш взгляд, нельзя признать обоснованным, так как именно с принятием таких решений связано начало осуществления хозяйственной деятельности. В то же время анализ законодательства показывает полное отсутствие правовых норм, регулирующих возможность участия общественности, в ряде актов природоресурсного содержания [10,11] либо недостаточный уровень такого регулирования [12, ст.17].

По нашему мнению, наиболее значимыми решениями, касающимися хозяйственной и иной деятельности, при принятии которых требуется учет общественного мнения, являются:

- объявление, преобразование и прекращение функционирования заповедников, национальных парков, заказников;

- предоставление в аренду водных объектов (их частей), участков лесного фонда, охотничьих угодий, рыболовных угодий;

- предоставление горных отводов;

- предоставление водных объектов (их частей) в обособленное водопользование;

- предоставление участков лесного фонда с их изъятием у юридических лиц, ведущих лесное хозяйство;

- удаление объектов растительного мира в населенных пунктах;

- утверждение акта выбора места размещения земельного участка для строительства объекта.

Таким образом, общественные обсуждения могут рассматриваться в качестве самостоятельной формы участия общественности и должны проводиться не только при принятии решений, касающихся объектов, для которых проводится ОВОС, о планируемом удалении, пересадке объектов растительного мира (что предусмотрено действующим законодательством), а применяться как единый универсальный способ такого участия для всех решений, касающихся окружающей среды.

В связи с этим в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» должны быть закреплены в качестве форм участия общественности в принятии экологически значимых решений:

- общественные обсуждения экологически значимых решений (как единая универсальная форма);

- общественная экологическая экспертиза.

При этом следует обратить внимание, что понятие «общественные обсуждения» отражает не отдельное мероприятие, а процесс, включающий этапы от информирования общественности о планируемом принятии экологически значимого решения, ознакомления общественности с материалами, содержащими информацию по существу такого решения до сбора замечаний и предложений общественности, включая проведение в необходимых случаях собрания по обсуждению экологически значимого решения. Причем в зависимости от вида принимаемого решения процедура общественного обсуждения может включать

все перечисленные выше элементы, либо некоторые из них. Учитывая вышесказанное, очевидна необходимость определения порядка проведения общественных обсуждений экологически значимых решений в специальном нормативном правовом акте. Принимая во внимание, что процедура участия общественности по планируемой деятельности в отношении объектов, для которых проводится ОВОС, уже определена в законодательстве, нормы данного документа не будут распространять свое действие на такие случаи.

Как было отмечено, одной из форм участия общественности в принятии экологически значимых решений является общественная экологическая экспертиза, возможность проведения которой предусмотрена Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [9, ст.61]. В 2010 году постановлением Совета Министров Республики Беларусь определен порядок проведения общественной экологической экспертизы, что на первый взгляд явилось положительным моментом в правовом регулировании данных общественных отношений [5]. Однако, следует обратить внимание, что до принятия указанного нормативного правового акта общественная экологическая экспертиза могла проводиться по инициативе общественных объединений и граждан независимыми специалистами в отношении любой планируемой хозяйственной деятельности. Вышеназванное Положение определило закрытый перечень объектов общественной экологической экспертизы, в который входит следующая проектная документация:

градостроительные проекты общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурные проекты застройки территорий;

обоснования инвестирования в строительство, архитектурные и строительные проекты, для которых в соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

При этом, как известно, объектами государственной экологической экспертизы могут быть проекты территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, проекты водоохраных зон и прибрежных полос водных объектов и др. [13, ст.5]. Новый Закон Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» от 18 июля 2016 г. расширяет перечень таких объектов [14, ст.5]. Из анализа вышеприведенных норм можно сделать вывод, что круг объектов общественной экологической экспертизы значительно уже в сравнении с экспертизой государственной, что ограничивает права общественности на участие в процессе принятия экологически значимых решений в форме проведения общественной экологической экспертизы.

Еще одна возможность участия в решении вопросов, касающихся окружающей среды, связана с правом граждан быть зачисленными в состав общественных экологов. Данный институт впервые был закреплен в законодательстве Республики Беларусь в 2013 году и пришел на смену общественному ин-

спектору охраны природы [9, ст.15-1]. Изменение формы общественного участия связано с отказом от такого вида контроля в области окружающей среды как общественный экологический контроль, который ранее мог проводиться общественными инспекторами охраны природы, а также общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность в области охраны окружающей среды, гражданами и был закреплен в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [9, ст.95]. Исключение данной формы контроля представляется спорным, тем более, что в настоящее время в законодательстве сохранен институт общественных инспекторов охраны животного и растительного мира, обладающих достаточно широким кругом прав [15]. Так, общественный инспектор в пределах своей компетенции имеет право принимать участие совместно с должностными лицами Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь в проведении проверок субъектов хозяйствования, проведении полевых контрольных мероприятий и др.

Общественными экологами могут быть дееспособные граждане Республики Беларусь, изъявившие желание добровольно и безвозмездно оказывать содействие Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальным органам в осуществлении деятельности по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Общественные экологи имеют также право участвовать в распространении экологической информации и оказывать содействие Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальным органам в пропаганде и воспитании у граждан бережного отношения к природе, повышении их экологической культуры. Представляется целесообразным с целью эффективной реализации данной нормы определить в законодательстве способы, посредством которых лица, зарегистрированные в качестве общественных экологов, могут реализовать данные права. Следует отметить, что Положение о порядке деятельности общественных экологов, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь не содержит таких норм [16].

Несмотря на высказанные замечания, представляется, что внесение изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» по вопросам участия общественности в принятии экологически значимых решений» несомненно демонстрирует положительные тенденции в области правового обеспечения экологических прав граждан.

Список использованных источников:

1. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. : одобрена на заседании Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 10 февраля 2015 г. // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. – 2015. №4. С.2-99/
2. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 25 июня 1998 г.: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 14 дек. 1999 г., № 726 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

3. О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда: Закон Респ. Беларусь, 21 дек. 2007 г., № 298-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

4. Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 19 мая 2010 г. № 755 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

5. Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 29 окт. 2010 г. № 1592 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

6. Положение о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира в населенных пунктах и разрешений на пересадку объектов растительного мира в населенных пунктах, утв. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 25 окт. 2011 г., № 1426 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

7. Макарова, Т. И. Совершенствование правового обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений в контексте Орхусской конвенции / Т.И. Макарова, В.Е. Лизгаро // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: В.И.Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Бизнесофсет, 2013. – Выпуск 7. – С.552–559.

8. О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений: Закон Респ. Беларусь, 24 дек. 2015 г. N 333-З // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

9. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП : в ред. Закона от 17 июля 2002 г. № 126-З (с изм. и доп.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

10. Кодекс Республики Беларусь о земле: Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г. № 425-З (с изм. и доп.) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

11. Об охране атмосферного воздуха: Закон Респ. Беларусь, 16 дек. 2008 г., № 2-З (с изм. и доп.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

12. Водный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 30 апр. 2014 г., № 149-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

13. О государственной экологической экспертизе: Закон Респ. Беларусь, 9 нояб. 2009 г., № 54-З (с изм. и доп.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

14. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

15. Положение о деятельности общественных инспекторов охраны животного и растительного мира: утв. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 28 мая 2009 г., № 688 (с изм. и доп.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

16. Положение о порядке деятельности общественных экологов: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 20 июня 2013 г. № 504 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

УДК 349.3

ПРАВО ГРАЖДАН НА ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Т.В. Лобацкая,

старший преподаватель кафедры гражданского права и гражданского процесса ВГУ имени П.М. Машерова

Основополагающим, базовым источником права социального обеспечения является Конституция Республики Беларусь. В статье 1 Основного Закона наше государство провозглашено как социальное и правовое. Это предполагает конституционное закрепление и гарантирование основных экономических и социальных прав и свобод граждан, создание условий для беспрепятственной их реализации [7, с. 64].

Право на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законодательством, будучи одним из основных социально-экономических прав граждан, признано на конституционном уровне (ст.47).

В странах Европейского союза существуют гарантии направленные на то, чтобы трудящимся-мигрантам и лицам, находящимся на их иждивении, обеспечить суммирование всех периодов работы, учитываемых законодательством различных стран для получения и сохранения права на выплаты или исчисления размера этих выплат. Для этого Сообщество непосредственно с момента своего образования создало систему межгосударственного социального координационного права и ее постоянно развивает. Сегодня это система является самой важной частью социального права Европейского союза [4,с.141] .

Практика Суда ЕС определила в сфере координационного социального права принцип приоритета права Европейского союза над договорными нормами. Национальное право применяется всегда, когда оно расширяет права в сфере социального права, но никогда не применяется когда оно ухудшает права [4,с.147].

В настоящее время право на социальное обеспечение занимает одно из центральных мест в системе конституционных и законодательных прав граждан Республики Беларусь. Затрагивая жизненные интересы всех граждан, это право представляет исключительно социальную и правовую ценность. [8, с.120]

Также Конституция Республики Беларусь гарантирует каждому гражданину защиту его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным