

**Обзор соответствия национального законодательства
Республики Узбекистан положениям Конвенции Эспо**

Примечание

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным управлением окружающей среды (ФУОС) Швейцарии. Данный документ *Обзор соответствия национального законодательства Республики Узбекистан положениям Конвенции Эспо* 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 других партнерских организаций.

Список сокращений

РУ – Республика Узбекистан

ЭЭ – экологическая экспертиза

ГЭЭ – государственная экологическая экспертиза

ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду

Конвенция Эспо – Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991)

Протокол по СЭО – Протокол о стратегической экологической оценке (2003)

Орхусская Конвенция – Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (1998)

пЗВОС – проект Заявления о воздействии на окружающую среду

ЗВОС- Заявление о воздействии на окружающую среду

ЗЭП – Заявление об экологических последствиях

СЭО – стратегическая экологическая оценка

КМ РУ – Кабинет Министров Республики Узбекистан

ПКМ - Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан

ПТЭО – предварительное технико-экономическое обоснование

ТЭО – технико-экономическое обоснование

Введение

1. Обзор направлен на оценку действующей системы ОВОС/ЭЭ в Республике Узбекистан с точки зрения соответствия международным стандартам (Конвенции Эспо и Орхусской Конвенции), принимая во внимание Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

2. Данный обзор состоит из трех частей:

- I. Анализ текущей ситуации
- II. Выводы (общая оценка в отношении соответствия международным стандартам с указанием проблемных вопросов)
- III. Предложения по возможным направлениям (и альтернативам) реформы законодательства по ОВОС

3. Данный обзор подготовлен в рамках рабочей программы 2017-2020 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО), при финансовой поддержке Правительства Швейцарии. Обзор подготовлен международными экспертами: Андреем Андрусевичем в сотрудничестве и под руководством Ежи Ендрошка.

ЧАСТЬ I. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

I.1. Международно-правовые рамки

4. **Применимые международные соглашения.** На данный момент Республика Узбекистан (РУ) не является стороной Конвенции Эспо, Протокола по СЭО или Орхусской конвенции, но рассматривает целесообразность присоединения к этим международным инструментам.

5. **Применимые региональные или двусторонние соглашения.** На данный момент РУ не является стороной региональных или двусторонних соглашений в сфере ОВОС.

I.2. Национальное законодательство

6. **Система нормативно-правовых актов (законы и подзаконные акты).** Система нормативно-правовых актов включает:¹ Конституцию РУ; международные соглашения (договоры); законы; указы, постановления и распоряжение Президента РУ; постановления и распоряжения КМ РУ, другие нормативно-правовые акты. Права и свободы человека, льготы устанавливаются законами РУ (ст.ст.18-19 Конституции РУ).

7. **Законы в сфере ОВОС.** Законами, регулирующими систему ОВОС в РУ, являются:

- Закон РУ «Об охране природы» от 9 декабря 1992 г. № 754-ХП²
- Закон РУ «Об экологической экспертизе» от 25 мая 2000 г. № 73-П³.

8. Кроме этого, отдельные вопросы регулируются отраслевым законодательством, а также административным и уголовными кодексами РУ.

9. Следует отметить, что специальное законодательство в сфере ОВОС/ЭЭ устанавливает, что если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан об экологической экспертизе, то применяются правила международного договора (ч.2 ст.2 Закона РУ «Об экологической экспертизе»).

¹ На основе анализа положений Конституции РУ.

² С изменениями по состоянию на 1.09.2018, в соответствии с законами № ЗРУ-476, № ЗРУ-446, № ЗРУ-436, № ЗРУ-373, № ЗРУ-352, № ЗРУ-294, № ЗРУ-278, № ЗРУ-59, № 714-П, № 621-П, № 535-П, № 405-П, № 125-П, № 82-П, № 729-П, № 421-П, № 70-П.

³ С изменениями по состоянию на 1.09.2018, в соответствии с законами № ЗРУ-446 от 14.09.2017 и № ЗРУ-278 от 04.01.2011.

10. **Подзаконные акты.** Главным подзаконным актом в сфере ОВОС/ЭЭ является Постановление КМ РУ №491 «Об утверждении положения о государственной экологической экспертизе в Республике Узбекистан» от 31 декабря 2001 г. (с изменениями 2005, 2009, 2012, 2014 и 2018 гг.⁴, по состоянию на 1.08.2018 г.). В частности, данным постановлением утвержден и Перечень видов деятельности, по которым осуществляется государственная экологическая экспертиза.

11. Кроме этого, отдельные вопросы в процессе ОВОС регулируются ПКМ №14 «Об утверждении положения о порядке разработки и согласования проектов экологических нормативов», а также отраслевым законодательством в сфере землепользования и (градо-) строительства.

12. **Другие акты (инструкции, методики, другие).** Во время непосредственного ознакомления с работой Госкомэкспертизы было предоставлено несколько методических материалов (в частности – Руководящий документ «Охрана природы. Порядок организации и проведения Государственной экологической экспертизы», Ташкент, 1997), которые используются при проведении ГЭЭ. Следует отметить, все такие материалы были разработаны до принятия действующего законодательства в сфере ОВОС/ЭЭ.

13. Предметом данного обзора являлось действующее законодательство и практика в сфере ОВОС/ЭЭ по состоянию на 30 октября 2018 г. В то же время, в процессе обзора был предоставлен проект закона о внесении изменений в Закон «Об экологической экспертизе», к которому предлагается новая редакция закона, а также проект изменений к положению о ГЭЭ. Поверхностный анализ предлагаемых изменений позволяет сделать вывод, что в целом данный проект предлагает кодифицировать и уточнить существующую практику ОВОС/ГЭЭ. Среди позитивных нововведений следует отметить внедрение четких терминов в законодательную базу. Некоторые элементы системы ОВОС так и не получили значительного прогресса, несмотря на заявленные цели инициаторов проекта закона (в частности – обеспечение участия общественности).⁵

I.3. Концепция ОВОС

14. **Кто отвечает за ОВОС.** В целом, система ОВОС предусматривает следующее распределение обязанностей и прав между заказчиками и государственными органами:

⁴ Последние изменения внесены ПКМ №34 от 19.01.2018 г.

⁵ 10 января 2019 г. внешним консультантом проекта был предоставлен текст ПКМ №940 от 22.11.2018 г., которым был утвержден новый порядок ГЭЭ. Данный документ соответствует ранее предоставленным проектам нормативно-правовых актов и по существу не влияет на основные выводы и рекомендации, содержащиеся в этом обзоре

- *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);
- *Специально уполномоченный орган* организует и проводит государственную экологическую экспертизу (ст.12 Закона «Об экологической экспертизе»).

15. Таким образом, в РУ наблюдается распространенная в некоторых странах система ОВОС-ЭЭ.⁶

16. **Роль разработчика в целом.** Заказчик разрабатывает (или заказывает разработку) материалы ОВОС по видам деятельности, predetermined законодательством (четыре категории). Такие материалы предоставляются для оценки в уполномоченные органы для проведения ГЭЭ.

17. 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:

- а) проект заявления о воздействии на окружающую среду (для IV категории видов деятельности это единственная стадия) ,
- б) заявление о воздействии на окружающую среду (эта стадия может быть потребована по результатам ГЭЭ пЗВОС,
- в) заявление об экологических последствиях (эта стадия осуществляется после строительства).

18. Обеспечение гласности и участия общественности является правом заказчика. Перечень объектов, для которых обязательно объявление о проведении государственной экологической экспертизы и публикация сведений о ее

⁶ Процедуру ОВОС, несмотря на её название, следует отличать от того, что обычно на международном уровне понимается как процедура оценки воздействия на окружающую среду (EIA) (далее по тексту «EIA»). Оба эти понятия не совсем синонимы, поскольку они отражают несколько различные практики. Обе процедуры имеют схожие цели, но некоторые различные элементы, которые являются важными с точки зрения Конвенции Эспо. Поэтому для целей Конвенции Эспо (а также для Орхусской конвенции) ОВОС и государственная экологическая экспертиза рассматриваются совместно как процесс принятия решений, который заканчивается заключением государственной экологической экспертизы и составляет по форме процедуру EIA. (пп.15-16, Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.EIA/2014/2).

результатах в средствах массовой информации, может быть (но не был) установлен законодательством.

19. **Связь с экспертизой.** Материалы ОВОС, разработанные заказчиком, подлежат *государственной экологической экспертизе (ГЭЭ)*. Целью ГЭЭ является определение:

- соответствия прогнозируемой, намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям;
- уровня экологической опасности намечаемой и осуществляемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать или оказывает отрицательное воздействие на состояние окружающей среды и здоровье граждан;
- достаточности и обоснованности предусматриваемых мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

20. Определенные виды деятельности подлежат также градостроительной экспертизе (в частности, вся градостроительная документация) и другим согласительным процедурам (земельным, водным, недропользования).

21. Процедура ОВОС и ГЭЭ является самостоятельной и никак не связана с процессом разработки строительной документации и разрешений. Наиболее тесная связь между ОВОС/ГЭЭ просматривается в двух сферах (более детально проанализировано ниже в данном обзоре):

- а) ОВОС/ГЭЭ являются важным этапом получения земельного участка для строительства любого объекта (даже небольшого). Без положительного заключения ГЭЭ выделение земельного участка не должно допускаться.
- б) Заключительный этап процедуры ОВОС в РУ (заявление об экологических последствиях) по своей природе имеет характер комплексного разрешения на природопользование (выбросы, сбросы и образование отходов). Поэтому, с точки зрения процедуры ОВОС в понимании Конвенции Эспо данный этап не может быть отнесен к процедуре ОВОС и детально не рассматривается в обзоре.

I.4. Определение терминов

22. В целом, законодательство в сфере ОВОС/ЭЭ не определяет термины, используемые в соответствующих актах. Законодательство РУ в сфере ОВОС и ЭЭ содержит непосредственное определение термина «экологическая экспертиза», «государственная экологическая экспертиза» и, частично, «специально уполномоченный государственный орган в области государственной

экологической экспертизы». В целом, большинство терминов, как правило используемых в международных актах в сфере ОВОС, не определено в национальном законодательстве РУ: «влияние», «ОВОС», «намечаемая деятельность», «общественность» и др.

23. Особое внимание следует обратить на неопределенность термина «ОВОС» в национальном законодательстве. Из текста соответствующих актов можно сделать вывод о том, что ОВОС – это процедура, содержащая определенные этапы⁷. В тоже время, сами этапы определены как материалы ОВОС: «проект ЗВОС», «ЗВОС» и «ЗЭП».

24. Отсутствие определения термина «воздействие» имеет непосредственное значение для оценки соответствия национальной процедуры другим международным требованиям, в частности содержания материалов ОВОС.

I.5. Виды деятельности, подлежащие ОВОС

25. В соответствии с ПКМ №491 все виды деятельности, подлежащие ОВОС, разделены на 4 категории риска. Основные практические последствия отнесения к разным категориям влияют на (а) кто уполномочен проводить ГЭЭ материалов ОВОС, (б) сроки проведения ГЭЭ, (в) требования к обязательным этапам ОВОС, (г) размер оплаты за проведение ГЭЭ. Требуется разъяснения практическое отличие в процедуре ОВОС/ГЭЭ для намечаемой деятельности первой и второй категорий (кроме оплаты).

26. 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.

27. В отношении «изменения», «расширения» или «продления сроков эксплуатации» видов деятельности, непосредственных требований не предоставляется. В то же время, следует отметить, что система ОВОС/ЭЭ распространяется на «предпроектную и проектную» документацию, а также действующие предприятия. Можно с уверенностью предположить, что на практике изменения и расширения существующей деятельности подлежат ОВОС/ГЭЭ в той части, где предусматривается сооружение новых или

⁷ см. п.10(а) ПКМ №491: «...является заключительным этапом процедуры оценки воздействия на окружающую среду проектируемых объектов».

реконструкция существующих узлов или агрегатов. Так, экспертам был предоставлен пример материалов ОВОС и заключения ГЭЭ, который касался сооружения дополнительного агрегата на существующем предприятии.

I.6. Разрешительная система в отношении осуществления видов деятельности, подлежащих ОВОС.

28. Общий процесс принятия решений в отношении таких видов деятельности. В целом, по планируемым видам деятельности, предусматривающим строительство объектов, процесс принятия решений выглядит следующим образом:

- (а) Разработка, экспертиза и утверждение предпроектной документации (как правило – ПТЭО), чему предшествует выбор земельного участка;
- (б) Разработка, экспертиза и утверждение проектной документации (как правило – ТЭО);
- (в) Получение разрешения на строительство объекта
- (г) Разработка рабочей документации
- (д) Введение в эксплуатацию, в т.ч. разработка ЗЭП и его ГЭЭ, включая нормативы и мониторинг (сопровождение).
- (е) Эксплуатация и контроль.

29. Процедура ОВОС и ГЭЭ носит самостоятельный характер и непосредственно не связана с градостроительными (строительными) процедурами, в т.ч. проектированием и разрешительной системой в сфере строительства. Данное утверждение подтверждается интервью, проведенными с местными экспертами и служащими. В то же время, предоставленные примеры материалов ОВОС свидетельствуют о том, что на практике материалы ОВОС разрабатываются в процессе проектирования и могут включаться в состав проектной документации в целом (например, ТЭО). Включение материалов ОВОС в проектную документацию не означает, что остальная проектная документация (кроме ОВОС) в целом проходит ГЭЭ, что подтверждается информацией, полученной в ходе интервью с местными экспертами.

30. Общее соотношение основных градостроительных процедур и процедуры ОВОС/ГЭЭ в целом приводится в Схеме 1.

31. Органы власти в сфере экологии впервые имеют возможность ознакомиться с намечаемой деятельностью на этапе замысла в форме проекта ЗВОС, который включает материалы обоснования выбора земельного участка, ситуационный план, намечаемые объекты и техника, анализ альтернатив,

состояние окружающей среды, предполагаемые изменения в ней и экологические последствия, др.

32. Таким образом, органы власти с сфере экологии имеют возможность дважды (либо трижды – по их усмотрению) повлиять на намечаемую деятельность, в том числе требовать дополнительных изысканий, внесения изменений и запретить вообще (признать недопустимость намечаемой деятельности).

33. **По своей природе, заключение ГЭЭ имеет разрешительный характер.** 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. При заключении государственной экологической экспертизы о недопустимости реализации объекта государственной экологической экспертизы заказчик обязан обеспечить доработку проекта в соответствии с предложениями, содержащимися в заключении, и повторно представить материалы на государственную экологическую экспертизу либо отказаться от намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности.

34. Требование о недопустимости финансирования является важным на практике, так как позволяет органам госэкспертизы в РУ осуществлять эффективный обмен информацией и сотрудничество с национальными учреждениями, предоставляющими финансирование (например, банками).

I.7. Определение необходимости проведения ОВОС

35. Законодательство РУ в сфере ОВОС предусматривает четкое требование о необходимости ОВОС и ГЭЭ в отношении видов деятельности, включенных в ПКМ №491. Таким образом, индивидуального решения по отношению к конкретной намечаемой деятельности о необходимости проведения ОВОС/ГЭЭ не принимается. В тоже время, решение о необходимости разработки ЗВОС можно рассматривать как решение по скринингу в понимании европейской системы ОВОС (см.ниже).

36. Следует отметить, законодательство предусматривает возможность параллельного строительства и проектирования объектов в исключительных случаях.⁸ Практика начала строительства без проведения ОВОС не отвечает

⁸ Положение о порядке осуществления строительства объектов с одновременной разработкой проектной документации, ПКМ №305, от 05.08.2000 г.

современным международно-правовым требованиям, в том числе Конвенции Эспо.⁹

I.8. Определение сферы охвата (содержания) ОВОС

37. 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.

38. В то же время, во время проведения ГЭЭ проекта ЗВОС (обязательный этап для всех категорий намечаемой деятельности), т.е. еще на этапе замысла и предпроектной документации, уполномоченный государственный орган, проводивший ГЭЭ, может потребовать разработать заявление о воздействии на окружающую среду по результатам рассмотрения проекта заявления о воздействии на окружающую среду. В таком случае, ЗВОС должно содержать результаты дополнительных изысканий, натурных обследований, специальных анализов, модельных экспериментов и разработанные дополнительные природоохранные мероприятия. Такое решение оформляется в форме заключения ГЭЭ.

39. Таким образом, законодательство РУ предусматривает возможность (полномочия) установить дополнительный объем материалов ОВОС уже на первом этапе ОВОС (пЗВОС). Решение о необходимости разработки ЗВОС можно рассматривать, таким образом, как объединенное решение по скринингу¹⁰ и скоупингу¹¹ в понимании европейской системы ОВОС: по скринингу, так как решение носит индивидуальный характер в отношении конкретной намечаемой деятельности в части необходимости прохождения второго этапа ОВОС и по скоупингу, так как решение носит индивидуальный характер в отношении конкретной намечаемой деятельности в части объема информации, которую заказчику необходимо (дополнительно) включить в материалы ОВОС («ЗВОС»).

I.9. Отчет об ОВОС¹²

⁹ См.: ст.2 п.3 Конвенции Эспо. Решение Международного Суда ООН по делу Pulp Mills (Аргентина против Уругвая).

¹⁰ Скрининг – термин, используемый во многих европейских странах для обозначения принятия решения по конкретному объекту с целью определить требует ли данный объект проведения ОВОС или нет.

¹¹ Скоупинг – термин, используемый во многих европейских странах для обозначения принятия решения по конкретному объекту с целью определить конкретные требования к содержанию материалов ОВОС по данному объекту.

¹² Здесь и далее понятие «отчет об ОВОС» носит общий характер и используется исключительно в применительно к понятию «ОВОС» как процедуре в понимании международных стандартов (в частности – Конвенции Эспо, Добавление II). «Отчет об ОВОС» не следует понимать как материалы ОВОС в национальной системе РУ.

40. Действующая система ОВОС/ЭЭ в РФ предусматривает три этапа и, соответственно, три вида материалов, подготовленных на таких этапах:

- Проект заявления о воздействии на окружающую среду (пЗВОС)
- Заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС)
- Заявление об экологических последствиях (ЗЭП)

41. **Требования к содержанию проекта ЗВОС** частично соответствуют соответствующим требованиям Добавления II к Конвенции Эспо:

- Нет непосредственного требования предоставить описание намечаемой деятельности и ее целей, но на практике это происходит исходя из общей логики требований в п.11 ПКМ№491.
- Описание разумных альтернатив предусмотрено, но нет непосредственного требования анализа географических и нулевой альтернативы (отказа от деятельности).
- Описание возможного воздействия и оценка его значительности в принципе охвачено пп.11(а)-(б), кроме требования по оценке влияния альтернатив.
- Описание мер по уменьшению воздействия включено в требования к проекту ЗВОС.
- Нет требования указывать методы прогнозирования, но есть требования описать текущее состояние окружающей среды.
- Нет непосредственного требования указывать выявленные пробелы в знаниях и неопределенности, а требование в отношении анализа альтернатив и технологических решений с учетом «достижений науки, техники и передового опыта» не может рассматриваться как аналогичное или служащее таким же целям.
- Мониторинг и послепроектный анализ не являются частью проекта ЗВОС или ЗВОС, но по существу включены в требования к ЗЭП (см.ниже);
- Нет требования к подготовке нетехнического резюме, что может быть связано с пробелами в отношении обеспечения гласности процедуры ОВОС в целом.
- Социально-экономическое влияние не включено, как и влияние на культурное наследие (хотя ст.14 ЗУ «Об экологической экспертизе» предусматривает анализ социальных последствий как одно из требований при проведении ГЭЭ).

42. Таким образом, с точки зрения требований по содержанию и пониманию Конвенции Эспо, «документации об ОВОС» наиболее соответствует проект ЗВОС и ЗВОС вместе взятые. Следует отметить, что на практике ЗВОС готовится в сравнительно небольшом количестве случаев¹³, как правило когда уполномоченный орган считает, что нужны дополнительные исследования (например, по гидрологии или сейсмике).

43. Исходя из того, что ЗЭП готовится на этапе введения в эксплуатацию объекта и содержит экологические нормативы будущей деятельности, данный этап ОВОС трудно отнести к процедуре ОВОС в понимании Конвенции Эспо. С практической точки зрения, ЗЭП является получением разрешений на выбросы, водопользование и др. и, таким образом, с точки зрения международных стандартов может рассматриваться как часть разрешительной процедуры в отношении пользования природными ресурсами.

44. В то же время, ЗЭП регламентирует последующий мониторинг и сопровождение намечаемой деятельности, позволяет закрепить любые изменения, внесенные в проект во время его строительства, результаты общественных слушаний.¹⁴ Данный момент имеет отношение к процедуре ОВОС с точки зрения Конвенции Эспо и, соответственно, может рассматриваться как часть материалов ОВОС.

45. Требований к разработчикам материалов ОВОС нет (например, лицензирования или аккредитации).

46. Госорган, проводящий ГЭЭ, может привлекать экспертов в соответствии с ст.12 Закона, которая также регулирует права и обязанности таких экспертов. На практике, ГЭЭ проводится уполномоченным органом самостоятельно.

47. Государственная экологическая экспертиза проводится специализированными экспертными подразделениями соответствующих комитетов (управления):

- Главным управлением по государственной экологической экспертизе Госкомприроды (в дальнейшем — Главгосэкоэкспертиза);
- Местными уполномоченными органами:

¹³ Данная оценка сделана на основании интервью с местными экспертами. Предоставленная статистическая информация за 2017 год и первое полугодие 2018 года не позволяет точно определить количество таких случаев.

¹⁴ Учет заказчиком предложений, полученных на общественных слушаниях, предусмотрен частью в) п.11 ПКМ№491. В тоже время, существует полная неопределенность по поводу необходимости проведения таких слушаний. В любом случае, проведение общественных слушаний после начала строительства не может рассматриваться как метод обеспечения участия общественности в процессе ОВОС с точки зрения международных стандартов.

- государственная экологическая экспертиза Государственного комитета по охране природы Республики Каракалпакстан;
- государственная экологическая экспертиза областных и Ташкентского городского комитетов по охране природы.

48. **Роль материалов ОВОС.** Существует некоторая неопределенность по поводу того, является ли проект ЗВОС (первый этап ОВОС в УРУ) частью предпроектной или проектной документации. Исходя из положений Постановления №491, материалы ОВОС являются предпроектной или проектной документации. На практике, проект ЗВОС не рассматривается госкомэкспертизой как часть предпроектной документации. В частности, это проявляется в том, что другие разделы ПТЕО или ТЭО не предоставляются для ознакомления в процессе ГЭЭ. В тоже время, ЗЭП, исходя из требований по проектированию градостроительных объектов, является частью проекта (рабочего проекта) как этапа проектирования.¹⁵ На практике, ЗЭП может быть и частью ТЭО, исходя из предоставленных практических материалов по проведению ОВОС/ГЭЭ в РУ.

I.10. Участие общественности

49. Законодательство РУ в сфере ОВОС и ЭЭ косвенно предусматривает возможность участия общественности. В тоже время, данные требования нельзя охарактеризовать как полноценную систему обеспечения учета общественного мнения.

50. Ст.6 Закона РУ «Об экологической экспертизе» предусматривает, что заказчики экологической экспертизы могут опубликовывать в средствах массовой информации объявление о ее проведении. В этом случае в течение месяца со дня завершения экологической экспертизы публикуются сведения о ее результатах.

51. В соответствии с ч.2 данной статьи, перечень объектов, для которых обязательно объявление о проведении государственной экологической экспертизы и публикация сведений о ее результатах в средствах массовой информации, устанавливается законодательством. По состоянию на август 2018 г. такого перечня не было установлено.

52. Требования к содержанию ЗВОС и ЗЭП предусматривают включение результатов общественных слушаний и их учета «при необходимости». На практике общественные обсуждения в процессе ОВОС/ГЭЭ проводятся крайне редко.

¹⁵ ШНК 1.03.01-08 Состав, порядок разработки, согласования и утверждения проектной документации на капитальное строительство предприятий, зданий и сооружений.

53. В целом, данные требования не соответствуют международным стандартам и требуют глубоких изменений.

I.11. Роль экологических органов

54. В Республике Узбекистан налажена четкая система административного управления в сфере ГЭЭ. В целом, она состоит из центрального уполномоченного органа в сфере ГЭЭ и региональных (областных) органов. Все эти органы состоят в структуре Государственного комитета РУ по охране природы. Эти органы определены ПКМ №491, их обязанности распределены в зависимости от объекта ГЭЭ. В частности, центральный орган (Главгосэкоэкспертиза) осуществляет ГЭЭ в отношении видов деятельности, отнесенным к I и II категориям, а местные органы – по видам деятельности, отнесенным к III и IV категориям.

I.12. Роль органов здравоохранения

55. Органы здравоохранения не привлекаются в процесс ОВОС/ГЭЭ. В тоже время, они привлекаются в рамках отдельных согласовательных и разрешительных процедур на разных этапах реализации проектов, в том числе на этапе выбора земельного участка. В частности, заключение органов здравоохранения по выбору земельного участка предоставляется заказчиком вместе с проектом ЗВОС для проведения ГЭЭ.

56. Другие органы (Министерство чрезвычайных ситуаций, например) непосредственно не участвуют в процессе ГЭЭ.

I.13. Трансграничная процедура

57. Не предусмотрена.

I.14. Учет результатов ОВОС

58. В соответствии со ст.21 Закона РУ «Об экологической экспертизе», заключение ГЭЭ является обязательным для исполнения юридическими и физическими лицами.

59. При заключении государственной экологической экспертизы о недопустимости реализации объекта государственной экологической экспертизы заказчик обязан обеспечить доработку проекта в соответствии с предложениями, содержащимися в заключении, и повторно представить материалы на государственную экологическую экспертизу либо отказаться от намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности.

60. Следует отметить, что первый этап ОВОС происходит на раннем этапе реализации инвестиционного проекта – на этапе выбора земельного участка. Это

следует рассматривать как позитивный элемент, но это также требует последующего контроля за выполнением условий, содержащихся в заключении ГЭЭ. Исходя из предоставленной информации, такой контроль на практике осуществляется со стороны органов госэкспертизы только на этапе ЗЭП (т.е. после завершения строительства). Возможным фактором уязвимости такого подхода следует считать то, что сравнительно небольшое количество объектов ГЭЭ проходят этап ЗЭП. Так, в 2017 году из всех материалов ОВОС, по которым была проведена ГЭЭ, лишь 926 были проведены по ЗЭП (из 28698 общего количества). Следует также отметить, что указанный фактор частично компенсируется тем, что органы экологического контроля на местах осуществляют контроль за предприятиями, в том числе, за соблюдением условий заключения ГЭЭ.

61. В целом, под учетом результатов ОВОС в РУ следует понимать рассмотрение материалов ОВОС уполномоченным органом в процессе ГЭЭ, которое заканчивается обязательным для исполнения решением (заключением ГЭЭ).

I.15. Окончательное решение

62. Решение, которое позволяет заказчику приступить непосредственно к реализации проекта (строительства) является разрешением на строительство, которое выдается в порядке, предусмотренном Градостроительным кодексом РУ (ст.54 Кодекса).

I.16. Пост-проектный анализ

63. Частично пост-проектный анализ предусмотрен на стадии ЗЭП.

I.17. Практический опыт

64. Всего в структуре госэкспертизы задействовано около 250 человек на постоянной основе. Следует отметить, что такое большое количество персонала связано с тем фактом, что последний этап ОВОС и ГЭЭ требует больших экспертных затрат, так как связан с установлением нормативов по всем типам загрязнения (ПДВ, ПДО и ПДС).

65. В целом за 2017 год органами госэкспертизы было проведено 32510 ГЭЭ, из которых 2407 по крупным объектам (1-2 категории). Из этого количества в 3403 случаях материалы ОВОС были возвращены на доработку, а по 20 объектам отказано в реализации.

66. В целом, на практике система ОВОС/ГЭЭ функционирует довольно эффективно. Об этом свидетельствует, например, тот факт, что в 2017 году из 6946

решений по выбору и отводу земель лишь в 97 случаях такие решения были приняты без позитивного заключения ГЭЭ.

ЧАСТЬ II. ВЫВОДЫ (ОБЩАЯ ОЦЕНКА В ОТНОШЕНИИ СООТВЕТСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ С УКАЗАНИЕМ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСОВ)

III.1. Общая оценка

67. Действующая правовая и институциональная система «ОВОС+ГЭЭ» в РУ, а также ее реализация на практике, является довольно эффективной и целостной. В тоже 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). Это не означает, что действующая система концептуально противоречит международным стандартам.

68. Среди наиболее важных элементов, которые способствуют эффективности системы ОВОС/ЭЭ в РУ, являются:

(а) проведение ОВОС/ГЭЭ на раннем этапе реализации намечаемой деятельности, что позволяет оценить реальные альтернативы, предупредить и смягчить негативное влияние на окружающую среду еще на этапе выбора земельного участка и технологий (технических решений),

(б) наличие значительного персонала, в т.ч. на областном уровне, в системе госорганов, ответственных за проведение ГЭЭ,

(в) относительная независимость процедур ОВОС/ГЭЭ от других разрешительных процедур (особенно в сфере градостроительства) и

(г) разрешительный характер процесса ОВОС/ГЭЭ, что при наличии указанных выше факторов позволяет системе ОВОС/ЭЭ выполнять свои функции по предупреждению и смягчению влияния на окружающую среду на практике.

69. Важным позитивным элементом системы ОВОС/ЭЭ является ее широкая сфера применения, так как перечень объектов, подлежащих ОВОС/ГЭЭ, в целом намного шире, чем соответствующие перечни Конвенции Эспо и/или Орхусской конвенции, а также приложения I-II к Директиве 2011/92/ЕС. В тоже время, при условии внедрения дополнительных элементов процедуры ОВОС в соответствии с международными стандартами, это может нести риски для эффективности системы в целом (более сложные и длительные процедуры ОВОС, применяемые к большому количеству видов деятельности, могут привести к чрезмерным административным и временным затратам).

70. 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:

(а) В части участия общественности, действующее законодательство в сфере ОВОС/ГЭЭ не обеспечивает информирование о намечаемой деятельности, предоставление возможности высказать свои замечания и их надлежащего учета, информирование о принятии решения в отношении намечаемой деятельности, возможности обжалования в судебном порядке. Единичная практика применения существующих положений в части участия общественности в процессе ОВОС/ГЭЭ подтверждает существования данной проблемы.

(б) Значительная неопределенность законодательства в сфере ОВОС и ГЭЭ вызвана, главным образом, двумя факторами: практически отсутствием определений основных терминов («влияние», «заказчик», «намечаемая деятельность», «общественность», и т.д.) и слишком общими положениями, регулирующими основные элементы (этапы) процедуры ОВОС и ГЭЭ. Так, требования к содержанию материалов ОВОС являются слишком общими, а практика их передачи на ГЭЭ включает требования, которые четко не предусмотрены ни законом, ни подзаконными актами в сфере ОВОС/ГЭЭ.

71. Кроме этого, существуют некоторые недостатки в контексте конкретных элементов процедуры ОВОС, которые рассматриваются ниже.

III.2. Оценка основных элементов (этапов) ОВОС

72. **Концепция ОВОС.** Действующая система ОВОС/ЭЭ рассматривает ОВОС как процедуру, состоящую из трех этапов, каждый из которых заканчивается заключением ГЭЭ (позитивным или негативным). Поскольку целью ГЭЭ является, среди прочего, определение «уровня экологической опасности намечаемой деятельности, которая может оказать или оказывает отрицательное воздействие на состояние окружающей среды и здоровье граждан» и «достаточности и обоснованности предусматриваемых мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов» (ст.3 Закона «Об экологической экспертизе»), можно сделать вывод, что в целом

концепция ОВОС/ГЭЭ соответствует стандартам, предусмотренным Конвенцией Эспо и другими международными актами и практикой.¹⁶

73. **Виды деятельности, подлежащие ОВОС.** Необходимы минимальные изменения в действующие перечни видов деятельности, подлежащих ОВОС, с целью их приведения в соответствие с международными стандартами.

74. **ОВОС/ГЭЭ в общей разрешительной системе.** Процедура ОВОС/ГЭЭ носит независимый, самостоятельный и разрешительный характер, что соответствует международным стандартам. Она интегрирована на самом раннем этапе процесса принятия решений в отношении планируемой деятельности.

75. **Скрининг (определение необходимости проведения ОВОС).** Законодательство РУ предусматривает т.н. категорийный скрининг, что означает все виды деятельности, предусмотренные постановлением №491, подлежат ОВОС и не требуют принятия индивидуального решения. В тоже время, существующее законодательство и практика предусматривают возможность того, что отдельные проекты, по заключению ГЭЭ на первом этапе ОВОС, будут проходить дополнительный этап ОВОС («ЗВОС»). Это можно рассматривать как важный элемент действующей системы ОВОС/ГЭЭ, который нужно сохранить и можно модернизировать, исходя из новых условий, вытекающих из предполагаемых изменений в отношении участия общественности и трансграничной оценки.

76. **Скоупинг (определение содержания материалов ОВОС).** Как самостоятельный этап, скоупинг отсутствует в законодательстве РУ. В тоже время, как указывалось выше, на первом этапе ОВОС («пЗВОС») предусмотрена такая возможность по усмотрению уполномоченного органа.¹⁷ Современная практика в европейских странах, предусматривает скоупинг как отдельный этап, что, при необходимости, можно внедрить и в РУ. На практике, внедрение обязательного этапа скоупинга скорее всего приведет к увеличению количества проектов, направляемых на второй этап (ЗВОС). Следует отметить, что внедрение такого этапа может значительно снизить нагрузку на бизнес на первом этапе ОВОС, так как предполагает более упрощенный состав первичных материалов ОВОС («пЗВОС»), не требующих значительных трудоресурсов и первичных изысканий.

77. **Отчет об ОВОС.** Требования к содержанию материалов ОВОС носят слишком общий характер, хоть в целом и на практике требования к *проекту ЗВОС*

¹⁶ Данное утверждение следует понимать дословно. В понимании Конвенции Эспо ОВОС – это процедура, состоящая из определенных этапов (как и в странах ЕС). С этой точки зрения, по своей структуре система ОВОС+ГЭЭ концептуально отлична и не содержит большинства необходимых этапов.

¹⁷ Следует отметить, что Конвенция Эспо также не предусматривает отдельного этапа скоупинга в рамках процедуры трансграничной ОВОС.

и ЗВОС (вместе взятые) во многом соответствуют международным стандартам, в частности Добавлению II к Конвенции Эспо. Как указывалось выше, для полного соответствия необходимо более детально изложить соответствующие требования к содержанию материалов ОВОС (либо в законе, либо в подзаконном акте). Необходимо также устранить неопределенность по поводу того являются ли материалы ОВОС (пЗВОС, ЗВОС и ЗЭП) частью предпроектной или проектной документации в понимании градостроительного законодательства.

78. Участие общественности. Данный элемент ОВОС практически отсутствует и должен быть внедрен в соответствии со всеми международными стандартами, в частности Конвенцией Эспо и Орхусской конвенцией. Этот вопрос на текущий момент является одним из наиболее проблемных в контексте международных стандартов. Следует обратить особое внимание на тот факт, что главную ответственность за обеспечение участия общественности должен нести государственный орган, а не заказчик.¹⁸

79. Трансграничная процедура. На данный момент отсутствуют положения, регулирующие трансграничные консультации в процессе ОВОС/ГЭЭ. Новое законодательство должно как минимум предусматривать такую возможность (в том числе, сама процедура ОВОС/ГЭЭ). В случае заключения соглашения по конкретному проекту или присоединения к международным актам (в частности, Конвенции Эспо) со стороны РУ, следует обеспечить возможность эффективного внедрения трансграничной процедуры в систему ОВОС/ГЭЭ. Следует также помнить, что трансграничная процедура не может быть ответственностью заказчика.¹⁹

80. Учет результатов ОВОС. В связи с разрешительным характером процедуры ОВОС/ГЭЭ, а также практикой выдвижения условий реализации намечаемой деятельности в процессе ГЭЭ, можно сделать вывод, что система ОВОС/ГЭЭ предусматривает эффективный учет результатов ОВОС в соответствии с международными стандартами.

81. Окончательное решение. Решением, позволяющим начать практическую реализацию проекта, в большинстве случаев следует считать разрешение на строительство объекта (строительно-монтажные работы). Следует отметить, что необходимо предусмотреть четкое требование по учету результатов ГЭЭ в

¹⁸ П.57, Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.ЕИА/2014/2.

¹⁹ П.76 Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.ЕИА/2014/2.

процессе согласования проектно-сметной документации и/или выдачи разрешения на строительство.

82. Пост-проектный анализ. В случае сохранения действующей схемы ОВОС, можно сделать вывод, что данный элемент присутствует в РУ. В то же время, рекомендуется перенести установление требований по пост-проектному анализу на более ранние стадии (ЗВОС).

ЧАСТЬ III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВОЗМОЖНЫМ НАПРАВЛЕНИЯМ (И АЛЬТЕРНАТИВАМ) РЕФОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ОВОС

III.1. Предложения по существу системы ОВОС/ЭЭ.

83. Предлагаемые ключевые элементы (цели) реформы:

- а) Устранение неопределенностей и пробелов в законодательном регулировании в сфере ОВОС
- б) Обеспечение участия общественности в процессе ОВОС
- в) Оптимизация процедуры ОВОС для разных видов деятельности (в т.ч. упрощение)
- г) Предусмотреть принципиальную возможность для трансграничной процедуры

84. По цели (а). Необходимо определить все важные термины: «заказчик», «общественность», «влияние», «намечаемая деятельность» и др. Необходимо установить более детальные и четкие требования к материалам ОВОС (содержанию) на каждом этапе. Необходимо устранить все пробелы по видам деятельности, которые должны подлежать ОВОС в соответствии с международными стандартами, даже если такие виды деятельности не типичны для страны. Необходимо также установить исчерпывающий перечень документов, который предоставляет заказчик на каждом этапе. Необходимо также устранить все неопределенности, связанные с вопросом соотношения градостроительных процедур и ОВОС/ГЭЭ (в частности, по соотношению проектной документации и материалов ОВОС).

85. По цели (б). Необходимо внедрить понятие участия общественности (общественного обсуждения) в процедуру ОВОС/ГЭЭ. Это также требует установления четких требований по информированию о намечаемой деятельности и принятом решении, процедуры получения замечаний и их учета.

Как указывалось выше, главную ответственность за обеспечение участия общественности должен нести государственный орган, а не заказчик.

86. По цели (в). Внедрение некоторых необходимых элементов в систему ОВОС/ЭЭ – в частности участия общественности – приведет к некоторому усложнению (продлению) процедур ОВОС/ЭЭ. С целью предотвратить излишнюю нагрузку на бизнес и, в тоже время, сохранить большое количество видов деятельности в поле зрения (сфере применения) системы ОВОС, рекомендуется установить четкую градацию видов деятельности, при которой малые производства не требовали бы прохождения полной процедуры без специального решения уполномоченного органа. Необходимо также четко определить виды деятельности, которые требуют разработки ЗЭП. Таким образом, предлагается внедрить (усовершенствовать) этапы скрининга и скоупинга, в том числе определив критерии принятия решения по скринингу.

87. Таким, образом предлагается четко разделить виды деятельности:

- а) требующие ОВОС/ГЭЭ, которые в свою очередь можно разделить на две под-категории (первая²⁰ - подлежит «полному»²¹ ОВОС, и вторая²² - с целью выделить возможность по некоторым видам деятельности не проводить «полный» ОВОС, что предусматривает объединенный новый этап скрининга и скоупинга²³)
- б) требующие ЗЭП.

88. По цели (г). Рекомендуется установить норму(-ы), позволяющую в будущем быстро внедрить процедуру трансграничных консультаций. Такая норма в первую очередь должна создать основу для подзаконного акта, регулирующего такую процедуру, и возможность ее применения на практике (специальные сроки, например).

89. Кроме этого, рекомендуется внедрить современные электронные процедуры документообмена в процессе ОВОС/ЭЭ, что может значительно облегчить их для бизнеса, органов власти и общественности. Единый веб-портал по ОВОС/ЭЭ может полностью обеспечить необходимую гласность и удобство процедуры ОВОС/ЭЭ.

III.2. Альтернативы по существу реформ

²⁰ Такая категория рекомендуется должна включать все виды деятельности, предусмотренные Приложением I к Конвенции Эспо и Орхусской конвенции.

²¹ Под «полным» надо понимать в текущем состоянии пЗВОС и ЗВОС (первые два этапа ОВОС в РУ).

²² Как правило, к такой категории включают все остальные виды деятельности, которые могут подлежать ОВОС. Так, в ЕС такой перечень закреплен Приложением II к Директиве 92/2011/ЕС.

²³ Как отмечалось выше, такие этапы в некоторой мере по существу имеют место на этапе рассмотрения пЗВОС, когда принимается индивидуальное решение по (а) необходимости разработки ЗВОС и (б) указываются четко дополнительные исследования.

90. **Альтернатива 1.** Модернизация существующей структуры ОВОС-ГЭЭ. Действующая система ОВОС/ГЭЭ может быть модернизирована с достижением указанных выше целей с сохранением общей действующей схемы ОВОС-ГЭЭ и даже соответствующими этапами. Такая альтернатива позволит сохранить и кодифицировать лучшую существующую практику по ОВОС/ЭЭ в РУ и привести ее в соответствии с международными стандартами. Положительной стороной такой альтернативы следует считать ее понятность для всех заинтересованных сторон (бизнеса, работников госэкоэкспертизы, других госорганов). Как негативный фактор можно рассматривать то, что для внешних партнеров и инвесторов (особенно европейских) данная система может вызывать сложности в понимании в связи с ее отличием от общепринятых моделей в европейских странах. Общим отличием по этапам будущей системы в целом можно считать перераспределение проектов между этапами пЗВОС и ЗВОС, при котором будут четко определены виды деятельности (условно - первой категории), которые всегда будут проходить этап ЗВОС и виды деятельности (условно - второй категории), которые будут «отсеиваться» на этапе пЗВОС по определенным критериям (т.н. скрининг) и лишь некоторые из которых будут, по решению госоргана, отправлены на второй этап (ЗВОС) с конкретными требованиями к материалам ОВОС (т.н. скоупинг). С этой целью этап пЗВОС надо упростить, а этап ЗВОС – усложнить (в части требований к содержанию материалов ОВОС). Отсеянные на этапе пЗВОС виды деятельности не будут требовать разработки детальных материалов ОВОС, не будут подлежать участию общественности и трансграничным процедурам, что значительно упрощает всю процедуру.

91. **Альтернатива 2.** Внедрение новой системы ОВОС, разделенной на этапы скрининга, скоупинга, подготовки материалов ОВОС, рассмотрение материалов ОВОС, принятие решение и обеспечение участия общественности. Такая альтернатива не предусматривает формальное разделение на ОВОС-ГЭЭ, хотя может включать ГЭЭ как этап (форму) принятия решения по материалам, поступившим на рассмотрение. За основу такой системы можно взять модель ОВОС в соответствии с Директивой 2011/92/ЭС. В рамках данной альтернативы можно также рассмотреть вопрос о целесообразности разрешительного характера всей процедуры, хотя, исходя из предоставленной информации, разрешительный характер действующей процедуры в РУ не препятствует эффективности системы в целом. На практике, это приведет к условному объединению процедур ОВОС и ГЭЭ с разделением такой новой процедуры на этапы скрининга, скоупинга, подготовки материалов ОВОС и т.д. В новой процедуре пЗВОС мог бы выполнять функцию объединенного этапа скрининга и скоупинга (а сам пЗВОС приобретет форму заявления об ОВОС, а не материалов ОВОС), а ЗВОС – подготовку отчета по ОВОС. Именно ЗВОС бы соответствовал по содержанию понятию «отчет об

ОВОС» или «документация об ОВОС» с точки зрения международных стандартов.

92. Главной позитивной стороной этой альтернативы является полная гармонизация национальной системы ОВОС/ЭЭ с передовыми европейскими практиками, что значительно упрощает ее понимание международными партнерами и инвесторами. К негативным сторонам следует отнести необходимость значительной работы по переподготовке (обучению) людей, задействованных в этот процесс (и в бизнесе, и в госэкоэкспертизе), что приведет к некоторому переходному периоду во время которого необходимо будет устранить возможные недостатки, непредусмотренные во время разработки законодательных актов.

93. **Альтернатива 3.** Внедрение объединенной системы ОВОС и СЭО. В принципе возможно разработать единый закон и систему подзаконных актов в сфере экологической оценки, которые бы охватывали не только ОВОС, но и стратегическую экологическую оценку. Такой подход может быть оправдан тем, что некоторые элементы СЭО и ОВОС могут быть урегулированы совместно (например, в части обеспечения информирования и участия общественности, проведения ГЭЭ и др.). Среди недостатков такого подхода следует отметить сложность разработки и согласования единого акта (закона) по ОВОС и СЭО, а также вероятность того, что практические решения по конкретным элементам процедур ОВОС и СЭО будут поставлены в зависимость друг от друга, что в конечном итоге может негативно сказаться на эффективности одной из систем (ОВОС и/или СЭО).

94. *Представленные альтернативы никоим образом не затрагивают установления экологических нормативов на этапе ЗЭП. Как указывалось выше, выдача таких нормативов соотносится с понятием комплексного разрешения на природопользование (ИРПС) в европейских странах и не является частью ОВОС в понимании Конвенции Эспо.*

III.3. Предложения по форме реализации реформ

95. Вне зависимости от выбранной альтернативы по существу, формы их реализации должны предусматривать достаточный уровень законодательного регулирования элементов ОВОС. С этой точки зрения, рекомендуется, чтобы все вопросы, связанные с функционированием системы ОВОС были урегулированы на уровне, не ниже постановления Кабинета Министров. В любом случае будут необходимы изменения в действующем законе об ЭЭ и ПКМ №491 (либо принятие новых).

96. **Уровень закона.** Рекомендуется более детально урегулировать все главные требования по процедуре ОВОС (ГЭЭ), в том числе по содержанию материалов ОВОС и процессу (процедуре) общественного участия. В принципе, на уровне закона можно урегулировать абсолютно всю процедуру ОВОС. Положительной стороной такого подхода является стабильность системы ОВОС (изменения в законе требуют, как правило, более длительного времени и более сложные по процедуре) и ее прозрачность для международных партнеров и инвесторов (чрезмерное регулирование подзаконными актами усложняет понимание системы и не способствует доверию заинтересованных лиц).

97. **Предполагается, что независимо от выбранных альтернатив следует разработать новый закон (редакцию) по ОВОС и/или ЭЭ.**

98. **Уровень подзаконных актов.** Модернизированная или новая система ОВОС может быть реализована по схеме закон + подзаконные акты. Такими актами могут быть урегулированы следующие вопросы:

(а) Перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС. Преимуществом такого подхода является возможность быстро реагировать на возможные проблемы (включение, исключение, изменение видов деятельности) со стороны правительства. Недостатком – неопределенность для инвесторов.

(б) Порядок проведения общественного обсуждения и/или слушаний. Все главные требования по обеспечению участия общественности должны быть закреплены в законе.

(в) Порядок трансграничных консультаций. Это может облегчить создание возможности для трансграничных консультаций в будущем, создавая такую возможность в законе уже сегодня.

(г) Детальные требования к разработке и составу материалов ОВОС.

99. В любом случае, не рекомендуется чрезмерно усложнять законодательную систему в сфере ОВОС в целом и приложить все усилия для ограничения количества подзаконных актов.

Схема 1. ОВОС и градостроительные процедуры в РУ (общая схема)*



*Зеленым цветом выделены этапы, которые формально являются этапом ОВОС/ГЭЭ в РУ. Синим цветом – градостроительные процедуры.

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for the Environment FOEN

