

Стратегическая экологическая оценка (СЭО):

существующая правовая основа и перспективы её развития в Республике Молдова

**Елена Лаевская,
Кишинэу, 3 сентября 2013г.**

Содержание презентации

- 1. Общая информация**
- 2. Задачи, стоящие перед экспертом. Итоги на момент проведения круглого стола**
- 3. Принципы СЭО с учетом требований Протокола по СЭО**
- 4. Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО**
- 5. Выводы. Пробелы/несоответствия законодательства относительно СЭО**
- 6. Рекомендации по совершенствованию законодательства Молдовы относительно СЭО**

1. Общая информация

- Молдова подписала в 2003г. **Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Протокол по СЭО, вступил в силу 11 июля 2010г.), но не ратифицировала его**
- **Молдова проявляет намерения к ратификации Протокола по СЭО и имплементации его положений в национальное законодательство**

Общая информация

- была разработана Стратегия по внедрению Протокола по СЭО (2006-2007г.), однако она не была принята
- Молдова также делает активные шаги в направлении европейской интеграции (гармонизация с законодательство ЕС – в том числе с Директивой ЕС 2001/42/ЕС об оценке последствий некоторых планов и программ для окружающей среды (СЭО Директива). Содержание Протокола по СЭО и СЭО директивы в принципиальных положениях совпадает
- **! гармонизация законодательства РМ с законодательством ЕС в части внедрения СЭО позволяет одновременно совершенствовать национальное законодательство с учетом принципов Протокола по СЭО**

2. Задачи, стоящие перед экспертом. Итоги на момент проведения круглого стола

1. Исследовать существующее законодательство/проекты актов Молдовы относительно СЭО (Протокола по СЭО, СЭО Директивы ЕС 2001/42)
2. Выявить пробелы законодательства с учетом положений Протокола по СЭО
3. Проанализировать существующие процедуры, институциональную систему с учетом возможностей внедрения СЭО
4. Сформулировать предложения по совершенствованию законодательства, а также рекомендации по присоединению к Протоколу по СЭО

Методология исследования

1. Анализ «ситуации» в ходе поездки эксперта в Молдову (июнь 2013г.) , встречи с заинтересованными лицами
2. Исследование действующего законодательства Молдовы и проектов актов, имеющих отношение к СЭО
3. Коммуникация с местным экспертом
4. Подготовка первичного отчета
5. Обсуждение выводов первичного отчета с заинтересованными лицами
6. Доработка первичного отчета на основе предложений и замечаний, полученных в ходе обсуждения

Первичный отчет

- представлен 26 июля 2013г.
- включает: собственно отчет, 5 приложений (1. Таблица сравнения основных положений Протокола по СЭО и СЭО Директивы, 2. Важнейшие положения Протокола по СЭО, 3. Отличие СЭО от ОВОС, 4. Информация о планах, программах, принятых в Молдове в 2002-2013г. применительно к п.2 ст. 4 Протокола по СЭО, 5. **Проект Закона о СЭО**)

3. Принципы СЭО с учетом требований Протокола по СЭО

СЭО – оценка вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения.

В контексте Протокола по СЭО понятие экологических последствий включает влияние планов/программ на здоровье человека (ст. 2) (поэтому на разных стадиях СЭО проводятся консультации с органами здравоохранения и природоохранными органами)

Принципы СЭО с учетом требований Протокола по СЭО

Объекты СЭО - «планы/программы» (! не конкретные объекты)

!!! Не все планы/программы являются объектами СЭО (**критерии** – ст.2 п.5 Протокола по СЭО, ст.4)

Планы и программы *с любыми изменениями в них*, которые:

- а) требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; и*
- в) подлежат разработке/принятию органом или разрабатываются для принятия... парламентом или правительством (ст. 2 п.5)*

Принципы СЭО с учетом требований Протокола по СЭО

Также следует иметь в виду, что **СЭО** должна **проводиться** в отношении

Планов/программ, которые разрабатываются для с/х. лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении 1 и любых др. проектов приложения 2, которые требуют ОВОС в соответствии с национальным законодательством (ст.4 п.2)

Принципы СЭО с учетом требований Протокола по СЭО

К сфере Протокола по СЭО не относятся планы/программы:

- обслуживающие потребности национальной обороны или ЧС в гражданской сфере;
- финансовые или бюджетные планы/программы

Иные планы/программы **могут** подвергаться СЭО, ***если Сторона принимает такое решение***, с учетом критериев, установленных в Приложении № Протокола

Принципы СЭО с учетом требований Протокола по СЭО

Элементы СЭО:

- (1)определение сферы охвата СЭО
- (2)подготовка экологического доклада
- (3)участие общественности
- (4)консультации с уполномоченными органами
- (5)трансграничные консультации
- (6)принятие решения (утверждение плана)
- (7)мониторинг выполнения плана (с учетом его экологических последствий) – **(Подробнее об элементах СЭО см. Приложение 2 к отчету эксперта, далее в презентации мы остановимся на элементах 3 и 4)**

Участие общественности в СЭО

Императивны положения:

- обеспечить заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в СЭО планов/программ, **когда еще возможен выбор любого из вариантов** (ст. 8.1)
- проект плана/программы, а также экологический доклад **должны быть своевременно доступными** для общественности (ст. 8.2)
- необходимо **выявить заинтересованную общественность, включая соответствующие НПО** (ст. 8.3)
- заинтересованной общественности должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана/программы, а также экологического доклада **в разумные сроки** (ст. 8.4)
- должны быть обнародованы конкретные меры по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (ст. 8.5).

Участие общественности в СЭО

Рекомендательно – обеспечить участие общественности на более ранних стадиях СЭО при:

- определении существенных последствий в процессе решения вопроса о необходимости СЭО (ст. 5)
- определении сферы охвата (ст. 6)

Права общественности на получение информации:

- о выводах, сделанных в процессе определения существенных последствий (ст. 5.4)
- о проекте плана/программы и экологическом докладе (ст. 8.2 и ст. 10.4)
- о конкретных мерах по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (ст. 8.5)
- о решении об утверждении плана/программы и дополнительная информация о принятии решения (ст. 11.2)
- о результатах мониторинга (ст. 12.2)

Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения в СЭО

Ст. 9 - требует предоставить **природоохранным органам и органам здравоохранения** **заблаговременную, своевременную и эффективную возможность выразить свое мнение по проекту плана/программы и экологическому докладу** (ст. 9.3). Вопрос об определении органов для консультации решается Стороной самостоятельно (ст. 9.1), которая также вырабатывает и конкретные меры по их информированию и получению их мнения (ст. 9.4).

Императивно консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны иметь место на нескольких этапах процесса СЭО:

- при выявлении существенных возможных последствий, если это требуется для определения необходимости СЭО (ст. 5.2)
- при определении сферы охвата (ст. 6.2)
- при обсуждении экологического доклада (ст. 9.3).

4. Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО

- В законодательстве идентифицированы планы/программы в числе политик

Политики - концепция; стратегии; программы; планы. Постановление Правительства № 33 от 11.01.2007 «О правилах разработки и единых требованиях к документам политик» - требования к содержанию политик в зависимости от вида, правила организации процесса разработки политик, утверждения мониторинга исполнения документов политик. (п. 27 - документы политик должны сопровождаться анализом последствий, в том числе экологических, возможных вариантов внедрения, выполненным до начала процесса внедрения (ex-ante); п.30, 31 - необходимость проведения общественных консультаций с гражданским обществом, результаты которых систематизируются и используются при доработке окончательного документа. Отчет по мониторингу исполнения документов политик должен включать, кроме прочего, экологические последствия реализации документа).

Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО

Законодательство позволяет выделить отдельные виды планов/программ, которые могут являться объектом СЭО:

- **планы\программы национального уровня** в различных сферах внутренней и внешней политики (принимаемые Правительством или Парламентом) – например, программы экономического и социального развития; национальные программы, концепции и стратегии
- **целевые отраслевые программы** (в области промышленности, сельского хозяйства, туризма, энергетики, телекоммуникаций и т.п.)
- **планы/программы уровня административно-территориальных единиц** (градостроительные планы населенных пунктов, планы обустройства территории; программы социально-экономического развития)
- **планы/программы регионального развития** (разрабатывают органы по осуществлению политики регионального развития)

Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО

- В Молдове закреплено правовое положение субъектов, которые потенциально могут быть участниками СЭО (госорганы, НПО и др.)
(в частности, определено правовое положение Парламента, Правительства, министерств, иных госорганов, в части инициирования и разработки программ.

!!! **Положение об организации и функционировании МОС** – МОС координирует процесс **стратегической экологической оценки** документов политик с возможным воздействием на окружающую среду в соответствии с международными договорами и национальным законодательством (п.8) (в структуре имеется управление анализа, мониторинга и оценки политик)

Положение об организации и функционировании Минздрава - **оценивает риски политик для здоровья** в зависимости от социальных, экономических, поведенческих, биологических и экологических факторов, обуславливающих состояние здоровья (в структуре создано управление анализа, мониторинга и оценки политик)

Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО

- **Законодательство содержит элементы проведения экологических оценок отдельных планов/программ**

(ст. 23(1) **Закона об ООС - ГЭЭ** проводится в отношении программ: программ и проектов экономического и социального развития республики, отдельных зон, районов, муниципиев, городов, коммун (сел); реконструкции муниципиев, городов, коммун (сел); обеспечения теплом, водой, газом, электроэнергией; развития канализационных сетей в населенных пунктах; градостроительства и благоустройства территорий. Этот перечень детализирован в ст. ст. 6(2) **Закона об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду. Процедуру ОВОС, по решению МОС, подлежат в обязательном порядке документы стратегического характера** по развитию национальной экономики, а также другие объекты и виды деятельности в зависимости от уровня ожидаемого воздействия на окружающую среду (ст. 16).

Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО

Следует иметь в виду

- ст.17 Закона об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду, требует от заказчика представлять на ГЭЭ документацию по ОВОС. Перечень объектов, для которых обязательна ОВОС до начала проектирования, приведен в приложении № 5 Инструкции о ГЭЭ. **Однако, в этом приложении не указаны планы/программы, а перечислены конкретные объекты**
- **существующие процедуры ГЭЭ и ОВОС отдельных объектов** не могут быть идентифицированы как СЭО с учетом цели, методов, объектов и процедурных элементов (сравнение ОВОС и СЭО – см. Приложение 3 к отчету эксперта)

Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО

- **Законодательство предусматривает участие общественности в разработке и принятии планов/программ**

(на разных стадиях в процессе их разработки и принятия/утверждения актами Парламента, Правительства, другими госорганами в виде **законодательных, нормативных актов – Закон об ООС, Закон об экологической экспертизе и ОВОС, Закон о принятии Регламента Парламента, Закон о законодательных актах, Закон о Правительстве, Закон о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления, Закон о прозрачности процесса принятия решений, Закон о местном публичном управлении, Закон об основах градостроительства и обустройстве территории и др.)**

Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО

- **Консультации с заинтересованными госорганами при принятии стратегий, программ, планов**

(осуществляется посредством рассмотрения и выдачи заключений МОС и другими министерствами и ведомствами в виде согласований. Процедура согласования проектов нормативных актов закреплена, в частности, **Законом о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления**)

Обзор законодательства Молдовы, имеющего отношение к СЭО

Проекты законов, изученных экспертом:

- **проект Закона об ОВОС** (подготовлен с учетом Директивы 2011/92/ЕС об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду) – **не регулирует отношения СЭО**
- **проект Закона об охране окружающей среды** (ст.10-16 проекта сформулирована цель СЭО, сфера применения, процедуры СЭО, ответственность за проведение СЭО, задачи центрального органа публичного управления по охране окружающей среды в СЭО)
- получена информация о разработке **Кодекса градостроительства и строительства**

5. Пробелы/несоответствия законодательства относительно СЭО

- законодательство РМ позволяет выделить ряд элементов, которые в определенной мере присущи СЭО: ОВОС отдельных планов/программ, участие общественности на различных этапах разработки/утверждения отдельных планов/программ, консультирование/согласование с заинтересованными государственными органами (в том числе, МОС и Минздравом) в процессе разработки плана/программы, опубликование плана/программы после его/ее утверждения, отдельные элементы мониторинга исполнения плана программы. **Однако эти отдельные элементы не позволяют синхронизировать процесс как СЭО с учетом требований Протокола по СЭО и СЭО Директивы имеющимися средствами и процедурами**
- не просматривается различия между инициативами стратегического (планы/программы) и проектного уровня в единой процедуре ОВОС для отдельных планов/программы, **ОВОС для этих программ в большей степени носит декларативный характер. ГЭЭ по своей цели, содержанию и месту в системе планирования не равнозначна СЭО и не может ее заменить**

Пробелы/несоответствия законодательства относительно СЭО

- **не закреплены принципы предварительной оценки плана/программы** (могут ли они вызвать существенные экологические последствия) (ст. 5 Протокола, ст.3 Директивы)
- законодательство содержит указание на обязательность согласования проекта плана/программы с заинтересованными госорганами (в том числе МОС и Минздрав), однако это **согласование требуется «до утверждения» плана/программы, то есть в завершающей стадии принятия решения** (консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны иметь место на нескольких этапах процесса СЭО (сходные положения закреплены в ст. 6 СЭО Директивы): при выявлении существенных возможных последствий, если это требуется для определения необходимости СЭО (ст. 5.2); при определении сферы охвата (ст. 6.2); при обсуждении экологического доклада (ст. 9.3)
- **в законодательстве отсутствует указание на осуществление процедур для определения содержания (сферы охвата, содержания экологического доклада)** экологической оценки планов/программ в соответствии с ст. 6,7 Протокола и ст. 5 Директивы

Пробелы/несоответствия законодательства относительно СЭО

- законодательство содержит множество норм, обеспечивающих участие общественности в процессе разработки и принятия/утверждения планов/программ на основе принципа «прозрачности принимаемых решений» (поскольку СЭО не в полной мере внедрена в законодательстве, постольку нельзя признать указанные положения соответствующими положениям Протокола по СЭО: **заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в СЭО планов/программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов (ст. 8.1); проект плана/программы, а также экологический доклад должны быть своевременно сделаны доступными для общественности (ст. 8.2); выявить заинтересованную общественность, включая соответствующие НПО (ст. 8.3); заинтересованной общественности должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана или программы, а также экологического доклада в разумные сроки (ст. 8.4; ст. 10.4); мнения, высказанные заинтересованной общественностью, должны быть учтены при принятии решения об утверждении плана или программы (ст. 11.1).**

Пробелы/несоответствия законодательства относительно СЭО

- отношения в области трансграничных консультаций по проекту плана/программы урегулированы в общем виде (оговаривается, что в случае, когда воздействие на окружающую среду намечаемых объектов и видов деятельности имеет трансграничный характер, порядок проведения ОВОС определяется согласно Конвенцией ЭСПО (Положение об ОВОС). **Отсылочной нормы не достаточно для эффективного правового регулирования СЭО с учетом Протокола по СЭО (ст. 10), СЭО Директивы (ст. 7)**
- законодательство закрепляет «мониторинг и оценку внедрения документа политик» в качестве этапа разработки политик - планов/программ (Постановление о правилах разработки и единых требованиях к документам политик). Отчет по мониторингу должен, кроме прочего, включать последствия внедрения (экономические, юридические, социальные, экологические и др.) **Однако законодательство не содержит обязанности доводить результаты мониторинга до сведения органов МОС и Минздрава и общественности, как того требует Протокол и Директива**

6. Выводы. Рекомендации по совершенствованию законодательства Молдовы относительно СЭО

Анализ законодательства РМ позволяет утверждать:

- **Процесс принятия документов - объектов СЭО, достаточно развит в РМ**, а правовое регулирование позволяет выделить различные стадии этого процесса и принятия решения, определить права и обязанности субъектов, которые потенциально могут являться субъектами СЭО;
- **в институциональной системе РМ присутствуют все субъекты СЭО** (уполномоченные государственные органы – разработчики планов/программ; государственные органы, принимающие решения об утверждении плана/программы – Парламент, Правительство, местные и региональные органы управления; МОС, Минздрав и другие заинтересованные государственные органы; НПО; эксперты и экспертные учреждения, способные участвовать в проведении СЭО);
- **Специфическая особенность планов/программ - они рассматриваются как нормативные акты** (акты Парламента – как законодательные акты), их разработка и принятие подпадает под законодательные требования, применяемые к нормативным актам.

Выводы. Рекомендации по совершенствованию законодательства Молдовы относительно СЭО

- при выборе сценария формирования правового регулирования СЭО в РМ следует иметь в виду, что Протокол по СЭО и СЭО Директива закрепляют концепцию СЭО, **интегрированную в процесс планирования**
- в условиях реформирования законодательства РМ в направлении гармонизации его с законодательством ЕС, **для внедрения СЭО наиболее оптимальным представляется разработка и принятие специального Закона по СЭО**, проект которого предлагается в Приложении 5 к отчету эксперта
- **дополнительные рекомендации** по совершенствованию законодательства РМ в связи с внедрением СЭО:

в Закон об охране окружающей среды внести дополнения:

- ввести отдельную часть «Стратегическая экологическая оценка», в которой сформулировать понятие СЭО, субъекты, объекты, принципы СЭО, дать отсылочную норму к Закону о стратегической экологической оценке

Рекомендации по совершенствованию законодательства Молдовы относительно СЭО

- в ст. 8 добавить «утверждает Методику ведения мониторинга влияния плана, программы на окружающую среду и здоровье населения; Требования к форме и содержанию протокола (отчета) о консультациях с общественностью при проведении стратегической экологической оценки»;
- в ст. 9-10 добавить «участвуют в стратегической экологической оценке»;
- в ст.15 добавить «участвуют в проведении стратегической экологической оценке»;
- в ст. 16 добавить «участвует в стратегической экологической оценке»
- в ст. 30 добавить «... право на участие в стратегической экологической оценке»

В Закон об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду

- п.2 ст. 6 – подпункт а) после слов «и охрану окружающей среды» добавить слова «за исключением подлежащих стратегической экологической оценке»;
- п. 2 ст. 6 - подпункт с) после слов «сел» добавить слова «за исключением подлежащих стратегической экологической оценке»;
- п. 2 ст. 6 - подпункт с) после слов «сельских поселений» добавить слова «за исключением подлежащих стратегической экологической оценке»;
- п.2 ст.16 – исключить.

Рекомендации по совершенствованию законодательства Молдовы относительно СЭО

В Закон о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления:

- в ст. 41 – изменить название статьи «Экспертиза и стратегическая экологическая оценка»;
- в ст. 41 добавить пункт (5) – «В случаях, предусмотренных Законом о стратегической экологической оценке, проводится стратегическая экологическая оценка нормативного акта»

В Закон о Регламенте Парламента

- в ст. 47 добавить пункт 6-1 – «В случаях, предусмотренных Законом о стратегической экологической оценке, проводится стратегическая экологическая оценка законодательного акта»

В Постановление Правительства № 33 от 11.01.2007 «О правилах разработки и единых требованиях к документам политик» внести пункт 20-1 «В случаях, предусмотренных Законом «О стратегической экологической оценке» документы политик подвергаются стратегической экологической оценке»

В Положение об экологическом фонде N 988 от 21.09.98

- п. 10 и 12 - дополнить – «средства местных экологических фондов и Национального экологического фонда могут быть использованы на: финансирование стратегической экологической оценки».

В Положение об организации и функционирования Министерства здравоохранения добавить N 777 от 27.11.2009

- в п. 6 добавить подпункт 5 -1 – «участвует в стратегической экологической оценке».

Шаги по ратификации Протокола по СЭО

- **Протокол по СЭО подлежит ратификации, принятию или одобрению подписавшими его государствами (ст. 23).** РМ подписала Протокол по СЭО в 2003 году, решение вопроса о ратификации, принятия или одобрения Протокола по СЭО зависит от правового регулирования в национальном законодательстве ратификации, принятия или одобрения международных договоров
- **подписав Протокол по СЭО, РМ выразила согласие на обязательность для нее Протокола по СЭО (ст. 4 Закона о международных договорах РМ)**
- **для внедрения СЭО требуется принятие нового Закона о СЭО,** внесение изменений и дополнений в действующие законодательные и нормативные акты, разработка и принятие закона о ратификации Протокола по СЭО. Вышеуказанные проекты законов могут быть представлены для рассмотрения и принятия единым пакетом в соответствии с установленными национальными требованиями

Спасибо за внимание!

**АДРЕС ДЛЯ
ВОПРОСОВ И КОММЕНТАРИЕВ
ЕСОПРАВО@SOLO.BY**