

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

Примечание

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным управлением окружающей среды (ФУОС) Швейцарии. Данный документ *Обзор соответствия национального законодательства Республики Таджикистан положениям Конвенции Эспо* был подготовлен консультантами секретариата Европейской Экономической Комиссии Организации Объединённых Наций (ЕЭК ООН) Конвенции об оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) в сотрудничестве с секретариатом. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью авторов и не может считаться отражающей точку зрения Европейской экономической комиссии Организации Объединённых Наций или других партнерских организаций.

Обзор системы оценки воздействия на окружающую среду в Республике Таджикистан

РТ – Республика Таджикистан

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)

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

Введение

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

2. Данный обзор состоит из трех частей:

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

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

ЧАСТЬ I. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

1.1. Международно-правовые рамки

Применимые международные соглашения

3. На данный момент Республика Таджикистан (РТ) является стороной Орхусской конвенции и пока не является стороной Конвенции Эспо и Протокола по СЭО, но рассматривает возможность присоединения к этим международным инструментам.

4. С 1998 года РТ является стороной **Рамковой конвенции ООН о биологическом разнообразии**. В основе законодательной базы в сфере охраны биоразнообразия лежат законы РТ «Об охране окружающей среды», «О животном мире», «Об охране и использовании растительного мира», «Об особо охраняемых природных территориях».

Применимые региональные или двусторонние соглашения

5. На данный момент РТ не является стороной региональных или двусторонних соглашений в сфере ОВОС.

1.2. Национальное законодательство

Система нормативно-правовых актов (законы и подзаконные акты)

6. Система нормативно-правовых актов включает:¹ Конституцию РТ; международно-правовые акты; конституционные законы; законы; другие правовые акты. В случае несоответствия законов республики признанным международным правовым актам, применяются нормы международных правовых актов.²

Законы в сфере ОВОС

7. Законами, регулирующими систему ОВОС в РТ, являются:

- Закон РТ «Об охране окружающей среды» от 18 июля 2017 г. №1449 (далее – Закон об ООС (2017)).

¹ На основе общего анализа норм Конституции РТ от 06.11.1994 (с изменениями и дополнениями от 26 сентября 1999, 22 июня 2003 и 22 мая 2016 гг.).

² Часть 3 ст.10 Конституции РТ.

- Закон РТ «Об экологической экспертизе» от 16 апреля 2012 г. № 818 (далее – Закон об ЭЭ (2012)).
- Закон РТ «Об оценке воздействия на окружающую среду» от 18 июля 2017 г. №1448 (далее- Закон об ОВОС (2017)).

8. Следует отметить, что по некоторым вопросам, рассмотренным ниже, указанные законы противоречат друг другу, особенно часто такие противоречия выявлены между рамочным законом «Об охране окружающей среды» и двумя специальными законами. Это особенно важно в контексте использования определений (ОВОС, объектов ОВОС и ГЭЭ, заказчик и др.).

Подзаконные акты

9. Главными подзаконными актами в сфере ОВОС/ЭЭ являются:

- Постановление Правительства РТ №697 «О Порядке проведения государственной экологической экспертизы» от 3 декабря 2012 г. (далее – Порядок ГЭЭ (2012));
- Постановление Правительства РТ №532 от 1 ноября 2018 г. «О Порядке оценки воздействия на окружающую среду, классификация объектов оценки по категориям, в зависимости от характера их воздействия на окружающую среду, критерии, определяющие категории опасности объектов планируемой деятельности для окружающей среды»³ (далее – Порядок ОВОС (2018)).

10. Следует отметить, что недавно принятому Порядок ОВОС (2018) предшествовал порядок организации ОВОС, утвержденный 1.08.2014 г. Постановлением Правительства РТ №509 (далее – Порядок ОВОС (2014)). Порядок ОВОС (2014) содержал в целом более детальные положения в отношении многих элементов (этапов) ОВОС.

11. **Другие акты (инструкции, методики, другие).**

12. Во время семинара, проведенного в рамках оценки в г. Душанбе, национальными экспертами было заявлено о наличии специального акта Комэкологии по участию общественности. Текст самого акта не был предоставлен.

1.3. Концепция ОВОС

³ Тексты всех подзаконных актов не доступны на единственном официальном веб-сайте законодательства РТ (http://base.mmk.tj/view_sanadholist.php?language=ru) и были предоставлены национальными экспертами, если иное не указано в этом документе.

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

- *Заказчик*⁴: Организация и проведение оценки воздействия на окружающую среду на всех этапах планирования и проектирования объектов и новых видов деятельности, финансирование разработки материалов по оценке воздействия на окружающую среду, организация общественных обсуждений намечаемой деятельности, представление материалов по оценке воздействия на окружающую среду необходимых для государственно геологической экспертизы⁵.
- *Специально уполномоченный орган* организует государственную экологическую экспертизу (ст.6(2) Закона «Об экологической экспертизе»). Следует отметить, что ГЭЭ проводится экспертами (экспертными комиссиями) (ст.10 Закона «Об экологической экспертизе») и собственно они – вместе с заказчиками и разработчиками – являются субъектами ГЭЭ (ст.8 Закона «Об экологической экспертизе»).

Роль заказчика в целом. Закон об оценке воздействия на окружающую среду детализирует функции заказчика. Заказчик хозяйственной и иной планируемой деятельности несёт ответственность за осуществление следующих действий:

- а) организацию и проведение процедуры оценки воздействия на окружающую среду;
- б) разработку полного и достоверного отчёта об оценке воздействия на окружающую среду;
- в) учёт экологических и связанных с ними последствий реализации проекта (при строительстве, реконструкции, расширении, техническом перевооружении, эксплуатации и ликвидации хозяйственных объектов и комплексов);
- г) финансирование процедуры оценки воздействия на окружающую среду и связанные с ним изыскания и исследования;
- д) предоставление разработчику (подрядчику) предпроектной и проектной документации имеющуюся в его распоряжении

⁴ Следует отметить, что соответствующие два закона в этой сфере по-разному определяют заказчика: «государственный орган, общественные и международные организации, физические и юридические лица, которые заинтересованы в проведении экологической экспертизы» (Закон РТ «Об экологической экспертизе») и «заказчик планируемой хозяйственной и иной деятельности - физическое или юридическое лицо, несущее ответственность за подготовку документации по хозяйственной и иной планируемой деятельности, включая оценку воздействия на окружающую среду» (Закон РТ «Об оценке воздействия на окружающую среду»).

⁵ Статья 22(2) Закона РТ «Об экологической экспертизе». Очевидно, в предоставленном тексте закона опечатка и речь идет о государственной экологической экспертизе.

информацию об экологических последствиях строительства и эксплуатации аналогичных действующих объектов, собранную посредством отраслевого мониторинга, оценки медико-географической обстановки или в послепроектном экологическом анализе;

- е) представление отчёта об оценке воздействия на окружающую среду в составе предпроектной и проектной документации на государственную экологическую экспертизу;
- ж) обеспечение выполнения условий, полученных при рассмотрении отчёта об оценке воздействия на окружающую среду, при реализации проекта (строительстве, эксплуатации).

Разработчик (подрядчик) предпроектной и проектной документации перед заказчиком несет ответственность за осуществление следующих действий:

- а) соблюдение стадийности оценки воздействия на окружающую среду;
- б) разработку отчёта об оценке воздействия на окружающую среду, полноту, достоверность и качество полученных в нём результатов.

14. В соответствии со ст.11 Закона об ОВОС (2017), в зависимости от вида намечаемой деятельности, ОВОС может предполагать несколько стадий (см. п. 25 ниже).

15. Следует отметить, что в соответствии со ст.8 Закона об ОВОС (2017), ОВОС является обязательной процедурой для объектов ОВОС, а реализация планируемой деятельности, которая может иметь отрицательное воздействие на окружающую среду без проведения ОВОС запрещается.

16. Хозяйственная и иная планируемая деятельность в зависимости от значимости экологического воздействия как объект оценки делится на категории "А", "Б", "В" и "Г" (ст.12 Закона об ОВОС(2017)). Критерии отнесения планируемой деятельности к соответствующей категории определены статьями 13-17 Закона об ОВОС (2017). Классификация объектов по категориям установлена Порядком ОВОС (2018).

17. Для видов хозяйственной и иной планируемой деятельности, не включённых в перечни объектов категорий "А" и "Б", обязательными являются предоставление заявления об оценке воздействия на окружающую среду и декларирование обязательств по выполнению установленных и предполагаемых мер по охране окружающей среды от заказчика данной деятельности. Заявление об оценке воздействия на окружающую среду представляется также в том случае, когда планируемая деятельность не оказывает отрицательного воздействия на

окружающую среду или оказывает положительное воздействие на неё (ст.12 Закона об ОВОС (2017)).

18. Связь с экспертизой. Документы ОВОС, разработанные заказчиком, подлежат государственной экологической экспертизе (ГЭЭ). Целью ГЭЭ является установление соответствия или несоответствия проектной или иной документации требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, в том числе технических нормативных актов (ст.1 Закона «Об экологической экспертизе»).

19. Статья 66 Градостроительного кодекса РФ определяет, что для получения разрешения на начало строительных работ, заказчик обязан предоставить заключение ГЭЭ. Таким образом, принимая во внимание, что материалы ОВОС являются частью проектной документации, которая в свою очередь и является объектом ГЭЭ, можно сделать вывод, что процедура ОВОС/ЭЭ интегрирована в градостроительные разрешительные процедуры.⁶

1.4. Определение терминов

20. В целом, законодательство в сфере ОВОС/ЭЭ определяет многие термины. В то же время, наблюдаются значительные несогласования по некоторым из них, ключевые из которых отражены в таблице ниже.

<i>Термин</i>	Закон об охране окружающей среды (2017) Статья 1	Закон об экологической экспертизе (2012) Статья 1	Закон об ОВОС (2017) Статья 1
<i>ОВОС</i>	вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и	определение возможного воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности,	определение возможного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной планируемой деятельности,

⁶ Следует отметить, что наблюдается определенная неопределенность в отношении того, какая именно часть материалов ОВОС является частью проектной документации. В частности, Закон об ОВОС определяет, что только Отчет по ОВОС является частью проектной документации (ст.20), а Закон об ЭЭ содержит более широкое определение «материалов ОВОС» как проектных (предпроектных) материалов (ст.1).

	иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления	предполагаемых изменений окружающей среды, а также прогнозирование ее состояния в будущем в целях принятия решения о возможности или невозможности реализации проектных решений	предполагаемых изменений окружающей среды, а также прогнозирование ее состояния в будущем в целях принятия решения о возможности или невозможности реализации проектных решений
<i>Планируемая деятельность</i>	отсутствует	планируемая хозяйственная и иная деятельность - отраженная в проектной или иной документации деятельность по строительству, реконструкции объектов, их эксплуатация, другая деятельность, которая связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду	хозяйственная и иная планируемая деятельность - строительство, реконструкция, расширение, техническое перевооружение, изменение профиля производства, его ликвидация и другой вид деятельности, который может оказать воздействие на окружающую среду
<i>Воздействие</i>	отсутствует	отсутствует	воздействие на окружающую

			<p>среду⁷ - последствия хозяйственной и иной планируемой деятельности для окружающей среды, влияющие на здоровье и безопасность населения, объекты растительного и животного мира, почву, атмосферный воздух, водные и земельные ресурсы, климат, ландшафт, памятники историко- культурного наследия, другие материальные объекты или их взаимосвязь, а также на социально- экономические условия</p>
<i>Трансграничное воздействие</i>	отсутствует	трансграничное воздействие - воздействие на окружающую среду иностранного	отсутствует

⁷ Закон также содержит понятие «отрицательное воздействие на окружающую среду» - отрицательное изменение состояния окружающей среды, полностью или частично являющееся результатом воздействия на нее объекта хозяйственной деятельности. Кроме этого, статья 18 детализирует виды воздействий, которые требуют учета в процессе ОВОС, в том числе прямые, косвенные и кумулятивные.

		государства, которое может быть вызвано планируемой на территории Республики Таджикистан хозяйственной и иной деятельностью	
--	--	--	--

21. Понятия «*планируемой и другой хозяйственной деятельности*» и «*воздействия*» соответствуют международным стандартам. Понятие «*трансграничного воздействия*» к сожалению не отражает полностью соответствующее определение в Конвенции Эспо, так как не включает возможное воздействие планируемой деятельности в иностранном государстве на территорию (окружающую среду) РТ.

22. Национальное законодательство единообразно закрепляет понятие **экологической экспертизы** – это «установление соответствия или несоответствия проектной или иной документации требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, в том числе технических нормативных актов» (ст.1 Закона об ЭЭ (2012) и Закона об ООС (2017)).

23. Закон об ООС (2017) также содержит понятие «окружающая среда» – среда обитания человека, совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов (ст.1).

24. Следует отдельно остановиться на **понятии ОВОС**. Несответствия в определении данного понятия носят незначительный характер лишь на первый взгляд. Более важным можно считать сложность в понимании природы данного института права, регулируемого отдельным законом. Закон об ОВОС (2017) неоднократно использует понятие «процедуры ОВОС» (в частности, ст.1, 8, 10), что отличается от понимания ОВОС как вида деятельности заказчика.

25. Кроме этого, статья 11 определяет четыре стадии ОВОС, что также подтверждает понимание ОВОС как процедуры:

- а) стадия 1 - обзор и оценка состояния окружающей среды территории, выполняемая с целью обоснования оптимального выбора соответствующего участка земли для размещения объекта;

- б) стадия 2 - предварительная оценка воздействия на окружающую среду одновременно сопровождающаяся технико-экономическим обоснованием проекта и оформляемая в виде заявления об оценке воздействия на окружающую среду;
- в) стадия 3 - оценка воздействия, выполняемая в целях полного и комплексного анализа возможных последствий реализации проекта хозяйственной и иной деятельности, обоснования альтернативных вариантов и разработки плана (программы) управления охраной окружающей среды. Отчет об оценке воздействия на окружающую среду должен содержать описание технического решения по предотвращению отрицательных воздействий на окружающую среду. На этой стадии разрабатываются нормативы выбросов в атмосферный воздух и сбросов в водные объекты, образования, накопления и размещения твёрдых и жидких отходов;
- г) стадия 4 - послепроектный анализ, проводимый через год после ввода в эксплуатацию объекта (начала осуществления хозяйственной или иной деятельности) с целью подтверждения безопасности для окружающей среды и корректировки плана (программы) управления охраной окружающей среды.

26. В то же время, исходя из содержания пунктов 5-11 Порядка ОВОС (2018), можно сделать вывод, что данный акт предусматривает совсем другие этапы ОВОС:⁸

- а) Предварительная оценка;
- б) Разработка технического задания на ОВОС;
- в) Самооценка воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и подготовка отчета;
- г) Общественные консультации (ответственность заказчика);
- д) Подготовка окончательного варианта материалов по ОВОС и предоставление их на ГЭЭ.

27. Предоставленный пример ОВОС и ГЭЭ говорит о том, что на практике требования по стадиям/этапам не соблюдаются, а ОВОС и ГЭЭ могут осуществляться в соответствии со сложившейся практикой или по усмотрению заказчика.

⁸ Следует отметить, что предыдущий Порядок ОВОС (2014) четко и однозначно предусматривал этапы ОВОС (п.7).

28. Таким образом, можно сделать вывод о существенных коллизиях законодательства в отношении понятия ОВОС и ее этапов (стадий), что усложняет любые выводы в отношении соответствия данного понятия международным стандартам, в соответствии с которыми ОВОС⁹ – это целостная процедура, которая является функцией государственного органа.

29. В общем, можно сделать вывод, что в РФ функционирует традиционная для некоторых стран система ОВОС-ЭЭ¹⁰, где ОВОС (включая участие общественности) – это ответственность заказчика, а ГЭЭ – ответственность государственного органа. Такая система концептуально не отвечает международным стандартам.¹¹

1.5. Виды деятельности, подлежащие ОВОС

30. В соответствии со ст.8 Закона об ОВОС (2017), оценка воздействия на окружающую среду является обязательной процедурой для категорий хозяйственной и иной планируемой деятельности, указанных в статье 12 Закона. Статья 12 Закона об ОВОС (2017), по существу, содержит два разных типа объектов ОВОС:

- а) Хозяйственная и иная планируемая деятельность, классифицированная в зависимости от значимости экологического воздействия, как объект оценки на категории "А", "Б", "В" или "Г". Для видов хозяйственной и иной планируемой деятельности, не включённых в перечни объектов категорий "А" и "Б", обязательными являются предоставление заявления об оценке воздействия на окружающую среду и декларирование обязательств по выполнению установленных и предполагаемых мер по охране окружающей среды от заказчика данной деятельности.
- б) Заявление об оценке воздействия на окружающую среду представляется также в том случае, когда планируемая деятельность не оказывает

⁹ Процедуру ОВОС, несмотря на её название, следует отличать от того, что обычно на международном уровне понимается как процедура оценки воздействия на окружающую среду (EIA) (далее по тексту «EIA»). Оба эти понятия не совсем синонимы, поскольку они отражают несколько различные практики. Обе процедуры имеют схожие цели, но некоторые различные элементы, которые являются важными с точки зрения Конвенции Эспо. Поэтому для целей Конвенции Эспо (а также для Орхусской конвенции) ОВОС и государственная экологическая экспертиза рассматриваются совместно как процесс принятия решений, который заканчивается заключением государственной экологической экспертизы и составляет по форме процедуру EIA. (параграфы 15-16 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.EIA/2014/2).

¹⁰ См. параграфы 6-12 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.EIA/2014/2.

¹¹ См. параграфы 14-19 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.EIA/2014/2.

отрицательного воздействия на окружающую среду или оказывает положительное воздействие на неё.

31. В соответствии с Порядком ОВОС (2018) все виды деятельности, подлежащие ОВОС, разделены на 4 категории (А, Б, В и Г). Основные практические последствия отнесения к разным категориям влияют на (а) кто уполномочен проводить ГЭЭ материалов ОВОС, (б) сроки проведения ГЭЭ, (в) требования к обязательным этапам ОВОС. Требуется разъяснения практическое отличие в процедуре ОВОС/ГЭЭ для намечаемой деятельности категорий А и Б.

32. Большинство видов деятельности, определенных как требующие оценки воздействия на окружающую среду и/или участия общественности в соответствии с Конвенцией Эспо и Орхусской конвенции в целом включены в соответствующие перечни Порядка ОВОС (2018)¹². В целом, перечни содержат намного больше видов деятельности, подлежащей ОВОС в сравнении с международными стандартами. Исключение составляют:

- а) Установки для газификации и сжижения угля или битуминозных сланцев;
- б) Атомные электростанции и ядерные реакторы;
- в) Установки для производства или обогащения ядерного топлива, регенерации ОЯТ или сбора и переработки ядерных отходов;
- г) Торговые порты и внутренние водные пути;
- д) Добыча углеводородов на континентальном шельфе;¹³
- е) Вырубка лесов на больших площадях.¹⁴

33. Понятие «хозяйственная и иная планируемая деятельность» включает реконструкцию, расширение, техническое перевооружение, изменение профиля производства, его ликвидация и другой вид деятельности, который может оказать воздействие на окружающую среду (иными словами возможные изменения в существующей деятельности), что важно для соответствия международным стандартам.

34. Существует некоторое концептуальное разногласие в понятии объектов ГЭЭ: в соответствии с Законом об ЭЭ (2012) и Порядком ГЭЭ (2012) объектом ГЭЭ является документация по планированной деятельности (ст.9 Закона об ЭЭ (2012) и п. 2 Порядка ГЭЭ (2012)). В то же время, исходя из содержания понятия

¹² В большинстве случаев – в перечень А, в некоторых – в перечень Б. Практическая разница между данными категориями на данный момент не установлена.

¹³ В РТ отсутствует континентальный шельф.

¹⁴ Следует отметить, что Порядок ЭЭ (2012) предусматривает, что лесохозяйственные проекты подлежат ГЭЭ (п.4).

экологической экспертизы и предмета оценки в соответствии с п. 10 Порядка ГЭЭ, при проведении ГЭЭ осуществляется оценка *планируемой деятельности* (а не только документации). В целом, факт оценки планируемой деятельности способствует целостности системы ОВОС-ГЭЭ и ее соответствию международным стандартам.

1.6. Разрешительная система в отношении осуществления видов деятельности, подлежащих ОВОС.

35. Общий процесс принятия решений в отношении таких видов деятельности. В целом, по планируемым видам деятельности, предусматривающим строительство объектов, процесс принятия решений выглядит следующим образом:¹⁵

(а) Разработка, экспертиза и утверждение проектной документации, включая материалы ОВОС, их экспертиза (в т.ч. ГЭЭ).

(в) Получение разрешения на начало строительных работ

(г) Строительство

(д) Введение в эксплуатацию, в т.ч. получение разрешений на нормирование, выбросы.

(е) Эксплуатация и контроль.

36. Получение земельного участка предшествует началу проектирования (ст.63 Градостроительного кодекса РФ) и предполагает решение специальной комиссии, в состав которой входят представители экологических органов. Земельные участки – в зависимости от их назначения и размера – могут выделяться как местными органами власти, так и Правительством РФ (ст.ст.26, 26¹ Земельного кодекса РФ).

37. Органы власти в сфере экологии впервые имеют возможность ознакомиться с намерением осуществлять планируемую деятельность на этапе выбора земельного участка в составе соответствующей комиссии. В то же время, система ОВОС-ГЭЭ предусматривает разрешительные действия органов власти в сфере экологии (ГЭЭ) только на этапе рассмотрения проектной документации. Данный подход соответствует и Закону об ОВОС (2017), который

¹⁵ Данный обзор имеет общий характер в связи с невозможностью ознакомиться с подзаконными актами в сфере градостроительства (подзаконный акт, определяющий состав и порядок разработки, согласования и утверждения проектной документации предоставляется на платной основе) и разработан на основании модерированной дискуссии с национальными экспертами. Этапы обозначена в соответствии с Главами 9-11 Градостроительного кодекса РФ и Главами 5 и 8 Закона об ООС (2017).

определяет, что одним из принципов ОВОС является «обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду на стадии *проектирования*» (ст.3).

38. В то же время, Закон об ОВОС (2017) предусматривает, то первая стадия ОВОС служит целям выбора оптимального земельного участка (п.2 ст. 11 Закона об ОВОС (2017)). Этот момент важен с точки зрения инициирования трансграничных процедур, в том числе предусмотренных ст.21 Закона об ОВОС (2017), поскольку (а) это, по существу, первая возможность для органов экологии узнать о планируемой деятельности и (б) выбор участка «закрывает» географические альтернативы, которые обязательно должны быть предметом ОВОС в соответствии с международными стандартами.

39. Следует отметить, что исходя из предоставленных материалов, на практике ОВОС и ГЭЭ может проводиться и на этапе выбора земельного участка, что не соответствует требованиям ст.63 Градостроительного кодекса, по крайней мере в части ГЭЭ. В определенной степени, Закон об ОВОС предусматривает такую возможность (первая стадия ОВОС), но такие материалы не являются объектом ГЭЭ ни в соответствии с Законом об ЭЭ (2012), ни Законом об ОВОС (2017). В частности, Закон об ОВОС гласит, что только отчет об ОВОС предоставляется на ГЭЭ (ст.10).¹⁶

40. Как указывалось выше, в законодательстве и практике РТ наблюдаются значительные несоответствия в отношении порядка проведения ОВОС-ГЭЭ, в частности имеет место существенный «отрыв» практики и подзаконных актов от требований Закона об ОВОС (2017).

41. **По своей природе, заключение ГЭЭ имеет разрешительный характер.** В соответствии со ст.29 Закона РТ «О разрешительной системе» заключение экологической экспертизы является разрешительным документом. Закон РТ «Об экологической экспертизе» предусматривает, что финансирование и осуществление планируемой хозяйственной и иной деятельности, подлежащей обязательной государственной экологической экспертизе, допускаются только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы, если иное не установлено законодательством Республики Таджикистан (ст.12).

42. В исключительных случаях допускается параллельное проектирование, экспертиза проектов и выполнение строительных работ в зданиях и сооружениях республиканского значения с разрешения Правительства Республики

¹⁶ Во время обсуждения данного вопроса на месте, участники четко указали, что ГЭЭ на этапе выделения земельного участка не проводится, хотя предоставленные материалы говорят об обратном.

Таджикистан (ст.63 Градостроительного кодекса). С точки зрения международных стандартов, параллельное проектирование не допускается.

1.7. Определение необходимости проведения ОВОС

43. В соответствии со ст.8 Закона об ОВОС (2017), оценка воздействия на окружающую среду является обязательной процедурой для категорий хозяйственной и иной планируемой деятельности, указанных в статье 12 Закона. Таким образом, индивидуального решения по отношению к конкретной намечаемой деятельности о необходимости проведения ОВОС/ГЭЭ не принимается.

1.8. Определение сферы охвата (содержания) ОВОС

44. Содержание материалов ОВОС определяется, по существу, двумя нормативно-правовыми актами: Законом об ОВОС (2017) и Порядком ОВОС (2018). Требования этих двух актов значительно отличаются (см. ниже). В любом случае, индивидуального определения сферы охвата (содержания) ОВОС со стороны госоргана не происходит.

45. Порядок ОВОС (2018) уполномочивает *заказчика* определять степень детализации и полноту проведения оценки воздействия на окружающую среду определяется исходя из особенностей планируемой хозяйственной и иной деятельности и должна быть достаточной для определения и оценки возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации планируемой деятельности (п.12) В случае выявления при проведении оценки воздействия на окружающую среду недостатка информации, необходимой для достижения цели оценки воздействия на окружающую среду, или факторов неопределенности в отношении возможных воздействий, заказчик (исполнитель) планирует проведение дополнительных исследований, необходимых для принятия решений, а также определяет (разрабатывает) в материалах оценки воздействия на окружающую среду программу экологического мониторинга и контроля, направленного на устранение данных неопределенностей (п.13).

46. В соответствии с п.8 Порядка ОВОС (2018) заказчик обязан учесть требования уполномоченного органа в сфере экологии и мнение общественности при составлении технического задания. В целом, это дает основания говорить о

том, что определение сферы охвата присутствует как элемент ОВОС в РТ.¹⁷ В то же время, для соответствия международным стандартам этот элемент ОВОС должен предусматривать информирование и консультации с заинтересованными органами власти и общественностью.

47. Следует отметить, что предыдущий Порядок ОВОС (2014) предусматривал детальные положения в отношении данного элемента ОВОС («программа проведения ОВОС», см. п.п.8-9 Порядка ОВОС (2014)).

1.9. Отчет по ОВОС

48. Как отмечалось выше, содержание материалов ОВОС определяется, по существу, двумя нормативно-правовыми актами: Законом об ОВОС (2017) и Порядком ОВОС (2018). Требования этих двух актов значительно отличаются и рассматриваются ниже с точки зрения (а) требований к содержанию и (б) требований к видам воздействий, которые должны быть оценены.

(а) По содержанию отчета по ОВОС

49. Согласно Закону об ОВОС (2017), нет однозначного понимания какие именно материалы можно считать документацией, содержащей выводы о воздействии планируемой деятельности на окружающую среду. Среди возможных типов материалов, упоминаемых в законе, есть:

- а) отчет об оценке воздействия на окружающую среду (необязателен для категорий В и Г);
- б) заявление об оценке воздействия на окружающую среду (как результат предварительной оценки, второй стадии, обязателен для категории «В»);
- в) документация, сопровождающая заявление об ОВОС;
- г) декларирование обязательств по выполнению установленных и предполагаемых мер по охране окружающей среды от заказчика данной деятельности (для категорий «В» и «Г»).

50. Кроме этого, закон содержит понятие «документ по оценке воздействия на окружающую среду», к которому приравнивается (согласно статье 20) только «отчет об оценке воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной планируемой деятельности». В то же время, закон содержит отсылку к «документам» и «документацию» по ОВОС без детализации их содержания. Кроме этого, статья 1 Закона об ОВОС (2017) содержит определение «отчета о

¹⁷ Конвенция Эспо не предусматривает отдельного этапа скоупинга в рамках процедуры трансграничной ОВОС.

результатах оценки воздействия на окружающую среду»¹⁸, хотя данный термин нигде не используется по тексту закона.

51. Закон об ОВОС (2017) никак не определяет название документа, который бы содержал результаты первой и последней стадии ОВОС. Статья 20 гласит, что состав и содержание документации по стадиям оценки воздействия на окружающую среду определяется уполномоченным государственным органом. Это было сделано путем принятием Порядка ОВОС (2018).

52. Порядок ОВОС (2018) не определяет требований к содержанию документации по стадиям оценки воздействия на окружающую среду, кроме требований к проведению исследований для подготовки отчета об ОВОС, что можно рассматривать и как требования к содержанию отчета об ОВОС. Такие требования необходимо рассматривать в сравнении с соответствующими требованиями ст.18 Закона об ОВОС (2017) (виды воздействий, которые требуют учета в процессе ОВОС (см. ниже).

53. Детальные требования к содержанию отчета об ОВОС содержит статья 20 Закона об ОВОС (2017) и **они практически полностью соответствуют требованиям Конвенции Эспо**¹⁹. Единственным и важным недостатком является отсутствие требования указывать методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде (п.ф) Добавления II к Конвенция Эспо).

54. Подготовка отчета об ОВОС является обязательной для видов деятельности, включенных в категорию «А». Статья 15 Закона об ОВОС (2017), содержащая требования к видам деятельности категории «Б»²⁰, не содержит прямого требования о подготовке отчета об ОВОС, хотя такое требование косвенно вытекает из содержания статьи 12(2).

55. В итоге, законодательство РТ содержит много противоречивых положений в отношении содержания документации по ОВОС. Детально требования к содержанию предусмотрены только в отношении отчета об ОВОС статьей 20 Закона об ОВОС (2017).

(б) В отношении видов воздействия, подлежащих оценке.

¹⁸ «Составная часть проектной документации, содержащая информацию о целях реализации намечаемого проекта, об альтернативных вариантах реализации данного проекта, сведения о состоянии окружающей среды на территории, где будет реализован проект, возможных отрицательных последствий реализации проекта для здоровья и безопасности населения, окружающей среды и природных объектах, а также мерах по их уменьшению и предотвращению».

¹⁹ В части «альтернатив» закон не содержит непосредственного требования по географических или технологических альтернативах. Предыдущий Порядок ОВОС (2014) содержал требования по таким альтернативам и в целом более детальные требования к отчету ОВОС.

²⁰ Некоторые виды деятельности, требующие ОВОС с точки зрения международных стандартов, включены в категорию «Б».

56. И Закон об ОВОС «017), и Порядок ОВОС (2018) содержат детальные требования в отношении видов и объектов воздействия, которые подлежат «учету» («исследованиям») в процессе ОВОС. Такие требования можно также рассматривать в контексте требований к содержанию документации по ОВОС.

57. Статья 18 Закона об ОВОС выдвигает ряд требований в отношении видов воздействия, которые подлежат учету при ОВОС:

- прямые, косвенные, кумулятивные виды воздействия;
- объекты воздействия: атмосферный воздух, поверхностные и подземные воды, поверхность и дно водоемов, ландшафты, земельные ресурсы и почвы, растительный и животный мир, экосистемы, здоровье населения, - занятость населения, возможность получения образования и пользования другой социальной инфраструктурой, объекты историко-культурного наследия и другие материальные ценности, другие компоненты окружающей среды или их совокупность.

58. Эти требования не имеют прямой увязки с каким-либо этапом ОВОС, поэтому их можно считать общими, в т.ч. для подготовки заявления об ОВОС.

59. Похожие, но намного менее детальные требования к видам воздействия содержит и Порядок ОВОС (2018), но только в контексте подготовки отчета об ОВОС (п.4).

60. Требования к разработчикам (например, лицензии или аккредитации) материалов ОВОС нет.

61. Государственная экологическая экспертиза по объектам оценки категории «А», «Б», «В» проводится республиканским уполномоченным органом, а объекта оценки категории «Г» - областными органами по охране окружающей среды. Во всех случаях субъектами ГЭЭ являются эксперты (комиссии), которые лично подписывают заключение ГЭЭ, утверждаемое руководителем соответствующего органа.

62. **Роль материалов ОВОС.** Отчет об ОВОС является частью проектной документации.

1.10. Участие общественности

63. Закон об ЭЭ предусматривает, что «гласность, участие общественных организаций, учет общественного мнения» является одним из принципов ЭЭ (ст.3). Закон об ОВОС также содержит похожую норму (ст.3). Тем не менее, эти принципы раскрыты несколько по-разному в этих законах.

Участие общественности в процессе ОВОС

64. Требования к участию общественности касаются следующих элементов:

а) Участие общественных объединений в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком как неотъемлемая часть процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ст.23).²¹ Это должно включать общественные консультации при *содействии* местных органов власти.

б) Доступ граждан к информации в процессе ОВОС (ст.24):

- i. представление всей информации о планируемой деятельности по категориям А и Б (в т.ч. на веб-сайте уполномоченного органа);
- ii. госорган делает доступной информацию о принятом решении, включая содержание решения; основные факты и соображения, являющиеся основной для принятия данного решения; описание основных мероприятий по предотвращению, снижению и, если возможно, устранению отрицательного воздействия на окружающую среду при реализации проекта.
- iii. Уполномоченный орган должен разработать процедуру²² информирования граждан, также предусматривается возможность проведения консультаций и учёт мнений граждан (включая места и способы информирования, сроки, формы консультаций и т.д.).

65. Порядок ОВОС (2018) возлагает всю ответственность за учёт общественного мнения на заказчика (п.п.6, 10 и 11), в том числе уполномочивает принятие решение по пунктам i) и ii) выше. Следует отметить, что предыдущий Порядок ОВОС (2014) предусматривал более детальную процедуру учёта общественного мнения, возлагая многие функции на местные органы власти, что более соответствует международным стандартам,

Участие общественности в ЭЭ

66. Граждане и общественные организации имеют право предоставлять «аргументированные» предложения в уполномоченный орган, участвовать в рассмотрении и разработке материалов ОВОС и получать информацию о результатах ГЭЭ (ст.7 Закона об ЭЭ (2012)).

²¹ Параграф 4 этой статьи предусматривает, что Порядок участия общественных объединений в процессе оценки воздействия на окружающую среду определяется нормативными правовыми актами Республики Таджикистан. Такой документ не был предоставлен в процессе подготовки данного обзора.

²² Не предоставлена в процессе подготовки данного обзора.

67. Закон об ЭЭ (2012) и Порядок ГЭЭ (2012) не содержат конкретных требований по обеспечению участия общественности в процессе ГЭЭ. Соответствующие общие требования положены на органы местной власти (ст.6) в виде полномочий (а не функций, т.е. обязательств) и заказчика. Уполномоченный орган в сфере ГЭЭ обязан рассмотреть материалы, отражающие общественное мнение (ст.7 Закона об ЭЭ и п.10 Порядка).

68. Таким образом, в целом в РТ наблюдается распространенная пост-советская модель обеспечения участия общественности в процессе ОВОС-ГЭЭ, при которой все главные функции положены на заказчика планируемой деятельности. Кроме этого, участие общественности частично обеспечивается институтом так называемой общественной экологической экспертизы (Глава 4 Закона об ЭЭ (2012), который в принципе не может обеспечить соответствие международным стандартам.²³

69. В связи с отсутствием для ознакомления соответствующих утвержденных процедур и порядка участия общественности, невозможно сделать вывод о соответствии указанных положений международным стандартам по детальным требованиям к участию общественности.

1.11. Роль экологических органов

70. Уполномоченные органы имеют разрешительные полномочия в сфере ОВОС-ГЭЭ в той мере, в которой они отвечают за проведение ГЭЭ. Иные государственные органы (Министерство мелиорации и водных ресурсов, Комитет по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, Главное управление геологии, Лесохозяйственное производственное объединение Республики Таджикистан и др.) не имеют функций или полномочий в процессе ОВОС-ГЭЭ.²⁴

1.12. Роль органов здравоохранения

71. Не предусмотрена в процессе ОВОС-ГЭЭ.²⁵

²³ См. параграф 24 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.ЕИА/2014/2.

²⁴ Во многих других странах заинтересованные органы привлекаются к процессу ОВОС, хотя это не является требованием Конвенции Эспо.

²⁵ Во многих других странах органы здравоохранения привлекаются к процессу ОВОС, хотя это не является требованием Конвенции Эспо.

1.13. Трансграничная процедура

72. Закон об ЭЭ (2012) только содержит понятие трансграничного воздействия и норму об установлении специальных сроков ГЭЭ в случаях, когда планируемая деятельность может иметь трансграничное воздействие.

73. Статья 21 Закона об ОВОС (2017) предусматривает, что оценка воздействия на окружающую среду объектов с трансграничным воздействием проводится в порядке, определяемом Правительством Республики Таджикистан, а также международными правовыми актами, признанными Таджикистаном. Такой порядок на данный момент не утвержден.

74. Порядок ОВОС (2018) предусматривает, что при проведении оценки воздействия на окружающую среду обсуждается учет положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), если планируемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие (п.2).

75. Порядок ГЭЭ (2012) предусматривает, что проект заключения ГЭЭ готовится с учетом наличия согласованных материалов отчета затрагиваемой стороны об оценке объекта, который может оказывать трансграничное воздействие на окружающую среду и в соответствии с законодательством Республики Таджикистан требуется проведение такой оценки (п.11). Это является позитивной чертой действующего законодательства РТ.

76. Следует отметить, что в связи с разделением системы на ОВОС и ГЭЭ, требования в отношении трансграничной оценки воздействия только в рамках ОВОС не могут обеспечить соблюдение международных стандартов. В рамках ОВОС можно обеспечить лишь выполнение отдельных элементов трансграничной ОВОС (например, инициирование трансграничной процедуры или подготовку материалов трансграничной ОВОС).

1.14. Учет результатов ОВОС

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

1.15. Окончательное решение

77. Решение, которое позволяет заказчику приступить непосредственно к реализации проекта (строительства) является разрешением на начало строительных

работ, которое выдается в порядке, предусмотренном Градостроительным кодексом РФ (ст.66 Кодекса).

78. В процессе ОВОС-ГЭЭ государственный орган по существу согласовывает проектную документацию (позже утверждаемую в соответствии с градостроительными процедурами), что не соответствует международным стандартам в сфере ОВОС.

79. Кроме этого, предоставленное заключение ГЭЭ содержит конкретные условия реализации намечаемой деятельности. Хотя возможность выдвигать условия не предусмотрена национальным законодательством, такая практика соответствует международным стандартам.

80. Недостатком в отношении содержания заключения ГЭЭ следует считать отсутствие обязанности предоставить обоснование принятого решения и условий, что является необходимым элементом окончательного решения по международным стандартам.

81. Следует отметить, что внесение изменений в проектную документацию по объектам строительства подлежат повторной ГЭЭ (п.1 ст.14 Закона об ЭЭ (2012)). В то же время, с точки зрения градостроительного законодательства, внесение изменений разрешается без повторной (дополнительной) экспертизы кроме случаев внесения изменений, воздействующих на прочность и сейсмостойчивость сооружения (ст. 43 Градостроительного кодекса РФ).

1.16. Пост-проектный анализ

82. Данный элемент частично присутствует в случае разработки отчета об ОВОС. Требования к его содержанию предусматривают такую возможность. Кроме этого, в соответствии с п.13 Порядка ОВОС (2018) в случае выявления при проведении оценки воздействия на окружающую среду недостатка информации, необходимой для достижения цели оценки воздействия на окружающую среду, или факторов неопределенности в отношении возможных воздействий, заказчик (исполнитель) планирует проведение дополнительных исследований, необходимых для принятия решений, а также определяет (разрабатывает) в материалах оценки воздействия на окружающую среду программу экологического мониторинга и контроля, направленного на устранение данных неопределенностей.

1.17. Практический опыт

83. В РТ функционирует система органов, отвечающих за проведение ГЭЭ. Главную роль играет республиканский орган (Комитет по охране окружающей среды при Правительстве РТ), в составе которого отдел ГЭЭ включает около 20 человек. Областные органы имеют в штате от одного до четырех человек по ГЭЭ и отвечают за проведение ГЭЭ исключительно по объектам категории «Г».

84. В 2017 году на рассмотрение ГЭЭ поступило 3153 заявки, выдано заключений ГЭЭ - 2644²⁶, возвращено для исправления и дополнения – 509.

85. В процессе ГЭЭ привлекаются штатные профильные специалисты Комэкологии в качестве экспертов, что является позитивной чертой.

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

III.1. Общая оценка

86. Существующая система ОВОС/ЭЭ в РТ отличается рядом позитивных черт. В частности, она предусматривает возможность определения сферы охвата отчета об ОВОС, большое количество видов планируемой деятельности, подлежащих ОВОС/ЭЭ, детальные требования к описанию воздействий и содержанию отчета об ОВОС, разрешительный и самостоятельный характер ГЭЭ и ее интегрированность в общий процесс принятия решений по планируемой деятельности. Существующая система ОВОС/ЭЭ близка к международным стандартам по указанным элементам.

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

88. Не смотря на принятый в 2017 году прогрессивный по содержанию Закон «Об оценке воздействия на окружающую среду» и соответствующие изменения в других нормативно-правовых актах, в целом система ОВОС-ГЭЭ не подверглась

²⁶ Из этого числа невозможно определить количество заключений, сделанных по результатам рассмотрения отчетов ОВОС (отдельно от других объектов ГЭЭ).

существенным изменениям, а принятый на основании Закона об ОВОС (2017) Порядок ОВОС (2018) не отвечает во многом его положениям, отражая скорее ранее сложившуюся практику ОВОС-ГЭЭ в РТ.

89. В целом, действующая правовая и институциональная система «ОВОС+ГЭЭ» в РТ, а также ее реализация на практике, не является последовательной и целостной. Это проявляется во многочисленных противоречиях в законодательстве и практике. Ее структура в целом отличается от лучших европейских практик, где ОВОС, как целостная процедура, разделена на определенные этапы (скрининг, скоупинг, подготовка отчета, рассмотрение отчета, принятие решения и участие общественности). В этом отношении можно сделать вывод о концептуальных разногласиях между существующей в РТ системой экологической оценки и современной моделью экологической оценки, предусмотренной международными стандартами.

90. Подход, внедренный в Конвенции Эспо и Директиве ЕС по ОВОС, а также других международных стандартах, предусматривает, что оценка интегрирована в процесс принятия решений и не является технической деятельностью заказчиков (разработчиков) по выявлению воздействий. Экологическая оценка - это процедура, проводимая государственными органами с целью выявить все возможные взгляды в отношении возможного воздействия планируемой деятельности. При таком подходе отчет об ОВОС, который готовится разработчиками для заказчика, является лишь одним из элементов оценки (среди других элементов – консультации с общественностью, консультации с другими органами власти, с экспертами и затрагиваемыми государствами). Результаты экологической оценки должны быть отражены в окончательном решении, дающим право на реализацию планируемой деятельности, которая была объектом оценки.

91. Среди главных выявленных недостатков системы ОВОС/ЭЭ в РТ в контексте современных международных стандартов следует отметить (а) отсутствие участия общественности и гласности, как необходимого элемента в процессе ОВОС/ЭЭ, (б) значительные противоречия законодательных требований и положений, регулирующих процедуру ОВОС и систему ОВОС/ЭЭ в целом, а также практики их применения и (в) недостаточный административный потенциал в сфере ОВОС/ЭЭ:

(а) В части участия общественности, действующее законодательство и практика в сфере ОВОС/ГЭЭ не обеспечивает информирование о планируемой деятельности, предоставление возможности высказать свои замечания и их надлежащего учета, информирование о принятии решения в отношении намечаемой деятельности. Возложение обязанности на

заказчика по обеспечению общественных обсуждений планируемой деятельности не соответствует международным стандартам. Единичная практика применения существующих положений в части участия общественности в процессе ОВОС/ГЭЭ подтверждает существования данной проблемы.

(б) Значительные противоречия законодательства в сфере ОВОС вызваны, главным образом, двумя факторами:

- Закон об ОВОС (2017) не может обеспечить соответствие международным стандартам в условиях разделения системы оценки на ОВОС и ГЭЭ, так как многие предусмотренные в нем элементы должны регулировать вопросы, которые касаются системы экологической оценки в целом (в т.ч. на этапе ГЭЭ);

- предусмотренная Законом об ОВОС (2017) стадийность процедуры и соответствующие другие требования не отражены ни Порядке ОВОС (2018), ни в актах, регулирующих ГЭЭ, ни на практике;

(в) небольшой штат сотрудников, уполномоченных за ГЭЭ, не позволяет системе ОВОС/ЭЭ эффективно функционировать.

92. Указанные противоречия и существующие разделение ОВОС и ГЭЭ дают основания говорить о концептуальных отличиях действующей в РФ системе экологической оценки с международными стандартами, особенно в части роли государственных органов в этом процессе.

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

III.2. Оценка основных элементов (этапов) ОВОС

94. **Концепция ОВОС.** Действующая система ОВОС/ЭЭ рассматривает ОВОС как процедуру, состоящую из четырех стадий и обеспечиваемую заказчиком. Соблюдение стадийности не обеспечивается подзаконными актами, лишь некоторые стадии требуют проведения ГЭЭ, некоторые виды деятельности подлежат режиму декларирования. Поэтому, можно сделать вывод, что в целом концепция ОВОС/ГЭЭ не соответствует стандартам, предусмотренным Конвенцией Эспо и другими международными актами и практикой.²⁷ Частично такое соответствие достигнуто для тех видов деятельности, которые требуют подготовки отчета об ОВОС и ГЭЭ.

²⁷ Данное утверждение следует понимать дословно. В понимании Конвенции Эспо ОВОС – это процедура, состоящая из определенных этапов (как и в странах ЕС). С этой точки зрения, по своей структуре система ОВОС+ГЭЭ концептуально отлична и не содержит большинства необходимых этапов.

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

96. **ОВОС/ГЭЭ в общей разрешительной системе.** Процедура ОВОС/ГЭЭ носит независимый, самостоятельный и разрешительный характер, что не противоречит международным стандартам. Она формально интегрирована на раннем этапе процесса принятия решений в отношении планируемой деятельности.²⁸

97. В отличие от других стран региона Центральной Азии, нормирование осуществляется по отдельной от ОВОС/ЭЭ процедуре, что является также типичным для многих стран, и соответствует международным стандартам в сфере ОВОС, которые не включают механизм нормирования (контроля за загрязнением) в рамки процедуры ОВОС.

98. **Скрининг (определение необходимости проведения ОВОС).** Законодательство РТ предусматривает т.н. категорийный скрининг²⁹ – это означает, что все виды деятельности, предусмотренные Порядком ОВОС (2018), подлежат ОВОС и не требуют принятия индивидуального решения о необходимости проведения ОВОС/ГЭЭ.

99. В то же время, виды деятельности, отнесенные к категориям «В» и «Г» не подлежат полноценному ОВОС в РТ, что на практике может привести к негативным последствиям, так как многие из них потенциально могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду (в зависимости от особенностей конкретной планируемой деятельности, ее масштабов, места расположения и др.). Многие из этих видов деятельности подлежат скринингу во всех европейских странах, США и Австралии.

100. **Скоупинг (определение содержания материалов ОВОС).** Как самостоятельный этап, скоупинг³⁰ отсутствует в законодательстве РТ. В то же время, как указывалось выше, Порядок ОВОС (2018) в некоторой мере уполномочивает заказчика определять содержание материалов ОВОС. В то же время, данный элемент не достаточно детально урегулирован в Порядке ОВОС (2018).

²⁸ Данное утверждение касается градостроительных процедур. Другие разрешительные режимы (водопользование, добыча и др.) не рассматривались в рамках данного обзора.

²⁹ Скрининг – термин, используемый в международном праве для обозначения принятия решения по конкретному объекту с целью определить требует ли данный объект проведения ОВОС или нет.

³⁰ Скоупинг – термин, используемый в международном праве для обозначения принятия решения по конкретному объекту с целью определить конкретные требования к содержанию материалов ОВОС по данному объекту.

101. **Отчет об ОВОС**³¹. Требования к содержанию материалов ОВОС не носят целостного характера, что вызвано тем, что из всех возможных материалов ОВОС законодательство предусматривает лишь требования к отчету об ОВОС. Требования к отчету об ОВОС, содержащиеся в Законе об ОВОС, являются довольно полными и требуют незначительных изменений.

102. **Участие общественности.** Данный элемент ОВОС практически отсутствует и должен быть внедрен в соответствии со всеми международными стандартами, в частности Конвенцией Эспо и Орхусской конвенцией. Следует обратить особое внимание на тот факт, что главную ответственность за обеспечение участия общественности должен нести государственный орган, а не заказчик.³² Эти функции могут быть делегированы местным исполнительным органам власти в части организации процесса общественного обсуждения. Следует особо отметить, что предыдущий Порядок ОВОС (2014) достаточно детально регулировал эти вопросы, в том числе в части функций местных исполнительных органов власти.

103. **Трансграничная процедура.** Законодательство РТ предусматривает такую возможность в рамках ОВОС. Следует однако помнить, что трансграничная процедура не может быть ответственностью заказчика³³, поэтому стоит рассмотреть вопрос о включении соответствующих положений в Закон об ЭЭ с целью соответствия международным стандартам.

104. **Учет результатов ОВОС.** В связи с разрешительным характером процедуры ОВОС/ГЭЭ, можно сделать вывод, что система ОВОС/ГЭЭ предусматривает обязательный учет результатов ОВОС, что соответствует международным стандартам.

105. **Окончательное решение.** Решением, позволяющим начать практическую реализацию проекта, в большинстве случаев следует считать разрешение на начало строительных работ. Такое решение следует рассматривать вместе с заключением ГЭЭ, содержание которого должно – в соответствии с международными стандартами - содержать обоснование решения и условий, что не наблюдается на данный момент в РТ. Кроме этого, решение должно быть

³¹ Здесь и далее понятие «отчет об ОВОС» носит общий характер и используется исключительно в применительно к понятию «ОВОС» как процедуре в понимании международных стандартов (в частности – Конвенции Эспо, Добавление II). «Отчет об ОВОС» не следует понимать как материалы ОВОС или отчет об ОВОС в национальной системе РТ.

³² Параграф 57 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.ЕИА/2014/2.

³³ Параграф 76 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, ЕСЕ/МР.ЕИА/2014/2.

обнародовано – вопрос, частично решенный в рамках Закона об ОВОС (2017) (заключения ГЭЭ по планируемой деятельности должны быть обнародованы).³⁴

106. Пост-проектный анализ. Данный элемент частично присутствует в РТ для случаев, когда готовится отчет об ОВОС.

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

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

107. Предлагаемые ключевые элементы (цели) реформы:

- а) Устранить концептуальные разногласия и внедрить целостную систему экологической оценки в соответствии с международными стандартами;
- б) Устранение неопределенностей, противоречий и пробелов в законодательном регулировании в сфере ОВОС/ЭЭ;
- в) Обеспечение участия общественности в процессе ОВОС;
- г) Оптимизация процедуры ОВОС для разных видов деятельности (в т.ч. упрощение).

108. По цели (а). Процедуры ОВОС и ГЭЭ должны по сути представлять собой единую процедуру (а не две отдельные), при этом ОВОС не должна быть ни процедурой, за которую несет полную ответственность заказчик, ни технической деятельностью. Государственный орган должен вовлекаться на самых ранних этапах, в том числе для целей скоупинга (определения сферы охвата отчета об ОВОС) и участия общественности.

109. По цели (б). Необходимо устранить все противоречия в определении терминов. Необходимо устранить все пробелы по видам деятельности, которые должны подлежать ОВОС в соответствии с международными стандартами, даже если такие виды деятельности не типичны для страны. Необходимо также установить исчерпывающий перечень документов, который предоставляет заказчик на каждом этапе. Необходимо также устранить все системные противоречия между ОВОС и ГЭЭ. Необходимо усовершенствовать положения в

³⁴ На момент проведения обзора не было достаточно информации в отношении того, подлежат ли обязательному обнародованию разрешения на начало строительных работ.

отношении трансграничной оценки воздействия на окружающую среду, в частности предусмотрев необходимые положения в законодательстве о ГЭЭ.

110. По цели (в). Необходимо усовершенствовать понятие участия общественности (общественного обсуждения) в процедуре ОВОС/ГЭЭ. Как указывалось выше, главную ответственность за обеспечение участия общественности должен нести государственный орган, а не заказчик. Возвращение к предыдущей концепции обеспечения участия общественности, предусмотренной Порядком ОВОС (2014), с небольшими изменениями может быть целиком достаточно для достижения соответствия международным стандартам.

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

112. Таким, образом предлагается четко разделить виды деятельности, требующие ОВОС/ГЭЭ на две под-категории: первой категории (условно – существующие категории А и Б)³⁵, которые подлежат «полному»³⁶ ОВОС, и второй категории (условно - существующие категории В и Г)³⁷ - с целью выделить возможность по некоторым видам деятельности не проводить «полный» ОВОС, что предусматривает объединенный новый этап скрининга и скоупинга.

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

III.2. Альтернативы по существу реформ

³⁵ Такая категория рекомендуется должна включать все виды деятельности, предусмотренные Приложением I к Конвенции Эспо и Орхусской конвенции.

³⁶ Под «полным» надо понимать в текущем состоянии подготовку отчета об ОВОС.

³⁷ Как правило, к такой категории включают все остальные виды деятельности, которые могут подлежать ОВОС. Так, в ЕС такой перечень закреплен Приложением II к Директиве 92/2011/ЕС.

114. **Альтернатива 1.** Глубокая модернизация существующей структуры ОВОС-ГЭЭ. Действующая система ОВОС/ГЭЭ может быть модернизирована с достижением указанных выше целей с сохранением общей действующей схемы ОВОС-ГЭЭ. Такая альтернатива позволит сохранить и кодифицировать лучшую существующую практику по ОВОС/ЭЭ в РТ и привести ее в соответствии с международными стандартами. Положительной стороной такой альтернативы следует считать ее понятность для всех заинтересованных сторон (бизнеса, работников госэкоэкспертизы, других госорганов). Как негативный фактор можно рассматривать то, что для внешних партнеров и инвесторов (особенно европейских) данная система может вызывать сложности в понимании в связи с ее отличием от общепринятых моделей в европейских странах. За основу новой модернизированной системы рекомендуется взять Закон об ОВОС.

115. Следует отметить, что на данный момент нет позитивных примеров такой модернизации, несмотря на значительные усилия некоторых стран (Беларусь, Армения и Азербайджан). Хотя данная альтернатива безусловно имеет определенные преимущества, ее практическое внедрение требует значительных изменений в самой природе ОВОС и ЭЭ, их «переплетении» в единый механизм (процедуру) для достижения соответствия международным стандартам в целом.

116. **Альтернатива 2.** Внедрение новой системы ОВОС, разделенной на этапы скрининга, скоупинга, подготовки материалов ОВОС, рассмотрение материалов ОВОС, принятие решение и обеспечение участия общественности. Такая альтернатива не предусматривает формальное разделение на ОВОС-ГЭЭ, хотя может включать ГЭЭ как этап (форму) принятия решения по материалам, поступившим на рассмотрение. За основу такой системы можно взять модель ОВОС в соответствии с Директивой 2011/92/ЭС и действующий Закон об ОВОС. В рамках данной альтернативы можно также рассмотреть вопрос о целесообразности разрешительного характера всей процедуры, хотя, исходя из предоставленной информации, разрешительный характер действующей процедуры в РТ не препятствует эффективности системы в целом. На практике, это приведет к условному объединению процедур ОВОС и ГЭЭ с разделением такой новой процедуры на этапы скрининга, скоупинга, подготовки материалов ОВОС и т.д.

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

устранить возможные недостатки, непредусмотренные во время разработки законодательных актов.

118. Как минимум две страны региона Центральной Азии рассматривают эту альтернативу как основную: Казахстан и Узбекистан (см. также ниже). Такой же подход был недавно использован в Грузии.

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

III.3. Предложения по форме реализации реформ

120. Приведение действующей системы ОВОС/ЭЭ в соответствие с международными стандартами требует глубокой реформы в любом случае. Главной системной проблемой является то, что новый прогрессивный закон об ОВОС не может самостоятельно обеспечить выполнение таких стандартов.

121. Вне зависимости от выбранной альтернативы, формы их реализации должны предусматривать достаточный уровень законодательного регулирования элементов ОВОС. С этой точки зрения, рекомендуется, чтобы все вопросы, связанные с функционированием системы ОВОС были урегулированы на уровне, не ниже постановления Кабинета Министров. В любом случае будут необходимы изменения в действующем законе об ЭЭ и ОВОС, соответствующий подзаконных актах (либо принятие новых).

122. **Уровень закона.** Рекомендуется более детально урегулировать все главные требования по процедуре ОВОС (ГЭЭ), в том числе по содержанию материалов ОВОС и процессу (процедуре) общественного участия. В принципе, на уровне закона можно урегулировать абсолютно всю процедуру ОВОС. Положительной стороной такого подхода является стабильность системы ОВОС (изменения в

законе требуют, как правило, более длительного времени и более сложные по процедуре) и ее прозрачность для международных партнеров и инвесторов (чрезмерное регулирование подзаконными актами усложняет понимание системы и не способствует доверию заинтересованных лиц).

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

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

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

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

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

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

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