

**Обзор соответствия национального законодательства  
Республики Узбекистан положениям  
Протокола по стратегической экологической оценке**

## Примечание

Финансовая поддержка проекта осуществлялась 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. Проект был реализован при содействии Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA). Данный документ *Обзор соответствия национального законодательства Республики Узбекистан положениям Протокола по стратегической экологической оценке* был подготовлен консультантами секретариата Европейской Экономической Комиссии Организации Объединённых Наций (ЕЭК ООН) Конвенции об оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) в сотрудничестве с секретариатом. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью авторов и не может считаться отражающей точку зрения Европейской экономической комиссии Организации Объединённых Наций или организаций-доноров.

## **Список сокращений**

РУ – Республика Узбекистан

ЭЭ – экологическая экспертиза

ГЭЭ – государственная экологическая экспертиза

ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду

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

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

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

пЗВОС – проект Заявления о воздействии на окружающую среду

ЗВОС- Заявление о воздействии на окружающую среду

ЗЭП – Заявление об экологических последствиях

СЭО – стратегическая экологическая оценка

ГСК РУ – Градостроительный кодекс Республики Узбекистан

## **Введение**

1. Обзор направлен на оценку действующей системы стратегической экологической оценки (СЭО) в Республике Узбекистан в понимании и с точки зрения соответствия международным стандартам (Протокола о стратегической экологической оценке и Орхусской Конвенции).

2. Данный обзор выполнен в соответствии с руководящим документом «Guidance for preparation of the reviews of the national legislation and institutional structures for the implementation of the Protocol on SEA» и содержит семь разделов:

ЧАСТЬ I. Анализ текущей ситуации

ЧАСТЬ II. Стратегические документы на национальном уровне в целом (не только в сфере охраны окружающей среды)

ЧАСТЬ III. Стратегические документы на национальном уровне, которые должны подлежать СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО

ЧАСТЬ IV. Действующая система экологической оценки в РУ

ЧАСТЬ V. Заинтересованные лица в сфере экологической оценки

ЧАСТЬ VI. Анализ действующей системы экологической оценки в РУ

ЧАСТЬ VII. Рекомендации по необходимым изменениям с целью приведения в соответствие с положениями Протокола о СЭО

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

## Общие аспекты

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

5. С 1995 года РУ является стороной **Рамковой конвенции ООН о биологическом разнообразии**. В основе законодательной базы в сфере охраны биоразнообразия лежат законы РУ «Об охране природы», «Об охраняемых природных территориях», «Об охране и использовании растительного мира», «Об охране и использовании животного мира». Главным программным документом является «Национальная Стратегия и План действий по сохранению биоразнообразия» (1998).<sup>1</sup>

6. **Отношения Республики Узбекистан с Европейским Союзом** основываются на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (1996). Кроме этого, между ЕС и РУ было подписано ряд секторальных соглашений, в т.ч. Меморандум о взаимопонимании о сотрудничестве в сфере энергетики.<sup>2</sup>

7. **Присоединение к международным договорам происходит в порядке, предусмотренном Конституцией РУ и Законом РУ «О международных договорах Республики Узбекистан»**<sup>3</sup>.

8. Предложения о заключении международных договоров от имени Республики Узбекистан представляются Президенту Республики Узбекистан, а предложения о заключении международных договоров от имени Республики Узбекистан по вопросам, относящимся к ведению Правительства Республики Узбекистан, — в Правительство Республики Узбекистан. Предложения о заключении международных договоров от имени Республики Узбекистан представляются Президенту Республики Узбекистан Министерством иностранных дел. Другие министерства и ведомства представляют Президенту Республики Узбекистан предложения о заключении международных договоров от имени Республики Узбекистан по вопросам, входящим в их компетенцию, совместно с Министерством иностранных дел или по согласованию с ним.

9. Предложения о заключении международных договоров Республики Узбекистан от имени Правительства Республики Узбекистан представляются в Правительство Республики Узбекистан Министерством иностранных дел. Предложения о заключении международных договоров Республики Узбекистан до их внесения Президенту Республики Узбекистан или в Правительство Республики Узбекистан

---

<sup>1</sup> Детальнее см. Пятый национальный доклад Республики Узбекистан о сохранении биологического разнообразия (2015).

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/delegations/uzbekistan/1927/uzbekistan-and-eu\\_en](https://ec.europa.eu/delegations/uzbekistan/1927/uzbekistan-and-eu_en)

<sup>3</sup> <http://lex.uz/getwordfile/122232#122287>

согласовываются с Министерством юстиции, а также с другими заинтересованными министерствами и ведомствами. Предложение о заключении международного договора должно содержать проект договора или его основные положения, обоснование целесообразности его заключения, а также, при необходимости, оценку возможных финансово-экономических последствий заключения договора. В необходимых случаях для составления или рассмотрения проекта международного договора создается комиссия из представителей заинтересованных министерств и ведомств, специалистов и независимых экспертов.

10. В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан *ратификация международных договоров* Республики Узбекистан производится Олий Мажлисом. Ратификации подлежат: международные договоры Республики Узбекистан о сотрудничестве и взаимной помощи; договоры об основах межгосударственных отношений; договоры по вопросам, затрагивающим обороноспособность Республики Узбекистан; договоры о взаимном отказе от применения силы или угрозы силой; мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; договоры о территориальном разграничении Республики Узбекистан с другими государствами; договоры об участии Республики Узбекистан в межгосударственных союзах, международных организациях и иных объединениях; договоры, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в законодательных актах Республики Узбекистан. Равным образом ратификации подлежат международные договоры Республики Узбекистан, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации. Олий Мажлис может ратифицировать также иные международные договоры Республики Узбекистан.

## ЧАСТЬ II. Стратегические документы на национальном уровне в целом (не только в сфере охраны окружающей среды)

11. На национальном уровне стратегические документы (документы в сфере стратегического планирования) в РУ имеют чрезвычайно **широкий спектр названий**: «стратегия»<sup>4</sup>, «программа»<sup>5</sup>, «меры»<sup>6</sup>, «план действий» или «план»<sup>7</sup>, а также ряд специальных четко определенных терминов, используемых при планировании территорий.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Например, „Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Узбекистана в 2017—2021 годах» (2017).

<sup>5</sup> Например, Указ Президента РУ «О Государственной программе по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах в «Год поддержки активного предпринимательства, инновационных идей и технологий».

<sup>6</sup> Например, Указ Президента РУ «О мерах по кардинальному улучшению инвестиционного климата в Республике Узбекистан» (2018).

<sup>7</sup> Например, «Национальный план действий по реализации Конвенции о минимальном возрасте для приема на работу и Конвенции о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» (2008), Национальный План действий по охране окружающей среды (НПДООС) (1998).

<sup>8</sup> См. Градостроительный кодекс РУ.

12. **В отношениях с внешними партнерами** соответствующие документы часто используют такие термины, как «политика (policy)», «стратегия», «план», «меры» и др.<sup>9</sup>

13. С точки зрения **определений и порядка разработки стратегических документов** в РУ, следует различать две основные категории таких документов:

- а) стратегические документы в сфере отраслевого или регионального развития и
- б) стратегические документы в сфере территориального планирования.

14. На сегодняшний момент, разработка первых осуществляется главным образом в соответствии с недавно принятым постановлением Президента РУ «О внедрении нового порядка формирования и финансирования государственных программ развития республики Узбекистан»<sup>10</sup> (от 18 декабря 2017 г.). Разработка документов второй категории осуществляется в соответствии с Градостроительным кодексом РУ.<sup>11</sup> Ниже предлагается краткий анализ определений и порядка разработки таких стратегических документов.

15. Разработка иных стратегических документов («мер», «планов»), как правило, не регулируется законодательством, либо осуществляется на основании специальных актов в конкретно определенной узкой сфере<sup>12</sup>; такие иные документы не являются предметом анализа ниже.

16. *Государственная программа развития* – это комплекс взаимоувязанных мер, сформированных на базе отраслевых, региональных и целевых концепций развития, утверждаемых на долгосрочную перспективу и направленных на достижение устойчивого и динамичного развития экономики страны, реализацию основных приоритетов и задач по структурному преобразованию отдельных отраслей экономики и регионов республики путем рационального использования имеющихся природных, минерально-сырьевых, финансовых, материальных, трудовых и иных ресурсов.

17. Государственные программы развития формируются на трехлетний период с целью обеспечения выполнения общегосударственных программ социально-экономического развития страны на основании утвержденных концепций развития с учетом сроков реализации инвестиционных и инфраструктурных проектов и источников финансирования, с ежегодным уточнением их основных показателей и обновлением.

---

<sup>9</sup> См., например, Меморандум о взаимопонимании о сотрудничестве в сфере энергетики между РУ и ЕС, [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20110124\\_mou\\_caucasus.zip](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20110124_mou_caucasus.zip) и Uzbekistan Reforms for a Sustainable Transformation toward a Market Economy DPO (2018).

<sup>10</sup> <http://lex.uz/docs/3463492>

<sup>11</sup> <http://lex.uz/docs/45494>

<sup>12</sup> Например, Положение о порядке разработки и финансирования государственных целевых программ по развитию племенного животноводства (ПКМ №354 от 29.12.2014).

18. Государственные программы развития состоят из: аналитической части со сводными таблицами, включая целевые ориентиры, которые должны быть достигнуты за счет реализации программы и адресной программы с перечнем проектов, включенных в портфели проектов.

19. Процесс формирования государственных программ развития осуществляется путем: разработки, согласования и утверждения долгосрочных концепций развития; создания портфелей проектов; формирование государственных программ развития на основе утвержденных портфелей проектов. Согласованные с уполномоченными органами, а также иными заинтересованными министерствами и ведомствами концепции развития подлежат согласованию с Национальным агентством проектного управления при Президенте Республики Узбекистан, после чего вносятся Государственным комитетом по инвестициям на утверждение Президенту Республики Узбекистан. Координация всей работы по разработке, формированию и реализации концепций развития осуществляется Государственным комитетом Республики Узбекистан.

20. В сфере *территориального планирования*, используются следующие виды документов (градостроительной документации):

1) документация о планировании развития территории и частей территории Республики Узбекистан:

- Генеральная схема расселения на территории Республики Узбекистан;
- схемы планирования развития частей территории Республики Узбекистан, включающих территории двух и более регионов и иных территорий (консолидированные схемы градостроительного планирования);
- схема планировки территории Республики Узбекистан;
- отраслевые схемы развития территории Республики Узбекистан;

2) документация о планировании развития территорий регионов Республики Узбекистан:

- схемы планировки территорий Республики Каракалпакстан и областей;
- проект планировки района (групп районов);

3) документация о развитии территорий населенных пунктов:

- генеральные планы населенных пунктов;
- проекты городской и поселковой черты;
- отраслевые схемы развития территорий населенных пунктов;

4) документация о застройке территорий населенных пунктов:

- проект детальной планировки;
- проект застройки.

21. Из этих документов, Градостроительный кодекс содержит определения следующих: «Генеральная схема расселения на территории Республики Узбекистан»,



«генеральный план населенного пункта», «схема планировки территории» и «отраслевая схема развития территории».

22. Порядок разработки, согласования и утверждения документации о планировании развития территории и частей территории Республики Узбекистан закреплен специальным постановлением Кабинета Министров РУ.<sup>13</sup> Порядок разработки градостроительной документации по развитию и застройке территорий городов и городских поселков регулируется специальным положением, утвержденным Постановлением Кабинета Министров РУ «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка разработки градостроительной документации по развитию и застройке территорий городов и городских поселков»<sup>14</sup>. Кроме этого, в РУ действуют специальные градостроительные нормы и правила в отношении разработки такой документации: ШНК 1.03.02 – 04 «Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации о планировании развития и застройке территорий» (2009), которая находится в процессе внесения изменений<sup>15</sup>.

23. Общая схема разработки, согласования и утверждения документации о планировании развития территории и частей территории Республики Узбекистан приводится ниже на Рис.1.



<sup>14</sup> ИКМ №3 от 5.01.2016 г., <http://lex.uz/ru/docs/2861300>

<sup>15</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению в 2018 — 2022 годах генеральными планами населенных пунктов, улучшению деятельности проектных организаций, а также повышению качества подготовки специалистов в сфере градостроительства», <http://www.lex.uz/acts/3546751>.

ЧАСТЬ III. Стратегические документы на национальном уровне, которые будут подлежать СЭО в соответствии с Протоколом о СЭО

24. **В прошлые годы** в РУ был принят целый ряд секторальных стратегий и/или программ развития, включая в сферах занятости, животноводства, регионального развития, охраны окружающей среды и др. В РУ на данный момент происходят глубокие изменения в сфере планирования развития в связи с принятием ряда новых стратегических документов, в частности Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Узбекистана в 2017—2021 годах.

25. Так, в РУ **идет разработка** ряда стратегических документов в сфере промышленности, сельского хозяйства, инфраструктуры. Например, идет разработка программы развития химической промышленности на 2017-2021 гг., мер по организации посева сои и увеличению возделывания соевых бобов в республике на 2017-2021 годы, государственной программы по улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель и рациональному использованию водных ресурсов и др.<sup>16</sup> Разработка этих программ была начата до принятия постановлением Президента РУ «О внедрении нового порядка формирования и финансирования государственных программ развития республики Узбекистан» от 18 декабря 2017 г..

26. Поэтому, можно сделать вывод, что ожидается принятие новых программных документов в большинстве сфер развития, включая инвестиционную деятельность и отдельные сектора экономики. Более того, как указывалось выше, в 2017 г. в РУ принят новый порядок формирования и финансирования государственных программ развития. В связи с этим, прошлый опыт разработки и принятия таких документов можно учитывать лишь ограничено, принимая во внимание новые условия и законодательные рамки разработки документов в сфере стратегического планирования.

27. Исходя из выше сказанного, можно сделать вывод, что в РУ **следующие виды стратегических документов должны подлежать СЭО по своей природе:**

- а) Государственные программы развития
- б) Некоторые виды градостроительной документации в сфере территориального развития:
  - і. документация о планировании развития территории и частей территории Республики Узбекистан (генеральная схема расселения на территории Республики Узбекистан; схемы планирования развития частей территории Республики Узбекистан, включающих территории двух и более регионов и

---

<sup>16</sup> <https://mineconomy.uz/ru/node/1694>

иных территорий (консолидированные схемы градостроительного планирования); схема планировки территории Республики Узбекистан; отраслевые схемы развития территории Республики Узбекистан);

- ii. документация о планировании развития территорий регионов Республики Узбекистан (схемы планировки территорий Республики Каракалпакстан и областей; проекты планировки района (групп районов);
- iii. документация о развитии территорий населенных пунктов (генеральные планы населенных пунктов; проекты городской и поселковой черты; отраслевые схемы развития территорий населенных пунктов);

в) Некоторые другие стратегические документы (планы действий, меры и др.), которые по своему содержанию являются программами или планами.<sup>17</sup>

28. Следует также отметить, что в сфере территориального планирования значительных изменений не произошло. Поэтому, предыдущий опыт разработки таких документов можно считать актуальным и сегодня (например, генеральных планов городов).

29. Что касается других стратегических документов (см. п. в) выше), следует отметить, что не все такие документы можно рассматривать как планы или программы в понимании Протокола по СЭО. Как пример, можно привести Указ Президента РУ «О мерах по развитию атомной энергетики в Республике Узбекистан», который по своей природе нельзя отнести к плану или программе в понимании Протокола по СЭО, а скорее к «политикам» в рамках ст.13 Протокола. Многие предыдущие подобные документы («о мерах...») вообще нельзя отнести к планам, программам или политикам в понимании Протокола по СЭО.

30. Кроме этого, по своей природе документацию о застройке территорий населенных пунктов (в частности, *проекты детальной планировки*), в связи с ее непосредственной связью с конкретным видом намечаемой деятельности, можно рассматривать как часть планирования намечаемой деятельности и, соответственно, как подлежащая ОВОС, а не СЭО. Данный вопрос требует дополнительного обсуждения.

31. Во время обсуждения проекта данного отчета было также отмечено, что некоторые документы в сфере планирования местного развития (в частности – схемы городские/районные/ схемы газо- или теплоснабжения) проходят согласование с органами Госкомэкологии (хотя и не проходят государственную экологическую экспертизу).

---

<sup>17</sup> Точно определить названия и виды таких документов не представляется возможным. Как пример, можно привести Программу мер по дальнейшему развитию гидроэнергетики на 2017-2021 годы (2017), Программу мер по дальнейшему развитию возобновляемой энергетики, повышению энергоэффективности в отраслях экономики и социальной сфере на 2017-2021 годы (2017) и др.

## ЧАСТЬ IV. Действующая система экологической оценки в РУ

### Модель ЭЭ

32. В целом, система экологической оценки в РУ построена по известной модели ОВОС-ЭЭ. В этой модели система экологической оценки предусматривает следующее распределение обязанностей и прав между заказчиками и государственными органами:

- *Заказчик* несет ответственность за организацию проведения оценки воздействия на окружающую среду, за полноту, достоверность и качество материалов оценки воздействия на окружающую среду, представляемых на государственную экологическую экспертизу;
- *Специально уполномоченный орган* организует и проводит государственную экологическую экспертизу. По результатам государственной экологической экспертизы составляется заключение, содержащее выводы о допустимости реализации объекта государственной экологической экспертизы. Заключение государственной экологической экспертизы обязательно для исполнения юридическими и физическими лицами при финансировании и реализации объекта государственной экологической экспертизы.

33. **Законами, регулирующими систему ОВОС/ЭЭ в РУ, являются:**

- Закон РУ «Об охране природы» от 9 декабря 1992 г. № 754-ХII<sup>18</sup>
- Закон РУ «Об экологической экспертизе» от 25 мая 2000 г. № 73-П<sup>19</sup>.

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

35. Следует отметить, что специальное законодательство в сфере ОВОС/ЭЭ устанавливает, что если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан об экологической экспертизе, то применяются правила международного договора.

36. **Подзаконные акты.** Главным подзаконным актом в сфере ОВОС/ЭЭ является Постановление КМ РУ №491 «Об утверждении положения о государственной

---

<sup>18</sup> С изменениями по состоянию на 1.09.2018, в соответствии с законами № ЗРУ-476, № ЗРУ-446, № ЗРУ-436, № ЗРУ-373, № ЗРУ-352, № ЗРУ-294, № ЗРУ-278, № ЗРУ-59, № 714-П, № 621-П, № 535-П, № 405-П, № 125-П, № 82-П, № 729-П, № 421-П, № 70-П.

<sup>19</sup> С изменениями по состоянию на 1.09.2018, в соответствии с законами № ЗРУ-446 от 14.09.2017 и № ЗРУ-278 от 04.01.2011.

экологической экспертизе в Республике Узбекистан» от 31 декабря 2001 г. В частности, данным постановлением утвержден и Перечень видов деятельности, по которым осуществляется государственная экологическая экспертиза.

**37. К объектам экологической экспертизы отнесено ряд документов, имеющих характер стратегических (государственного планирования)<sup>20</sup>:**

- а) проекты государственных программ, концепций, схем размещения и развития производительных сил, отраслей экономики и социальной сферы;
- б) все виды градостроительной документации, в т.ч. указанные выше.

38. В отличие от конкретных видов намечаемой деятельности, законодательство в сфере ОВОС/ЭЭ не предусматривает требований по предоставлению или содержанию специальных материалов по оценке воздействия на окружающую среду при проведении ГЭЭ проектов государственных программ, концепций и др.

### **Скрининг и скоупинг**

39. В процессе ГЭЭ указанных выше стратегических документов не проводится индивидуальный скрининг или скоупинг в понимании Протокола о СЭО. Как отмечалось выше, на практике проекты государственных программ и др. подобных документов не подлежат обязательному предоставлению на ГЭЭ.

### **Участие общественности**

40. **Законодательство РУ в сфере ЭЭ косвенно предусматривает возможность участия общественности.** В тоже время, данные требования нельзя охарактеризовать как полноценную систему обеспечения учета общественного мнения. На практике участие общественности в процессе ГЭЭ практически отсутствует.

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

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

**43. В целом, требования по участию общественности в процессе ГЭЭ не соответствуют международным стандартам и требуют глубоких изменений.**

44. Следует также отметить, что градостроительное законодательство, в том числе регулирующее территориальное планирование, предусматривает специальные требования по обеспечению участия граждан, органов самоуправления граждан и

---

<sup>20</sup> Исчерпывающий перечень объектов ГЭЭ определен ст.11 Закона РУ «Об экологической экспертизе».

общественных объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности.

45. Статья 5 Градостроительного кодекса РУ закрепляет право граждан на благоприятную среду жизнедеятельности. Это право обеспечивается при осуществлении градостроительной деятельности, в соответствии с ч.2 ст.5, в том числе путем участия граждан в осуществлении градостроительной деятельности. В свою очередь, обеспечение условий для участия граждан, общественных объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности является одним из основных требований градостроительной деятельности (ст.6 Градостроительного кодекса РУ).

46. Статья 10 Градостроительного кодекса РУ детализирует требования по обеспечению этого права граждан. Так, граждане, органы самоуправления граждан и общественные объединения имеют право на достоверную, полную и своевременную информацию о состоянии среды жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях, генеральных планах населенных пунктов, строительстве, реконструкции объектов жилищно-гражданского назначения, благоустройстве территорий, прокладке инженерных и транспортных коммуникаций и иную информацию о градостроительной деятельности. Информирование граждан, органов самоуправления граждан и общественных объединений о градостроительной деятельности осуществляется государственными органами через средства массовой информации, а также посредством проведения общественных обсуждений, организации экспозиций и выставок. Граждане, органы самоуправления граждан и общественные объединения до утверждения градостроительной документации имеют право обсуждать, вносить предложения и участвовать в подготовке решений в области градостроительной деятельности. Государственные органы в пределах своей компетенции рассматривают обращения, затрагивающие интересы граждан, органов самоуправления граждан и общественных объединений, касающиеся вопросов градостроительной деятельности, и в установленные сроки предоставляют им обоснованные ответы.

47. Следует отметить, что Положение о порядке разработки, согласования и утверждения документации о планировании развития территории и частей территории Республики Узбекистан<sup>21</sup> не содержит требований по обеспечению участия общественности в этом процессе. В тоже время, Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокимияты областей и г. Ташкента несут ответственность за проведение общественного обсуждения градостроительной документации территориальными подразделениями государственных (п.22 ПКМ №3).

48. На практике общественное обсуждение градостроительной документации проводится крайне редко.<sup>22</sup>

## **Трансграничные процедуры**

---

<sup>21</sup> ПКМ №140 от 3.06.2014 г., <http://lex.uz/docs/3463492>

<sup>22</sup> По результатам интервью с экспертами.

49. Действующие процедуры принятия решений в процессе ГЭЭ и градостроительной деятельности **не предусматривают применения трансграничных процедур** (консультаций, уведомлений и т.д.) ни в процессе разработки отраслевых документов развития, ни в процессе разработки документов в сфере территориального планирования.

#### **Отчет об экологической оценке (экологический доклад)**

50. Национальные требования и практику по подготовке отчета об экологической оценке («экологического доклада» по терминологии Протокола о СЭО) в процессе разработки стратегических документов в РУ следует рассматривать отдельно по двум категориям таких документов, указанных выше (отраслевые программы/стратегии развития и территориальное планирование), в связи с принципиальными отличиями в процессах их подготовки, согласования и принятия (утверждения).

51. Исходя из информации, собранной в процессе подготовки данного обзора, *отраслевые стратегии, планы и программы развития* в прошлом не содержали материалов по оценке их воздействия на окружающую среду и не предоставляются на ГЭЭ. Анализ действующего нового законодательства в сфере подготовки *государственных программ развития* свидетельствует о том, что такие разработка таких программ не предусматривает требований по оценке из воздействия на окружающую среду и/или их предоставления на ГЭЭ.

**52. Таким образом, можно сделать вывод, что в отношении отраслевых (государственных) стратегических документов (планов, программ, стратегий и т.д.) в РУ не применяется система СЭО с точки зрения международных стандартов, а положения национального законодательства в сфере ЭЭ/ГЭЭ не применяются на практике к проектам таких документов.**

53. В сфере территориального планирования, законодательство и практика существенно отличается от отраслевого или общего планирования в РУ с точки зрения экологической оценки последствий реализации документов в сфере такого планирования.

54. В отличие от отраслевых стратегических документов, проекты в сфере территориального планирования подлежат обязательной ГЭЭ, что и происходит на практике (по крайней мере, в отношении генеральных планов населенных пунктов<sup>23</sup>).

55. В сфере территориального планирования в первую очередь следует отметить некоторые различия в нормативно-правовом регулировании подготовки документации о развитии территории (частей территории) РУ и документации по развитию и застройки населенных пунктов (например, генпланов городов). Правовое регулирование подготовки первой подкатегории документов территориального

---

<sup>23</sup> Во время подготовки обзора экспертам были предоставлены только примеры в отношении генеральных планов городов.

планирования носит менее детальный характер, чем подготовки документов по развитию населенных пунктов.

56. Соответствующий Порядок разработки, согласования и утверждения документации о планировании развития территории (частей территории) РУ лишь косвенно требует проведения ГЭЭ проекта такой документации (п.15) и выдвигает общие требования к содержанию соответствующих документов в части экологической составляющей. Например, *Примерный состав материалов отраслевых схем развития территории Республики Узбекистан, Республики Каракалпакстан и областей, проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур* предусматривает следующие конкретные требования по включению экологической информации: Схема существующего экологического состояния территории, Схема прогнозируемого экологического состояния территории с отражением возможных техногенных и экологических катастроф и Схема размещения охраняемых природных территорий и объектов культурного наследия (картографические материалы).

57. В тоже время, Порядок разработки градостроительной документации по развитию и застройке территорий городов и городских поселков содержит более детальные положения в отношении содержания экологической информации и процесса ГЭЭ такой документации. В частности, пп.10 и 25 данного Порядка прямо предусматривает обязанность разработчика предоставить такую документацию на ГЭЭ, вносить в неё изменения по обоснованным замечаниям органов ГЭЭ. Порядок также устанавливает специальные полномочия органа ГЭЭ в этой сфере: согласовывать генеральный план на стадии проведения государственной экологической экспертизы в части его соответствия требованиям законов Республики Узбекистан «Об охране природы», «Об охраняемых природных территориях», «Об отходах», а также прогнозам и долгосрочным программам действий по охране окружающей среды в Республике Узбекистан.

58. Наиболее информативной по содержанию частью такой документации является «Пояснительная записка», которая содержит отдельный том (раздел) «Оценка воздействия на окружающую среду».<sup>24</sup> Содержание данного тома (раздела) главным образом определяется законодательством по ОВОС/ЭЭ<sup>25</sup>, в частности ПКМ №491. Следует отметить, что ни ПКМ №491, ни специальное законодательство в сфере градостроительства, не определяет конкретных требований к содержанию экологической документации в составе проектов документации по планированию развития территорий или населенных пунктов. Можно сделать вывод, что требования к составу (содержанию) раздела ОВОС, предусмотренные в ПКМ №491 для

---

<sup>24</sup> Это не означает, что картографические материалы, содержащиеся в проектах такой документации, не содержат необходимой или важной экологической информации.

<sup>25</sup> Во время подготовки обзора не было представлено или выявлено иных нормативно-правовых актов, содержащих конкретные требования к содержанию пояснительной записки в части экологической информации.



конкретной намечаемой деятельности (пЗВОС, ЗВОС), применяются *по аналогии* при разработке документации по планированию территорий.

59. Исходя из предоставленных во время обзора материалов, можно сделать вывод, что раздел по оценке воздействия на окружающую среду в составе документации по планированию территорий на практике содержит большое количество информации<sup>26</sup> по таким категориям:

- а) Описание генплана и его задач в целом (введение)
- б) характеристика современного состояния окружающей среды,
- в) функциональное зонирование и архитектурно-планировочная организация территории,
- г) существующие источники воздействия на окружающую среду,
- д) основные проектные решения,
- е) альтернативный вариант проектных решений,
- ж) прогноз ожидаемых последствий при реализации генплана,
- з) мероприятия по снижению негативных последствий,
- и) прогноз состояния окружающей среды после принятия проектных решений,
- к) использованные источники,
- л) заключение и приложения.

**60. В целом, в предоставленных примерах информация, содержащаяся в разделе «ОВОС» проекта генерального плана населенного пункта, отвечает требованиям Приложения IV к Протоколу о СЭО. Среди недостатков следует отметить отсутствие специальных положений по мониторингу (п. 9 Приложения IV), по целям в области охраны окружающей среды<sup>27</sup> (п.5 Приложения IV) и по трансграничному воздействию (п.10 Приложения IV).**

61. Законодательство РУ четко распределяет функции соответствующих субъектов в разработке, согласовании и утверждении стратегических документов, проанализированных выше. По стадиям СЭО, предусмотренным Протоколом о СЭО, такие функции (полномочия) можно кратко представить следующим образом:

---

<sup>26</sup> Предоставленный пример раздела ОВОС в составе генплана содержит 198 страниц текстового и графического материала.

<sup>27</sup> Следует отметить, что на этапе СЭО Госкомприроды уполномочен согласовывать генеральные планы на стадии проведения государственной экологической экспертизы в части его соответствия прогнозам и долгосрочным программам действий по охране окружающей среды в Республике Узбекистан. Но требования к проектированию генпланов не предусматривают обязанности разработчика учитывать или анализировать соответствие таким прогнозам или планам.

- а) Скрининг: по отраслевым и общим программам развития – нет такой функции в связи с отсутствием экологической оценки в их разработке, по градостроительной документации – обязательные требования ко всей документации;
- б) Скоупинг – по отраслевым и общим программам развития - нет такой функции в связи с отсутствием экологической оценки в их разработке, по градостроительной документации к стадии скоупинга можно отнести утверждение задания на проектирование:
- i. Задание на проектирование Генеральной схемы расселения на территории Республики Узбекистан, схему планировки территории Республики Узбекистан от заказчика визирует начальник управления Госархитектстрою, согласовывает заместитель председателя Госархитектстрою, утверждает председатель Госархитектстрою и согласовывает заместитель Премьер-министра Республики Узбекистан.
  - ii. Задание на проектирование схемы планировки территорий Республики Каракалпакстан и областей от заказчика визирует заведующий секретариатом заместителя председателя Совета Министров Республики Каракалпакстан и заместителя хокима области, согласовывает заместитель Председателя Совета Министров Республики Каракалпакстан и хокима области, утверждает Председатель Совета Министров Республики Каракалпакстан и хоким области, согласовывает председатель Госархитектстрою.
  - iii. Задание на проектирование отраслевых схем развития территории Республики Узбекистан и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур от заказчика визирует начальник управления министерства и ведомства, согласовывает заместитель руководителя министерства и ведомства, утверждает руководитель министерства и ведомства и согласовывает председатель Госархитектстрою.
  - iv. Задание на проектирование документации объектов градостроительной деятельности особого регулирования общегосударственного значения от заказчика визирует начальник управления Госархитектстрою, согласовывает заместитель председателя Госархитектстрою, утверждает председатель Госархитектстрою и согласовывает заведующий департаментом Кабинета Министров Республики Узбекистан.
  - v. Задания на проектирование по развитию и застройке территорий городов и городских поселков подлежат утверждению заказчиком по согласованию с Госархитектстроем Республики Узбекистан, а

также Советом Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятами областей и г. Ташкента, за исключением случаев когда согласовывающий орган сам является заказчиком.

- vi. Задания на проектирование генеральных планов городов, утверждаемых Кабинетом Министров Республики Узбекистан, подлежат согласованию с Министерством экономики Республики Узбекистан.
- в) Подготовку отчета по ОВОС: по отраслевым и общим программам развития - нет такой функции в связи с отсутствием экологической оценки в их разработке, по градостроительной документации - разработчики документации (в большинстве случаев predeterminedены законодательством по конкретным видам градостроительной документации);
- г) Участие общественности:
  - i. По государственным программам развития и другим общим стратегическим документам – не определено.
  - ii. По градостроительной документации по планированию развития территорий – не определено.
  - iii. По градостроительной документации по планированию населенных пунктов: Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокимияты областей и г. Ташкента несут ответственность за организацию рассмотрения и согласования градостроительной документации территориальными подразделениями государственных органов и других организаций, проведение его общественного обсуждения.
- д) В экологической части, под окончательным решением следует понимать заключение ГЭЭ, которое выдается для всех видов градостроительной документации и носит обязательный характер. Окончательное утверждение градостроительной документации, в зависимости от ее вида, является полномочием Кабинета Министров, Госархитектстрою, Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей и г.Ташкента. Для отраслевых и общих программ развития ГЭЭ не проводится. Окончательное утверждение большинства отраслевых программ развития отнесено к полномочиям Президента РУ, в т.ч. государственных программ развития.

62. Как указывалось выше, органы в сфере охраны природы и здравоохранения могут привлекаться к разработке отраслевых и общих программ развития, но непосредственных функций в порядке их разработки для них не предусмотрено. В части градостроительной документации, органы охраны природы привлекаются на

этапе ГЭЭ и их решения носят обязательный характер, а предоставленные ими обоснованные замечания должны быть учтены путем доработки проектов соответствующей документации.

63. На момент проведения обзора нет исчерпывающей и достаточной информации о форме привлечения органов здравоохранения в эти процессы, но исходя из положений соответствующих нормативно-правовых актов такие органы должны привлекаться как минимум для согласования санитарно-защитных мер (зон). Так, подготовка документации по развитию населенных пунктов требует согласования генпланов городов со стороны Министерства здравоохранения РУ в части соблюдения требований санитарных правил, норм и гигиенических нормативов по планировке, застройке, охране атмосферного воздуха населенных пунктов, а также размещения объектов здравоохранения и лечебно-профилактических учреждений, их количества и проектной мощности с учетом государственных программ по реформированию системы здравоохранения (Приложение №2 к Положению о порядке разработки градостроительной документации по развитию и застройке территорий городов и городских поселков).

64. Как указывалось выше, мнение органов охраны природы (Госкомприроды) и здравоохранения учитываются в ходе, соответственно, проведения ГЭЭ и согласования проектов градостроительной документации. Данный метод учета их мнения можно охарактеризовать как обязательный, а не консультативный. Законодательные требования по разработке государственных программ развития непосредственно не предусматривают механизм учета мнения органов охраны природы или здравоохранения.<sup>28</sup>

65. Система ОВОС, применяемая к конкретным видам деятельности (проектам) охватывает в обязательном порядке практически все виды деятельности, указанные в приложениях I и II к Протоколу о СЭО.<sup>29</sup> На данный момент в РУ полностью подготовлен пакет документов, вносящих существенные изменения во все нормативно-правовые акты в сфере ЭЭ и ОВОС, включая новую редакцию закона об экологической экспертизе и изменения к подзаконным актам. В целом, данные изменения кодифицируют существующую систему и практику ОВОС-ЭЭ в РУ.

#### ЧАСТЬ V. Заинтересованные лица в сфере экологической оценки

66. В сфере стратегического планирования можно выделить целый ряд потенциальных заинтересованных лиц в РУ. В принципе, все государственные органы, учреждения, предприятия и организации, которые уполномочены выполнять определенные функции в процессе стратегического планирования, можно считать заинтересованными. В частности, все органы, учреждения, предприятия и

---

<sup>28</sup> Как указывалось, в РУ проходят глубокие изменения в сфере стратегического планирования, поэтому на данном этапе сложно о практике применения довольно нового законодательства в сфере разработки государственных программ развития в новых условиях.

<sup>29</sup> См. также детальный анализ видов деятельности, охватываемых системой ОВОС/ЭЭ в обзоре национальной системы ОВОС/ЭЭ в РУ.

организации непосредственно упомянутые в ПКМ №3 от 5.01.2016 г., ПКМ № 140 от 03.06.2014 г. и Постановлении Президента РУ ПП-3437 от 18.12.2017 г., нужно считать заинтересованными лицами.

#### ЧАСТЬ VI. Анализ действующей системы экологической оценки в РУ

67. В части *отраслевых и общих стратегических документов*, в частности государственных программ развития, система СЭО в РУ в понимании Протокола о СЭО отсутствует.<sup>30</sup> В связи с этим, нет необходимости предоставлять детальный поэлементный (поэтапный) анализ соответствия действующей национальной системы их подготовки и принятия международно-правовым требованиям.

68. В части *градостроительной документации* (территориального планирования), функцию СЭО в РУ выполняет ГЭЭ. Сводный анализ соответствия требованиям Протокола по СЭО приводится ниже (для документации в сферах планирования территорий и населенных пунктов):

Требования за Протоколом о СЭО	Соответствующие требования национальной системы экологической оценки	Нет/Частично/Полностью (и почему)
Применять СЭО к разработке планов и программ в соответствии с определением СЭО в ст.2.6. Протокола	Проекты градостроительной документации (документация о планировании развития территории и частей территории Республики Узбекистан, генеральные планы населенных пунктов) подлежат обязательной ГЭЭ.	Частично. Национальное законодательство не определяет понятие «СЭО».
Применение процедуры скрининга в соответствии со ст.ст.4 и 5 Протокола	Все проекты градостроительной документации по территориальному	Полностью. Необходимо уточнить практику внесения изменений. <sup>31</sup>

<sup>30</sup> По нашему мнению, такая практика свидетельствует от том, что соответствующие международно-правовые обязательства РУ за Конвенцией об охране биологического разнообразия не были имплементированы.

<sup>31</sup> Следует отметить, что соответствующее законодательство не предусматривает прямо порядок внесения изменений в градостроительную документацию. В частности, Градостроительный кодекс лишь указывает, что изменения и дополнения в утвержденную градостроительную документацию вносятся по решению органа, утвердившего ее (ст.28), без требований к процедуре внесения таких изменений. В свою очередь, соответствующие подзаконные акты либо дублируют эту норму (п.33 ПКМ №3 от 5.01.2016), либо дополняют данное требование особыми положениями, что можно расценивать как то, что порядок разработки и утверждения изменения отличается от порядка разработки и утверждения самого градостроительного документа (п.26 ПКМ №140 от 3.06.2014).

	планированию подлежат ГЭЭ.	
Организовать процесс скоупинга (определения сферы охвата оценки) в соответствии со ст.6 Протокола	Разработка всех видов градостроительной документации требует утверждения задания на проектирование.	Частично. Сам механизм скоупинга практически присутствует в форме утверждения задания на проектирование, но в нем не отражена отдельно роль (функции) органов охраны природы и здравоохранения.
Подготовка отчета об ОВОС:		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Провести изучение базового состояния окружающей среды (пп.2,3 и 4 Приложения IV к Протоколу)</li> </ul>	Соответствующие виды градостроительной документации предполагают необходимость такого изучения	Частично. На практике данные требования выполняются, но необходимо определить их как требования к содержанию пояснительной записки.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Использовать экологические цели в процессе СЭО (п.5 Приложения IV к Протоколу)</li> </ul>	В процессе согласования отдельных видов градостроительной документации (генеральных планов городов) в процессе ГЭЭ	Частично. Для планирования территорий – нет, для генеральных планов городов – частично (Госкомприроды согласовывает проекты генпланов на стадии проведения государственной экологической экспертизы в части их соответствия прогнозам и долгосрочным программам действий по охране окружающей среды в Республике Узбекистан).
<ul style="list-style-type: none"> <li>Сравнить альтернативы планов и программ (п.8 Приложения IV)</li> </ul>	На практике присутствует при разработке генпланов	Частично. На практике, данное требование выполняется при разработке генеральных планов населенных пунктов. Непосредственного требования по изучению альтернатив градостроительное законодательство не содержит.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Подготовить план мониторинга выполнения после СЭО (ст.12 Протокола и п.9 Приложения IV к Протоколу)</li> </ul>	Отсутствует	Нет. Ни соответствующее законодательство, ни практика не отвечают данному требованию.

<ul style="list-style-type: none"> <li>Проанализировать трансграничное воздействие (п.10 Приложения IV к Протоколу)</li> </ul>	Отсутствует	Нет. Ни соответствующее законодательство, ни практика не отвечают данному требованию.
Организовать общественное обсуждение в соответствии со ст.8 Протокола	Присутствуют лишь общие положения по общественному обсуждению.	Нет. На практике выполняется редко.
Организовать консультации с органами охраны природы и здравоохранения в соответствии со ст.9 Протокола	Вся документация подлежит ГЭЭ.	В части экологических органов – полностью. В части здравоохранения – нет достаточной информации (предполагается – да).
Провести трансграничные консультации (ст.10 Протокола)	Отсутствует	Нет.
Учет отчета по ОВОС, комментарии органов охраны природы и здравоохранения, а также общественности (ст.11 Протокола)	Учет происходит в процессе ГЭЭ, заключение которой носит обязательный характер. Учета мнения общественности нет.	Частично. По органам экологии – полностью, по органам здравоохранения – нет достаточной информации (предполагается – да), по комментариям общественности – нет.
Мониторинг значительного воздействия на окружающую среду и здоровье населения (ст.12 Протокола)	Отсутствует	Нет.

## ЧАСТЬ VII. Рекомендации по необходимым изменениям с целью приведения в соответствие с положениями Протокола о СЭО

### Общие рекомендации

69. Система разработки и утверждения стратегических документов в сфере отраслевого или регионального развития, в частности и особенно государственных программ развития, требует внедрения новых специальных требований по СЭО. Такие требования могут быть внедрены отдельно от других видов стратегического планирования. На данный момент можно говорить об отсутствии системы стратегической экологической оценки в этой сфере планирования.

70. Система разработки стратегические документы в сфере территориального планирования (документация о планировании территорий, генеральные планы населенных пунктов и т.д.) требуют изменений в двух главных направлениях: (а) кодификации и уточнения требований к порядку разработки и составу экологической составляющей такой градостроительной документации (например, четко установить

требования к составу пояснительной записки в этой части) и (б) обеспечения участия общественности.

71. Исходя из оценки существующего потенциала, внедрение СЭО вряд ли требует значительных институциональных изменений. Возможно, полноценная процедура СЭО, особенно в тех сферах планирования, где сейчас она полностью отсутствует, будет требовать некоторого увеличения штата Госкомприроды и его органов на местах.

72. В случае намерения присоединиться к Протоколу о СЭО, соответствующие изменения должны также включать положения по трансграничной оценке воздействия (консультациям).

### **Конкретные рекомендации**

73. В первую очередь, необходимо внести изменения в порядок разработки и утверждения государственных программ развития с целью (а) внедрения процедуры оценки экологических последствий реализации таких программ и (б) внедрения процедуры общественного обсуждения. Рекомендуется разработать специальные положения по такой оценке, отличные от процедуры ГЭЭ. Процедура ГЭЭ, в связи с обязательным характером заключения ГЭЭ, вряд ли может быть применена на практике к таким стратегическим документам. Такие процедуры должны отражать международно-правовые стандарты в этой сфере, в частности Протокол о СЭО, и могут нести консультационный характер. С этой целью рекомендуется рассмотреть целесообразность внесения изменений в Положение о порядке формирования государственных программ развития Республики Узбекистан.

74. Необходимо внести изменения в 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<sup>32</sup> с целью:

- а) Кодификации и уточнения существующей практики разработки такой документации в части экологической составляющей пояснительной записки, четко определив ее состав;
- б) Внедрения обязательного общественного обсуждения проектов таких документов.

75. Касательно участия общественности, целесообразно рассмотреть два варианта внедрения этой процедуры: либо в рамках градостроительной процедуры их разработки/согласования, либо в рамках ГЭЭ. В любом случае, участие общественности должно предполагать возможность предоставления комментариев по

---

<sup>32</sup> ПКМ №3 от 5.01.2016 г. и ПКМ № 140 от 03.06.2014 г. соответственно.



как по экологической части проекта градостроительной документации (на данный момент – раздел «ОВОС»), так и по всему содержанию такой документации.

76. Рекомендуется также рассмотреть целесообразность внесения изменений в ПКМ №491, чтобы отразить особенности ГЭЭ по таким объектам, в частности по содержанию соответствующей документации. Более того, требования к содержанию соответствующего раздела(-ов) градостроительной документации могут быть внедрены через ПКМ №491 (а не через внесение изменений в ПКМ №3 и ПКМ №140).

77. Рекомендуется также рассмотреть вопрос о принятии рамкового закона о СЭО в РУ. Такой закон мог бы установить общие правила к данному процессу и, собственно, урегулировать одновременное действие разных видов оценки для разных видов стратегического планирования, в частности ГЭЭ для градостроительной документации и особую процедуру для других видов документов стратегического планирования (государственных программ развития в первую очередь).

78. В качестве заключительной рекомендации, хочется отметить, что внедрение СЭО не должно сопровождаться отменой существующих механизмов, эффективно выполняющих ее функцию в РУ для отдельных видов стратегических документов. В частности, применение ГЭЭ к градостроительной документации может быть сохранено в будущем при условии усовершенствования ГЭЭ.

