
ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

О концепции внесения необходимых изменений в действующее законодательство Республики Узбекистан с целью повышения соответствия с международно-правовыми стандартами, в частности положениями Конвенции Эспо и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО)

Примечание

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным министерством окружающей среды, охраны природы, и безопасности ядерных реакторов (BMU) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также в других странах, расположенных по соседству с Европейским Союзом. Проект был реализован при содействии Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA). Данный документ *Пояснительная записка о концепции внесения необходимых изменений в действующее законодательство Республики Узбекистан с целью повышения соответствия с международно-правовыми стандартами, в частности положениями Конвенции Эспо и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО)* был подготовлен консультантами секретариата Европейской Экономической Комиссии Организации Объединённых Наций (ЕЭК ООН) Конвенции об оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) в сотрудничестве с секретариатом. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью авторов и не может считаться отражающей точку зрения Европейской экономической комиссии Организации Объединённых Наций или организаций-доноров.

Пояснительная записка

О концепции внесения необходимых изменений в действующее законодательство Республики Узбекистан с целью повышения соответствия с международно-правовыми стандартами, в частности положениями Конвенции Эспо и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО)

I Цели, предмет и форма законодательной реформы

1. Принимая во внимание, что Республика Узбекистан стремится к обеспечению современного и экологически устойчивого развития, главной целью является предоставление помощи в усовершенствовании и внедрении экологической составляющей в проекты стратегических документов и намечаемой хозяйственной деятельности в соответствии с международными стандартами.

2. Исходя из результатов деятельности, осуществляемой по эгидой Конвенции Эспо в Республике Узбекистан (в частности, обзоры законодательства по ОВОС и СЭО и результаты консультаций с узбекскими партнерами в августе-ноябре 2018 г.), достижение выше указанной цели законодательной реформы предусматривает:

- 1) внедрение нового законодательства в сфере оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)
- 2) внедрение нового законодательства в сфере СЭО
- 3) внедрение нового законодательства в сфере участия общественности в процессе принятия решений
- 4) внедрение нового законодательства в сфере трансграничных консультаций (может быть факультативным и обусловлено присоединением к соответствующим международным актам)
- 5) сохранение существующего регулирования в сфере контроля за загрязнением (нормирование выбросов, сбросов и образования отходов).

3. Законодательная реформа будет руководствоваться международно-правовыми стандартами, в частности Конвенцией Эспо, Протоколом по СЭО, Орхусской конвенцией и – в меру целесообразности – Директивой ЕС по ОВОС, а также Общим руководством по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической

экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ЕСЕ/МР.ЕІА/2014/2).

4. Законодательная реформа может быть внедрена в такой форме:

- 1) Новый закон «Об экологических оценках и экспертизе»
- 2) Новый закон «Об оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке» + сохранение существующего закона «Об экологической экспертизе» (с изменениями)
 - i. Альтернативное название нового закона: «Об оценке воздействия на окружающую среду проектов хозяйственной деятельности, государственных планов и программ»

5. Кроме этого, законодательная реформа будет предусматривать внесение изменений в закон «Об охране природы», а также внесение изменений или принятие новых подзаконных нормативно-правовые актов, в частности:

- 1) в сфере ОВОС: Закон РУ «Об экологической экспертизе», Градостроительный кодекс РУ, Земельный кодекс РУ, ПКМ 229 «О формировании системы единого строительного регламента Республики Узбекистан», Положение о порядке предоставления земельных участков в населенных пунктах для осуществления градостроительной деятельности, проектирования и регистрации объектов строительства, а также приемки в эксплуатацию объектов и Положением о порядке предоставления земельных участков вне населенных пунктов для несельскохозяйственных нужд, а также для строительства объектов, размещаемых на территории двух и более районов или областей (ПКМ от 25 февраля 2013 года № 54), ПКМ №491 «Об утверждении положения о государственной экологической экспертизе в Республике Узбекистан», ПКМ №14 «Об утверждении положения о порядке разработки и согласования проектов экологических нормативов», ШНК 1.03.01-08 Состав, порядок разработки, согласования и утверждения проектной документации на капитальное строительство предприятий, зданий и сооружений и др.
- 2) в сфере СЭО: Градостроительный кодекс РУ, Закон «Об экологической экспертизе», Постановление Президента РУ «О внедрении нового порядка формирования и финансирования государственных программ развития республики Узбекистан», Положение о порядке разработки, согласования и утверждения документации о планировании развития территории и частей территории Республики Узбекистан и Положение о порядке разработки градостроительной документации по развитию и застройке территорий городов и городских поселков, ПКМ №491

«Об утверждении положения о государственной экологической экспертизе в Республике Узбекистан» и др.

- 3) Принятие новых подзаконных актов Кабинетом Министров РУ для урегулирования некоторых вопросов, связанных с проведением ОВОС и СЭО.

III. Методология, основные подходы и временные рамки

1. Разработка нормативно-правовых актов будет положена на национальных экспертов, которые будут сотрудничать с международными экспертами.

2. Со стороны международных экспертов будет предоставлено:

- 1) Советы в отношении требований, исходящих из Конвенции Эспо и Протокола по СЭО, а также других соответствующих международно-правовых актов;
- 2) Предложения по возможным подходам к конкретным вопросам;
- 3) Опыт разных подходов в других странах;
- 4) Комментарии к предложенным подходам и конкретным положениям, в частности:
 - а) Их соответствия требованиям, исходящим из Конвенции Эспо и Протокола по СЭО, а также других соответствующих международно-правовых актов
 - б) Их согласованности с другими положениями проектов актов;
 - в) Их возможную эффективность на практике.

3. В рамках существующего финансирования и графика работ (до декабря 2018 г.), в пределах проекта будет возможность разработать только детальную концепцию законодательной реформы и некоторые нормотворческие предложения к проекту законодательного акта, который бы регулировал лишь общие требования к новому законодательному механизму.

4. Если данная концепция найдет одобрение со стороны РУ в короткие сроки, проект(-ы) законодательных актов могут быть предоставлены узбекской стороне до 15 декабря 2018 г.

5. Необходимо обеспечить дополнительное финансирование и сроки (по крайней мере 6 месяцев с начала 2019 г.) для разработки подзаконных актов, а также учебно-методических мероприятий.

IV. ОВОС

Предусловия и цели

1. Окончательный Обзор существующей системы ОВОС/ЭЭ в РУ свидетельствует о том, что существующая система ОВОС/ЭЭ имеет много позитивных элементов и работает довольно эффективно. В то же время, ее структура в целом отличается от лучших европейских практик, где ОВОС, как целостная процедура, разделена на определенные этапы (скрининг, скоупинг, подготовка отчета, рассмотрение отчета, принятие решения и участие общественности). Среди главных выявленных недостатков системы ОВОС/ЭЭ в РУ в контексте современных международных стандартов следует отметить (а) отсутствие участия общественности и гласности, как необходимого элемента в процессе ОВОС и (б) значительная неопределенность законодательных требований и положений, регулирующих процедуру ОВОС и ГЭЭ

2. Более того, в обзоре отмечено, что РУ наблюдается наблюдается распространенная в некоторых странах система ОВОС-Экологическая экспертиза. Данная модель регулирования отношений, связанных с оценкой экологических последствий намечаемой деятельности, была разработана в условиях центральной плановой экономики и концептуально не согласуется с рыночными отношениями, и отличается от требований (модели ОВОС) Конвенции Эспо.¹

3. Исходя из вышеизложенного, было принято решение о реформировании всей системы ОВОС/ЭЭ.

4. Цели реформы и новой системы:

- а) Сокращение регуляторного давления на экономических субъектов
- б) Модернизация и усиление экологического контроля в сфере экономического развития
- в) Обеспечение соответствия международным стандартам (в частности, Конвенции Эспо и Орхусской конвенции)
- г) Повышение эффективности и прозрачности государственного управления
- а) Обеспечение целостного и четкого законодательного регулирования.

5. Предлагаемая реформа должна обеспечить следующее:

¹ Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ECE/MP.EIA/2014/2

- 1) Система ОВОС должна основываться на общепринятом понятии «воздействия», которое означает любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими факторами; оно охватывает также последствия для культурного населения или социально-экономических условий, являющихся результатом изменения этих факторов (ст.1 (vii) Конвенции Эспо).
- 2) Все виды намечаемой деятельности, включенные в Добавление I к Конвенции Эспо и Приложение I к Орхусской конвенции должны обязательно подлежать ОВОС и участию общественности (включая, например, атомные станции, а также интенсивное выращивание птицы или открытая добыча) (ст.2.2 Конвенции Эспо + ст.6.1 (a) Орхусской конвенции).
- 3) Государственные органы должны быть уведомлены на ранней стадии о такой намечаемой деятельности и, соответственно, возможность определить вероятность трансграничного воздействия, чтобы уведомить соответствующие страны не позже того, как будет проинформирована собственная общественность (ст.3.1. Конвенции Эспо).
- 4) Участие общественности – необходимый элемент ОВОС, а ответственность за ее обеспечение лежит на государственном органе (хотя заказчик может быть вовлечен или оплачивать расходы, связанные с этим) (ст.ст.6.2 и 6.9 Орхусской конвенции).
- 5) Четкое понимание, какое решение является окончательным по каждой намечаемой деятельности (ст.6.1 Конвенции Эспо).
- 6) Окончательное решение содержит обоснование и причины его принятия (ст.6.9 Орхусской конвенции + ст.6 Конвенции Эспо).
- 7) Законом установлено требование в отношении открытого публичного доступа к тексту окончательного решения, включая обоснование и причины его принятия, в том числе для затрагиваемых государств (ст.6.9 Орхусской конвенции + ст.6 Конвенции Эспо).
- 8) Существует юридический механизм принятия во внимание замечаний, полученных от органов власти затрагиваемых государств и общественности в соответствии со ст.ст.3.8 и 4.2 Конвенции Эспо, по поводу содержания материалов ОВОС с целью надлежащей оценки трансграничного воздействия (ст.6.1 Конвенции Эспо).

- 9) Существует юридический механизм, который бы обеспечивал обязательность договоренностей, достигнутых в процессе консультаций с зарубежными органами власти в соответствии со ст.5 Конвенции Эспо, для органов власти, принимающих окончательное решение (ст.6.1 Конвенции Эспо).
- 10) Требования к содержанию материалов ОВОС полностью отражают требования Добавления II к Конвенции Эспо, включая описание географических и технологических альтернатив, а также отказа от намечаемой деятельности (нулевая альтернатива) (ст.1(б) Добавления II к Конвенции Эспо + ст.6.6 (е) Орхусской конвенции).

Основные элементы предлагаемой/возможной новой системы ОВОС в сравнении с существующей системой ОВОС/ЭЭ

1. Роль в разрешительной системе

а) Существующая ситуация

- (i) В зависимости от вида намечаемой деятельности и мнения уполномоченного органа, ОВОС может предполагать одну, две или три стадии и, соответственно, предполагает обязанность заказчика разработать следующую документацию и предоставить ее на ГЭЭ: проект заявления о воздействии на окружающую среду (для IV категории видов деятельности это единственная стадия), заявление о воздействии на окружающую среду (эта стадия может быть потребована по результатам ГЭЭ пЗВОС, заявление об экологических последствиях (эта стадия осуществляется после строительства).
- (ii) На каждой стадии *заказчик* несет ответственность за организацию проведения оценки воздействия на окружающую среду, за полноту, достоверность и качество материалов оценки воздействия на окружающую среду, представляемых на государственную экологическую экспертизу (ст.9 Закона «Об экологической экспертизе», п.8 ПКМ №491).
- (iii) *Специально уполномоченный орган* организует и проводит государственную экологическую экспертизу (ст.12 Закона «Об экологической экспертизе»).
- (iv) В соответствии со ст.21 Закона РУ «Об экологической экспертизе», запрещается финансирование проектов

банковскими и иными кредитными организациями, а также их реализация без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

б) Новая система:

- (i) В целом процедура ОВОС будет предусматривать две стадии: определение сферы охвата (скоупинг) и заключение/решение по ОВОС
- (ii) Существующие понятия ОВОС и ЭЭ будут объединены в единую процедуру оценки воздействия, обеспечиваемую государственным органом
- (iii) Позитивное заключение/решение по ОВОС будет обязательным и необходимым для получения разрешения на размещение и осуществление намечаемой деятельности

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов:

- (i) Название заключения/решения по ОВОС
- (ii) Соотношение процедуры с существующими процедурами проектирования
- (iii) Определение сферы охвата может быть факультативным этапом (т.е. проводится только по заявке заказчика)

2. Соотношение с контролем за загрязнением (нормированием)

а) Существующая ситуация

- (i) Третья стадия в существующей системе ОВОС – Заявление об экологических последствиях – предусматривает установление экологических нормативов, и формально является последним этапом ОВОС. Выдача таких нормативов соотносится с понятием комплексного разрешения на природопользование (ИРПС) в европейских странах

б) Новая система

- (i) Заключение/решение по ОВОС будет отделено от выдачи комплексного разрешения на природопользование.
- (ii) Для целей нормирования будет предусмотрен отдельный перечень видов намечаемой деятельности, которые будут подлежать нормированию
- (iii) Для целей нормирования будет сохранена текущая схема принятия решения (ГЭЭ)

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) Можно предусмотреть процессуальную и организационную взаимосвязь между заключением/решением по ОВОС и комплексным разрешением на природопользование (нормированием)

3. Роль специально уполномоченных органов власти в сфере экологии

а) Существующая ситуация

- (i) Выдают заключение государственной экологической экспертизы
- (ii) Не отвечают за обеспечение участия общественности
- (iii) Не отвечают за обеспечение того, чтобы результаты ОВОС были учтены
- (iv) Определяют соответствие прогнозируемой, намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям.
- (v) Определяют допустимость реализации объекта государственной экологической экспертизы

б) Новая система

- (i) Принимают (выдают) решение (заключение) по ОВОС
- (ii) Ответственны за обеспечение участия общественности
- (iii) Отвечают за обеспечение того, чтобы результаты ОВОС были учтены
- (iv) Не только определяют соответствие прогнозируемой, намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и допустимость ее реализации, но и устанавливают условия реализации конкретной намечаемой деятельности

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) Организационная структура органов, уполномоченных проводить ОВОС и порядок выдачи(принятия) заключения/решения по ОВОС
- (ii) Отношения между органами, которые будут ответственны за ОВОС и выдачу заключения с другими органами в сфере экологии

4. Роль заказчика и разработчика

- a) Существующая ситуация
 - (i) Отвечают за подготовку материалов ОВОС
 - (ii) Отвечают за общественное обсуждение (в случае проведения)
 - (iii) Отвечают за принятие во внимание результатов ОВОС (обязаны обеспечить доработку проекта в соответствии с предложениями, содержащимися в заключении ГЭЭ, и повторно представить материалы на государственную экологическую экспертизу)
- b) Новая система
 - (i) Отвечают за подготовку материалов ОВОС
 - (ii) Не отвечают за участие общественности
 - (iii) Не отвечают за принятие во внимание результатов ОВОС
- в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов
 - (i) Вовлечение заказчиков и разработчиков в процесс организации общественных обсуждений
 - (ii) Ответственность заказчиков по оплате расходов, связанных с проведением ОВОС
 - (iii) Сертификация (лицензирование) разработчиков материалов ОВОС или общие требования к их квалификации

5. Виды намечаемой деятельности, требующие ОВОС

- a) Существующая ситуация
 - (i) Существует четыре категории видов деятельности и перечень объектов, для которых обязательно объявление о проведении государственной экологической экспертизы и публикация сведений о ее результатах в средствах массовой информации, может быть (но не был) установлен законодательством.
 - (ii) Большинство видов деятельности, определенных как требующие оценки воздействия на окружающую среду и/или участия общественности в соответствии с Конвенцией Эспо и Орхусской конвенцией в целом включены в соответствующие перечни ПКМ №491. Исключение составляют торговые и судоходные порты, вырубка лесов и ветровые электростанции, которые не включены в соответствующие национальные перечни. Только два вида деятельности, предусмотренные Конвенцией Эспо, отнесены

к третьей (а не первой и второй) категории риска в РУ: птицефермы и свиноводческие фермы.

б) Новая система

- (i) Будут установлены два новых перечня видов намечаемой деятельности, подлежащих ОВОС
- (ii) Первый перечень – обязательный - будет включать все виды деятельности в соответствии с Орхусской и Эспо конвенциями, как по существу, так и по их классификации; может быть дополнен видами, важными с точки зрения РУ
- (iii) Второй перечень – виды деятельности, подлежащие скринингу - может быть составлен на основании второго приложения к Протоколу по СЭО и дополнен видами, важными с точки зрения РУ
- (iv) Будут предусмотрены критерии для принятия решения по скринингу

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) Перечни видов деятельности могут быть разными по содержанию. Минимальный перечень видов деятельности (как в Эспо конвенции и Орхусской конвенции) или же с видами деятельности из Приложения II к Протоколу по СЭО или же включающий другие виды деятельности из существующих четырех категорий
- (ii) Определение необходимости проведения ОВОС (скрининг) может осуществляться лишь по желанию заказчика, который может сразу решить проходить полный ОВОС (с целью сокращения общего времени прохождения процедуры ОВОС), либо скрининг будет обязательным всегда для видов деятельности из второго перечня.
- (iii) Следует рассмотреть разумное распределение между сферой ответственности общенационального органа и областных органов; в частности их можно разделить по перечням (например, первый перечень - всегда национальный орган, второй – областной уровень), либо по площади ожидаемого воздействия (украинский подход), либо по другим критериям.

6. Определение сферы охвата (скоупинг) и отчет о воздействии на окружающую среду

а) Существующая ситуация

- (i) По существу, такой этап практически отсутствует, кроме особых случаев разработки ЗВОС (второго этапа ОВОС)
- (ii) Содержание материалов ОВОС на каждом этапе определено ПМК№491. Следует сказать, что эти требования имеют довольно общий характер, так как они применимы ко всем видам намечаемой деятельности и сформулированы с использованием общих понятий

б) Новая система

- (i) Индивидуальное определение сферы охвата
- (ii) Информация, которую должен содержать отчет о воздействии на окружающую среду, отражает современные международные требования
- (iii) Для намечаемой деятельности, подлежащей скринингу, определение сферы охвата (скоупинг) будет совмещено с решением по скринингу

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) Индивидуальное определение сферы охвата может быть всегда обязательным, либо в определенных случаях, либо по заявке заказчика

7. Участие общественности

а) Существующая ситуация

- (i) Нет четких требований по проведению общественного обсуждения
- (ii) Процедурные вопросы не урегулированы

б) Новая система

- (i) Четкое соответствие между видами намечаемой деятельности, которые подлежат ОВОС и видами деятельности, которые требуют участия общественности
- (ii) Усовершенствованные процедурные требования

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) Процедура участия общественности может быть включена в механизм ОВОС либо определена отдельным нормативно-правовым актом

8. Трансграничная процедура

а) Существующую ситуацию

- (i) Не положений в отношении трансграничных консультаций
 - (ii) Ограниченные возможности по пост-проектному анализу (только на этапе ЗЭП)
- б) Новая система
- (i) Новая система ОВОС предусматривает возможность – как юридическую, так и практическую – проведения трансграничных консультаций после (с момента) присоединения к Конвенции Эспо, либо другим соответствующим международным соглашениям, либо на основании двусторонних соглашений ad-hoc
 - (ii) Сама процедура ОВОС на национальном уровне в принципе предусматривает возможность включения (внедрения) трансграничных консультаций в будущем без необходимости внесения кардинальных изменений в национальную процедуру
- в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов
- (i) Новый закон по ОВОС может содержать краткое положение по трансграничным консультациям, отсылая на подзаконный акт, либо предусмотреть некоторые общие требования к трансграничным консультациям с отсылкой на подзаконный акт, либо вообще не содержать никаких положений; такие требования будут применяться после присоединения к Конвенции Эспо, либо другим соответствующим международным соглашениям, либо на основании двусторонних соглашений ad-hoc
 - (ii) Детали трансграничной процедуры могут быть урегулированы подзаконным актом.

9. Решение

- а) Существующая ситуация
- (i) На практике часто либо принятие (допустимость) экологических условий, обоснованных заказчиком, либо признание недопустимости
 - (ii) Как правило, экологические условия непосредственно не указываются в заключении ГЭЭ
 - (iii) Нет четкого требования по учету результатов ГЭЭ в процессе согласования проектно-сметной документации и/или выдачи разрешения на строительство

(iv) Законодательство требует указать причины принятия решения лишь в случае установлении государственной экологической экспертизой несоответствия состава или содержания представленной документации требованиям настоящего ПКМ №491 или требованиям других нормативных документов (отказ от дальнейшего рассмотрения).

б) Новая система

(i) Активная роль государственных органов в сфере экологии в разработке условий для реализации намечаемой деятельности

(ii) Четкое требование о том, что результаты ОВОС должны быть учтены надлежащим образом в заключении/решении по ОВОС

(iii) Детальные экологические условия реализации намечаемой деятельности

(iv) Четко требование в отношении обоснования заключения/решения по ОВОС

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

(i) Сроки выдачи заключения/решения по ОВОС

(ii) Органы власти, ответственные за выдачу заключения/решения по ОВОС

(iii) Процедурные детали (вовлечение внешних экспертов, других специальных уполномоченных органов в сфере экологии)

10. Пост-проектный мониторинг

а) Существующая ситуация

(i) Пост-проектный мониторинг отнесен к слишком поздней стадии (ЗЭП)

(ii) Сложно реализовать требования Конвенции Эспо (ст.7), т.к. трансграничные консультации не должны проводиться на этапе нормирования загрязнения, а намного раньше

б) Новая система

(i) Предусматривает возможность установления со стороны госоргана требований к пост-проектному мониторингу в определенных случаях

(ii) Соответствие Конвенции Эспо

- в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов
 - (i) Ситуации, когда может быть установлено обязательство по пост-проектному мониторингу

11. Электронный обмен документами

- а) Существующая ситуация
 - (i) Нет формального требования в отношении электронного документообмена в процессе ОВОС/ГЭЭ
 - (ii) Нет открытого реестра ГЭЭ и заключений ГЭЭ
 - (iii) Нет требований в отношении открытого доступа к материалам ОВОС и заключениям ГЭЭ
- б) Новая система
 - (i) Четкое требование в отношении электронного документообмена в процессе ОВОС
 - (ii) Централизованный реестр процедур ОВОС и принятых решений
 - (iii) Четкие требования в отношении публичного доступа к документации ОВОС и решениям
- в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов
 - (i) Украинская модель (заказчики сами подают в реестр документы) или хорватская модель (только госорганы могут загружать документы в реестр)

12. Бюджетные последствия реформы

- а) Может быть необходимо расширение штата, занимающегося ОВОС/ЭЭ
- б) Необходимо повышение квалификации
- в) Необходимость учебно-методических мероприятий

V. СЭО

Предусловия и цели

1. В соответствии с Обзором системы стратегической экологической оценки в Республике Узбекистан и Практическим руководством по реформированию правовых и институциональных структур в сфере применения процедуры

стратегической экологической оценки (СЭО) в соответствии с Протоколом ЕЭК ООН по СЭО (Практическое руководство по СЭО), предлагается: главные элементы механизма СЭО предусмотреть в общем законе, а краткие отсылочные нормы по СЭО внедрить в законодательные акты, регулирующие планирование развития страны (в частности, порядок разработки государственных программ развития) и в сфере территориального планирования, включая подзаконные акты.

2. Законодательные положения по СЭО должны включать:

- положения, регулирующие сферу применения СЭО и общее требование в отношении проведения СЭО

- положения, устанавливающие последовательные этапы проведения СЭО.

3. Можно включить определение СЭО, как и другие определения, необходимые для применения СЭО (например, понятие документов стратегического планирования).

4. Положения, регулирующие сферу применения СЭО должны включать:

1) Четкое описание категорий документов, разработка которых будет подлежать СЭО

2) Критерии и процедуры для скрининга (определения необходимости проведения СЭО) в отношении небольших изменений в стратегических документах (Ст.5 Протокола по СЭО).

5. Кроме этого, устанавливающие последовательные этапы проведения СЭО, должны включать:

1) Процедурные требования к скоупингу (определению сферы охвата) (ст.6 Протокола по СЭО)

2) Требования в отношении отчета об экологических последствиях (ст.7 Протокола по СЭО)

3) Процедуру участия общественности (ст.8 Протокола по СЭО)

4) Процедуру консультаций с органами в сфере экологии и здравоохранения (ст.9 Протокола по СЭО)

5) Требования к окончательному решению по утверждению стратегического документа (ст.11 Протокола по СЭО), включая:

а) Учета в окончательной редакции стратегического документа результатов СЭО (выводов отчета об экологических последствиях, результатов консультаций и общественного обсуждения, включая трансграничные консультации)

- б) Требование о подготовке обоснования, резюмирующего как вышеуказанные вопросы были учтены
- б) Требования к мониторингу (ст.12 Протокола по СЭО)
- 6. Детали трансграничной процедуры в рамках СЭО (ст.9 Протокола по СЭО) могут быть урегулированы вместе с процедурой трансграничных консультаций в рамках ОВОС, в качестве раздела «Трансграничные консультации» в законе.

Основные элементы предлагаемой/возможной новой системы СЭО в сравнении с существующей системой ОВОС/ЭЭ

1. Сфера применения

а) Существующая ситуация

- i. Система ОВОС/ЭЭ применяется к территориальному планированию
- ii. Секторальное планирование и программы развития не проходят ЭЭ
- iii. Существующая ситуация не позволяет осуществлять эффективный и целостный контроль

б) Новая система

- i. СЭО будет охватывать территориальное планирование, секторальное планирование и планирование развития
- ii. СЭО будет обеспечивать целостный и единообразный контроль для учета экологических соображений в сфере территориального планирования, секторального планирования и планирования развития
- iii. Оценка экологической составляющей будет проводится на единых принципах и подходах

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- i. Следует разработать механизм для того, чтобы любые изменения в стратегические документы не могли быть приняты без скрининга в отношении необходимости СЭО

2. Роль государственных органов в сфере экологии и здравоохранения

а) Существующая ситуация

- (i) В сфере территориального планирования – обязательное заключение ГЭЭ

- (ii) В сфере разработки государственных программ развития – никакой роли
- б) Новая система
 - (i) Главную роль в рамках СЭО будет выполнять госорган, отвечающий за разработку проекта стратегического документа
 - (ii) Госорганы в сфере экологии и здравоохранения будут в целом предоставлять лишь свои замечания/предложения на определенных этапах СЭО (играть консультативную роль), кроме случаев принятия решения по скринингу в отношении внесения изменений в стратегический документ (органы экологии должны принимать решение)
- в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов
 - (i) Роль экологических органов в сфере территориального планирования можно сохранить прежней, т.е. разрешительной по своей природе
 - (ii) Решение по сфере охвата (скоупингу) может быть либо совместным решением органов здравоохранения, экологии и госоргана-инициатора плана/программы, или решением органа экологии или решением госоргана-инициатора плана/программы

3. Отчет об экологических последствиях

- а) Существующая ситуация
 - (i) В сфере планирования развития – нет вообще
 - (ii) В сфере территориального планирования – да (в составе пояснительной записки), но содержание не полностью отвечает требованиям Протокола по СЭО
- б) Новая система
 - (i) Состав содержания отчета об экологических последствиях будет унифицирован для всех видов стратегических документов, требования предусмотрены в общем законе
 - (ii) На первом этапе, отчет об экологических последствиях как минимум будет интегрирован как приложение к проектам государственных программ развития и как часть градостроительной документации в сфере территориального планирования
- в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) В сфере территориального планирования, отчет об экологических последствиях может быть «самостоятельным документом», а может и дальше готовиться в составе пояснительной записки.

4. Участие общественности

- а) Существующая ситуация
 - (i) Участие общественности практически отсутствует
- б) Новая система
 - (i) Участие общественности будет обязательно при разработке всех видов стратегических документов, подлежащих СЭО
 - (ii) На первом этапе, будут внедрены соответствующие положения в процедуры разработки государственных программ развития и соответствующей градостроительной документации
 - (iii) Новый закон будет устанавливать конкретные требования к процедуре общественного обсуждения
- в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов
 - (i) Некоторые вопросы можно отнести на отдельный подзаконный акт (например, формы уведомлений, порядок проведения общественных слушаний и др)
 - (ii) Уровень детализации требований по обеспечению участия общественности

5. Трансграничная процедура

- а) Существующая ситуация
 - (i) Отсутствуют какие-либо требования к трансграничным консультациям
- б) Новая система
 - (i) Будет предусмотрена возможность – как юридическая, так и практическая – проведения трансграничных консультаций в после (с момента) присоединения к Конвенции Эспо, либо соответствующим международным соглашениям либо на основании двусторонних соглашений ad-hoc
 - (ii) Сама процедура СЭО на национальном уровне в принципе предусматривает возможность включения (внедрения) трансграничных консультаций в будущем без необходимости внесения кардинальных изменений в национальную процедуру
- в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) Новый закон может содержать краткое положение по трансграничным консультациям, отсылая на подзаконный акт, либо предусмотреть некоторые общие требования к трансграничным консультациям с отсылкой на подзаконный акт, либо вообще не содержать никаких положений
- (ii) Детали трансграничной процедуры могут быть урегулированы подзаконным актом.

VI УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Новый закон может содержать отдельный раздел по вопросам участия общественности (как альтернатива отдельным статьям в разделах касательно ОВОС и СЭО). Такой подход может быть целесообразен и оправдан следующими соображениями.

Указанные выше предложения по обеспечению участия общественности в процессах ОВОС и СЭО на практике требуют схожих (идентичных) положений в отношении многих элементов участия общественности, а также общих принципов (гласности, своевременности, например). Например, конкретные требования к этапам уведомления общественности, проведения общественного обсуждения (и, в частности, общественных слушаний), учета результатов такого обсуждения являются, по сути, аналогичными для СЭО и ОВОС.

VII ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Новый закон может содержать отдельный раздел по трансграничным процедурам, как альтернативу отдельным статьям по этому вопросу в рамках разделов по ОВОС и СЭО. Это может быть оправдано тем, что многие вопросы являются схожими для ОВОС и СЭО в части трансграничных процедур (например, роль заказчиком/разработчиков, переводы, уведомление затрагиваемых государств и др). В частности, такой раздел мог бы содержать нормы, регулирующие процедуру затрагиваемой стороны, т.е. ситуации, когда РА является затрагиваемой страной в отношении деятельности, намечаемой в другом государстве.

Такой раздел мог бы, таким образом, урегулировать все основные принципы трансграничных процедур. Так, любые трансграничные процедуры – это ответственность государства и, соответственно, выполнение всех необходимых шагов может быть положено только на уполномоченный государственный орган. Заказчик может привлекаться к некоторым этапам трансграничных процедур, а также нести необходимые расходы (например, по переводу).

VIII КОНТРОЛЬ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕМ (НОРМИРОВАНИЕ)

Данный вопрос предлагается оставить по-существу без изменений: либо путем сохранения закона «Об экологической экспертизе» (с изменениями, связанными с «удалением» первых двух текущих этапов ОВОС), либо путем перенесения соответствующих норм из закона «Об экологической экспертизе» в новый закон в качестве отдельного раздела. Во любом случае, будут необходимы некоторые формальные изменения в ПКМ№14.

Как указывалось выше, для целей нормирования следует предусмотреть специальный перечень видов намечаемой деятельности, которые подлежат нормированию.



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety



UNECE

