



При финансовой поддержке
Европейского Союза



UNECE



ОБСЕ

Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе
Офис программ в Астане



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

Обзор законодательных аспектов оценки воздействия на окружающую среду Республики Казахстан относительно имплементации положений Конвенцией Эспо

19 марта 2018 г

Автор: Вадим Ни, национальный консультант в области развития законодательства по ОВОС, включая в трансграничном контексте, Казахстан

Комментарии и юридическая поддержка: Ержи Ендрошка, эксперт международного права, профессор Университета, г. Вроцлав, Польша

Содействие: Елена Лаевская, эксперт ЕЭК ООН в области развития законодательства по СЭО, Шолпан Сулейменова, национальный консультант в области развития законодательства по ОВОС, включая в трансграничном контексте, Казахстан.

Официальная информация: Обзор был подготовлен под руководством секретариата ЕЭК ООН к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке в рамках совместного проекта ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН «Поддержка Казахстана для перехода к модели зеленой экономики», осуществляемого при финансовой поддержке Европейского Союза и Офиса программ ОБСЕ в Астане. Мнения, выраженные в документе, не обязательно отражают официальную позицию ЕЭК ООН и Европейского Союза.

Содержание

I. Список сокращений	4
II. Анализ действующего законодательства и текущей ситуации.....	5
I.1 Подходы к разработке и система действующего законодательства	5
I.2 Концепция ОВОС	7
I.3 Терминология, относящаяся к ОВОС.....	9
I.4 Виды деятельности, являющиеся объектами ОВОС	10
I.5 Принятие решений и контроль по проектам и место ОВОС в этой системе	11
I.6 Скрининг.....	13
I.7 Скопинг.....	13
I.8 Отчет ОВОС	13
I.9 Общественное участие	14
I.10 Роль экологических органов.....	16
I.11 Роль органов здравоохранения.....	16
I.12 Процедура трансграничной оценки воздействия на окружающую среду	16
I.13 Учет результатов ОВОС	17
I.14 Окончательное решение.....	18
I.15 Постпроектный анализ.....	19
III. Заключение и выводы	21
V. Перечень нормативных правовых актов	24

I. Список сокращений

ЗРК – законы Республики Казахстан

Конвенция Эспо - Конвенция Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо (Финляндия), 25 февраля 1991 г.)

ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду

Орхусская конвенция - Конвенция Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года)

ПредОВОС – предварительная оценка воздействия на окружающую среду.

II. Анализ действующего законодательства и текущей ситуации

1.1 Подходы к разработке и система действующего законодательства

а) Концепция деления вопросов между законами и подзаконными актами

Общие подходы к разработке законодательства определены в Казахстане положениями Конституции и Закона от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах». В частности, статья 39 Конституции устанавливает, что «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения». Соответственно, в большинстве случаев права и обязанности сторон устанавливаются в рамках законов, тогда как на уровне подзаконных актов определяется только порядок и сроки их реализации. Соблюдение данного подхода контролируется в процессе согласования законов и подзаконных актов органами юстиции.

В целом, при регламентации порядка и сроков реализации ОВОС постановлениями Правительства и министров могут утверждаться следующие виды производных нормативных правовых актов: положение; технический регламент; стандарт государственной услуги; регламент государственной услуги; правила; инструкция. Основным интерес для данного обзора представляют правила и инструкции. Правила определяют порядок организации и осуществления какого-либо вида деятельности, например, проведения государственной экологической экспертизы, общественных слушаний. Инструкция более детально регламентирует применение законодательства в какой-либо сфере общественных отношений, например, ОВОС. Кроме того, Закон «О правовых актах» предусматривает разработку и принятие уполномоченным органом ненормативного правового акта, в соответствии с которым могут применяться и (или) реализовываться установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц, разъясняются нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте. По существу, второе основание предусматривает разработку на уровне министерств руководств по применению законодательства, хотя пока такая практика не получила широкого распространения в Казахстане. Такого рода руководства являются юридически необязательными документами, но могут содержать детальные рекомендации по применению тех или иных положений законодательства, включать примеры хорошей практики и предоставляют вариативность и гибкость подходов к реализации законодательных требований.

б) Законодательство по ОВОС

Действующие законодательные рамки ОВОС в Казахстане определяются на основе положений Экологического кодекса и Закона от 16 июля 2001 года № 242 «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан». Экологический кодекс в качестве кодифицированного акта экологического законодательства был принят 9 января 2007 года. Данным актом устанавливаются законодательные требования к проведению ОВОС (глава 6) и экологической экспертизы (глава 7). Положения по общественному участию в ОВОС менее систематизированы и включены в разные главы Экологического кодекса. В частности, в качестве экологических прав общественности они включены в статьи 13 и 14 главы 2 Экологического кодекса. В то же время в главе 7 определены специальные положения по гласности государственной экологической экспертизы (статья 57), участию общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды (статья 57-1) и проведению общественных слушаний (статья 57-2). В свою очередь в главе 6 по ОВОС общественное участие упоминается лишь

в качестве требования по включению результатов учета общественного мнения в документацию ОВОС (подпункт 14) пункта 1 статьи 41).

Общие требования к проектированию, прохождению экспертизы и получению разрешений, связанных с проектами регламентируются Законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан». В экологическом законодательстве регулируется лишь часть этих вопросов, относящихся к процедуре и документации об ОВОС, общественному участию, а также к экологической экспертизе.

в) Подзаконные акты

Подзаконные акты, представляющие интерес для данного обзора, могут быть разделены по 3 разделам: а) государственная экологическая экспертиза и ОВОС; б) общественное участие в ОВОС и экологической экспертизе; в) основные документы по проектированию. В таблице 1 приведены основные подзаконные акты по 3 разделам.

Таблица 1. Подзаконные акты по ОВОС, экологической экспертизе, общественному участию и проектированию

Название раздела	Орган, утвердивший подзаконный акт	Название и дата принятия подзаконного акта
Государственная экологическая экспертиза и ОВОС	Министр энергетики	Правила проведения государственной экологической экспертизы от 16 февраля 2015 года
	Министр охраны окружающей среды	Распределение объектов I категории, подлежащих государственной экологической экспертизе, между уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и его территориальными подразделениями от 23 июля 2009 года
	Министр охраны окружающей среды	Инструкция по проведению оценки воздействия на окружающую среду от 28 июня 2007 года (далее – Инструкция об ОВОС)
Общественное участие в ОВОС и экологической экспертизе	Министр охраны окружающей среды	Правила проведения общественных слушаний от 23 июля 2009 года
	Министр энергетики	Перечень видов хозяйственной деятельности, проекты которых подлежат вынесению на общественные слушания от 10 июня 2016 года
	Министр охраны окружающей среды	Правила доступа к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду и процессу принятия решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности от 25 июля 2007 года
	Министр национальной экономики	Правила организации деятельности и осуществления функций заказчика (застройщика) от 19 марта 2015 года
	Министр национальной экономики	Правила организации застройки и прохождения разрешительных процедур в сфере строительства от 30 ноября 2015 года

Основные документы по проектированию	Министр национальной экономики	Правила проведения комплексной вневедомственной экспертизы технико-экономических обоснований и проектно-сметной документации, предназначенных для строительства новых, а также изменения (реконструкции, расширения, технического перевооружения, модернизации и капитального ремонта) существующих зданий и сооружений, их комплексов, инженерных и транспортных коммуникаций независимо от источников финансирования от 1 апреля 2015 года (далее – Правила проведения комплексной вневедомственной экспертизы)
	Министр национальной экономики	Правила оформления экспертных заключений по градостроительным и строительным проектам (технико-экономическим обоснованиям и проектно-сметной документации) от 2 апреля 2015 года.

На уровне местных исполнительных органов областей, городов Алматы и Астана утверждаются регламенты по выдаче заключений государственной экологической экспертизы для объектов II, III и IV категории, то есть регламентируется технический процесс оказания данной услуги на местном уровне. Необходимо отметить, что некоторые подзаконные акты по реорганизованному Министерству охраны окружающей среды не были переутверждены Министром энергетики, под ведомством которого в настоящее время находятся вопросы охраны окружающей среды. Таким образом, основные действующие подзаконные акты, представляющие интерес для данного обзора, утверждены на уровне министерств, а именно, ранее существовавшего министерства охраны окружающей среды и нынешних министерств энергетики и национальной экономики.

г) Методические документы и политики

В настоящее время в Казахстане отсутствуют официальные руководства, политики, касающиеся ОВОС. Инструкция об ОВОС является нормативным правовым актом, то есть во многом имеющим ту же юридически обязательную силу, что и правила. Отличие состоит в том, что в инструкциях, как правило, большее количество положений, описывающих определенный процесс, тогда как в правилах больше норм, регламентирующих порядок и последовательность действий.

1.2 Концепция ОВОС

а) Кто несет ответственность за ОВОС?

Концепция ОВОС в Казахстане основана на том, что ее организация и проведение в соответствии с пунктом 1 статьи 42 Экологического кодекса является ответственностью заказчика (инициатора) планируемой деятельности.

б) Роль заказчика (инициатора) деятельности в ОВОС

В соответствии с Экологическим кодексом и Инструкцией об ОВОС основная роль заказчика (инициатора) планируемой деятельности в отношении ОВОС состоит в:

- 1) определении специализированной организации для ее проведения и подготовки документации ОВОС;
- 2) проведении по подготовленным материалам ОВОС обсуждения с общественностью;
- 3) представлении подготовленных материалов ОВОС на экологическую экспертизу;
- 4) финансировании затрат на проведение ОВОС и общественного обсуждения ее материалов.

в) Соотношение ОВОС и государственной экологической экспертизы

Материалы ОВОС являются в Казахстане обязательным объектом государственной экологической экспертизы, которая проводится центральным органом - Комитетом экологического регулирования и контроля Министерства энергетики и его территориальными подразделениями (областные, городов Алматы и Астана) либо управлениями природных ресурсов и регулирования природопользования местных исполнительных органов областей, городов Алматы и Астана. Комитет экологического регулирования и контроля отвечает за государственную экологическую экспертизу материалов ОВОС по объектам I категории (по санитарной классификации). Управления природных ресурсов и регулирования природопользования местных исполнительных органов проводят государственную экологическую экспертизу объектов II, III и IV категорий (по санитарной классификации).

При проведении государственной экологической экспертизы рассматриваются и могут быть ограничены возможные негативные последствия реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения. Также в процессе государственной экологической экспертизы рассматривается соблюдение баланса интересов экономического развития и охраны окружающей среды, а также предотвращение ущерба третьим лицам в процессе будущей деятельности. Таким образом, в отличие от стандартных разрешений государственная экологическая экспертиза в Казахстане не ограничивается только проверкой формальных требований законодательства, соответствия представленных документов установленным законодательным требованиям. Однако нет четких методических основ для оценки негативных экологических последствий от планируемой деятельности, обеспечения баланса экономического развития и охраны окружающей среды при ее планировании. С учетом этого государственная экологическая экспертиза обычно ограничивается проверкой соблюдения формальных требований законодательства в отношении содержания представленных материалов ОВОС.

По результатам проведения государственной экологической экспертизы по материалам ОВОС дается заключение, которое может быть положительным либо отрицательным. Положительное заключение признает проект, по которому проводится ОВОС, допустимым и открывает возможность для принятия решений по реализации намечаемой деятельности. Отрицательное заключение означает необходимость проведения доработки материалов ОВОС для представления на повторную экспертизу либо отказа от намечаемой деятельности.

г) Соотношение с другими видами экспертизы

В целом, по проектам планируемой хозяйственной деятельности проводится вневедомственная комплексная экспертиза. Поскольку в настоящее время основополагающим подходом к регулированию предпринимательской деятельности является упрощение разрешительных процедур и выдачи разрешения по принципу «одного окна», то государственная экологическая экспертиза признается формально частью комплексной вневедомственной экспертизы. Пока по ее результатам оформляется и выдается отдельный документ - заключение государственной экологической экспертизы. Однако в соответствии с изменениями и дополнениями к Экологическому кодексу от 27 декабря 2017 года ожидается, что отдельное заключение государственной экологической экспертизы со второй половины 2018 года не будет выдаваться. С этой целью в статье 45 вводится понятие «экологическая экспертиза проектов», с помощью которого предпринимается попытка исключить выдачу заключения государственной экологической экспертизы отдельно от заключения комплексной вневедомственной экспертизы. В настоящее время сохраняется требование о получении как заключения государственной экологической экспертизы, так и заключения комплексной вневедомственной экспертизы.

Наряду с государственной экологической экспертизой в соответствии с Правилами проведения комплексной вневедомственной экспертизы предусматривается также выдача отдельных заключений санитарно-эпидемиологической экспертизы Комитетом охраны общественного здоровья Министерства здравоохранения и его территориальными подразделениями. Экспертиза проектной документации планируемой хозяйственной деятельности по другим аспектам, например, по соответствию строительным нормам, требованиям по энергоэффективности, пожарной безопасности и т.д. является составной частью заключения комплексной вневедомственной экспертизы.

1.3 Терминология, относящаяся к ОВОС

а) Общая совместимость терминологии казахстанского законодательства со статьей 1 Конвенции Эспо

Термины, которые определены в статье 1 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), не интегрированы системно в экологическое законодательство Казахстана. Лишь один из них получил определение в Экологическом кодексе, а именно термин «оценка воздействие на окружающую среду», в то время как определение термина «воздействие» дается в Инструкции об ОВОС. В отношении термина «планируемая деятельность» необходимо отметить, что в экологическом законодательстве используется два термина - «намечаемая деятельность» и «планируемая деятельность». Четкое различие между этими двумя терминами не проведено и законодательно они не определены. Термин «трансграничное воздействие» используется в казахстанском законодательстве, но определения ему не дается. Термин «резюме» не используется ни в Экологическом кодексе, ни в Инструкции об ОВОС и соответственно отсутствует требование по составлению технического и нетехнического резюме документации ОВОС.

б) Подходы к определению терминов «оценка воздействия на окружающую среду», «воздействие», «отчет ОВОС»

Термин «оценка воздействия на окружающую среду» определен в статье 35 Экологического кодекса как «процедура, в рамках которой оцениваются возможные последствия хозяйственной и иной деятельности для окружающей среды и здоровья человека, разрабатываются меры по предотвращению неблагоприятных последствий (уничтожения, деградации, повреждения и истощения естественных экологических систем и природных ресурсов), оздоровлению окружающей среды с учетом требований экологического законодательства Республики Казахстан». С учетом ссылки в Конвенции Эспо на национальную процедуру и очень широкий подход к определению данного термина его определение по казахстанскому законодательству представляется совместимым с определением, данным в подпункте vi) статьи 1 Конвенции Эспо. Однако несмотря на близость определений этих понятий в национальном законодательстве и Конвенции Эспо, существует концептуальное различие в понимании данной процедуры. В то время как в Казахстане ОВОС является частью ответственности инициатора (заказчика) планируемой деятельности по ее проектированию для прохождения государственной экологической экспертизы, в соответствии с Конвенцией Эспо – это процедура, осуществляемая государственными органами.

Что касается определения термина «воздействие» в подпункте 1) пункта 4 Инструкции ОВОС, то оно сформулировано на основе определения, использованного в Конвенции Эспо (подпункт vii) статьи 1). Однако упущением является отсутствие в казахстанском определении прямого указания на такой элемент окружающей среды, как вода, оно не упоминается прямо в определении Инструкции ОВОС.

В казахстанском законодательстве не используется термин «отчет ОВОС», вместо него используется термин «документация ОВОС», при этом определения данному термину не дается. Инструкцией об ОВОС предусматривается, что материалы ОВОС оформляются в документ, то есть косвенно предполагается отчета как составной части документации ОВОС, в тоже время материалы по общественному участию оформляются отдельно от него.

1.4 Виды деятельности, являющиеся объектами ОВОС

а) Являются ли все 11 видов деятельности, включенных в приложения I Конвенции Эспо и Орхусской конвенции, объектами ОВОС и общественного участия?

В целом, применение разных подходов к определению видов деятельности для целей проведения государственной экологической экспертизы, ОВОС и общественных слушаний приводит к крайне запутанной и непрозрачной ситуации в отношении того, какие объекты проходят ОВОС и по каким из них должны проводиться общественные слушания. Не все виды деятельности, включенные приложения I Конвенции Эспо и Орхусской конвенции являются объектами ОВОС и общественного участия в силу различия подходов к определению объектов, а также других пороговых значений.

Перечень видов планируемой деятельности Инструкции ОВОС (Приложение 1) находится в явном несоответствии с международными обязательствами Казахстана по Конвенции Эспо и Орхусской конвенции. Он покрывает не полностью виды деятельности, включенные в приложения данных конвенций. Например, по сравнению с перечнем Конвенции Эспо можно отметить несоответствия в отношении добычи углеводородов на континентальном шельфе, крупных складов для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов, по которым в казахстанском перечне установлены пороговые значения. Также в казахстанском перечне объектов ОВОС в сравнении Конвенцией Эспо полностью отсутствует планируемая деятельность по вырубке лесов на больших площадях. В качестве конкретных примеров несоответствия перечня видов планируемой деятельности Инструкции ОВОС Орхусской конвенции можно привести нефтеперерабатывающие заводы и электростанции. В обоих случаях в казахстанском законодательстве применяются пороговые значения производительности мощности по Конвенции Эспо, которые выше нежели предусмотренные Орхусской конвенцией. 500 тонн или более в день для нефтеперерабатывающих заводов и 300 МВт и более для тепловых электростанций, тогда как в Приложении I Орхусской конвенции не применяется пороговое значение для нефтеперерабатывающих заводов, а для тепловых электростанций установлено пороговое значение 50 МВт и более.

Перечень видов хозяйственной деятельности, проекты которых подлежат вынесению на общественные слушания, от 10 июня 2016 года наиболее близок к перечню приложения I Орхусской конвенции. Однако он сильно изменен, переформатирован, и поэтому сложно проводить его сравнение с перечнем приложения I Орхусской конвенции, что затрудняет соблюдение ее требований.

б) Один или более перечней видов деятельности, критерии для отнесения к каждой категории

В настоящее время применяются три различных перечня планируемых видов деятельности: перечень для целей государственной экологической экспертизы (санитарная классификация производственных объектов); перечень Инструкции об ОВОС; перечень видов хозяйственной деятельности, проекты которых подлежат вынесению на общественные слушания. Наиболее широкий круг видов планируемой деятельности включен в перечень объектов государственной экологической экспертизы, но он совершенно несопоставим и несовместим с перечнями видов планируемой деятельности приложений Конвенции Эспо и Орхусской конвенции. Перечень видов деятельности для проведения государственной экологической экспертизы основан на санитарной

классификации производственных объектов и предусмотренных для них размерах санитарно-защитных зон. Он является более широким, нежели перечни видов деятельности для целей проведения ОВОС и общественных слушаний, поскольку не по всем объектам государственной экологической экспертизы проводится ОВОС. На практике в начале определяется является ли тот или иной вид деятельности объектом государственной экологической экспертизы, затем устанавливается то, необходимо ли по нему проводить ОВОС, а после этого - необходимо ли проводить в рамках процедуры ОВОС общественное обсуждение в форме общественных слушаний либо опроса общественности.

Для определения ОВОС устанавливаются отдельные перечни видов планируемой деятельности, включенные в приложения 1 и 2 Инструкции об ОВОС, перечень приложения 2 предназначен для скрининга. Однако категории видов деятельности, являющихся объектами ОВОС и категориями I-IV для государственной экологической экспертизы разные и трудно сопоставимы друг с другом. Это связано с тем, что санитарная классификация производственных объектов (категории I-IV) считается более привычной и понятной для казахстанских проектировщиков. В результате на практике зачастую ОВОС проводится по видам деятельности согласно санитарной классификации, а не по объектам ОВОС. Например, оценка воздействия по заявлению общественности, рассматривавшемуся Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции (АССС/С/2013/88), проводилась по горнолыжному курорту «Кокжайляу». В то же время согласно Инструкции ОВОС объектом ОВОС, являются «лыжни, подъемники, канатные дороги и связанные с ними сооружения».

в) Подход к изменениям, обновлениям и расширениям деятельности, включая расширение жизненного цикла

Согласно пункту 13 приложения 2 Инструкции об ОВОС объектом ОВОС могут быть «Любые изменения или расширения проектов, внесенных в список в данном приложении, уже утвержденные, выполненные или находящиеся в процессе выполнения, которые могут иметь существенные неблагоприятные воздействия на окружающую среду». Это означает, что должен проводиться скрининг таких изменений, обновлений и расширений деятельности на основе законодательно установленных критериев и пороговых значений с тем, чтобы определить необходимость проведения ОВОС по ним. Это может решаться в рамках обязательной процедуры прохождения государственной экологической экспертизы по таким изменениям, обновлениям и расширениям. Однако, как будет показано ниже, в действующем казахстанском законодательстве отсутствуют законодательные основы для проведения такого скрининга, в том числе, в случаях изменений, обновлений и расширений деятельности, для определения необходимости дополнительной ОВОС.

1.5 Принятие решений и контроль по проектам и место ОВОС в этой системе

а) Каковы процедуры принятия решений?

Общая схема принятия решений по разработке и реализации проектов в Казахстане включает следующие этапы: (i) получение права на земельный участок; (ii) согласование эскиза проекта; (iii) проектирование объекта; (iv) осуществление строительно-монтажных работ.

Таблица 2. Этапы разработки и реализации проектов, контроля и принятия решений по ним

Этап разработки и реализации	Форма принятия окончательного решения или контроля	Органы, принимающие решение
------------------------------	--	-----------------------------

Получение права на земельный участок	Документ, устанавливающий право на пользование земельным участком	Местные исполнительные органы
Разработка эскиза проекта	Согласование эскиза проекта	Управление (отдел) архитектуры и градостроительства местного исполнительного органа
Проектирование деятельности	Экспертные заключения по проектной документации	Органы, осуществляющие вневедомственную комплексную экспертизу, включая государственную экологическую и санитарно-эпидемиологическую экспертизы
Осуществление строительства	Инспекционный контроль	Комитет по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управлению земельными ресурсами

б) Место ОВОС в системе принятия решений

ОВОС осуществляется на этапе проектирования соответствующих видов деятельности. Она проводится в две стадии:

- предварительная оценка воздействия на окружающую среду (ПредОВОС);
- оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС).

На этапе ПредОВОС ОВОС проводится по технико-экономическому обоснованию планируемой деятельности и материалам ПредОВОС. На следующем этапе воздействие на окружающую среду оценивается на основе рассмотрения проектной (проектно-сметной) документации и материалов ОВОС. По результатам рассмотрения на каждом из двух этапов выдается отдельное заключение государственной экологической экспертизы.

Заключение государственной экологической экспертизы является по сути окончательным разрешением планируемой деятельности в отношении ее экологических аспектов. Долгое время в Казахстане иски представителей общественности о признании недействительными заключений государственной экологической экспертизы принимались к рассмотрению судами, но решения всегда выносились в пользу лиц, принимающих решения и заказчиков (инициаторов) планируемой деятельности. Негласно многими судьями признавалось, что заключение государственной экспертизы не является разрешением, а экспертным мнением, которое не может быть обжаловано в судебном порядке. С учетом этого Законом от 25 апреля 2016 года были внесены поправки в Экологический кодекс. Теперь согласно пункту 7 статьи 51 Экологического кодекса прямо предусматривается возможность оспаривать заключения государственной экологической экспертизы в судебном порядке.

в) На каком этапе принятия решений вовлекаются органы по охране окружающей среды и какую информацию о проекте они получают?

В общем случае планируемой деятельности органы по охране окружающей среды вовлекаются в принятие решений по проектам на этапе прохождения проектами государственной экологической экспертизы. В случае прохождения планируемой деятельностью ОВОС они получают предпроектную и проектную документацию, включая документацию ОВОС. С учетом того, что общественные слушания по ОВОС проводятся до представления документации ПредОВОС и ОВОС на государственную экологическую экспертизу, то они могут вовлекаться на этапе общественного обсуждения планируемой хозяйственной деятельности, организуемой заказчиком (инициатором).

В случае с местными исполнительными органами управления природных ресурсов и регулирования природопользования вовлекаются на стадии согласования времени и места проведения общественных слушаний. То есть, с учетом того, что местные исполнительные органы согласуют вопросы организации общественного участия, они вовлекаются в процесс раньше, а именно, когда заканчивается подготовка предпроектной и проектной

документации, включая ОВОС. Кроме того, местный исполнительный орган обеспечивает также доступ к экологической информации, относящейся к процедуре ОВОС планируемой деятельности. Эти функции выполняют управления природных ресурсов и регулирования природопользования, например, по проектам планируемой хозяйственной деятельности. По проектам, относящимся к туризму, в процессе участвуют управления по туризму, по строительству дорог – управления автомобильных дорог, по объектам энергетики – управления энергетики и т.д.

1.6 Скрининг

Скрининг предусматривается Инструкцией об ОВОС, однако законодательно не определены ни процедура для проведения скрининга, ни критерии, на основе которых он должен осуществляться. Приложение 2 Инструкции об ОВОС включает перечень видов деятельности, по которым предполагается проведение скрининга, то есть индивидуальное определение проектов, подпадающих под ОВОС. В названии данного перечня указывается, что скрининг должен проводиться с применением пороговых уровней (набора критериев), определяемых нормативными документами. Осуществлять скрининг должны те же органы, которые проводят государственную экологическую экспертизу.

1.7 Скопинг

Законодательно не предусмотрено проведение скопинга при проведении ОВОС. Можно отметить, что в соответствии с требованиями Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» подготовка технико-экономического обоснования и проектной документации осуществляется в соответствии с заданием на проектирование, утверждаемым заказчиком (инициатором) планируемой деятельности. Задание на проектирование может включать также условия и требования к проведению ОВОС. В то же время данный вопрос не регламентируется на законодательном уровне и решается, по сути, по усмотрению заказчика (инициатора) планируемой деятельности. Согласование или утверждение данного вопроса государственными органами не предусмотрено.

1.8 Отчет ОВОС

а) Установлены ли требования по содержанию отчета ОВОС, совместимые с требованиями приложения II Конвенции Эспо, включая:

- i. описания месту размещения, технологиям и «нулевым» альтернативам;*
- ii. социально-экономическим условиям?*

Статья 41 Экологического кодекса определяет перечень требований по содержанию документации ОВОС. Данный перечень состоит из 18 пунктов и включает, среди прочего:

- описание состояния компонентов окружающей среды до реализации деятельности либо на текущий момент;
- требования к району размещения на период стадий строительства и эксплуатации;
- социально-экономические условия реализации планируемой деятельности;
- анализ применяемой технологии на предмет соответствия наилучшим доступным технологиям и техническим удельным нормативам, а также соответствия техническим регламентам и экологическим требованиям к технологиям, технике и оборудованию;
- информацию об альтернативных вариантах и указание на основные причины выбора проектного варианта.

В целом в казахстанских требованиях в сравнении с требованиями Конвенции Эспо меньшее внимание уделяется рассмотрению альтернатив, пробелов в знаниях и при ОВОС, пробелов в знаниях и неопределенностей при проведении ОВОС. Рассмотрение в качестве одной из альтернатив - отказа от намечаемой деятельности («нулевой» вариант) упоминается только в Инструкции об ОВОС. С учетом этого на практике не все

разработчики ОВОС рассматривают «нулевой» вариант. Отсутствуют в казахстанском законодательстве требования по постпроектному анализу и составлению нетехнического резюме. Соответственно нет полного соответствия требований по документированию ОВОС по казахстанскому законодательству с требованиями приложения II Конвенции Эспо.

б) Меры по обеспечению качества отчетов, включая требования по аккредитации разработчиков, Комиссии ОВОС

В целом, в Казахстане в качестве меры по обеспечению качества документации ОВОС рассматривается государственная экологическая экспертиза. В то же время нет четкой системы требований к ее разработчикам. Для проведения ОВОС и подготовки документации ОВОС обычно заказчиком (инициатором) планируемой деятельности или проектировщиком привлекаются специализированные организации. В случае ОВОС объектов I категории (по санитарной классификации производственных объектов) привлекаемые организации должны иметь лицензию на природоохранное проектирование, выданную Комитетом экологического регулирования и контроля Министерства энергетики, а для объектов категорий II, III, IV наличие такой лицензии не требуется. Соответственно в большинстве случаев нет каких-либо регламентируемых требований в отношении экспертов, привлекаемых для проведения ОВОС.

в) Роль отчета ОВОС в процедуре ОВОС

По существу, документация ОВОС рассматривается как документ, оформляющий и резюмирующий результаты всего процесса ОВОС. В частности, частью документации ОВОС признаются материалы по учету общественного мнения, обычно протокол общественных слушаний и выводы по результатам общественного обсуждения экологических аспектов планируемой деятельности. Для органов по охране окружающей среды документация ОВОС служит основой для принятия решения по планируемой деятельности в рамках заключения государственной экологической экспертизы.

1.9 Общественное участие

а) Кто является ответственным за общественное участие?

Законодательство Казахстана возлагает ответственность за организацию общественного участия в ОВОС на заказчика (инициатора) планируемой деятельности и местные исполнительные органы. Основную ответственность несет заказчик (инициатор) планируемой деятельности, местные исполнительные органы согласно Правилам проведения общественных слушаний согласовывают предлагаемые им способ информирования, время и место проведения общественных слушаний, перечень заинтересованной общественности, лицо, ответственное за проведение общественных слушаний. Кроме того, местный исполнительный орган обеспечивает также доступ к экологической информации, относящейся к процедуре ОВОС планируемой деятельности.

б) На каких стадиях общественность вовлекается и как?

Участие общественности должно осуществляться на обеих стадиях оценки воздействия на окружающую среду (ПредОВОС и ОВОС). На каждой из стадий должно осуществляться отдельно уведомление общественности о проведении общественных слушаний и обеспечивается участие общественности. В законодательстве указывается на необходимость использования эффективных способов информирования, в частности, объявлений в средствах массовой информации, распространение информационных листов, размещение информации на стендах, письменных обращений. На практике обычно общественность информируется посредством публикаций объявлений в средствах

массовой информации и на интернет-ресурсах (веб-сайтах) местных исполнительных органов.

Участие общественности в ОВОС осуществляется в Казахстане в двух формах: общественные слушания; проведение опроса для учета мнения заинтересованной общественности. Требования к проведению обеих форм общественного участия регламентируются Правилами проведения общественных слушаний от 7 мая 2007 года. Перечень видов планируемой деятельности, по которым проводятся общественные слушания, утвержден приказом Министра энергетики от 10 июня 2016 года.

в) Как идентифицируется заинтересованная общественность и как она уведомляется?

В Правилах проведения общественных слушаний «заинтересованная общественность» определяется как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе». Однако законодательство не регламентирует подходы и критерии для ее определения, устанавливая лишь, что перечень заинтересованной общественности должен быть согласован с местным исполнительным органом.

В случае проведения общественных слушаний уведомление заинтересованной общественности о проведении общественных слушаний делается не позднее чем за двадцать рабочих дней до проведения общественных слушаний. В случае организации общественного участия в форме опроса по учету мнения заинтересованной общественности срок уведомления не регламентируется, но в тексте объявления указываются даты начала и окончания проведения опроса.

Необходимо обратить внимание на то, что вопросы, связанные с общественным участием, рассматривались Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции на основе сообщений представителей общественности. Это касается сообщений 2004 года (АССС/С/2004/2), 2011 года (АССС/С/2011/59), 2013 года (АССС/С/2013/88). В частности, в них обращалось внимание на следующие аспекты несоблюдения в Казахстане Орхусской конвенции:

- неполнота публикуемых объявлений о начале процедур принятия решений и общественного участия (несоблюдение пункта 2 статьи 6 Конвенции);
- несвоевременность уведомления общественности о начале процедуры принятия решений (несоблюдение пункта 2 статьи 6 Конвенции);
- необеспечение достаточного срока для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений (несоблюдение пункта 3 статьи 6 Конвенции);
- ограничение представления замечаний общественностью только отчетом ОВОС на этапе государственной экологической экспертизы (несоблюдение пункта 7 статьи 6 Конвенции);
- отсутствие четких требований относительно должного учета результатов участия общественности в процессе принятия решений (несоблюдение пункта 8 статьи 6 Конвенции);
- отсутствие надлежащих процедур оперативного уведомления общественности о заключении экологической экспертизы и надлежащих механизмов, способствующих доступу общественности к таким решениям (несоблюдение пункта 9 статьи 6 Конвенции).

Министерством энергетики проводится работа по устранению данных проблем с несоблюдением, но пока рекомендации Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции не выполнены.

1.10 Роль экологических органов

а) Какие экологические органы вовлечены в ОВОС?

По существу, в ОВОС вовлечены только органы государственной экологической экспертизы и местные исполнительные органы как органы, обеспечивающие общественное участие. Представители других государственных органов могут принимать участие в общественных слушаниях, но, по сути, в статусе представителей общественности (они не имеют каких-либо дополнительных прав в этом процессе). В Правилах проведения общественных слушаний указывается, что участниками общественных слушаний наряду с местными исполнительными органами и представителями Комитета экологического регулирования и контроля (по объектам категории I) являются другие государственные органы, к компетенции которых относится принятие обсуждаемых решений. Кроме того, Комитет экологического регулирования и контроля в соответствии с пунктом 2 статьи 42 Экологического кодекса осуществляет контроль за соблюдением требований инструктивно-методических документов по проведению ОВОС.

Казахстан является Стороной Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий. Уполномоченным органом, ответственным за реализации данной Конвенции является Комитет по чрезвычайным ситуациям Министерства внутренних дел. С учетом того, что Руководство по наземному планированию, размещению опасных видов деятельности и относящимся к этому аспектам безопасности еще не принято и недоступно на русском языке трудно ожидать, что оно могло применяться Комитетом по чрезвычайным ситуациям.

б) На каких стадиях они вовлекаются?

В случае ОВОС органы государственной экологической экспертизы вовлекаются в принятие решений на момент представления им предпроектной и проектной документации, включающей документацию ОВОС. Местные исполнительные органы официально вовлекаются в ОВОС на момент завершения документации ОВОС и планирования организации общественного участия по ней.

1.11 Роль органов здравоохранения

а) Вовлечены ли органы здравоохранения?

Вовлечение органов по охране общественного здоровья в ОВОС законодательством прямо не предусматривается. Во многом это связано с тем, что они проводят по планируемой деятельности собственную санитарно-эпидемиологическую экспертизу на этапе ее проектирования. Нет законодательно установленного требования по рассмотрению, согласованию документации ОВОС органами здравоохранения.

б) на какой стадии вовлекаются в принятие решений органы здравоохранения?

Санитарно-эпидемиологическая экспертиза проводится на этапе комплексной вневедомственной экспертизы проекта.

1.12 Процедура трансграничной оценки воздействия на окружающую среду

а) Имеется ли детальные положения по процедуре трансграничной ОВОС в национальном законодательстве или просто делается ссылка на применение Конвенции Эспо?

Специальная статья 43 Экологического кодекса «Особенности оценки воздействия на окружающую среду объектов с трансграничным воздействием» содержит только общую ссылку международные договора, ратифицированные Республикой Казахстан, аналогичная ссылка включена и в Инструкцию об ОВОС. Основным из таких международных договоров для страны является Конвенция Эспо.

б) Информированы ли государственные органы на ранней стадии (не позже собственной) о планируемой деятельности и имеют ли они практические инструменты для определения потенциальных трансграничных воздействий (статья 3.1 Конвенции Эспо)?

Требования по уведомлению государственных органов затрагиваемой Стороны не регламентируются национальным законодательством, также как инструменты для определения потенциальных трансграничных воздействий.

в) Каков механизм для определения возможного трансграничного воздействия? На основе какой информации и данных?

Данный вопрос не регламентируется национальным законодательством.

г) На какой стадии национальных процедур/решений трансграничная процедура проводится и когда она завершается?

Данные вопросы не регламентируются национальным законодательством.

д) Имеется ли законодательно установленный механизм для того, чтобы согласно статьям 3.8 и 4.2 Конвенции Эспо комментарии зарубежных государственных органов и общественности касательно информации в материалах ОВОС принимались во внимание, так чтобы трансграничное воздействие должно образом отражаться (статья 6.1 Конвенции Эспо)?

Законодательно такой механизм не определен на национальном уровне.

е) Имеется ли законодательно установленный механизм, обеспечивающий, чтобы результаты консультаций с зарубежными государственными органами согласно статье 5 Конвенции Эспо были обязательными для учета государственными организациями, принимающими окончательное решение (статья 6.1 Конвенции Эспо)?

Законодательно такой механизм не определен на национальном уровне.

1.13 Учет результатов ОВОС

а) Имеется четко изложенное законодательное требование принимать во внимание результаты ОВОС?

Согласно пункту 4 статьи 36 Экологического кодекса заказчик (инициатор) и разработчик проектов обязаны учитывать результаты проведенной ОВОС и обеспечивать принятие такого варианта, который наносит наименьший вред окружающей среде и здоровью человека.

Законодательство Казахстана не содержит требования по учету результатов ОВОС за пределами государственной экологической экспертизы. Такие требования определены статьей 51 Экологического кодекса в отношении заключения государственной экологической экспертизы по документации ОВОС. Проекты строительства, не получившие положительные заключения комплексной вневедомственной экспертизы, включающей результаты экологической экспертизы проектов, не могут утверждаться и реализовываться. Также запрещено банкам и иным финансовым организациям финансирование реализации проектов хозяйственной и иной деятельности, являющихся объектом ОВОС, без положительного заключения государственной экологической экспертизы. В судах в случаях рассмотрения дел об обжаловании заключений государственной экологической экспертизы может рассматриваться документация ОВОС, представленная на общественное обсуждение и на рассмотрение органа государственной экологической экспертизы.

Необходимо отметить, что Закон от 16 июля 2001 года № 242 «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», определяющий законодательную основу для проведения комплексной вневедомственной экспертизы, не включает ссылок на ОВОС. Соответственно учет результатов ОВОС предусмотрен в рамках процедуры государственной экологической экспертизы, но не в рамках процедуры проведения комплексной вневедомственной экспертизы. Данное обстоятельство служит дополнительным подтверждением того, что в отношении экологических аспектов планируемой хозяйственной деятельности и общественного участия окончательным решением является заключение государственной экологической экспертизы.

В целом, отсутствует четко изложенное законодательное требование принимать во внимание результаты ОВОС, поскольку при принятии решений государственными органами рассматривается наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы, а не собственно результаты ОВОС.

б) Если да то, кто обязан принимать во внимание результаты ОВОС

Результаты ОВОС обязаны принимать во внимание только органы, проводящие государственную экологическую экспертизу соответствующих проектов планируемой хозяйственной деятельности.

I.14 Окончательное решение

а) Что рассматривается в качестве окончательного решения (согласно законодательству или практике) для целей Конвенции Эспо и Орхусской конвенции?

Вопрос о том, какое решение является окончательным решением для целей Конвенции Эспо и Орхусской конвенции, законодательством не определяется. На практике таким окончательным решением в отношении экологических аспектов проекта является заключение государственной экологической экспертизы. В суде с точки зрения нарушения требований Орхусской конвенции при проведении ОВОС обжалуются заключения государственной экологической экспертизы.

Форма заключения государственной экологической экспертизы определена Правилами проведения государственной экологической экспертизы. Она предусматривает включение характеристик воздействия объекта на элементы окружающей среды (воздух, поверхностные и подземные воды, земельные ресурсы, растительный и животный мир, недра), краткого описания физических воздействий, возможности и вероятности аварийных ситуаций, экологических рисков. Утвержденная форма заключения государственной экологической экспертизы не предусматривает разбивки информации по видам деятельности, по которым проводилась ОВОС.

Заключение государственной экологической экспертизы должно включать выводы о допустимости/недопустимости реализации планируемой деятельности. Однако действующее законодательство не регламентирует детально вопрос об изложении в заключении государственной экологической экспертизы причин и соображений, на основе которых согласовывается либо не согласовывается реализация проекта планируемой деятельности.

В соответствии с требованием пункта 3 статьи 57 Экологического кодекса заказчик (инициатор) планируемой деятельности обязан направить копию заключения государственной экологической экспертизы в управление природных ресурсов и регулирования природопользования местного исполнительного органа в течение пяти рабочих дней после его получения. А управление природных ресурсов и регулирования природопользования должно затем разместить его на своем интернет-ресурсе (веб-сайте).

б) Что является окончательным решением с точки зрения авторизации заказчика (инициатора) проекта (начать строительство и/или ввода в эксплуатацию)?

Окончательным решением для начала строительства является положительное заключение комплексной вневедомственной экспертизы. Ввод в эксплуатацию осуществляется на основе акта приемки построенного объекта в эксплуатацию, однако в приемочной комиссии обязательно участвуют только представители проектировщика, заказчика и подрядчика. Соответственно с точки зрения принятия решения государственными органами окончательным решением и для начала строительства, и для ввода в эксплуатацию является положительное заключение комплексной вневедомственной экспертизы.

в) Есть ли ясность в отношении того, что является окончательным решением в отношении каждого из регулируемых видов деятельности?

В Казахстане применяются единые правила в отношении проектирования и разрешений на строительство, поэтому сложностей с пониманием того, что является окончательным решением в каждом отдельном случае не возникает. Однако существует неясность в отношении того, что является окончательным решением для целей Орхусской конвенции и Конвенции Эспо. Поскольку экологические аспекты планируемой хозяйственной деятельности с участием общественности обсуждаются в рамках прохождения процедуры государственной экологической экспертизы, то для общественности окончательным решением является заключение государственной экологической экспертизы. В то же время для начала строительства объекта и последующего его ввода в эксплуатацию окончательным решением является заключение комплексной вневедомственной экспертизы.

г) Прилагаются ли к окончательному решению условия и как?

Согласно пункту 6 Правил оформления экспертных заключений по градостроительным и строительным проектам (технико-экономическим обоснованиям и проектно-сметной документации) от 2 апреля 2015 года в положительное заключение комплексной вневедомственной экспертизы включаются суммирующие рекомендации, которые могут включать такие условия.

д) Есть ли требование по обоснованию (заявление об основаниях и соображениях, на которых оно основано (статья 6.9 Орхусской конвенции и статья 6 Конвенции Эспо)?

Согласно пункту 6 Правил оформления экспертных заключений по градостроительным и строительным проектам (технико-экономическим обоснованиям и проектно-сметной документации) от 2 апреля 2015 года в положительное заключение комплексной вневедомственной экспертизы включаются выводы. Однако вряд ли это мягкое и очень общее положение можно считать достаточным для реализации требований статьи 6.9 Орхусской конвенции и статьи 6 Конвенции Эспо.

е) Есть ли требование по тому, чтобы тексты решений, вместе с основаниями и соображениями, на которых они основаны, были публично доступными?

В отношении заключений комплексной вневедомственной экспертизы такое требование не предусматривается. В случае заключения государственной экологической экспертизы в соответствии с требованием пункта 3 статьи 57 Экологического кодекса заказчик (инициатор) планируемой деятельности обязан направить его копию в управление природных ресурсов и регулирования природопользования местного исполнительного органа. В свою очередь, управление природных ресурсов и регулирования природопользования должно затем разместить заключение на своем интернет-ресурсе (веб-сайте).

1.15 Постпроектный анализ

а) Предусматривает ли законодательство постпроектный анализ (мониторинг)?
Действующее законодательство не предусматривает стадию постпроектного анализа для ОВОС.

б) Кто несет ответственность за постпроектный анализ?

Такая ответственность действующим законодательством не установлена.

1.16 Практический опыт

а) Среднее ежегодное количество процедур ОВОС

Наиболее обновленные данные по выданным заключениям государственной экологической экспертизы приведены в Национальном докладе о состоянии окружающей среды за 2016 год. Однако эти данные не позволяют выделить количество заключений государственной экологической экспертизы, выданных по планируемой деятельности, по которой проводилась ОВОС.

Трансграничная процедура воздействия на окружающую среду проводилась только один раз по проекту предприятия на медно-золоторудном месторождении Андаш. Стороной происхождения в этом случае являлся Кыргызстан, а затрагиваемой Стороной был Казахстан. Данная процедура проводилась в период с мая 2006 года по июнь 2007 года, общественные слушания в Казахстане по этому проекту состоялись в марте 2007 года.

Таблица 3. Количество выданных заключений государственной экологической экспертизы, 2014-2016 гг.

Количество заключений государственной экологической экспертизы	Годы		
	2014	2015	2016
Комитет экологического регулирования и контроля Министерства энергетики	5797	4905	5216
Управления природных ресурсов и регулирования природопользования местных исполнительных органов	17557	14411	14362
Всего	23354	19316	19578

б) Среднее ежегодное количество трансграничных процедур ОВОС

Национальный доклад о состоянии окружающей среды за 2016 год не содержит сведений о проведении в Казахстане трансграничной ОВОС.

в) Комментарии по эффективности системы, недостаткам

Следует отметить, что в последние годы в казахстанском законодательстве произошло сокращение стадий ОВОС, регламентированы и ограничены требования по проведению общественных слушаний в рамках ОВОС. Данные меры предпринимались с целью снижения административной нагрузки на предприятия. В то же время количество выдаваемых заключений государственной экологической экспертизы и частота появления в СМИ объявлений о проведении общественных слушаний по проектам планируемой деятельности, по которым проводится ОВОС, остаются высокими. При этом ОВОС большого количества проектов без полноценного общественного участия, без проведения постпроектного анализа, а также ее проведение организациями, чья эффективность в качестве экспертных организаций никак не контролируется, не имеет особого смысла с точки зрения выявления рисков и предотвращения негативных воздействий на окружающую среду. Следовательно, должна быть реформирована сама система ОВОС с приведением ее в соответствие с требованиями Конвенции Эспо и Орхусской конвенции, а не отдельные ее стадии и уровень общественного участия в ОВОС.

В настоящее время в Казахстане происходит процесс дальнейшего упрощения разрешительных процедур, связанных с рассмотрением экологических аспектов планируемой деятельности. В частности, рассматривается вопрос о том, чтобы исключить выдачу отдельного заключения государственной экологической экспертизы по проектам планируемой деятельности, по которым проводится ОВОС. В этом случае экологическая экспертиза станет частью комплексной вневедомственной экспертизы. При этом комплексная вневедомственная экспертиза основана на положениях Закона «Об архитектурной, градостроительной деятельности» с гораздо менее разработанными положениями по общественному участию в сравнении с Экологическим кодексом. Соответственно это может привести к дальнейшему ухудшению условий для реализации требованиям по общественному участию Орхусской конвенции и Конвенции Эспо.

III. Заключение и выводы

Обзор законодательных основ для проведения ОВОС в Казахстане позволяет сделать следующие выводы.

II.1 В Казахстане на основе положений Экологического кодекса сформирована довольно детальная законодательная основа для проведения ОВОС планируемых видов деятельности, включающая Правила проведения государственной экологической экспертизы, Инструкцию об ОВОС и ряд подзаконных актов по общественному участию.

II.2 ОВОС встроена в общую систему обоснования инвестиций, проектирования, прохождения экспертизы и получения разрешений по проектам планируемой деятельности. Она регулируется на основе положений Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» и ряда подзаконных актов, утвержденных Министром национальной экономики в целях их реализации.

II.3 Реализация положений Конвенций Эспо и Орхусской конвенции осуществлялась в Казахстане посредством внесения отдельных поправок к законодательству и попыток приспособления ранее сложившейся системы проектирования к требованиям международного права. Это привело к тому, что многие подходы к законодательному регулированию и определенные процедуры (правила) национального законодательства остаются несовместимыми с международными обязательствами по Конвенции Эспо и Орхусской конвенции.

II.4 Поправки к действующему законодательству последних лет с целью снижения административной нагрузки на предприятия в отношении ОВОС и дерегулирования деятельности специализированных проектных организаций, привели к дальнейшему нарушению целостности системы ОВОС и, по сути, к ее ограничению стадией разработки предпроектной и проектной документации для реализации планируемой деятельности.

II.5 В качестве наиболее значимых концептуальных расхождений с положениями Конвенций Эспо и Орхусской конвенции можно выделить следующие аспекты казахстанского законодательства по ОВОС и государственной экологической экспертизе:

1) перенос основной ответственности за проведение ОВОС с государственных органов на заказчика (инициатора) планируемой деятельности (пункты 2, 6, 9, 10 статьи 6 Орхусской конвенции содержат прямые ссылки на государственные органы);

2) применение санитарной классификации производственных объектов для определения объектов государственной экологической экспертизы, несовместимой с Приложением I Орхусской конвенции и Добавлением I Конвенции Эспо, на основе которых определяются основные виды планируемой деятельности, по которым в свою очередь проводится ОВОС и трансграничная ОВОС);

3) отсутствие законодательно установленной процедуры проведения скрининга с целью определения дополнительных видов деятельности, которые могут оказывать

значительное воздействие на окружающую среду, в соответствии с требованиями пункта 1б) статьи 6 Орхусской Конвенции и пункта 5 статьи 2 Конвенции Эспо;

4) отсутствие законодательно установленной процедуры трансграничной ОВОС, необходимость которой прямо предусматривается пунктом 6 статьи 2 и пунктом 5 статьи 3 Конвенции Эспо;

5) отсутствие ясных подходов для определения заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 5 статьи 6 Орхусской конвенции;

6) отсутствие регламентации учета результатов общественного участия в принимаемом решении и указания соображений и причин, на которых оно основано как это требуется пунктом 9 статьи 6 Орхусской конвенции и пунктами 1 и 2 статьи 6 Конвенции Эспо;

7) отсутствие стадии послепроектного анализа, предусмотренной статьей 7 Конвенции Эспо.

II.6 Необходимо обратить внимание и на отсутствие в Казахстане системы требований к экспертам, привлекаемым для проведения ОВОС, которые бы обеспечивали необходимый уровень их квалификации, опыта и профессионализма, а также определение основных требований к проведению ими ОВОС. Такая система требований и инструмент скопинга предусматриваются в соответствии с международной практикой проведения ОВОС, включая трансграничную;

II. 7 Также следует отметить, что в настоящее время в Казахстане отсутствуют официальные методические документы ненормативного характера, которые бы разъясняли возможные подходы к проведению ОВОС, в том числе трансграничной, то, как можно более эффективно осуществлять определенные требования по организации и проведению ОВОС и предоставляли бы примеры хорошей практики.

IV. Предложение

В качестве общих подходов по приведению законодательных рамок для проведения ОВОС в соответствии с положениями Конвенции Эспо и Орхусской конвенции предлагается следующее.

III.1 Пересмотреть положения глав 6 и 7 Экологического кодекса по ОВОС и государственной экологической экспертизе для обеспечения их соответствия международным обязательствам Казахстана по статьям 6 и 7 Орхусской Конвенции и по Конвенции Эспо.

III. 2 При пересмотре положений глав 6 и 7 действующего Экологического кодекса, иных актов предлагается обратить особое внимание на обеспечение согласованности национального законодательства требованиям международных соглашений в части регулируемых видов планируемой деятельности, подлежащих ОВОС, применения инструмента скрининга для определения дополнительных видов деятельности, обеспечения общественного участия и учета его результатов в принимаемом окончательном решении, ответственности заказчика (инициатора) планируемой деятельности и органов государственной экологической экспертизы, наличия стадии послепроектного анализа, законодательного определения процедуры трансграничной ОВОС. Также важно привести в полное соответствие с положениями Орхусской Конвенции и Конвенции Эспо применяемой терминологии, уведомления общественности о начале процедуры принятия решений и требований к документации ОВОС.

III.3 Разработать и принять на уровне подзаконных актов процедуры, позволяющие внедрить инструменты скрининга и скопинга в процедуру ОВОС, а также обеспечить применение трансграничной ОВОС.

III.4 Рассмотреть возможность разработки на уровне уполномоченного органа по вопросам охраны окружающей среды пакета руководств по различным аспектам ОВОС, требующих применения гибких подходов к реализации. В частности, они могут покрывать вопросы скрининга, скопинга, определения заинтересованной общественности, проведения опроса в качестве формы общественного участия в ОВОС.

III.5 Ввести в законодательство требования о соответствии обязательным стандартам квалификации, опыта и уровня профессионализма экспертов, привлекаемых к проведению ОВОС.

III.6 Рассмотреть возможности для восстановления целостности системы ОВОС с интегрированием ее элементов на более ранних стадиях принятия решений, а также обеспечения более полноценного участия экологических органов и органов здравоохранения в процедуре ОВОС, включая трансграничную.

V. Перечень нормативных правовых актов

1. Конституция Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
2. Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212 «Экологический кодекс», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
3. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
4. Закон от 16 июля 2001 года № 242 «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
5. Приказ и.о. Министра энергетики Республики Казахстан от 10 июня 2016 года № 240 «Об утверждении Перечня видов хозяйственной деятельности, проекты которых подлежат вынесению на общественные слушания», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
6. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 750 «Об утверждении Правил организации застройки и прохождения разрешительных процедур в сфере строительства», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
7. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 2 апреля 2015 года № 305 «Об утверждении Правил оформления экспертных заключений по градостроительным и строительным проектам (технико-экономическим обоснованиям и проектно-сметной документации)», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
8. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 1 апреля 2015 года № 299 «Об утверждении Правил проведения комплексной вневедомственной экспертизы технико-экономических обоснований и проектно-сметной документации, предназначенных для строительства новых, а также изменения (реконструкции, расширения, технического перевооружения, модернизации и капитального ремонта) существующих зданий и сооружений, их комплексов, инженерных и транспортных коммуникаций независимо от источников финансирования», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
9. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 19 марта 2015 года № 229 «Об утверждении Правил организации деятельности и осуществления функций заказчика (застройщика)», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;
10. Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 16 февраля 2015 года № 10 «Об утверждении Правил проведения государственной экологической экспертизы», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;

11. Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 23 июля 2009 года № 143-Ө «О распределении объектов I категории, подлежащих государственной экологической экспертизе, и для выдачи разрешений на эмиссии в окружающую среду между уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и его территориальными подразделениями», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;

12. Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 25 июля 2007 года N 238-п «Об утверждении Правил доступа к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду и процессу принятия решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;

13. Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 года № 204-п «Об утверждении Инструкции по проведению оценки воздействия на окружающую среду», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»;

14. Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 7 мая 2007 года № 135-п «Об утверждении Правил проведения общественных слушаний», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».