

Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции об оценке
воздействия на окружающую среду
в трансграничном контексте

Совещание Сторон Конвенции об оценке
воздействия на окружающую среду
в трансграничном контексте, действующее
в качестве Совещания Сторон Протокола
по стратегической экологической оценке

**Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду
и стратегической экологической оценке**

Шестое совещание

Женева, 7-10 ноября 2016 г.

Соблюдение и осуществление

Проект руководящих принципов практического характера по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением Протокола по стратегической экологической оценке

На своем пятом совещании (Женева, 11 - 15 мая 2016 г.) Рабочая группа по ОВОС и СЭО приветствовала проект руководящих принципов по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением Протокола по стратегической экологической оценке, разработанного консультантом секретариата при финансовой поддержке со стороны ЕС в рамках программы «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» (EaP GREEN) (см. неофициальный документ №7 по этой встрече). Затем Рабочая группа пригласила секретариат завершить работу над проектом руководящих принципов с учетом замечаний, высказанных во время и после сессии.

В настоящем документе представлен (в формате маркировки исправлений) проект руководящих принципов, доработанный на основе сделанных замечаний. Рабочей группе будет предложено рассмотреть пересмотренный проект. Делегации, в особенности, из соответствующих стран, возможно, пожелают представить свои дальнейшие дополнительные замечания.

Документ доступен на английском и русском языках.

EaP GREEN



Партнерство во имя окружающей среды
и экономического роста



Данный проект
финансируется ЕС



Руководящие принципы практического характера

по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением процедуры Протокола по стратегической экологической оценке (СЭО) в соответствии с Протоколом ЕЭК ООН по СЭО

Подготовлено консультантом секретариата ЕЭК ООН, г-ном Ежи Эндрожкой¹ в феврале 2016 г.

(Представлено для рассмотрения Рабочей группой по ОВОС и СЭО на ее пятом и шестом совещаниях, 11-15 апреля и 7-10 ноября 2016 г., соответственно)

Оговорка

Настоящая публикация была подготовлена при содействии Программы «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» (EaP GREEN), финансируемой Европейским Союзом (ЕС) и осуществляемой совместно четырьмя партнерским организациями: ОЭСР, ЕЭК ООН, ЮНЕП и ЮНИДО. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью автора и не может считаться отражающим точку зрения ЕС, Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций или других партнерских организаций.

Информация и мнения, изложенные в настоящем документе, также не обязательно отражают мнение Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) и не являются обязательными для Сторон.

Ссылками на законодательство ЕС настоящее практическое руководство не создает каких-либо обязательств для государств-членов ЕС. Окончательное толкование права ЕС является исключительной прерогативой Суда ЕС.

Настоящий документ официально не редактировался.

¹ Составитель данных рекомендаций принимал деятельное участие в разработке всех законодательных актов по ОВОС и СЭО в Польше с 1990 года; был членом Комиссии по ОВОС Польши (1992-2004); содействовал реализации проектов по наращиванию потенциала по вопросам разработки законодательных актов по ОВОС/СЭО в ряде стран; с 2004 года является членом Комитета по осуществлению Конвенции Эспо и Протокола.

Содержание

I. Вступление.....	<u>43</u>
II. Процесс реформирования правовых и институциональных структур для СЭО....	<u>54</u>
III. Масштаб законодательной реформы и законодательная техника	<u>98</u>
IV. Общие вопросы.....	<u>1413</u>
V. Сфера применения – статья 4	<u>1948</u>
VI. Предварительная оценка – статья 5.....	<u>2322</u>
VII. Определение сферы охвата – статья 6.....	<u>2726</u>
VIII. Отчет по СЭО и контроль качества – статья 7	<u>2827</u>
IX. Консультирование и согласование – статьи 8, 9 и 10	<u>3231</u>
X. Окончательное решение и мониторинг - статьи 11 и 12.....	<u>3938</u>

I. Вступление

1. Данные руководящие принципы практического характера призваны оказать содействие странам Восточной Европы и Кавказа при проведении ими законодательных реформ по созданию соответствующей правовой и институциональной базы, для выполнения положений Протокола Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК ООН) Организации Объединенных Наций по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). Данные принципы предлагают рекомендации по выполнению обязательств в рамках Протокола по СЭО и идеи по разработке эффективных законодательных и институциональных решений, а также иллюстрируют примеры надлежащей практики. Руководящие принципы могут также быть полезными другим странам, как в пределах, так и за пределами ЕЭК, которые планируют присоединиться к Протоколу по СЭО и находятся в процессе создания и реформирования своих национальных законодательных и институциональных структур для выполнения Протокола.

2. Руководящие принципы были подготовлены в качестве инструмента для оказания содействия при проведении законодательных реформ, выполняемых при поддержке программы «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» (EaP GREEN)². В значительной мере эти принципы базируются на уже полученном опыте в данном аспекте, особенно при рассмотрении правовых дилемм, с которыми сталкиваются законодатели в странах, получающих помощь в рамках программы.

3. Как известно, многие страны проводят в настоящее время законодательные реформы, относящиеся к стратегической экологической оценке (СЭО), и стремятся привести свою правовую базу в соответствие с требованиями законодательства Европейского союза (ЕС). Несмотря на то, что руководящие принципы посвящены выполнению положений Протокола по СЭО, они также содержат краткое описание основных различий между Протоколом по СЭО и Директивой ЕС по СЭО³. А с учетом того, что законодательные реформы, связанные с СЭО, часто объединяются с реформами, которые относятся к оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), в руководящих принципах представлено также краткое описание основных различий между СЭО и ОВОС.

4. Так как руководящие принципы нацелены на оказание консультативной помощи разработчикам законопроектов, в них затронуты вопросы, связанные с разработкой правовой базы для СЭО, а не ее практической реализацией. В этом контексте руководящие принципы необходимо рассматривать во взаимосвязи с «Информационно-справочным пособием по применению Протокола по стратегической экологической оценке» (Информационно-справочное пособие)⁴ и «Рекомендациями о надлежащей практике участия общественности в стратегической экологической оценке»⁵.

5. В рамках данного документа «должно быть/должен» относится к требованиям, проистекающим из Протокола по СЭО и других значимых международных документов, имеющих обязательную силу (например, Конвенции о доступе к информации, участием общественности в принятии решений и доступу к правосудию по вопросам окружающей среды (Орхусской Конвенции)), а «может» или «имеет право» относится к альтернативным

² Информация доступна по ссылке http://www.unecce.org/env/eia/about/eap_green.html

³ Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду.

⁴ Онлайн-публикация (ECE/MP.EIA/17) доступна на http://www.unecce.org/env/eia/pubs/sea_manual.html.

⁵ Документ ECE/ EIA/SEA/2014/доступен на http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MP.EIA.SEA.2014.2_ru.pdf.

способам рассмотрения данного вопроса в правовой базе или к дополнительной надлежащей практике, которой законодатели могут захотеть следовать.

II. Процесс реформирования правовых и институциональных структур для СЭО

A. Этапы реформирования и сроки

6. Опыт показывает, что реформирование, направленное на создание соответствующей правовой и институциональной базы для СЭО, наиболее эффективно на практике, если в его разработке предусмотрены следующие последовательные этапы:

- a. законодательное рассмотрение существующей базы, связанной с СЭО;
- b. подготовка законопроекта;
- c. наращивание потенциала.

7. Одним из критических факторов являются сроки. Процесс будет максимально эффективным, если для каждого из вышеперечисленных этапов отводится достаточно времени, а соответствующие временные рамки четко определены заранее, однако при этом являются достаточно гибкими, чтобы учесть неожиданные обстоятельства. Нереальные сжатые сроки могут привести к неудовлетворительным результатам проведения реформ.

8. Если сосредоточиться только на разработке законопроекта и пренебречь предварительным рассмотрением существующего законодательства, принятая в итоге законодательная база может оказаться либо слишком сложной для реализации на практике, либо недостаточно всеобъемлющей.

9. Отсутствие хорошо разработанных мероприятий по наращиванию потенциала или их неудовлетворительное проведение может стать причиной неэффективной реализации даже самой лучшей законодательной базы по СЭО.

B. Рассмотрение законодательства

10. Рассмотрение законодательства обоснованно считается чрезвычайно важным первым этапом проведения. Его роль заключается в подготовке условий для разработки законопроекта посредством определения существующей законодательной и институциональной базы для принятия стратегических решений и определения основных вариантов правового вмешательства. В странах, не имеющих опыта СЭО (или с очень небольшим опытом), рассмотрение законодательства будет максимально эффективным, если кроме местных специалистов в нем примут участие международные эксперты, имеющие значительный опыт разработки законодательства для СЭО (о роли международных экспертов см. далее).

11. Главная задача рассмотрения законодательства – анализ сложившейся ситуации в данной стране с целью надлежащего четкого и всеобъемлющего определения:

- a. типов процесса принятия стратегических решений и стратегических документов, которые на практике разрабатываются в данной стране и потенциально являются предметом СЭО;
- b. законодательной базы для их подготовки;
- c. процедур для подготовки этих стратегических документов;
- d. основных заинтересованных сторон (см. далее);
- e. нормативно-правовых условий, включая международные обязательства страны;

f. основных препятствий, которые потенциально могут затруднить принятие соответствующей законодательной базы по СЭО и/или ее практическое применение.

12. Ожидается, что на основе анализа, представленного выше, после рассмотрения законодательства будут даны четкие руководящие принципы относительно объема реформ, а также вариантов некоторых решений, которые кроме всего прочего касаются терминологии или законодательных техник и др. и будут использоваться в ходе подготовки законопроектов.

С. Разработка законопроекта

13. Разработка законопроекта – наиболее важный этап законодательной реформы. Следует отметить, однако, что даже в случае его идеальной организации этот процесс может не увенчаться успехом, если ему не предшествует рассмотрение законодательства с последующим наращиванием потенциала.

14. Главные факторы, которые необходимы для разработки успешного проекта закона по СЭО, – это мотивация и знания разработчиков, а также приверженность со стороны правительства. Также необходимы:

- a. глубокие знания требований, проистекающих из Протокола по СЭО и других значимых международных документов;
- b. глубокие знания значимых положений существующей законодательной и институциональной базы в данной стране;
- c. практический опыт и подтвержденные навыки разработки законопроектов.

15. При разработке законопроекта по СЭО в странах без опыта проведения СЭО или с минимальным опытом также крайне полезным представляется опыт:

- a. разработки законодательства по СЭО в различных странах;
- b. практического проведения СЭО, в идеале в различных странах;
- c. законодательной практики в данной стране, в частности практический опыт введения в действие экологического и градостроительного законов или общего административного закона;
- d. а также знание административной культуры данной страны.

16. Существуют различные подходы к организации разработки законопроекта: эта задача может быть выполнена государственными служащими или нанятыми независимыми консультантами, национальными либо международными экспертами, большой группой представителей различных интересов или же одним человеком.

17. Учитывая вышеупомянутые специализированные знания и опыт, наличие которых приносит пользу в процессе разработки законопроекта, маловероятно, чтобы один человек соответствовал всем критериям. С другой стороны, управление очень большой группой разработчиков, состоящей из представителей всех заинтересованных сторон, крайне затруднительно. Наилучшие результаты дает сочетание различных подходов.

18. Чтобы соблюсти системность в рамках всего законопроекта, оптимальным будет наличие небольшой основной группы разработчиков, которые совместно удовлетворяют вышеперечисленным критериям, при этом написанием самого законопроекта занимается один человек, играющий роль держателя ручки. Полагаться исключительно на международных экспертов в этом аспекте не стоит, так как это не даст хороших результатов. Гораздо более продуктивно возложить бремя написания законопроекта на человека, знакомого со стилем правовых документов, обычно используемым в данной

законодательной системе. Результаты работы основного коллектива разработчиков полезно периодически обсуждать с более широкой группой, в которую входят представители различных заинтересованных сторон.

19. Разработка законопроекта дает наилучшие результаты, если она состоит из последовательных этапов, а именно:

- a. проекта концепции с указанием охвата предлагаемого законодательного документа и описания предлагаемого правового контекста основных вариантов;
- b. первого проекта с конкретными разработанными предложениями (с альтернативными версиями определенных положений там, где это уместно);
- c. окончательного проекта.

20. На каждом этапе, указанном выше, очень полезно организовать широкие внешние консультации и участие общественности. Это может быть сделано в различных формах: консультаций в письменном виде, личных встреч, круглых столов или даже официальных общественных слушаний. Очень важно вовлечь все основные заинтересованные стороны (см. далее).

D. Нарращивание потенциала

21. Нарращивание потенциала обычно включает в себя различные мероприятия, самые популярные из которых:

- a. выполнение экспериментальных проектов;
- b. проведение обучающих сессий для заинтересованных сторон;
- c. разработка методических рекомендаций.

22. Выполнение экспериментальных проектов может быть начато до окончательного принятия новой законодательной базы по СЭО. Однако они принесут максимальную пользу, когда некоторые основополагающие концепции и решения предлагаемой схемы проведения СЭО уже известны и могут быть апробированы на практике.

23. Обучающие сессии для заинтересованных сторон наиболее эффективны на этапе, когда закон о новой правовой базе для СЭО уже принят и ожидается его вступление в силу.

24. Методические рекомендации будут наиболее полезны, если они:

- a. разрабатываются, когда новая правовая база по СЭО уже принята и ожидается ее вступление в силу;
- b. пересматриваются после практического применения новой правовой базы по СЭО.

E. Определение и вовлечение заинтересованных сторон

25. Определение и вовлечение заинтересованных сторон на самых ранних этапах законодательной реформы, возможно даже на этапе рассмотрения законодательства, представляет особую важность.

26. К основным заинтересованным сторонам в законодательных реформах по вопросам СЭО обычно относятся:

- a. органы здравоохранения и природоохранные органы;
- b. государственные органы, отвечающие за разработку стратегических документов, подлежащих проведению СЭО;

- c. консультанты по ОВОС/СЭО;
- d. неправительственные организации (НПО), в частности те, которые занимаются проблемами окружающей среды и здравоохранения;
- e. международные и национальные эксперты по ОВОС/СЭО;
- f. эксперты в разработке законопроектов.

27. В отличие от законодательных реформ, связанных с ОВОС, в случае если такая реформа касается только СЭО, нет необходимости причислять к основным заинтересованным лицам представителей заказчика или частного бизнеса.

28. Как правило, нет необходимости включать всех основных заинтересованных лиц в малую группу разработчиков или вовлекать их в ежедневный процесс разработки законопроекта. Будет достаточно регулярно привлекать их к участию во внешних консультациях, о которых упоминалось ранее.

Г. Роль экспертов, обладающих значительным международным опытом

29. Полезно привлекать международных экспертов к работе над законодательной реформой, чтобы обеспечить достаточный уровень компетенций при ее проведении. Как правило, их роль заключается в предоставлении знаний о требованиях, проистекающих из Протокола по СЭО и других значимых международных документов, а также опыта разработки законодательства по СЭО и внедрения в различных странах.

30. Ввиду того что международные эксперты недостаточно знакомы с национальной правовой базой, не стоит полагаться исключительно на них при проведении любой законодательной реформы, включая законодательную реформу по СЭО, так как это не даст наилучших результатов. Лучше всего комбинировать помощь зарубежных специалистов со знаниями национальных экспертов, в зависимости от различных этапов реформы.

31. В случае рассмотрения законодательства обычно наилучших результатов удается достичь, если этот процесс проходит под руководством международного эксперта, который не только детально осведомлен о требованиях, проистекающих из Протокола по СЭО и других международных документов, но также имеет обширный опыт проведения подобных рассмотрений в других юрисдикциях. Национальные эксперты или даже международные эксперты с опытом такой работы лишь в своей стране не всегда могут предусмотреть все вопросы, которые стоит учесть при проведении законодательной реформы.

32. При разработке законопроекта наиболее эффективно привлекать международных экспертов к работе малой группы разработчиков и задействовать их для регулярного предоставления группе (или лицам, принимающим решения):

- a. консультативной помощи относительно требований, проистекающих из Протокола по СЭО и других значимых международных документов;
- b. предложений по поводу подходов, которые могут применяться;
- c. опыта различных подходов, применяемых в других странах;
- d. комментариев относительно предлагаемых подходов и конкретных положений, в частности:
 - i. их совместимости с требованиями, проистекающими из Протокола по СЭО и других значимых международных документов,
 - ii. их соответствия другим положениям проекта,
 - iii. их вероятной эффективности на практике;

- е. в случае необходимости и в тесном сотрудничестве с представителями правительства они могут предоставлять некоторые компоненты для подготовки проекта.

33. Личное присутствие международных экспертов в стране в ходе всего процесса законодательной реформы не обязательно, хотя было бы неплохо познакомиться с любой спецификой условий или обстоятельств в данной стране и встретиться с местными экспертами. Помощь может быть оказана дистанционно путем обмена подготовленными документами, участием в телеконференциях или вебинарах, пр.

III. Масштаб законодательной реформы и законодательная техника

A. ОВОС и СЭО

34. ОВОС и СЭО являются формами оценки окружающей среды. Обе оценки являются процедурными инструментами превентивной экологической политики и, таким образом, имеют общие цели и много тождественных характеристик, особенно в отношении процедурных элементов. Тем не менее они значительно отличаются по сфере охвата и видам деятельности, подлежащим оценке.

35. ОВОС в рамках Конвенции Эспо и Директивы ЕС по ОВОС⁶ охватывает определенные виды деятельности, т.е. конкретные отдельные проекты, осуществление которых запланировано заказчиками (вне зависимости от того, являются ли они государственными или частными) и решение по утверждению которых принимают компетентные государственные органы. Таким образом, ОВОС охватывает виды деятельности, запланированные заказчиками вне зависимости от того, являются ли они физическими лицами, частными компаниями или государственными органами, которые отвечают за разработку инфраструктурных проектов.

36. СЭО в рамках Протокола по СЭО и Директивы ЕС по СЭО охватывает стратегические документы, такие как планы, программы и пр., подготовленные государственными органами, которым, в отличие от заказчиков, в рамках схемы проведения ОВОС для утверждения этих документов не требуется решение каких-либо других органов. Схема проведения СЭО в рамках Протокола по СЭО и Директивы по СЭО не охватывает стратегические документы, подготовленные частными лицами или компаниями.

37. В рамках ОВОС оценка ориентирована на физическое воздействие проекта на окружающую среду, в то время как оценка в СЭО, учитывая больший масштаб и менее точные данные, скорее рассматривает воздействие на решение значимых экологических задач.

38. Указанные различия между ОВОС и СЭО отражены в немного различающихся требованиях относительно процедуры и соответствующей документации (отчетов), которые должны быть подготовлены в рамках процедуры ОВОС или СЭО. Также отличается и роль компетентных органов.

39. С точки зрения разработчиков законодательства по СЭО, главным отличием между ОВОС и СЭО является тот факт, что ОВОС – это прочно устоявшаяся концепция, для

⁶ Директива 2014/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 апреля 2014 года, вносящая изменения в Директиву 2011/92/ЕС об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.

которой в большинстве стран уже существует проработанное в той или иной степени законодательство, с приобретенным на практике опытом проведения ОВОС. Что касается СЭО, то это относительно новая концепция, и во многих странах опыт ее проведения отсутствует или сведен к минимуму. Более того, как уже было обозначено ранее, из-за различных видов деятельности, попадающих в сферу рассмотрения ОВОС или СЭО, не существует необходимости относиться к представителям разработчиков или частного бизнеса как к основным заинтересованным лицам при проведении СЭО.

40. Вследствие вышеупомянутых различий в национальных законодательствах большинства стран существуют отдельные правовые схемы проведения ОВОС и СЭО. Тем не менее довольно часто обе схемы входят в один законодательный акт либо в рамках общего экологического закона, либо специального закона о проведении ОВОС/СЭО (см. далее).

В. Протокол по СЭО ЕЭК ООН и Директива ЕС по СЭО

41. Обязательные положения Протокола по СЭО ЕЭК ООН в целом аналогичны положениям Директивы ЕС по СЭО (Информационно-справочное пособие, стр. 3). Однако некоторые различия между этими документами все же существуют, и главные из них, с точки зрения разработчиков законопроекта, касаются следующих аспектов:

- a. подход к вопросам здоровья населения;
- b. подход к оценке биологического разнообразия;
- c. упоминание разрешения на реализацию;
- d. подход к определению предмета прав участия.

42. По поводу первого подпункта стоит отметить, что Протокол по СЭО был совместным документом двух международных организаций – ЕЭК ООН и Всемирной Организации Здравоохранения. В какой-то степени целью его создания ~~и разрабатывается как бы~~ разработать первый международный документ, имеющий обязательную юридическую силу, ~~е-целью~~ для всеобъемлющего включения вопросов здоровья населения в экологическую оценку. Таким образом, в Протоколе по СЭО, ~~в отличие от Директивы по СЭО, в явном виде уделяется большое значение этому аспекту~~ даются ссылки на здоровье населения, посредством включения ~~енного~~ в определение понятия «экологические последствия⁷» («экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия»). Изучение вопросов здоровья населения четко обозначено как важный компонент оценки, и органы здравоохранения должны быть вовлечены в процедуру СЭО в официальном порядке.

43. В Директиве по СЭО оценка биологического разнообразия в рамках Директивы по охране естественных мест обитания⁸ формально относится к СЭО, ввиду упоминания воздействия на объекты Natura 2000 как одного из факторов, определяющих необходимость проведения СЭО. В Протоколе по СЭО нет четкого упоминания оценки биологического разнообразия (см. ниже).

44. В Директиве по СЭО говорится о создании основы для выдачи в будущем разрешений на осуществление проектов, перечисленных в Приложениях I и II Директивы по СЭО. При этом в Протоколе по СЭО есть похожее упоминание создания основы для выдачи в будущем разрешений на осуществление проектов, «перечисленных в Приложении I {Протокола}, и любых других проектов, перечисленных в Приложении II, которые

⁷ Примечание переводчика: в английском тексте используется фраза «definition of environment», подразумевающая определение «environmental effect».

⁸ Директива 92/43/ЕЕС Совета от 21 мая 1992 года о сохранении естественных сред обитания дикой фауны и флоры.

требуют проведения оценки воздействия на окружающую среду согласно национальному законодательству». Несмотря на то, что список проектов в соответствующих приложениях обоих документов практически идентичен, отличие заключается в том, что в Директиве по СЭО ссылка на проекты охватывает все проекты, представленные в приложениях к ней, а в Протоколе по СЭО трактовка более расплывчатая, так как говорится о «любых других проектах, перечисленных в Приложении II, которые требуют проведения оценки воздействия на окружающую среду согласно национальному законодательству». Такая формулировка может создать определенные проблемы для разработчиков национальной схемы проведения СЭО, так как она предлагает менее четкие стандарты, нежели Директива по СЭО, и ссылается на национальную схему проведения ОВОС (см. Сфера применения). Однако вне зависимости от того, все ли проекты, перечисленные в Приложении II, требуют проведения ОВОС согласно национальному законодательству, для стратегических документов, «создающих основу для выдачи в будущем разрешений» на осуществление проектов, перечисленных в Приложении II, может потребоваться проведение СЭО согласно пункту 3 статьи 4 Протокола по СЭО (см. Сфера применения).

45. И в заключение стоит отметить, что несмотря на то, что и Протокол по СЭО, и Директива по СЭО апеллируют к Орхусской Конвенции, в Протоколе по СЭО недостаточно четко определен предмет прав участия в СЭО (так как упоминается и «общественность», и «заинтересованная общественность»). Директива по СЭО в большей степени соответствует подходу, указанному в статье 7 Орхусской Конвенции, так как в ней говорится об «общественности», которая должна быть определена в целях участия в СЭО.

С. Оценка биологического разнообразия

46. Статья 14 Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) определяет оценку воздействия на проектном и стратегическом уровнях в качестве ключевого инструмента для обеспечения сохранения, устойчивого использования и совместного достижения на справедливой основе целей Конвенции. На своем шестом совещании (Гаага, 2002 год) Конференция Сторон (КС) поддержала проект руководящих принципов по включению вопросов, относящихся к биологическому разнообразию, в законодательный акт по ОВОС и/или процессы СЭО (решение VI/7-A). Следуя данному проекту и руководящим принципам, принятым Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция) (Резолюция VIII.9), и Конвенцией о сохранении мигрирующих видов диких животных (Резолюция 7.2), добровольные руководящие принципы по оценке воздействия с учетом биологического разнообразия были поддержаны восьмым совещанием Конференции Сторон КБР в Куритибе, Бразилия, 20–31 марта 2006 года. Они предоставляют детальное руководство, позволяющее определить, необходимо ли учитывать вопросы биологического разнообразия при проведении оценки воздействия на проектном и стратегическом уровнях, а также когда и каким образом это лучше осуществить.

47. В ЕС специальная правовая схема оценки биологического разнообразия регламентируется в рамках Директивы по охране естественных мест обитания. На уровне проектов она обособлена от схемы по ОВОС (однако недавняя поправка к Директиве по ОВОС, принятая в 2014 году, требует координации между обеими схемами), а на стратегическом уровне формально связана со схемой по СЭО из-за упоминания в Директиве по СЭО воздействия на объекты Natura 2000 в качестве одного из факторов, обуславливающих необходимость проведения СЭО. В 2013 году Европейская Комиссия

опубликовала «Руководящие принципы по включению аспектов биологического разнообразия и изменения климата в СЭО»⁹.

48. Как уже упоминалось, хотя в Протоколе по СЭО ЕЭК ООН нет конкретного упоминания оценки биологического разнообразия, однако в нем нет и никаких положений, которые помешали бы Сторонам включить данную оценку в национальную правовую базу по СЭО.

D. Законодательная техника

49. Существует ряд возможных формальных законодательных способов внедрения СЭО в национальную правовую базу. В большинстве континентальных стран ЕС вопросы, имеющие важное правовое значение, должны регламентироваться на законодательном уровне, в то время как для вопросов технического характера или тех, что относятся исключительно к внедрению, достаточно исполнительных положений. Так как для подавляющего большинства государств Евросоюза СЭО имеет важное правовое значение, которое не исчерпывается лишь техническими аспектами, процесс ее внедрения в национальную систему сопровождался принятием законодательных актов. Только в немногих странах, в первую очередь в Великобритании (ввиду специфики ее законодательной базы и конкретных общих договоренностей относительно переноса законодательства ЕС), СЭО внедрялась путем принятия соответствующих исполнительных положений.

50. Наиболее частый способ интегрирования СЭО в национальную правовую базу на законодательном уровне – это ее внедрение в существующие законодательные акты, в большинстве случаев – в общие законы об охране окружающей среды (Закон об охране окружающей среды/Кодекс охраны окружающей среды, как, например, в Литве, Нидерландах, Словакии и Швеции) или конкретные законы по ОВОС (Закон об ОВОС, например, в Чехии, Эстонии, Германии, Венгрии, Латвии, Мальте и Словении). Некоторые страны (такие как Польша) пришли к выводу о пользе внедрения так называемого «горизонтального законодательства» в один закон, который определяет правовые схемы проведения ОВОС, СЭО, участия общественности и доступа к экологической информации. Другие страны (такие как Кипр, Дания, Финляндия, Франция и Люксембург) осуществили этот процесс путем разработки отдельного закона по СЭО.

51. В большинстве стран ЕС вне зависимости от того, какой из описанных выше подходов был выбран, основной законодательный документ, регламентирующий проведение СЭО, дополняется серией других правовых и/или регуляторных мер по внедрению положений, относящихся к СЭО, в общую правовую базу по вопросам планирования землепользования и строительства (например, Австрия, Чехия, Финляндия, Германия, Франция и Польша), а также отраслевыми законодательными актами (например, по управлению отходами, водными и лесными ресурсами, по транспорту).

52. Отчет о применении и эффективности Директивы по СЭО, подготовленный компанией «Кови» (Covi) (Исследование «Кови», 2009)¹⁰, содержит информацию о том, как Директива по СЭО включалась в национальную правовую базу, и о ее практической реализации через пять лет после срока переноса положений. Согласно отчету, стоит отметить, что страны, которые сообщают о наименьшем количестве ежегодно проводимых процедур по СЭО (Кипр, Люксембург и Мальта), использовали только один законодательный документ для внедрения СЭО в национальную правовую базу. С другой

⁹ Руководящие принципы по включению аспектов изменения климата и биоразнообразия в стратегическую экологическую оценку, Европейская Комиссия, 2013 год.

¹⁰ Исследование касательно доклада о применении и эффективности Директивы по СЭО (2014/42/ЕС), Заключительный доклад, апрель 2009 года.

стороны, государства, сообщающие о наибольшем количестве процедур СЭО (или процедур предварительной оценки), относятся к числу тех, которые дополнили основной правовой документ по СЭО серией других законодательных и/или регуляторных мер по внедрению положений, относящихся к СЭО, в общую правовую базу для законодательных актов по вопросам планирования землепользования и строительства, а также отраслевыми законодательными актами (например, Австрия, Финляндия, Франция).

ВСТАВКА I

Формулировка предложений относительно масштаба законодательной реформы и законодательной техники

1. Действия, направленные на создание современной схемы проведения СЭО, будут более успешными, если в стране существует эффективная современная схема проведения ОВОС. При отсутствии таковой в стране представляется разумным в процессе законодательной реформы одновременно охватить и ОВОС, и СЭО.
2. Для стран с традиционными системами ОВОС/экспертизы¹¹ внедрение новых, современных схем проведения ОВОС и СЭО не обязательно предполагает упразднение системы экспертизы как способа осуществления экологического контроля над процессом разработки. Концептуально и технически вполне возможно комбинировать современные схемы по ОВОС и СЭО и слегка переработанные правовые схемы экспертизы.
3. Страны, желающие или юридически обязанные следовать системе ЕС по охране биологического разнообразия объектов Natura 2000, но пока не имеющие правовых и институциональных баз для создания такой системы, тем не менее могли бы рассмотреть внедрение в схему проведения СЭО оценки биологического разнообразия, смоделированной согласно статье 6 Директивы по охране естественных мест обитания. До создания системы объектов Natura 2000 оценка биологического разнообразия могла бы касаться особо охраняемых природных территорий, существующих в рамках любого природоохранного закона, который уже действует в стране.
4. Как показывает практика стран Евросоюза, вне зависимости от того, включена ли основная правовая схема проведения СЭО в общий закон об охране окружающей среды, или конкретный закон по СЭО, или какой-либо другой правовой акт, такая общая схема процедуры будет намного эффективнее, если она дополнена ссылками на СЭО в существующих законодательных актах, в рамках которых разрабатываются стратегические документы, подлежащие ее проведению. В связи с этим рекомендуется, чтобы проект закона включал в себя не только общую схему проведения СЭО, но также проекты поправок ко всем правовым документам, в ходе рассмотрения законодательства. В частности, соответствующие поправки представляются неизбежными в общей правовой базе по планированию землепользования и строительства, а также в отдельных отраслевых законодательных актах (таких как управление отходами, водными и лесными ресурсами, а также транспортом).

¹¹ Описание традиционных систем ОВОС/экспертизы представлено в «Общем руководстве по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии».

5. Изменения к другим законодательным актам могут ввести в заблуждение при упоминании только необходимости проведения СЭО. Учитывая определение СЭО (см. далее), это исключит ситуации, которые требуют проведения предварительной оценки. Соответственно, намного более уместно будет сделать общую ссылку на соответствующие положения схемы по СЭО.
6. В тех случаях, когда законодательная реформа объединяет и ОВОС, и СЭО в одном законе, полезно будет разработать таким же образом условия и положения, которые являются схожими для обеих правовых схем – по ОВОС и СЭО (например, воздействие на окружающую среду или предварительная оценка), и вместе с некоторыми общими принципами (прозрачность, предотвращение и предосторожность) вынести их в отдельный пункт законопроекта (его можно назвать «Общие положения»). Будет уместно так же поступить с ключевыми вопросами, связанными с участием общественности (такими как методы уведомления общественности, организация общественных слушаний или подача комментариев и пр.), сопроводив их соответствующими ссылками в тех пунктах законопроекта, которые относятся к ОВОС и СЭО. Аналогичный подход может использоваться для трансграничной процедуры.
7. Если в стране существует законодательный акт, в целом регулирующий процедуру подготовки всех или большинства стратегических документов, в отношении которых потенциально может проводиться СЭО, крайне важно его адаптировать: внести в данный акт ссылки на необходимость применения соответствующих положений схемы СЭО (предварительная оценка, определение сферы охвата или должный учет результатов СЭО, пр.) на соответствующих этапах общей процедуры.

IV. Общие вопросы

A. Термины и определения

53. Протокол по СЭО дает определения некоторых ключевых терминов, и определения, используемые в национальных законодательствах Сторон, должны быть совместимы с ними. Включение всех определений, данных Протоколом, в национальную правовую базу необязательно.

54. Основные термины, определяющие сферу охвата применения Протокола по СЭО, а именно «планы», «программы», «политика» и «законодательство», недостаточно точно определены в Протоколе, чтобы обеспечить четкое руководство разработчикам национальной правовой базы по СЭО. На самом деле Протокол по СЭО (а также Директива по СЭО) дает некоторые указания относительно их характеристик только в отношении «планов» и «программ», при этом отсутствуют какие-либо указания на различия между планами, программами, политикой и законодательством.

55. Только термин «законодательство» имеет относительно четкую и аналогичную интерпретацию в большинстве национальных правовых базах. В отношении «планов», и «программ» и ~~«политики»~~ существуют разнообразные трактовки, причем зачастую эти термины взаимозаменяемы во многих странах. Более того, стратегические документы,

имеющие одинаковые характеристики, как те, которые называются «планы», «программы» и «политика», упоминаются под другими названиями, например: «стратегии», «концепции», «руководящие принципы» или «положения». Официальный руководящий документ ЕС в отношении внедрения Директивы по СЭО четко говорит о том, что название документа («план», «программа», «стратегия», «руководящие принципы» и т.д.) не является достаточно надежным ориентиром: документы, обладающие всеми характеристиками плана или программы, определенной в Директиве, можно найти под различными названиями «документы, имеющие все характеристики плана или программы, как определяется Директивой, могут встречаться под разными названиями», и рекомендует не использовать название документа в целях определения ряда документов, подлежащих проведению СЭО, в качестве «достаточно надежного руководства»¹².

56. С учетом всего сказанного выше, один из ключевых вызовов при разработке эффективной национальной базы для СЭО заключается в определении типов и названий стратегических документов, которые подготавливаются в стране и потенциально могут быть объектами проведения стратегической экологической оценки, а также в разработке такого варианта схемы СЭО, чтобы он однозначно включал все эти документы.

57. Протокол по СЭО, как и Директива по СЭО, требует проведения СЭО только в отношении стратегических документов, разрабатываемых органами власти, а не частными лицами. Определение «органов» отсутствует, однако понятно, что обязательства относятся к государственным органам на национальном, региональном и местном уровнях. Официальный руководящий документ ЕС в отношении внедрения Директивы по СЭО указывает, что концепция «органа» имеет широкий охват и включает также любые учреждения или органы, куда входят и приватизированные коммунальные компании, выполняющие государственные функции или предоставляющие социальные услуги¹³.

58. В свете вышесказанного одинаковую важность представляет как четкий охват схемой проведения СЭО всех документов, которые потенциально могут стать предметом СЭО, так и охват всех видов государственных органов (на всех уровнях), которые принимают участие в их подготовке. Для решения обеих задач требуется корректно сформулировать определения терминов и обеспечить их последовательное использование в тексте всего правового документа, который регулирует проведение схемы СЭО (см. Вставку II «Формулировка предложений относительно общих вопросов»).

В. Принципы

59. Ссылка на принципы является стандартной статьей законодательных актов во многих странах. Принципы упоминаются или в преамбуле (обычно в международных договорах или Директивах ЕС), или в основной части текста закона (обычно в национальном законодательстве).

60. К принципам, которые наиболее часто упоминаются в контексте СЭО, относятся устойчивое развитие и включение экологических соображений в соответствующий процесс принятия стратегических решений, а также прозрачность и участие общественности. Данные принципы упоминаются в Протоколе по СЭО, в Преамбуле и статье 1 «Цель».

61. Во многих странах, следующих Директиве ЕС по СЭО, вышеупомянутые принципы дополняются принципами предотвращения и предосторожности, а также принципом высокого уровня о защите окружающей среды.

62. В различных правовых системах функция принципов может отличаться. Они могут выступать только в качестве руководства для трактовки действующих положений или

¹² Реализация Директивы 2001/42/ЕС по оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду, Европейская Комиссия (Руководство ЕС, 2003 год, стр. 5).

¹³ Там же, стр. 8.

превалировать над этими положениями. Во многих правовых системах принципы могут напрямую применяться в суде.

С. Сроки

63. Директива по СЭО четко требует установления надлежащих сроков для участия общественности и проведения консультаций с природоохранными органами. Протокол по СЭО содержит аналогичные требования в отношении участия общественности, а также в отношении консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения («Каждая сторона определяет конкретные меры...» статья 9 пункт 4).

64. И Протокол по СЭО, и Директива по СЭО требуют согласования разумных сроков для проведения трансграничной процедуры между государствами, принимающими в ней участие.

65. Требования, о которых говорится выше, означают ~~для~~ национальных ~~схем~~ проведения СЭО:

a. ~~должны~~ рекомендуется включать сроки для участия общественности и проведения консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения; и

b. ~~не должны~~ рекомендуется не пытаться включить ~~содержать никаких сроков~~ сроки проведения трансграничной процедуры (кроме, возможно, сроков по первоначальному уведомлению).

66. Сроки проведения консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения не регламентируются общепринятыми международными стандартами. Это предоставляет значительную свободу действий в рамках национальных схем по СЭО. На практике соответствующие сроки в различных странах могут существенно отличаться (например, сроки проведения консультаций в отношении часто колеблются от 10 до 45 рабочих дней).

67. В отношении сроков участия общественности существуют конкретные стандарты, определяемые Орхусской Конвенцией, которые ограничивают свободу в рамках национальной базы по СЭО. На практике сроки проведения консультаций в отношении отчетов по СЭО в различных странах могут варьироваться от одного месяца в большинстве стран до шести недель (например, в Латвии, Нидерландах или Испании) или даже более 60 дней (Бельгия и Италия).

68. В большинстве стран период времени для консультаций с органами власти короче, чем для участия общественности. В некоторых странах законодательство определяет только минимальный период времени для участия общественности с возможностью установления более длительного срока в отдельных случаях.

ВСТАВКА II

Формулировка предложений относительно общих вопросов

1. Определения обычно охватывают основные термины, которые часто встречаются по всему правовому документу. Их корректная формулировка может значительно упростить язык изложения действующих положений, в частности это позволит избежать повторения длинных фраз. Таким образом, при разработке определений важно учесть не только необходимость там, где это уместно, сделать их полностью

совместимыми с соответствующими определениями в Протоколе по СЭО, но также возможность таким путем содействовать реализации действующих положений. С этой точки зрения очень важно употреблять данные термины последовательно и скрупулезно исходя из избранной трактовки.

2. Существует два главных подхода к выбору очередности определений:
 - a. наиболее часто используется простой алфавитный порядок, однако этот вариант может утратить свою ценность в случае перевода правового документа на другие языки;
 - b. порядок на основе содержания применяется реже, при этом определение терминов начинается с простых понятий, посредством которых затем характеризуются другие, например: государственный орган – орган планирования.
3. Вне зависимости от того, какой из этих двух подходов используется, важно обеспечить постоянство его применения.
4. Во многих странах отсутствует четкая типология стратегических документов, и попадающие в диапазон «планов» и «программ» согласно Протоколу по СЭО (и Директиве по СЭО) могут именоваться иначе. По этой причине стоит рассмотреть выбор общего термина для охвата таких стратегических документов и дать им определение, слегка преобразовав определение «планов» и «программ», представленное в пункте 5 статьи 2 Протокола по СЭО.

«Стратегический документ» означает любой план, программу, политику, стратегию или любой другой документ, вне зависимости от его названия, с любыми изменениями в них, которые определяют цели развития, а также действия в различных отраслях экономики, и:

- a) *требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов;*
- b) *подлежат разработке и/или принятию органом либо разрабатываются органом для принятия законодательными или исполнительными органами в соответствии с официальной процедурой.*

5. В странах, где термин «стратегический документ» уже имеет четко определенное правовое значение, не охватывающее все типы документов, которые потенциально подлежат проведению СЭО, потребуется другой общий термин.
6. Учитывая количество государственных органов, которые попадают под обязательства, относящиеся к СЭО, представляется возможным охарактеризовать термин «государственный орган», следуя определению из Орхусской Конвенции или сославшись на другой национальный закон, который уже использовал это определение (например, ссылка на законодательный акт относительно доступа к экологической информации).
7. Также вполне возможно подобрать общее короткое название для всех органов, которые отвечают за подготовку стратегических документов, подлежащих применению схемы по СЭО. Если продублировать термины, которые применялись в случае со схемой по ОВОС («разработчики», «инвесторы», «инициаторы проекта» или «заказчики»), то это может ввести в заблуждение, поэтому более уместным будет подобрать другой вариант. Например, определение «органа планирования» может быть сформулировано следующим образом:

«Орган планирования» означает государственный орган, ответственный за подготовку стратегического документа.

8. Стоит отметить, что в Директиве по СЭО определение СЭО дано исключительно процедурно (т.е. посредством ссылки на процедурные компоненты, такие как определение сферы охвата, подготовка отчета по СЭО и пр.). В то же время в Протоколе по СЭО представлен такой же процедурный подход, но дополненный ссылкой на природу СЭО («означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий» пункт 6 статьи 2). В рамках национального законодательства такая ссылка может получить дополнительное уточнение, при условии, что процедурный компонент останется неизменным.
9. Нужно обязательно помнить о том, что предварительная оценка касается определения необходимости в проведении СЭО и, соответственно, **предварительная оценка концептуально не является частью СЭО!** Таким образом, несмотря на то, что предварительная оценка является важной частью правовой схемы по СЭО, определение СЭО не может включать в себя предварительную оценку.
10. Существует тенденция включать принцип «научной обоснованности оценки» в принципы экологической оценки. В данной связи стоит отметить, что во многих международных переговорах (например, в рамках Картахенского протокола по биологической безопасности КБР) «научно обоснованный подход» противопоставляется «принципу предосторожности». Учитывая, что «принцип предосторожности» является основополагающим принципом экологической политики ЕС и схемы ЕС по СЭО (см. пункт 1 Преамбулы Директивы по СЭО), то национальная схема по СЭО, которая упоминает только «научную обоснованность» без четкого упоминания «принципа предосторожности», может считаться не совместимой с правом ЕС.
11. В схеме по СЭО важно использовать термины, которые будут узнаваемы для данного административного подхода (месяцы, недели или дни – календарные или рабочие), и делать это последовательно и неизменно.
12. ~~Необходимо~~ Рекомендуется четко установить сроки вовлечения природоохранных органов и органов здравоохранения, а также общественности, особенно для следующих этапов правовой схемы по СЭО:
 - a. предварительная оценка;
 - b. определение сферы охвата;
 - c. предоставление комментариев в отношении отчета по СЭО или проекта стратегического документа.
13. В отличие от ОВОС, где сроки чаще всего определяются для процедуры в целом, в случае с СЭО установление общих сроков может оказаться контрпродуктивным.
14. В случае проведения трансграничной процедуры:
 - a. в законодательном акте невозможно установить какие-либо сроки для проведения трансграничной процедуры в полном объеме;
 - b. в одностороннем порядке можно установить только срок предоставления ответа на уведомление (индивидуально или в законодательном акте);

- с. сроки относительно проведения других этапов трансграничной процедуры должны быть согласованы между государствами, участвующими в ней, т.е. они не могут быть установлены в одностороннем порядке в национальном законодательстве;
- d. национальное законодательство должно быть разработано таким образом, чтобы внутренние сроки в случае необходимости могли быть изменены в результате согласования сроков для трансграничной процедуры.

V. Сфера применения – статья 4

A. Стратегические документы, подлежащие обязательному проведению СЭО, согласно пункту 2 статьи 4

69. Обязательному проведению СЭО подлежат стратегические документы, которые совместно удовлетворяют критериям, перечисленным в пункте 2 статьи 4 Протокола по СЭО, а именно документы, которые:

- a. разрабатываются для одной из сфер, перечисленных в пункте 2 статьи 4;
- b. определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в Приложении I, и любых других проектов, перечисленных в Приложении II, которые требуют ОВОС в соответствии с национальным законодательством (см. далее).

70. Вышеупомянутые стратегические документы, а также любые изменения в них (кроме незначительных изменений и документов, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне (см. ниже)), подлежат обязательной оценке. Это означает, что предварительная оценка не нужна для любого стратегического документа, который разрабатывается в одной из областей, упомянутых выше, и определяет основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в Приложении I, и любых других проектов, перечисленных в Приложении II, которые требуют ОВОС в соответствии с национальным законодательством.

71. Аналогичный подход к обязательной СЭО применяется и в Директиве по СЭО (пункт 2 статьи 3), которая также распространяется на стратегические документы, требующие оценки согласно Директиве по охране естественных мест обитания (см. выше – Оценка биологического разнообразия).

B. Определение основы для выдачи разрешений на реализацию проектов

72. Критерий «определение основы для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов» имеет отношение к концепциям «проекта» и «разрешения на реализацию», используемым в схеме ОВОС и четко определенным в Директиве ЕС по ОВОС.

73. Согласно Директиве ЕС по ОВОС:

- a. *«проект» означает:*

- выполнение строительных работ или иной установки и сборки;

- другое вмешательство в природную среду и ландшафт, включая добычу минеральных ресурсов;

b. «разрешение на реализацию» означает решение компетентного (-ых) органа или органов, которое дает право разработчику начать реализацию проекта.

74. Вышеупомянутая концепция проекта близка определению «предлагаемой деятельности» в рамках Конвенции Эспо и «конкретного вида деятельности» согласно статье 6 Орхусской Конвенции.

75. Вышеупомянутая концепция «разрешения на реализацию» аналогична концепции «окончательного решения» согласно Концепции Эспо и концепции «целесообразности разрешения планируемых видов деятельности» согласно статье 6 Орхусской Конвенции. Все эти концепции вносят большой сумбур во многие национальные правовые базы, так как в ряде стран реализация проектов является предметом большого количества решений.

76. Любой стратегический документ может создавать основу для выдачи в будущем разрешений:

a. прямо: путем определения обязательных требований относительно расположения проектов, их размера, характера и пр. (например: план управления отходами, который разрешает только утилизацию отходов, а не их сжигание; план землепользования, разрешающий строительство зданий не выше трех этажей) или путем выделения ресурсов для проектов (см. Приложение III.2 к Протоколу по СЭО: или;

b. косвенно: путем определения обязательных требований для стратегических документов более низкого уровня, которые, в свою очередь, устанавливают требования, необходимые для выдачи разрешений на реализацию проектов (см. Приложение III.3 к Протоколу по СЭО).

77. Как уже было отмечено, упоминание в Протоколе по СЭО «любых других проектов, перечисленных в Приложении II, которые требуют проведения ОВОС согласно национальному законодательству», могут создать некоторые проблемы для разработчиков национальной схемы СЭО в странах, где национальная схема ОВОС предусматривает отдельную предварительную оценку для проектов, перечисленных в Приложении II Протокола по СЭО. В этом отношении подход, используемый в Директиве по СЭО (который упоминает все проекты, перечисленные в Приложении I и Приложении II Директивы по ОВОС), является намного более четким и практичным.

78. Следует помнить, что «определение основы для проектов» не означает «предусмотреть проекты», а тем более «перечислить проекты». Стратегический документ обычно определяет основу для проектов путем предоставления обязательных требований относительно месторасположения, характера, размера и условий работы проектов, не упоминая при этом какие-либо конкретные проекты.

С. Незначительные изменения и документы, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне

79. Несмотря на, как правило, обязательный характер проведения СЭО в отношении вышеупомянутых стратегических документов, а также изменений к ним, в случае незначительных изменений и Протокол по СЭО, и Директива по СЭО оставляют

определенную свободу в отношении проведения данной процедуры. Подобное отступление от общих правил означает, что в рамках национальной правовой базы такое исключение может быть сделано, но это не обязательно.

80. Учитывая тот факт, что в большинстве стран изменения к существующим стратегическим документам являются обычной практикой, упоминание незначительных изменений широко применяется, чтобы избежать административной нагрузки, возникающей при повторном проведении всей процедуры СЭО. Но такой подход возможен при условии, что речь идет об изменениях, которые, по всей видимости, не будут иметь существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий.

81. Концепция «незначительных изменений» касается вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, а не объема текста, который подвергнется корректировке, в существующих стратегических документах (см. Вставку III).

ВСТАВКА III

Незначительные изменения – примеры

1. Изменение в существующем плане управления отходами, которое предполагает замену положения «сжигание отходов *не предусматривается* в качестве метода управления отходами» на положение «сжигание отходов *предусматривается* в качестве метода управления отходами», не может считаться незначительным. Несмотря на удаление всего лишь одного слова (частицы «не»), экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия этого действия могут быть существенными.
2. Маловероятно, что добавление новых положений или даже главы в отношении отчетности в существующий план по управлению отходами будет иметь значительные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия. После применения критериев предварительной оценки из Приложения III Протокола по СЭО такая поправка вполне может считаться незначительным изменением, не требующим повторного проведения СЭО.

82. Ссылка на документы, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, может охватывать различные виды стратегических документов. Наиболее часто к ним относятся местные планы по землепользованию различных категорий (такие как генеральные планы, подробные планы, документы по зонированию, пр.), а иногда и местные планы по управлению отходами, специальные стратегии по восстановлению используемых зон (заброшенных промышленных районов) или городских районов. Реализация подобных планов, как правило, оказывает значительное воздействие на местном уровне. Соответственно, многие страны относятся к таким документам с особой осторожностью и не всегда используют имеющуюся свободу в полной мере.

83. В случае незначительных изменений, как уже упоминалось ранее, возможность не подвергать повторной оценке стратегические документы, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, является исключением из общих требований. Это означает, что национальная правовая база в отдельных случаях может разрешить такое отступление от правил. В практике некоторых стран (Бельгии, Финляндии, Франции и Венгрии, см. Исследование «Кови», 2009) стратегические документы по вопросам планирования землепользования требуют проведения СЭО в любом случае. Изначально в Польше все планы землепользования даже местного уровня, а также любые

изменения в них всегда были предметом обязательной СЭО. Это было направлено на выработку привычки проведения СЭО среди местных органов, и только недавно это строгое требование было ослаблено в случае незначительных изменений, которые сейчас подлежат проведению предварительной оценки. Тем не менее, как правило, все стратегические документы по вопросам планирования землепользования даже на местном уровне подлежат обязательному проведению СЭО. Проведение обязательной СЭО в отношении всех соответствующих стратегических документов, связанных с планированием землепользования, в некоторых случаях, даже на местном уровне, ~~является~~ может быть крайне важной с учетом роли планирования землепользования в качестве инструмента профилактической/превентивной экологической политики. Это особенно важно для стран, имеющих ограниченный административный потенциал на местном уровне.

D. Стратегические документы в рамках пункта 3 статьи 4

84. Пункт 3 статьи 4 Протокола по СЭО требует от Сторон включить в свою национальную схему СЭО также стратегические документы, «которые не охватываются пунктом 2 статьи 4 и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов». Подобное требование также предусмотрено Директивой ЕС по СЭО.

85. Ссылка на определение основы для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов охватывает стратегические документы, которые содержат подобные положения в отношении любых проектов, а не только тех, которые подлежат применению национальной схемы ОВОС (как в случае с пунктом 3), а также те, которые не охвачены национальной схемой по СЭО (например, любые планы землепользования или планы по зонированию, определяющие границы индивидуальных жилых помещений).

86. Существуют различные подходы к выполнению обязательств, проистекающих из пункта 3 статьи 4, в национальной схеме СЭО, а именно:

- a. требующих обязательной СЭО для стратегических документов в других областях, кроме тех, которые перечислены в пункте 2 статьи, например для стратегических документов, разрабатываемых в целях охраны природы;
- b. требующих обязательной СЭО для стратегических документов, определяющих основу для проектов, не охваченных схемой ОВОС (например, планы по зонированию, определяющие границы для индивидуальных жилых помещений);
- c. определяющих стратегические документы, упомянутые в пунктах a) и b), как подлежащие индивидуальной предварительной оценке;
- d. вводящих общее требование о том, что все стратегические документы, которые могут иметь существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия и которые не подлежат обязательной СЭО, должны подвергнуться индивидуальной предварительной оценке.

E. Исключения – пункт 5 статьи 4

87. Протокол по СЭО не охватывает стратегические документы:

- a. «единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере»;
- b. финансовые или бюджетные планы и программы.

88. Следует помнить, что национальная схема СЭО может не исключать все стратегические документы, «связанные с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере», а лишь те из них, «единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере». Соответственно, например, планы по предотвращению наводнений подлежат СЭО, но к планам по эвакуации населения в случае наводнения это требование не относится.

89. Не ко всем стратегическим документам, которые предусматривают распределение средств, следует относиться как к «финансовым или бюджетным планам». Во многих странах существуют специальные правила в отношении финансовых или бюджетных планов, и только документы, соответствующие этим специальным правилам, освобождаются от проведения СЭО.

VI. Предварительная оценка – статья 5

A. Стратегические документы, подлежащие предварительной оценке

90. Протокол предусматривает проведение предварительной оценки стратегических документов согласно пунктам 3 и 4 статьи 4. Стратегические документы, упомянутые в пункте 2 данной статьи, подлежат не предварительной оценке, а обязательной СЭО.

91. Как указано в пункте 1 статьи 5 Протокола по СЭО (равно как и в Директиве по СЭО), предварительная оценка стратегических документов может выполняться путем их индивидуального изучения или определения типов стратегических планов и программ либо посредством сочетания обоих подходов. Протокол по СЭО оставляет выбор метода на усмотрение Сторон. В процессе принятия решения, какому из вариантов отдать предпочтение, следует учесть эффективность на практике каждого из методов. В этом аспекте ситуация отличается в отношении стратегических документов, указанных в пунктах 3 и 4.

92. Практический опыт свидетельствует о том, что в отношении стратегических документов, указанных в пункте 3 статьи 4, применение индивидуального подхода для определения необходимости оценки ~~является~~ может быть менее эффективным и даже создает дополнительные трудности. Это обусловлено тем, что органы, ответственные за подготовку стратегических документов, кроме тех, которые указаны в пункте 2, не всегда могут быть не уверены в том, не знают, каким образом поступить. Органы, ответственные за подготовку стратегических документов, нередко такие документы не предоставляют, могут предоставить документы природоохранным органам для проведения предварительной оценки, даже в тех случаях когда жетя очевидно, что экологическая оценка в данном случае она не требуется (например, в случае планы планов по историческому воспитанию). В другом случае, они могут, или не предоставляют предоставить документы, которые, возможно, подлежат экологической оценке.

93. Таким образом, в отношении стратегических документов, упомянутых в пункте 3, безусловный подход (т.е. определяющий типы/категории стратегических документов, подлежащих обязательной оценке) в целом является более эффективным, так как он ~~обеспечивает~~ является заметным подспорьем местным органам власти ~~определяется~~. Ввиду того, что практически невозможно определить все стратегические документы, которые требуют оценки, соответственно, индивидуальная оценка (индивидуальное изучение) также необходима. Таким образом, наиболее часто применяется сочетание обоих методов, когда список стратегических проектов, подлежащих

оценке (кроме тех, которые указаны в пункте 2), дополняется индивидуальным подходом для определения необходимости оценки.

94. Как правило, отправная точка – это определение всех стратегических документов (кроме указанных в пункте 2), в отношении которых может потребоваться СЭО, с последующим выявлением двух групп. Первая включает документы, которые обязательно подлежат СЭО, а вторая – те, для которых СЭО необходима только при определенных условиях и, соответственно, подлежащих индивидуальной предварительной оценке (индивидуальному изучению).

95. Аналогичный подход часто используется в отношении стратегических документов, определяющих использование небольших территорий на местном уровне. Как правило, само законодательство определяет значение формулировки «небольшие территории на местном уровне», а, следовательно, и стратегические документы, которые подлежат или не подлежат проведению СЭО или являются предметом индивидуальной предварительной оценки.

96. Данное определение не предоставляется полностью на усмотрение Сторон. Ссылка на местный уровень подразумевает наименьший уровень административного деления страны. Для стран со сложной административной структурой концепция «местного уровня» не всегда представляется очевидной. Например, изначально власти Польши постановили, что все местные планы землепользования ввиду их экологической важности требуют обязательной СЭО. Другие стратегические документы, отнесенные к «местному уровню», включают не только местные сообщества (так называемые гмины), но и округа (то есть повяты) и подлежат индивидуальной предварительной оценке. В результате некоторые стратегические документы, подготавливаемые на этом уровне, изначально не подлежали обязательной СЭО. Европейская Комиссия (ЕК) подвергла сомнению данное определение в отношении округов (повятов)¹⁴ и Польша была вынуждена откорректировать его, чтобы стратегические документы, подготовленные на уровне повятов, также подлежали обязательной СЭО.

97. В случае незначительных изменений в существующих стратегических документах достаточно сложно применить безусловную предварительную оценку и безошибочно отделить незначительные изменения от других. В связи с этим наиболее широко применяется только индивидуальная предварительная оценка (индивидуальное изучение).

В. Положительный и негативный подход к предварительной оценке

98. Во всех вышеперечисленных случаях, когда используется индивидуальная предварительная оценка (индивидуальное изучение) в качестве единственного метода или в сочетании с безусловной предварительной оценкой, она может следовать положительному или негативному подходу. Разница между ними заключается в бремени доказывания.

99. Положительный подход к предварительной оценке (например, в Великобритании) основан на предпосылке, что определенная категория стратегических документов (например, все изменения в существующих документах), как правило, не подлежит СЭО, если иное не оговорено в каждом конкретном случае с учетом критериев, указанных в Приложении III Протокола по СЭО.

100. Негативный подход к предварительной оценке (как например, в Польше) базируется на предположении, что определенная категория стратегических документов (например, все изменения в существующих документах), наоборот, требует проведения СЭО, если иное не

¹⁴ Население Польши составляет 38 млн., а территория страны разделена на 380 округов

оговорено в каждом конкретном случае с учетом критериев, указанных в Приложении III Протокола по СЭО.

101. В отношении схем СЭО (в отличие от схем по ОВОС) негативный подход к предварительной оценке применяется чаще, так как он в большей степени придерживается принципа предосторожности. Более того, невзирая на тот факт, что и Протокол по СЭО, и Директива по СЭО требуют только лишь «проведения консультаций» с природоохранными органами и органами здравоохранения, во многих странах, например в Болгарии, эти органы осуществляют определение предварительной оценки (иногда называемое «решением») самостоятельно или совместно с органом планирования (учреждением, выступающим инициатором). В Польше предварительная оценка стратегических документов, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, и незначительных изменений в существующих документах основана на негативном подходе (т.е. СЭО, как правило, требуется, но возможны исключения в рамках предварительной оценки). В этом случае процедура формально проводится органом планирования (учреждением, выступающим инициатором) после утверждения соответствующими природоохранными органами или органами здравоохранения. На практике это обычно означает, что природоохранные органы или органы здравоохранения определяют, требуется ли проведение СЭО в конкретном случае. В Великобритании определение предварительной оценки выполняется органом планирования после проведения консультаций с природоохранными органами (см. Вставку IX), но государственный секретарь (т.е. министр окружающей среды) уполномочен отменить такое определение и дать указание о проведении СЭО.

ВСТАВКА IV

Формулировка предложений относительно сферы применения и предварительной оценки

1. Разработчики должны помнить о том, что в случае стратегических документов, указанных в пункте 2 статьи 4 Протокола, национальная схема по СЭО должна:
 - a. охватить все области, перечисленные в пункте 2;
 - b. предусмотреть, что все новые стратегические документы, а также изменения к уже существующим, как правило, подлежат обязательной оценке.
2. В правовых базах, где концепция «определение основы для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов» не используется, разработчики могут заменить эту ссылку на Протокол более общей ссылкой на «определение основы для проектов».
3. В национальных правовых базах, в которых применяется индивидуальная предварительная оценка, было бы затруднительно использовать в схеме СЭО ссылки на «определение основы для проектов, подлежащих ОВОС». Гораздо проще следовать подходу Директивы по СЭО и ссылаться на список проектов, который охватывает национальная схема ОВОС (т.е. перечень проектов, подлежащих обязательной ОВОС, и тех, которые подлежат предварительной оценке).
4. Протокол по СЭО предусматривает предварительную оценку в отношении небольших изменений в существующих документах, а также в отношении документов, определяющих использование небольших территорий на местном

уровне. Это означает, что формально разработчики могут как включить в законопроект такой специальный подход, так и не делать этого. Отсутствие такого подхода не будет считаться несоблюдением, но в случае незначительных изменений может вызвать проблемы практического характера.

5. Можно назвать невыполнимым требование проводить СЭО в случае даже незначительных изменений в существующих документах. В связи с этим в национальной схеме рекомендуется предусмотреть специальное положение в отношении незначительных изменений в существующих стратегических документах.
6. Однако такой подход должен применяться только к изменениям в существующих документах, прошедших процедуру СЭО в соответствии с общепринятой схемой. Изменения (даже незначительные) в существующих стратегических документах, в отношении которых СЭО не проводилась, дают повод подвергнуть эти документы данной процедуре, способствуя повышению их экологической обоснованности.
7. В отношении документов, определяющих использование небольших территорий на местном уровне, рекомендуется выявить те из них (например, все местные планы землепользования, планы по зонированию, планы по управлению отходами и др.), которые на местном уровне могут иметь существенные экологические, в том числе для здоровья населения, последствия, и сделать их стратегическую экологическую оценку обязательной, по крайней мере, на первоначальном этапе осуществления схемы по СЭО.
8. Любая национальная схема СЭО, которая предусматривает индивидуальную предварительную оценку, в основной части законодательного акта или в приложении к нему должна включать критерии предварительной оценки из Приложения III к Протоколу по СЭО.
9. Когда проект предусматривает индивидуальную предварительную оценку:
 - a. должна быть сделана ссылка на применимые критерии предварительной оценки;
 - b. рекомендуется предусмотреть:
 - i. негативный подход к предварительной оценке;
 - ii. органы планирования не должны самостоятельно выносить решение по предварительной оценке. Такое решение принимается природоохранными органами или органами здравоохранения либо после утверждения с их стороны.
10. Разработчики также должны помнить о необходимости рассмотрения стратегических документов, указанных в пункте 3 статьи 4 Протокола. Это может быть сделано в различной форме (см. выше). Расширение списка стратегических документов, подлежащих СЭО, с целью охвата новых областей может быть сделано посредством изменения значимого горизонтального или отраслевого законодательства. В соответствующем законодательном акте, который предусматривает принятие данного стратегического документа, можно сделать указание на то, что до утверждения данный документ подлежит СЭО или как минимум предварительной оценке, например: закон об охране окружающей

среды, который требует подготовки планов по управлению охраной окружающей среды.

11. Разработчики обязаны уделить должное внимание документам, которые освобождаются от проведения СЭО согласно пункту 5 статьи 4 Протокола, чтобы в эту категорию не попали все документы, «связанные с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере».

VII. Определение сферы охвата – статья 6

102. Определение сферы охвата является обязательной частью СЭО. За исключением требования о том, что должно быть запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, и рекомендации задействовать общественность, ни в Протоколе по СЭО, ни в Директиве по СЭО не содержится четких указаний в отношении процедурных аспектов или правового характера определения сферы охвата.

103. В большинстве стран (например, в Бельгии) определение сферы охвата реализуется в форме совещания с участием органов планирования, природоохранных органов и органов здравоохранения, общественности и консультантов, ответственных за подготовку отчета о СЭО. Не существует четких правил или общепринятых международных норм в отношении того, кто организует такие совещания по определению сферы охвата или кто на них председательствует и т.д. Иногда их организуют органы планирования, иногда – природоохранные органы и органы здравоохранения, то же касается председательствования на таких совещаниях.

104. Совещание по определению сферы охвата всегда базируется на основной информации о предлагаемом стратегическом документе в форме плана или концепции данного документа либо его первоначального проекта. Иногда для облегчения определения сферы охвата требуется, чтобы орган планирования также предоставил некоторую дополнительную информацию.

105. В разных странах решение относительно определения сферы охвата именуется по-разному и принимает различные правовые формы. В одних случаях решение принимается органом планирования (например, в Австрии, Финляндии, Германии и Великобритании), в других – природоохранными органами (как, например, в Болгарии, на Кипре, в Нидерландах, Португалии, Словакии и Испании), а в некоторых странах – совместно (например, в Польше). Мнение органов здравоохранения должно запрашиваться в обязательном порядке.

106. Следует отметить, что определение сферы охвата призвано рационализировать информацию, подлежащую включению в Отчет о СЭО, по каждому из разделов (категорий), указанных в Приложении IV Протокола, при этом не исключая ни одного из них. Например, в решении об определении сферы охвата может быть указано, какие альтернативы следует рассмотреть в Отчете о СЭО, но не может быть разрешено отказаться от рассмотрения альтернатив вообще.

ВСТАВКА V

Содержание документа по определению сферы охвата

1. В Испании такой документ устанавливает сферу охвата СЭО, природоохранные цели, критерии и индикаторы устойчивости, которые должны быть интегрированы в стратегический документ. Также он включает в себя порядок и сроки процесса участия общественности.
 2. В Литве документ по определению сферы охвата включает в себя краткое описание стратегического документа, описание направлений концепции и их альтернатив, основные цели и взаимосвязь с другими документами, описание территории, которая может быть затронута в существенной степени, определение компонентов окружающей среды и последствий, которые будут оцениваться, а также перечень методов, которые будут использоваться для оценки и прогнозирования последствий.
 3. На Мальте такого рода документ описывает взаимосвязь с существующим законодательством, политикой, а также другими планами и программами, их цели, содержит информацию об исходном состоянии, о вероятных существенных экологических последствиях и ограничениях, предлагаемых целях СЭО, индикаторах и целях, об альтернативных вариантах, предложениях в отношении мониторинга, методик оценки, а также структуры и уровня детализации экологического отчета.
- (Исследование «Кови», стр. 70 -74).

VIII. Отчет по СЭО и контроль качества – статья 7

107. Протокол по СЭО в статье 7 и Приложении IV устанавливает требования к отчету по СЭО.
108. Все конкретные требования Приложения IV являются обязательными и должны быть четко и подробно отражены в национальном законодательстве по СЭО. При этом национальное законодательство может включать дополнительные требования об информации для отчета по СЭО.
109. Одно из ключевых требований в отношении отчета по СЭО содержится в пункте 5 Приложения IV, а именно о целях в области окружающей среды, в том числе связанных со здоровьем населения, которые имеют значение для стратегического документа. Это особое требование к отчету по СЭО, отличающее его от отчета об ОВОС.

ВСТАВКА VI

Цели охраны окружающей среды – пример из Великобритании

Согласно Приложению 2 Практического руководства Великобритании к Директиве по стратегической экологической оценке:¹⁵

цели охраны окружающей среды могут определяться политикой или законодательством, например:

- директивами ЕС, включая директивы в отношении охраны среды обитания, птиц, содержания нитратов, качества воздуха, рамочными директивами по воде и отходам;

¹⁵ Доступно по ссылке: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7657/practicalguidesea.pdf.

- международными действиями, как, например, в отношении парниковых газов в рамках Киотского протокола;
- инициативами Великобритании, например Планом действий в области биологического разнообразия и Стратегией в области биоразнообразия Шотландии;
- стратегией устойчивого развития Великобритании, а также Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии;
- белыми книгами (правительственными документами), определяющими политику в разных сферах (сельские и городские территории, авиация);
- заявлениями о политике в области планирования и полезных ископаемых;
- экологической стратегией правительственной Ассамблеи Уэльса.

110. В пункте 3 статьи 7 Протокола по СЭО приводится требование, чтобы Стороны обеспечили достаточный контроль над отчетами по СЭО. Однако ни в Протоколе по СЭО, ни в Директиве по СЭО не содержатся положения для непосредственного регулирования системы контроля качества. Более конкретные обязательства предусматриваются только Директивой по ОВОС в редакции 2014 года. Однако существует значительная свобода действий относительно способов достижения этого в случае СЭО. Стоит отметить, что, как правило, в странах применяются аналогичные способы обеспечения контроля качества в процессе и ОВОС, и СЭО.

111. В настоящее время к числу наиболее распространенных способов обеспечения контроля качества относятся следующие:

- a. широкая доступность документации об ОВОС/СЭО для общественности наряду с возможностями для ее представителей высказать замечания по качеству данной документации и, в конечном итоге, оспорить ее до рассмотрения в независимых судах;

обзор, проводимый специализированными природоохранными ведомствами (например, в некоторых странах принят подход, разработанный в Соединенных Штатах, где Агентство по охране окружающей среды (АООС) США ранжирует экологические отчеты при помощи оценок (1 – отчет отвечает требованиям, 2 – существуют недочеты/недоработки, 3 – не отвечает требованиям), и эти оценки доступны для общественности.

- e.b. обзор, проводимый независимыми специализированными экспертами:

- i. на индивидуальной основе (в Бельгии),
- ii. в составе групп экспертов (в Канаде),

- iii. в составе специальных комиссий по ОВОС/СЭО (в Нидерландах или Польше)

- d. Руководящие принципы, контрольные списки, регулярный обмен информацией органов, проводящих СЭО, и природоохранных органов / органов здравоохранения.

112. В некоторых странах также действуют частные волонтерские учреждения, объединяющие экспертов по ОВОС/СЭО, которые занимаются подготовкой соответствующей документации. Один из примеров – это Институт по охране и оценке окружающей среды Великобритании¹⁶. В Польше существует Ассоциация консультантов по оценке окружающей среды (АКОС) с собственной системой аккредитации¹⁷. Некоторые из этих национальных учреждений работают на более широком панъевропейском уровне, к примеру, Ассоциация специалистов в области природы и охраны окружающей среды Хорватии¹⁸.

113. В некоторых странах ЕС на законодательном уровне прописано, что подготовка или рассмотрение документации об оценке проводится аккредитованными экспертами. Первоначально этот механизм создавался для документов по ОВОС, однако в большинстве случаев он также применяется к документации по СЭО.

114. Требование об обязательном привлечении аккредитованных экспертов к разработке документации по ОВОС/СЭО по-прежнему существует в нескольких странах ЕС, однако система контроля качества, базирующаяся на аккредитации консультантов по вопросам ОВОС/СЭО, имеет множество недостатков. В связи с этим законодательство большинства государств не регламентирует, кто готовит документацию по ОВОС/СЭО, а скорее предусматривает независимую оценку качества этой документации.

115. Еще один подход состоит в том, чтобы предусмотреть в законодательстве обязательные требования в отношении образования и опыта работы консультантов, которые занимаются подготовкой отчетов по ОВОС/СЭО, в сочетании с требованием о заверении подписью точности информации и выводов, содержащихся в соответствующих отчетах.

116. Весьма показательны в этой связи изменения в подходе к контролю качества, принятому в Польше, которая в настоящее время имеет наиболее широкий, с точки зрения количества процедур и объема разрабатываемой документации, практический опыт ОВОС/СЭО в Евросоюзе (см. вставку VII).

Вставка VII. Опыт контроля качества в Польше

1. Изначально, в 1980-х годах, законодательством Польши требовалось, чтобы документацию об оценке составлял эксперт, которого, в свою очередь, назначал орган, уполномоченный санкционировать планируемую деятельность. При таком подходе затраты на подготовку соответствующего пакета документов об оценке возлагались на инициатора этой деятельности, но он не мог по своему усмотрению решать, кто разработает требуемые документы. Как показала практика, назначение разработчика документации не служило достаточной гарантией ее качества и на самом деле вело к тому, что контролирующие органы были менее склонны тщательно рассматривать предоставленные документы.
2. Вследствие низкой эффективности и коррупционных рисков такие договоренности были заменены требованием о том, что экспертная документация, касающаяся ОВОС/СЭО, а также процедур управления водными ресурсами и мер охраны природы, должна составляться только аккредитованными специалистами. Это требование сопровождалось собственно схемой аккредитации, в которой

¹⁶Доступно по ссылке: <http://www.iema.net/>.

¹⁷Доступно по ссылке: <http://www.skos.org.pl/pdf/regulaminkk.pdf>.

¹⁸Доступно по ссылке: <http://www.huszpo.hr/en/>.

точно описывалась соответствующая обязательная квалификация эксперта, а также была предусмотрена система проверки этой квалификации. Более того, была учреждена Национальная комиссия по ОВОС в качестве консультативного органа при министре окружающей среды. Функции комиссии заключались в рассмотрении качества документации об ОВОС (а впоследствии и документации о СЭО), подготовленной аккредитованными экспертами.

Аккредитация физических лиц и учреждений, включая компании, дающая право на подготовку документации, осуществлялась отдельно и основывалась на имеющемся опыте кандидатов (например, разработка или участие в разработке определенного числа документов по этому вопросу). Позже в отношении физических лиц был введен экзамен, до того как специально для этой цели была создана комиссия. Изначально аккредитация была классифицирована по отраслям (водные ресурсы, атмосферный воздух, шум, природа), а позднее – по видам оценки (раздельно в отношении ОВОС, СЭО и оценки водных ресурсов и природы).

3. В период 1990–1998 годов аккредитация осуществлялась Министерством окружающей среды. В 1998 году в результате общей административной реформы, направленной на децентрализацию власти в стране, полномочие на осуществление аккредитации было передано главам областей (воеводам). До 1998 года Министерство окружающей среды аккредитовало всего около 1000 физических лиц и 160 организаций (главным образом научно-исследовательских институтов и частных консалтинговых фирм). Информация о том, сколько экспертов было аккредитовано главами областей, отсутствует.
4. В целом, система аккредитации создавала большую административную нагрузку и множество юридических проблем и была признана неэффективным (и даже контрпродуктивным) способом обеспечения контроля над качеством документации об ОВОС/СЭО. Поэтому в 2000 году, когда Польша ввела правовые схемы по ОВОС и СЭО, полностью гармонизированные с законодательством ЕС, система аккредитации по подготовке документации по ОВОС/СЭО была окончательно упразднена. Однако ввиду весьма позитивного опыта деятельности Комиссии по ОВОС в предусмотренной законодательством новой системе была сохранена Национальная комиссия по ОВОС в качестве консультативного органа министра окружающей среды. Также была создана правовая схема учреждения региональных комиссий по ОВОС с целью предоставления рекомендаций руководителям областей (воеводам).
5. Недавно, после утверждения Директивы по ОВОС в новой редакции 2014 года, Польша включила в свое законодательство обязательные критерии в отношении образования и опыта работы консультантов, которые занимаются подготовкой отчетов об ОВОС/СЭО, в сочетании с требованием о заверении подписью точности информации и выводов, содержащихся в соответствующих отчетах.

Вставка VIII

Выработка предложений в отношении контроля качества

1. Независимо от того, какая система контроля качества создана, представляется целесообразным, чтобы она охватывала как ОВОС, так и СЭО.
2. Система обязательной аккредитации экспертов по вопросам ОВОС/СЭО (то есть тех, кто имеет право заниматься подготовкой документации об ОВОС/СЭО – экологических отчетов) с трудом поддается управлению и часто имеет обратный эффект.
3. Значительно эффективнее система независимого рассмотрения – в рамках специальной независимой комиссии (более комплексный и объективный, но и более дорогостоящий подход) либо в форме обзоров, проводимых отдельными экспертами (не такой затратный, но при этом не столь комплексный и, вероятно, менее объективный подход).
4. Наименее затратны, однако, весьма результативны, два наиболее распространенных способа – рассмотрение документов природоохранными органами и органами здравоохранения и система общественного контроля письменного заверения в сочетании с обязательными требованиями в отношении образования и опыта работы консультантов, занимающихся подготовкой отчетов по ОВОС/СЭО.
5. При проведении обзоров природоохранными органами и органами здравоохранения стоит рассмотреть вопрос создания официально оформленной системы контроля качества с использованием контрольного перечня и системы градации документов по СЭО (экологических отчетов).
6. В отношении общественного контроля стоит рассмотреть требование о том, чтобы вся документация о СЭО/экологические отчеты представлялась в электронной форме и сразу после ее подачи на рассмотрение была доступна для общественности в полном объеме на специально выделенном для этого веб-сайте Министерства окружающей среды. Специальный веб-сайт может быть создан в форме электронного регистра процедур СЭО, в котором экологические отчеты будут сопровождаться другой значимой информацией относительно соответствующих процедур, в частности, решениями об определении сферы охвата, проектами и окончательными вариантами стратегических документов (планов и программ), подлежащих СЭО, и т.д. Все они должны храниться на веб-сайте и быть доступными для общественности.

IX. Консультирование и согласование – статьи 8, 9 и 10

117. Обязательным элементом СЭО в рамках Протокола по СЭО являются различного рода консультации:

- a. с природоохранными органами и органами здравоохранения;
- b. с общественностью (участие общественности);
- c. трансграничные.

118. Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны обязательно проводиться на всех этапах процедуры: от предварительной оценки до определения сферы охвата и обсуждения отчета по СЭО. Это означает, что правовая

схема по СЭО должна определять органы, с которыми необходимо проводить консультации. Существуют различные подходы к данному вопросу.

119. Во многих странах (Австрии, на Кипре, Чехии, Франции, Венгрии, Литве, Люксембурге, Польше, Словакии и Испании) органы, исполняющие «конкретные экологические обязанности», определяются непосредственно в национальном законодательстве. В некоторых государствах (Дании, Германии и Швеции) в этом вопросе используется индивидуальный подход. Еще одна группа стран (Бельгия, Эстония, Латвия, Нидерланды, Португалия, Словакия и Испания) комбинирует оба подхода при определении органов с «конкретными экологическими обязанностями» (исследование «Кови», 2009 год). В практике Великобритании органы, которые разрабатывают стратегический документ, – органы планирования – запрашивают мнение не только природоохранных органов, которые определены законодательно, но и других органов (см. Вставку IX). Страны, которые полагаются исключительно на индивидуальный подход, склонны в самом законодательстве прописывать, мнение каких органов должно быть запрошено. Таким образом, в Германии орган планирования обязан запросить мнение всех органов, чьи обязанности в области охраны природы или здравоохранения затрагиваются стратегическим документом (исследование «Кови», 2009 год, стр. 46).

ВСТАВКА IX

Консультации с природоохранными органами – пример из Великобритании

Уполномоченные органы в Великобритании, мнение которых должно быть запрошено:

- Англия: Агентство развития сельских территорий, Агентство «Английское наследие», Агентство «Английская природа» и Агентство по охране окружающей среды;
- Северная Ирландия: Агентство окружающей среды и наследия при Министерстве охраны окружающей среды;
- Шотландия: Агентство «Историческая Шотландия», Агентство природного наследия Шотландии и Агентство по охране окружающей среды Шотландии;
- Уэльс: Организация по охране исторических памятников Уэльса, Совет развития сельских территорий Уэльса и Агентство по охране окружающей среды Уэльса.

Однако ответственные органы в рамках подготовки планов и программ обычно запрашивают мнение и различных других учреждений (например, органов местной власти, агентств по вопросам регионального развития и трастов первичного здравоохранения), так как информация, полученная от них, может быть полезной для СЭО.

(Практическое руководство к Директиве по стратегической экологической оценке, стр. 17).

120. Следует отметить, что Протокол по СЭО предусматривает только проведение консультаций с природоохранными органами/органами здравоохранения и не требует предоставления им права вето на утверждение стратегического документа (за некоторыми исключениями – см. ниже). То же касается участия общественности. Единственное требование – принять во внимание мнение, выраженное природоохранными органами, а

также органами здравоохранения и общественностью. На практике это означает, что органы, разрабатывающие стратегический документ (органы планирования), должны рассмотреть высказанные мнения и ~~подробно~~ разъяснить, каким образом эти мнения были рассмотрены (пункт 2 статьи 11 Протокола по СЭО).

121. Протокол требует лишь запросить мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, которые, однако, во многих странах имеют более важное значение. Весьма часто они играют решающую роль в предварительной оценке. В некоторых странах мнение природоохранных органов/органов здравоохранения является обязательным (то есть когда в их заключении говорится, что должна быть проведена СЭО, органы, занимающиеся подготовкой документа, обязаны учесть их мнение и осуществить эту процедуру). Аналогичная ситуация часто складывается в случае предварительной оценки. Однако, как правило, природоохранные органы/органы здравоохранения наделены лишь консультативными полномочиями в процессе принятия окончательного решения о том, можно ли утвердить тот или иной стратегический документ.

122. Исходя из специфики Протокола по СЭО важная роль отводится органам здравоохранения (это не обязательно министерство!), которая зависит от их компетенции в стране. В разных странах органы здравоохранения наделяются различными полномочиями. С СЭО наиболее тесно связаны полномочия в сфере охраны труда (в том числе, например, в отношении нормативов воздействия вредных веществ на работников) и эпидемиологии, а также гигиенических нормативов для зданий и т.д. В некоторых странах в компетенцию органов здравоохранения также входят стандарты качества атмосферного воздуха и водных ресурсов.

ВСТАВКА X

Консультации с органами здравоохранения – пример из Польши

Статья 58

1. Полномочия Государственной санитарной инспекции в выражении мнения и утверждении проекта в рамках стратегической экологической оценки принадлежат:

1) главному санитарному врачу – когда документы разрабатываются или изменяются главными или центральными государственными органами;

2) государственному санитарному врачу воеводства – полномочия распространяются на остальные документы, кроме тех, которые указаны в пунктах 1 и 3;

3) государственному санитарному врачу графства – если речь идет о местных планах территориального развития, а также исследовании условий и районов территориального развития общины.

(Закон от 3 октября 2008 года «О предоставлении экологической информации и ее защите, участии общественности в охране окружающей среды и оценке воздействия на окружающую среду»).

123. Участие общественности является обязательным в случае СЭО и в некоторых странах требуется на всех этапах процедуры, иногда, начиная с предварительной оценки до определения сферы охвата и обсуждения отчета о СЭО.

124. В Протоколе по СЭО не указываются детали в отношении элементов участия общественности, кроме подлежащих включению в официальное уведомление (Приложение

V Протокола). Вместо этого Протокол требует, чтобы эти нюансы были включены в национальное законодательство (пункт 5 статьи 8). Для обеспечения эффективного участия общественности национальная правовая схема должна определять конкретные требования в отношении способов уведомления общественности, возможностей направить замечания и обязательства по информированию общественности об окончательном решении относительно утверждения стратегического документа. В этой связи стоит упомянуть статью 15 Протокола по СЭО, которая определяет применение Протокола без ущерба для Орхусской конвенции. Статья 7 Орхусской конвенции особенно значима для правовой схемы по СЭО. Если говорить о деталях участия общественности, то конкретные предложения можно найти в Маастрихтских рекомендациях по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, под эгидой Орхусской конвенции.¹⁹

125. Протокол по СЭО (а также Директива по СЭО) в пункте 3 статьи 8 требует выявления круга заинтересованной общественности в целях участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Протокол не дает определения заинтересованной общественности, однако оно дается Орхусской конвенцией, и соответственно ей – содержится в Директиве по СЭО. Орхусская конвенция определяет заинтересованную общественность как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность» (статья 2, пункт 5).

126. Следует отметить, что в соответствии с принципом недискриминации иностранная общественность должна иметь такое же право участия, как и граждане, которые могут быть непосредственно затронуты решением в отношении стратегического документа.

127. Информирование общественности только посредством интернета может быть целесообразным, если речь идет о стратегических документах центрального уровня. Однако в случае документов, затрагивающих сельское население, или документов регионального и местного уровней, например местных планов управления отходами, этот метод может быть нерезультативным. Учитывая необходимость обеспечения эффективных возможностей для участия общественности, доступ к ознакомлению с документами только через электронные средства информации может оказаться недостаточным. При этом есть риск исключить важные сегменты общественности, такие как группы бедных, изолированных (жители сельской местности) и пожилых людей, которые, возможно, не пользуются интернетом (см. также Информационно-справочное пособие).

128. Как правило, в случае участия общественности в отношении стратегических документов, ее информируют посредством размещения официального уведомления:

- a. на доске объявлений, к которой обеспечен беспрепятственный доступ, в здании органа планирования или на его веб-сайте в заметном и доступном общественности месте;
- b. в газете(ах), соответствующей географическому охвату потенциальных последствий предлагаемого стратегического документа и распространяющейся среди большей части общественности, которая может быть затронута или заинтересована в соответствующем процессе принятия решения.

¹⁹ Доступно по ссылке: <http://www.unece.org/index.php?id=41803>.

129. Иногда правовая схема дополнительно требует размещения официального уведомления на доске объявлений и веб-сайтах:

- a. природоохранных органов и органов здравоохранения, которые участвуют в процессе принятия решения и/или процедуре по СЭО;
- b. местных органов власти в районах, которые потенциально могут быть затронуты.

130. Директива по СЭО определяет, что в ходе участия общественности проект стратегического документа должен в обязательном порядке сопровождаться экологическим отчетом (статья 6, пункт 2), в то время как Протокол по СЭО требует довести до сведения общественности оба документа, но не дает четкого указания, что это должно быть сделано одновременно. Требование относительно своевременного уведомления общественности должно трактоваться как имеющее такой же эффект.

131. Следует подчеркнуть, что Протокол по СЭО (статья 8, пункт 4) требует, чтобы заинтересованной общественности была предоставлена возможность выразить свое мнение в отношении не только экологического отчета, но и проекта стратегического документа. Это может быть любое мнение, и оно не обязательно должно ограничиваться только экологическими соображениям и иметь конкретные обоснования.

132. В большинстве стран ответственность за выполнение требований, связанных с участием общественности, возлагается на органы, разрабатывающие стратегический документ (орган планирования), а не природоохранные органы и органы здравоохранения, которые, как правило, играют совещательную роль в СЭО. Это не исключает возможности делегирования определенных действий (например, уведомления или организации слушаний) другим органам или консультантам, нанятым для подготовки документации по СЭО (см. Маастрихтские рекомендации, раздел «Делегирование задач в рамках процедуры участия общественности», стр. 19).

ВСТАВКА XI

Разработка предложений в отношении участия общественности

1. Как упомянуто в пункте 65 Руководящих принципов, в национальное законодательство рекомендуется включить временные рамки для участия общественности. При определении сроков для различных этапов процедуры участия общественности следует помнить, что стратегические документы, подлежащие СЭО, в отличие от проектов, подлежащих ОВОС, разрабатываются государственными органами исключительно в интересах общественности. Соответственно, предоставление достаточного времени для подготовки и эффективного участия общественности может перевесить другие факторы.

2. Сроки должны устанавливаться с учетом:

- a) методов, которые планируется использовать для уведомления общественности и доведения до ее сведения необходимой информации, а также предлагаемого порядка участия общественности;
- b) характера плана, программы или (в тех случаях, когда это отвечает интересам) политики, в частности географического применения, предполагаемой продолжительности и сложности;
- c) количества и специфики общественности, которая может быть заинтересована принять участие.

3. Правовая схема по СЭО должна:

- а) указывать методы уведомления общественности, принимая во внимание необходимость эффективного уведомления и тот факт, что использование исключительно электронных средств информации может быть непродуктивным;
- б) определять содержание уведомления общественности, опираясь на Приложение V Протокола по СЭО;
- с) четко требовать уведомления общественности должным, своевременным и эффективным способом, предоставляя государственным органам конкретные рекомендации относительно сроков, содержания и качества уведомления, особенно в тех случаях, когда государственные органы имеют определенную свободу в установлении как будет проходить уведомление.

4. Существует три вида информации, которая должна быть предоставлена общественности в рамках процедуры принятия решения, подлежащей СЭО:

- а) о процедуре участия общественности, включая все возможные варианты, и о мнениях, предоставленных органами, чье мнение запрашивалось;
- б) о предлагаемом стратегическом документе, включая доступ к тексту проекта; экономическому анализу, анализу рентабельности и другим видам анализов, на которых базируется стратегический документ;
- с) о возможных последствиях утверждения этого документа; ~~включая документы по определению сферы охвата~~ и экологический отчет.

~~6.~~ ~~5.~~ Для более эффективного участия общественности, государственные органы могут рассмотреть вопрос о расширении набора информации, к которой общественность должна иметь доступ во время проведения процедуры СЭО, а также сделать доступными следующую информацию и документы: документы по определению сферы охвата, оценку эффективности затрат и другие аналитические материалы, на которых основан стратегический документ.

(на основе Маастрихтских рекомендаций по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды).

133. Основные процедурные элементы трансграничной процедуры в большинстве стран, как правило, предусматриваются национальной правовой основой. Это не означает, что все детали должны быть прописаны в законодательстве – некоторые из них могут регулироваться нормативно-правовыми актами исполнительной власти.

ВСТАВКА XII

Разработка предложений в отношении трансграничной процедуры

1. В национальной правовой схеме должно быть четко указано, на каком этапе принятия решений находится трансграничная процедура СЭО, кто отвечает за ее осуществление и каким образом.
2. Национальной правовой схемой также должны быть предусмотрены прочие необходимые детали трансграничной процедуры, выступая в качестве как «Стороны происхождения», так и «затрагиваемой Стороны»:
 - а. в экологическом отчете трансграничному воздействию ~~следует~~ можно отвести отдельный раздел для облегчения его перевода;

б. следует предусмотреть правовой механизм с целью:

- (i) принять во внимание замечания иностранных органов и общественности (пункт 4 статьи 10 Протокола по СЭО) в отношении информации, которую содержит документация о СЭО, для надлежащего рассмотрения трансграничного воздействия (пункт 1 (с) статьи 11 Протокола по СЭО);
 - (ii) обеспечения ~~обязательного~~ надлежащего учета органами, принимающими окончательное решение по плану или программе (статья 11, пункт 1(с) Протокола по СЭО) результатов консультаций с иностранными учреждениями согласно пункту 3 статьи 10 Протокола по СЭО.
3. Представляется разумным создание финансово-правового механизма, который позволит государственным органам выполнять свои функции относительно обеспечения участия общественности в случае трансграничной процедуры.
4. При проработке деталей трансграничной процедуры СЭО целесообразно принять во внимание существующие руководящие и методические материалы по трансграничной процедуре ОВОС, разработанные в рамках Конвенции Эспо, в частности *«Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии»* (ECE/MP.EIA/2014/2, утверждено Совещанием Сторон Протокола решением VI/8).

Х. Окончательное решение и мониторинг - статьи 11 и 12

134. Протокол (статья 11, пункт 1) требует обеспечения должного учета выводов экологического отчета, а также мер, необходимых для предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий, определенных в данном документе, при принятии окончательного решения относительно стратегического документа. Также необходимо должным образом учитывать комментарии, полученные в результате:

- a. участия общественности в соответствии со статьей 8;
- b. запроса мнений соответствующих природоохранных органов и органов здравоохранения согласно статье 9;
- c. трансграничных консультаций в соответствии со статьей 10.

135. После утверждения стратегического документа соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованная общественность) и любые затронутые Стороны должны быть уведомлены о таком решении (статья 11, пункт 2 Протокола). Принятый документ должен быть предоставлен им вместе с кратким изложением, в котором описывается:

- a. каким образом экологические соображения, представленные в экологическом отчете, были включены в принятый документ;
- b. как мнения, выраженные заинтересованной общественностью (в случае если речь идет об общественности), были приняты во внимание;
- c. основания для утверждения документа в свете рассмотренных разумных альтернатив;
- d. мониторинговые меры, которые были приняты в соответствии с Директивой по СЭО (статья 9, пункт 1(с) Директивы по СЭО).

136. В Протоколе не уточняется, что на практике означает фраза «обеспечить должный учет». Аналогичное обязательство включено в Директиву по СЭО, а Руководство ЕС 2003 относит данный пункт к обязательству в рамках статьи 7 Орхусской Конвенции, которая, в сочетании с пунктом 8 статьи 6 этой же Конвенции, требует должного учета результатов участия общественности при принятии решений о планах и программах.

137. В этом отношении Руководство по внедрению Орхусской Конвенции²⁰, разработанное некоторыми Сторонами с целью оказания помощи в данном вопросе, содержит ссылку на руководящие принципы. Например, в онлайн-руководстве ЕС по Орхусской конвенции указывается, что должный учет результатов участия общественности «означает, что Комиссия надлежащим образом рассмотрит комментарии, поданные общественностью, и проанализирует их в контексте различных общественных интересов в рамках рассматриваемого вопроса».²¹ Еще одним примером, приводимым в Руководстве по внедрению Орхусской конвенции, является рекомендация по стандартам участия общественности, принятым в 2008 году Советом министров Австрии с целью оказать содействие представителям органов власти. Среди прочего в этом документе говорится, что формулировка «обеспечить должный учет» означает рассмотрение с технической точки зрения различных аргументов, представленных в рамках консультаций, при необходимости обсуждение их с участниками, оценка этих аргументов посредством метода,

²⁰ Й. Эббесон, Г. Гаутиш, Е. Ендрошка и С. Стек, Ф. Маршалл, Орхусская Конвенция: Руководство по осуществлению, второе издание, ООН, 2014 г

²¹ Европейская Комиссия, «Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды на уровне ЕС – Практическое руководство», доступно по ссылке <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/AR%20Practical%20Guide%20EN.pdf>

обеспечивающего контроль, а затем включение их в соображения, используемые при подготовке политики, плана, программы или правового инструмента»²².

138. Как четко указывается в Руководстве по внедрению Орхусской конвенции, обязательство по обеспечению должного учета не требует, чтобы соответствующий орган соглашался со всеми полученными комментариями и менял свое решение в соответствии с каждым из них. Однако в Руководстве подчеркивается, что несмотря на невозможность принятия по существу всех предоставленных комментариев, которые зачастую могут быть противоречивыми, соответствующий орган все же должен тщательно рассмотреть все полученные замечания. В данном контексте обязательство «обеспечить должный учет» согласно пункту 8 статьи 6 Орхусской конвенции должно рассматриваться в свете обязательства, указанного в статье 6, пункте 9 о «предоставлении общественности текста решения, а также причин и соображений, положенных в основу данного решения» (Руководство по внедрению Орхусской конвенции, стр. 155).

139. Необходимость для органов тщательно принимать во внимание результаты участия общественности и учитывать их при принятии решений, формировании политики и в процессе законотворчества считается ключевым аспектом Орхусской конвенции (Руководство по внедрению Орхусской конвенции, стр. 156). То же самое можно сказать о Протоколе по СЭО: обязательство, определяемое пунктом 1 статьи 11 Протокола относительно тщательного рассмотрения отчета по СЭО и результатов консультирования, действительно является главной гарантией эффективности СЭО. Не менее важно подтвердить это путем подготовки и обнародования краткого изложения, указанного в пункте 2 статьи 11 Протокола.

140. Таким образом, указанные выше обязательства должны быть четко отражены в национальных правовых схемах по СЭО. Обязательство относительно «обеспечения должного учета» адресовано государственным органам, компетентным принимать решение относительно предлагаемой деятельности. В случае стратегических решений, как правило, они представлены органами планирования, которые также отвечают за подготовку краткого изложения и уведомления о решении.

141. Только лишь обязательство о публикации решения на веб-сайте соответствующего органа само по себе не удовлетворяет требованиям относительно уведомления о решении. Как правило, природоохранные органы и органы здравоохранения, а также затронутые Стороны, участвующие в трансграничных консультациях, ставятся в известность отдельно. Способы уведомления общественности о решении должны быть аналогичными методам оповещения о возможности принятия участия.

142. Пункт 1 статьи 12 Протокола требует от Сторон обеспечить мониторинг существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем, последствий в результате реализации принятого стратегического решения. Среди прочего это требуется для определения непредвиденных неблагоприятных последствий и принятия надлежащих мер по исправлению положения (см. также соответствующее положение в Директиве по СЭО в статье 10).

143. При отсутствии соответствующих положений в национальной схеме по СЭО может быть сложно выполнить данное обязательство. Необходима комплексная правовая схема, поэтому национальные правовые схемы, как правило, рассматривают вопросы мониторинга в нескольких случаях. Так, предложения по поводу мониторинга должны быть включены в документацию по СЭО; часть решения относительно утверждения стратегического документа, касающаяся определения мониторинга (охват, сроки, периодичность, методы), и раздел о мониторинге включены в разъяснение причин.

²² Стандарты участия общественности, принятые Советом министров Австрии 2 июля 2008 года, стр. 13. Доступны по ссылке: www.unece.org/env/pp/ppeg/Austria_pp_standards.pdf.

144. Протокол по СЭО (статья 12, пункт 2) также предписывает, чтобы результаты мониторинга были доведены до сведения соответствующих природоохранных органов и органов здравоохранения, а также общественности в соответствии с национальным законодательством. Данное обязательство также требует наличия соответствующих положений в национальной схеме по СЭО для определения деталей по поводу того, какому методу предоставления результатов мониторинга отдать предпочтение (напрямую или через орган планирования).