

Концептуальное предложение

по проекту Закона Республики Узбекистан
«О стратегической экологической оценке»¹

I Цели, предмет и форма законодательной реформы

1. 30 октября 2019 г. Указом Президента Республики Узбекистан №5863 была утверждена Концепция охраны окружающей среды Республики Узбекистан до 2030 года (далее — Концепция). Данным указом была также утверждена «Дорожная карта» по реализации в 2019 — 2021 годах Концепции охраны окружающей среды Республики Узбекистан до 2030 года (далее — Дорожная карта).

2. Среди путей решений экологических проблем Концепция предусматривает «обеспечение интеграции экологических аспектов в секторальную политику государства, в том числе путем внедрения механизма стратегической экологической оценки планов, программ и других стратегических документов, а также оценки воздействия на окружающую среду отдельных проектов». Также, Концепцией предусмотрено «создание эффективного механизма обеспечения обязательного участия общественности в принятии экологически значимых решений».

3. Пунктом 18 Дорожной карты предусмотрено «обеспечение учета экологических аспектов во всех секторах экономики» путем «пересмотра долгосрочных программных документов, концепций и стратегий развития отраслей экономики, в том числе путем их стратегической экологической оценки, а также оценки воздействия на окружающую среду отдельных проектов, с учетом восстановительных возможностей и потенциальной емкости экосистем»

4. Таким образом, целью законопроекта является внедрение в Республике Узбекистан ***механизма стратегической экологической оценки планов, программ и других стратегических документов, включая участие общественности.***

5. Исходя из необходимости создания ***эффективного механизма обеспечения обязательного участия общественности в принятии экологически значимых решений***, возможна разработка единого подзаконного акта, регулирующего участие общественности в принятии экологически значимых решений, который бы применялся как для целей экологической экспертизы, так и для целей СЭО.

¹ Финансовая поддержка проекта осуществляется Федеральным министерством окружающей среды, охраны природы, и безопасности ядерных реакторов (ВМУ) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также в других странах, расположенных по соседству с Европейским Союзом, а также при со-финансировании Федерального управления окружающей среды (ФУОС) Швейцарии и Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане. Проект реализуется при содействии Федерального ведомства по охране окружающей среды (УВА). Ответственность за содержание публикации несут авторы.

6. Проект закона предлагается разработать с учетом международно-правовых стандартов в сфере стратегической экологической оценки (СЭО), в частности Протокола по СЭО (2003) и Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (в части участия общественности при разработке планов, программ и политик

7. Кроме этого, законодательная реформа по внедрению механизма стратегической экологической оценки должна предусматривать внесение изменений в закон «Об охране природы», а также внесение изменений или принятие новых подзаконных нормативно-правовых актов, в частности:

- (i) Градостроительный кодекс РУ, Закон «Об экологической экспертизе», Постановление Президента РУ «О внедрении нового порядка формирования и финансирования государственных программ развития республики Узбекистан», Положение о порядке разработки, согласования и утверждения документации о планировании развития территории и частей территории Республики Узбекистан и Положение о порядке разработки градостроительной документации по развитию и застройке территорий городов и городских поселков, и др.
- (ii) Принятие новых подзаконных актов Кабинетом Министров РУ для урегулирования некоторых вопросов, связанных с проведением СЭО.

II. Исходные условия и задачи

1. В соответствии с Обзором системы стратегической экологической оценки в Республике Узбекистан и Практическим руководством по реформированию правовых и институциональных структур в сфере применения процедуры стратегической экологической оценки (СЭО) в соответствии с Протоколом ЕЭК ООН по СЭО (Практическое руководство по СЭО), предлагается: главные элементы механизма СЭО предусмотреть в общем законе, а краткие отсылочные нормы по СЭО внедрить в законодательные акты, регулирующие планирование развития страны (в частности, порядок разработки государственных программ развития) и в сфере территориального планирования, включая подзаконные акты.

2. Положения закона о СЭО должны включать:

- положения, регулирующие сферу применения СЭО и общее требование в отношении проведения СЭО, принципы;
- положения, устанавливающие последовательные этапы проведения СЭО.

3. Определения, необходимые для применения СЭО (например, понятие документов стратегического планирования, воздействие на окружающую среду, трансграничное воздействие, общественность, заинтересованная общественность). Некоторые термины являются общими для целей СЭО и ОВОС (экологической экспертизы), поэтому возможно их внедрение в Закон «Об охране природы» для предупреждения их дублирования в законах о СЭО и об экологической экспертизе.

4. Положения, регулирующие сферу применения СЭО должны включать:

- 1) Четкое описание категорий документов, разработка которых будет подлежать СЭО
 - 2) Критерии и процедуры предварительной оценки с целью определения необходимости проведения СЭО в отношении внесения изменений в стратегические документы (Ст.5 Протокола по СЭО).
5. Кроме этого, устанавливающие последовательные этапы проведения СЭО, должны включать:
- 1) Процедурные требования к определению сферы охвата экологического отчета (ст.6 Протокола по СЭО)
 - 2) Требования в отношении экологического отчета (ст.7 Протокола по СЭО)
 - 3) Процедуру участия общественности (ст.8 Протокола по СЭО)
 - 4) Процедуру консультаций с органами в сфере экологии и здравоохранения (ст.9 Протокола по СЭО)
 - 5) Требования к окончательному решению по утверждению стратегического документа (ст.11Протокола по СЭО), включая:
 - а) Учета в окончательной редакции стратегического документа результатов СЭО (выводов экологического, результатов консультаций и общественного обсуждения, включая трансграничные консультации)
 - б) Требование о подготовке обоснования, резюмирующего как вышеуказанные вопросы были учтены
 - 6) Требования к мониторингу (ст.12 Протокола по СЭО)
6. Детали трансграничной процедуры в рамках СЭО (ст.9 Протокола по СЭО) могут быть урегулированы вместе с процедурой трансграничных консультаций в рамках ОВОС/ГЭЭ (либо отдельным н/п актом).

III. Основные элементы предлагаемой/возможной новой системы СЭО в сравнении с существующей системой ОВОС/ГЭЭ

1. Сфера применения
 - а) Существующая ситуация
 - i. Система ОВОС/ГЭЭ применяется к территориальному планированию
 - ii. Секторальное планирование и программы развития не проходят ГЭЭ

iii. Существующая ситуация не позволяет осуществлять эффективный и целостный контроль

б) Новая система

- i. СЭО будет охватывать территориальное планирование, секторальное планирование и планирование развития;
- ii. СЭО будет обеспечивать целостный и единообразный контроль для учета экологических соображений в сфере территориального планирования, секторального планирования и планирования развития;
- iii. Оценка экологической составляющей будет проводится на единых принципах и подходах для указанных категорий документов стратегического планирования;
- iv. механизм для того, чтобы любые изменения в стратегические документы не могли быть приняты без скрининга в отношении необходимости проведения СЭО.

2. Роль государственных органов в сфере экологии и здравоохранения

а) Существующая ситуация

- (i) В сфере территориального планирования – обязательное заключение ГЭЭ
- (ii) В сфере разработки государственных программ развития – никакой роли

б) Новая система

- (i) Главную роль в рамках СЭО будет выполнять госорган, отвечающий за разработку проекта стратегического документа
- (ii) Госорганы в сфере экологии и здравоохранения будут в целом предоставлять лишь свои замечания/предложения на определенных этапах СЭО (играть консультативную роль), кроме случаев принятия решения по предварительной оценке в отношении внесения изменений в стратегический документ (органы экологии должны принимать решение)

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) Роль экологических органов в сфере территориального планирования можно сохранить прежней, т.е. разрешительной по своей природе
- (ii) Решение по сфере охвата (скоупингу) может быть либо совместным решением органов здравоохранения, экологии и госоргана-инициатора плана/программы, или решением органа экологии или решением госоргана-инициатора плана/программы

3. Экологический отчет

а) Существующая ситуация

- (i) В сфере планирования развития – нет вообще
- (ii) В сфере территориального планирования – да (в составе пояснительной записки), но содержание не полностью отвечает требованиям Протокола по СЭО

б) Новая система

- (i) Требования к содержанию экологического отчета будет унифицированы для всех видов стратегических документов, требования предусмотрены в общем законе
- (ii) На первом этапе, экологический отчет как минимум будет интегрирован как приложение к проектам государственных программ развития и как часть градостроительной документации в сфере территориального планирования

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

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

4. Участие общественности

а) Существующая ситуация

- (i) Участие общественности практически отсутствует

б) Новая система

- (i) Участие общественности будет обязательно при разработке всех видов стратегических документов, подлежащих СЭО
- (ii) На первом этапе, будут внедрены соответствующие положения в процедуры разработки государственных программ развития и соответствующей градостроительной документации
- (iii) Новый закон будет устанавливать конкретные требования к процедуре общественного обсуждения

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

- (i) Некоторые вопросы можно отнести на отдельный подзаконный акт (например, формы уведомлений, порядок проведения общественных слушаний и др)

- (ii) Уровень детализации требований по обеспечению участия общественности

5. Трансграничная процедура

а) Существующая ситуация

- (i) Отсутствуют какие-либо требования к трансграничным консультациям

б) Новая система

- (i) Будет предусмотрена возможность – как юридическая, так и практическая – проведения трансграничных консультаций в после (с момента) присоединения к Конвенции Эспо, либо соответствующим международным соглашениям либо на основании двусторонних соглашений ad-hoc
- (ii) Сама процедура СЭО на национальном уровне в принципе предусматривает возможность включения (внедрения) трансграничных консультаций в будущем без необходимости внесения кардинальных изменений в национальную процедуру

в) Существующие альтернативы по внедрению некоторых элементов

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

IV. Участие общественности

Новый закон должен содержать положения (или отдельный раздел) по вопросам участия.

Подзаконный акт о порядке проведения общественного обсуждения может быть общий для ГЭЭ и СЭО. Такой подход может быть целесообразен и оправдан следующими соображениями.

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

V. Трансграничные процедуры

Новый закон должен содержать положения по трансграничным консультациям. Подзаконный же акт по этому вопросу может быть единый для целей ОВОС/ГЭЭ и. Это может быть оправдано тем, что многие вопросы являются схожими для ОВОС и СЭО в части трансграничных процедур (например, роль заказчиком/разработчиков, переводы, уведомление затрагиваемых государств и др). В частности, такой акт мог бы содержать нормы, регулирующие процедуру затрагиваемой стороны, т.е. ситуации, когда Узбекистан является затрагиваемой страной в отношении деятельности, намечаемой в другом государстве.

Данный документ подготовлен консультантами секретариата Европейской Экономической Комиссии Организации Объединённых Наций (ЕЭК ООН) Конвенции об оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) Е. Ендрошка и А. Андрусевич. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью авторов и не может считаться отражающей точку зрения Европейской экономической комиссии Организации Объединённых Наций или других партнерских организаций.