

УТВЕРЖДАЮ
Первый заместитель
Министра природных ресурсов и
охраны окружающей среды
Республики Беларусь



А.Н. Корбут

А.Н.Корбут

**Протокол
по результатам общественных
обсуждений проекта концепции
проекта Экологического кодекса
Республики Беларусь**

г. Минск

16.10.2023

Комиссия в составе:

- | | | |
|--------------------------------|---|---|
| Корбут
Александр Николаевич | – | Первый заместитель
природных ресурсов и охраны
окружающей среды (председатель
комиссии) |
| Приходько
Иван Федорович | – | Заместитель Министра природных
ресурсов и охраны окружающей среды
(заместитель председателя комиссии) |
| Колб
Василий Юрьевич | – | начальник главного управления
природных ресурсов |
| Конончук
Татьяна Петровна | – | начальник главного управления
экологической политики,
международного сотрудничества и науки |
| Лагацкая
Елена Михайловна | – | начальник управления правового
обеспечения |
| Ланец
Наталья Михайловна | – | начальник управления регулирования
воздействий на атмосферный воздух,
изменение климата и экспертизы |
| Сазонова
Ольга Владимировна | – | начальник главного управления
регулирования обращения с отходами, |

биологического и ландшафтного разнообразия

Тарасов
Максим Александрович

– начальник управления регулирования обращения с отходами главного управления регулирования обращения с отходами, биологического и ландшафтного разнообразия

По результатам общественных обсуждений проекта концепции проекта Экологического кодекса Республики Беларусь (далее – проект Концепции), которое проводилось Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (далее – Минприроды) с 30 августа 2023 г. до 2 октября 2023 г. посредством обеспечения доступа граждан и юридических лиц к проекту Концепции, размещения уведомления на официальном сайте Минприроды https://www.minpriroda.gov.by/ru/ob_obsuzd_ru/view/uvedomlenie-o-provedenii-obschestvennyx-obsuzhdenij-proekta-kontseptsii-proekta-ekologicheskogo-kodeksa-5183-2023/.

1. Общественное обсуждение проекта Концепции признать состоявшимся в рамках регламента, установленного Положением о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений (утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14.06.2016 № 458).

2. В период проведения общественного обсуждения от граждан и юридических лиц заявлений о необходимости проведения собрания по обсуждению проекта Концепции не поступало. Поступило два обращения от граждан, по результатам которых составлена прилагаемая Сводка отзывов по результатам общественных обсуждений проекта Концепции.

Сводка отзывов по результатам проведения общественных обсуждений проекта Концепции проекта Экологического кодекса (далее – проект Концепции)

№ п/п	Наименование организации, ФИО, номер и дата письма	Замечания и предложения	Итоги рассмотрения замечаний и предложений комиссией
1.	Дубовик Елена Петровна (dubovik.aliona@gmail.com) через портал обращений	<p>«Несмотря на то, что в настоящее время доступна только Концепция Экологического кодекса, можно отметить, что создаваемый документ не будет служить достижению целей, которые обычно ставятся перед кодифицированными НПА. Нормы кодекса как НПА – это, как правило, нормы прямого действия, то есть без отсылок к другим актам. Создание кодекса – это не просто объединение существующих актов, это переработка норм с учетом современных условий, их детализация, с тем, чтобы акт был максимально понятным и непосредственно применимым. Однако в представленной концепции практически в каждом из пунктов, описывающих то или иное направление или раздел кодекса, следует отсылка к дополняющим НПА: «отношения... будут регулироваться специальным законодательством», «...предусмотренное актами Совета Министров, Президента» и т.п. Повсеместные отсылки к специальному законодательству, подзаконным актам и прочим расширениям делают кодификацию бессмысленной.»</p>	<p>В соответствии со ст. 72 Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о НПА) деятельность по упорядочению, актуализации нормативных правовых актов (далее – НПА), приведению их в единую, внутренне согласованную систему определяется как систематизация НПА.</p> <p>Кодификация – вид систематизации НПА, сопровождающейся переработкой установленного ими правового регулирования общественных отношений путем объединения НПА в единый НПА (кодекс, правила), содержащий систематизированное изложение нормативных правовых предписаний, направленных на правовое регулирование определенной области общественных отношений.</p> <p>В свою очередь концепция проекта НПА выступает в качестве вспомогательного обеспечительного средства в нормотворческом процессе при подготовке проектов НПА, соответственно служит «достижению целей» отличных от целей «которые</p>

			<p>обычно ставятся перед кодифицированными НПА».</p> <p>В соответствии с учетом требований ст. 47 Закона о НПА проект Концепции содержит информацию о проведенном анализе актов законодательства. При этом выводы анализа актов законодательства, указанных в главе 2 проекта Концепции, легли в основу главы 1 проекта Концепции.</p> <p>Применение «отсылок к специальному законодательству, подзаконным актам и прочим расширениям» в кодексах законодательно урегулировано главой 5 Закона о НПА. При непосредственной разработке Экологического кодекса в соответствии главой 5 Закона о НПА ссылки в нем на иные акты будут применены при необходимости показать взаимосвязь нормативных правовых предписаний либо исключить их дублирование.</p>
2.		<p>В проекте структуры Экологического кодекса (глава 8) вводится новое правовое понятие «экологическое законодательство», однако далее в главе 1 это понятие не раскрывается. Пункты 1 – 5 не содержат четкого ответа на этот вопрос.</p>	<p>Термин «экологическое законодательство» не является новым правовым понятием. В соответствии со ст. 30 Закона о НПА терминология проекта Концепции соответствует терминологии, используемой в нормативных правовых актах большей юридической силы по отношению к этому акту, а именно терминологии Указа Президента Республики Беларусь от 04.01.1999 г. № 1 «Об утверждении</p>

			<p>Единого правового классификатора Республики Беларусь».</p> <p>Термин «экологическое законодательство» используется в главе 1 проекта Концепции в соответствии со ст. 30 Закона о НПА с целью обеспечения единообразного понимания и применения нормативных правовых предписаний, в том числе с учетом ссылок в проекте Концепции на международное законодательство (как пример, оборот «экологическое законодательство» используется в модельном Экологическом кодексе для государств - участников Содружества Независимых Государств, утвержденном постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств, на который есть ссылки в проекте Концепции).</p>
3.		<p>Раздел 6 концепции Экологического кодекса перегружен описательной информацией, из которой не всегда понятно, что нового предлагают разработчики. В данном разделе авторы рассматривают достаточно произвольно отдельные отношения, регулируемые ЭК. При этом, в описательной манере они констатируют, что будет сохранен уже используемый подход в правовом регулировании (например, применительно к нормированию, мониторингу, ОВОС, СЭО, экспертизе и др.). А другим главам, например, главам 2-4 не уделено внимание вообще.</p>	<p>Проект Концепции разработан в соответствии с требованиями ст. 47 Закона о НПА.</p> <p>Проект Концепции будет доработан с учетом проведения его согласования и экспертиз.</p>

4.		<p>Непонятна логика отбора описываемых институтов (вопросов), «которые будут урегулированы ЭК» в разделе 6 документа. Разработчики начинают с описания технического по своей сути вопроса «Действие экологического законодательства во времени и пространстве и 1 применение экологического законодательства по аналогии». В тоже время не проясняют подход концепции к объектам и субъектам экологических отношений, целям, задачам и принципам экологического законодательства и т.д.</p>	<p>Проект Концепции разработан в соответствии с требованиями ст. 47 Закона о НПА.</p> <p>Проект Концепции будет доработан с учетом проведения его согласования и экспертиз.</p>
5.		<p>Следует существенно расширить главу 4 Проекта структуры ЭК с учетом планов «актуализации (признания утратившими силу)» постановления Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 г. № 458 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений». Сомнительной представляется идея вместить в несколько норм контекст упомянутого постановления.</p>	<p>Актуализация постановления Совета Министров Республики Беларусь от 14.06.2016 г. № 458 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений» (далее – Постановление № 458) не предусматривает собой «идею вместить в несколько норм контекст упомянутого постановления».</p> <p>С целью оценки эффективности норм Постановления № 458 Минприроды на постоянной основе проводит мониторинг его практики применения, в результате которого от общественности поступают предложения о совершенствовании порядка проведения общественных обсуждений.</p>

			<p><i>Справочно: В сентябре-декабре 2023 г. вопрос совершенствования порядка организации и проведения общественных обсуждений экологической документации вынесен на рассмотрение общественных координационных экологических советов, созданных при областных Минском городском комитетах природных ресурсов и охраны окружающей среды.</i></p> <p>Таким образом, на основе предложений общественности Постановление №458 планируется актуализировать, а также разработать единообразие порядка проведения общественных обсуждений для всех его видов.</p>
6.		<p>В пункте 6.4. концепции ЭК предлагается предусмотреть статью «Общее природопользование на объектах, предоставленных в специальное природопользование». Разработчики концепции пишут, что «Обеспечение интересов граждан на общее природопользование на объектах, предоставленных в специальное природопользование, может осуществляться на основании нормативного правового акта местных исполнительных и распорядительных органов». По сути дела, речь в таком варианте может идти в том числе и об установлении неких обязанностей граждан актами местных органов, что не соответствует ст.58 Конституции («Никто не может быть понужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией и законами, либо к отказу от своих прав»). Полагаем, что если есть необходимость в</p>	<p>Будет принято во внимание при разработке проекта Экологического кодекса</p>

	такой новой норме, то права граждан должны быть определены ЭК.	
7.	<p>В пункте 6.5 концепции ЭК указано, что «в Экологическом кодексе будут установлены общие требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также требования...», перечислены категории требований. Сравнение подхода, используемого в концепции ЭК, и требований, упомянутых в действующем Законе «Об охране окружающей среды», показывает, что разработчики концепции пошли на сокращение (объединение) соответствующих требований. Этот новый подход требует пояснений в концепции.</p>	Будет принято во внимание при доработке проекта Концепции
8.	<p>Главу 12 следует дополнить статьями о правах общественности в проведении ОВОС и СЭО. Это соответствует международным принципам и правилам (например, закрепленным в Конвенции Эспо).</p>	<p>Права общественности в «проведении ОВОС и СЭО» будут закреплены в главе 3 «Экологические права и обязанности физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, в том числе общественных объединений».</p> <p>В соответствии со ст. 28 Закона о НПА при подготовке НПА следует исключать дублирование нормативных правовых предписаний.</p>

9.		<p>В главу 14 следует внести положения об организации общественного контроля, который в настоящее время не обеспечен. Согласно ст. 55 Конституции «Охрана природной среды и бережное отношение к природным ресурсам – долг каждого». Контроль является элементом охраны природной среды. Соответственно, установление рамок на осуществление экологического контроля только лишь с участием «общественных экологов и инспекторов» в концепции ЭК ограничивает граждан в исполнении своего конституционного долга, не соответствует Конституции и является дискриминирующим.</p>	<p>Экологическим кодексом предусматривается создание ряда условий и форм для исполнения гражданином конституционного долга по охране природной среды и бережному отношению к природным ресурсам, деятельность общественных экологов только одна из таких форм.</p>
10.		<p>Раздел 6.16 «Регулирование воздействия на климат» и главы 35, 36 посвящены правовому регулированию отношений в области изменения климата. Описание раздела 6.16 концепции ЭК и структура глав 35, 36 свидетельствуют об определенных проблемах в понимании разработчиками климатической правовой тематики. Так, им необходимо обратить внимание на следующие моменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> – на основе Парижского соглашения (ПС) следует в ЭК определить не только принципы формирования определяемого на национальном уровне вклада (ОНУВ) как документа государственного планирования, но и подходы к разработке и принятию долгосрочной стратегии низкоуглеродного развития, информирования и участия в принятии этих документов (как и национального плана по адаптации к изменению климата) общественности; – необходимо обозначить правовые принципы реализации ст.6 Парижского соглашения (в частности, принципы правового обеспечения «механизма для содействия сокращения выбросов 	<p>Комментарии по разделу 6.16 «Регулирование воздействия на климат» и глав 35, 36 приняты к сведению для учета при доработке совместно с заинтересованными проектами Концепции.</p>

	<p>парниковых газов и поддержки устойчивого развития»);</p> <ul style="list-style-type: none">– следует принять во внимание то, что наименование главы 36 не соответствует содержанию норм, которые разработчики концепции в нее включили;– отсутствует упоминание об инвентаризации выбросов, принципах квотирования в сфере митигации, объектах и субъектах квотирования и т.п.;– авторы используют понятие «торговля углеродными единицами» в отдельной статье, выделяют также статью «Экономическое стимулирование в области смягчения последствий изменений климата». Однако «торговый механизм» является элементом экономического стимулирования. В концепции ЭК не объясняется суть взаимоотношения этих понятий, что создает путаницу в понимании того, что дальше будут делать разработчики концепции;– в описании раздела 6.16 концепции ЭК указывается, что планируется закрепить такие понятия, как «проект по добровольному сокращению выбросов парниковых газов», однако анализ структуры глав 35 и 36 свидетельствует об отсутствии понимания у разработчиков, каким образом будет функционировать система проектной деятельности по сокращению выбросов.– предлагая введение «торговых» механизмов в отношении углеродного актива в концепции, авторам следовало опираться хотя бы на предварительный анализ экономического эффекта от введения этого механизма, сравнив его с другими инструментами (например, с «углеродным налогом», который используется в ряде стран как мера экономического	
--	---	--

	стимулирования сокращения выбросов парниковых газов).	
11.	<p>Раздел 7 концепции ЭК не содержит «анализа актов законодательства...», как заявлено в его наименовании. В нем представлен обзор/перечисление актов, без выявления проблем и противоречий, которые легли в основу решения о разработке ЭК. И это серьезная проблема, поскольку без выявления проблем в области правоприменения, теряется смысл принятия ЭК.</p>	См. пункты 1, 2
12.	<p>В разделе 8 концепции ЭК, посвященного анализу международных договоров Республики Беларусь отсутствует анализ, имеется лишь перечисление отдельных международных соглашений. В концепции ЭК это не отражено, какие проблемы существуют с их реализацией. Соответственно, не понятно, куда двигаться далее.</p>	См. пункты 1,2
13.	<p>В разделе 9 концепции ЭК также представлен не анализ, а весьма поверхностный обзор законодательства иностранных государств, который не отражает современных направлений развития зарубежного экологического законодательства. Так, например, в ЕС</p> <ul style="list-style-type: none"> – законодательные подходы в этой области в настоящее время определяются на основе Европейского зеленого курса – стратегии, определяющей низкоуглеродное развитие государств-членов ЕС; – перестраивается система мониторинга качества атмосферного воздуха на основе зон и агломераций, введения стандартов качества атмосферного воздуха, широкого и транспарентного информирования общественности о качестве атмосферного воздуха; 	См. пункты 1,2

	<ul style="list-style-type: none"> – широко используются инструменты экономического стимулирования сокращения выбросов парниковых газов и увеличения абсорбции поглотителями на основе цены на углерод; – формируются и поддерживаются информационные платформы для обеспечения участия общественности, образования и «справедливого перехода»; – развивается подход отделения управленческих функций от инспекционных (контрольных); – обеспечивается участие общественности на самых ранних этапах принятия решений об осуществлении проектов, планов и программ; – развивается банкинг местообитаний и т.д. <p>Очевидно, что при разработке концепции ЭК следовало учитывать эти и другие подобные процессы, а не ограничиваться уже известными правовыми институтами.</p>	
14.	Содержание главы 4 концепции ЭК свидетельствует об отсутствии у ее разработчиков информации, либо о нежелании ознакомиться с ней.	Не принято к рассмотрению, так как не относится к предмету правового регулирования Экологического кодекса.
15.	Содержание пункта 12 концепции ЭК фактически свидетельствует о том, что концепцию ЭК и сам ЭК можно не разрабатывать, раз «принятие Экологического кодекса не повлечет изменения концептуальных положений законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов».	Принято во внимание.
16.	В главе 9 концепции ЭК отмечается, что «принятие Экологического кодекса не повлечет изменение величины доходов, расходов и источников финансирования (направления использования профицита) республиканского и местных бюджетов, доходов и расходов юридических и физических лиц.	При разработке Экологического кодекса будет произведено более детальное прогнозирование последствий его принятия на основании Инструкции по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных

		<p>Проект Экологического кодекса не затрагивает вопросы осуществления предпринимательской деятельности, в связи с чем ухудшение условий ее осуществления не предвидится». Этот вывод выглядит сомнительным уже хотя бы потому, что разработчики предлагают, кроме прочего, элементы «торговли углеродными единицами», учет «экосистемных услуг» при проведении экологических оценок, настаивают на «экологическом страховании», предлагают нормы о «ликвидации накопленного вреда окружающей среде» и т.п.</p>	<p>правовых актов, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25.01.2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов».</p>
17.	<p>Дубина Марина Алексеевна dubina.maryna@gmail.com (электронная почта)</p>	<p>Белорусское нормотворчество часто сводится к переписыванию российских НПА, и введение в Кодекс таких понятий, как «эколого-правовой статус гражданина», «эколого-правовая ответственность» и некоторых других, привнесенные из публикаций российских правоведов, указывают на желание авторов разработки подать отсутствие новаций в красивой обертке. В том виде, как содержание Кодекса приведено в Концепции, будет просто сваливание в кучу норм существующего экологического законодательства и затем (для уменьшения объема документа) вычеркивание положений, которые составителям покажутся менее значимыми. В итоге будем иметь недоделанный кодекс и потерю многих ценных положений.</p>	<p>Принято во внимание.</p>
18.		<p>Ad. Глава 1. П. 1 – цели. Установление приоритета природоохранного законодательства над природоресурсным – это красиво. Но лучше бы четко прописать содержание права на благоприятную окружающую среду и корреспондирующих ему процессуальных прав, гарантии реализации этих прав</p>	<p>Проект Концепции будет доработан с учетом проведения его согласования и экспертиз. Замечание будет принято во внимание при разработке проекта Экологического кодекса.</p>

	<p>для физических лиц (в Концепции почему-то упоминаются граждане).</p>	
19.	<p>Ad. Глава 1 п.2-4 – все же непонятно, как кодексы будут меряться юридической силой, если речь идет, например, о таких актах, как Лесной кодекс или Водный с Экологическим. Последний абзац экого пункта звучит несколько неубедительно. Представлялось бы рациональным все природоохранные нормы вместить в кодексе экологическом, в остальных дав отсылки в этой части к нему (возможно, это имеется в виду в 6.15, но недостаточно четко прописано).</p>	<p>В соответствии со ст. 28 Закона о НПА при разработке Экологического кодекса дублирование нормативных правовых предписаний с иными актами будет исключено.</p>
20.	<p>Ad. 6.12 – вопросы принятия решений, требующие кардинального пересмотра как с точки зрения правового регулирования, так и укоренившейся практики, судя по тексту Концепции, остаются в том же виде. Даже если не акцентировать внимание на участии общественности в принятии экологически значимых решений, процессы принятия решений по осуществлению той или иной деятельности нуждаются в реформировании, чтобы были понятны стадии, компетентные органы и принималось, в конце концов, окончательное решение – в виде акта, издаваемого уполномоченным органом, из которого следовало бы возникновение права на осуществление деятельности. В настоящее время такого механизма нет, окончательного решения нет и как результат, нет возможности защиты прав как инвестору, так и иным затрагиваемым сторонам (смежным землепользователям, местным жителям, общественности).</p>	<p>В ст. 38 Закона Республики Беларусь от 26.11.1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступающими в силу с 26.04.2024) заключение государственной экологической экспертизы признается окончательным решением по планируемой хозяйственной и иной деятельности в части допустимого воздействия такой деятельности на окружающую среду и использования природных ресурсов для осуществления такой деятельности.</p>