

# EaP GREEN

Партнерство во имя окружающей среды и экономического роста



Данный проект финансируется ЕС



## ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ С ЦЕЛЬЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И КАВКАЗА

Обзор подготовлен Ежи Ендрожкой и Дмитрием Скрыльниковым, консультантами секретариата ЕЭК ООН Протокола по стратегической экологической оценке

# СЭО

Октябрь, 2015 год

Неофициальный перевод

**Примечание секретариата ЕЭК ООН:** Настоящая редакция обзора подготовлена для рассмотрения участниками Субрегиональной конференции «Формирование правовых основ стратегической экологической оценки в соответствии с Протоколом по СЭО» (Кахети, Грузия, 2 ноября 2015 г.).

Ввиду того, что настоящая редакция обзора была поздно представлена консультантами, секретариату ЕЭК ООН не удалось предоставить комментарии к ней. Поэтому, данная редакция обзора отражает исключительно мнение консультантов.

Просим направить Ваши письменные комментарии к настоящему документу, в частности относительно структуры документа и глав, посвященных законодательной реформе в Вашей стране, до 31 октября 2015 года по адресу ([elena.santer@unece.org](mailto:elena.santer@unece.org)) с копией авторам обзора ([jerzy.jendroska@jhb.com.pl](mailto:jerzy.jendroska@jhb.com.pl) и [ds Krylnikov@mail.lviv.ua](mailto:ds Krylnikov@mail.lviv.ua)).

Комментарии представителей правительств и секретариата будут учтены при разработке следующей редакции документа.

Данный проект «Обзора законодательных и административных реформ с целью осуществления стратегической экологической оценки в государствах Восточной Европы и Кавказского региона» был подготовлен консультантами ЕЭК ООН по просьбе Секретариата ЕЭК ООН к Протоколу по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) к Конвенции об оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте. Финансирование работ осуществлялось в рамках программы Европейского Союза «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» (EaPGREEN). Программа EaPGREEN координируется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и реализуется четырьмя организациями партнерами ОЭСР, ЕЭК ООН, ЮНЕП и ЮНИДО. Взгляды, выраженные в данном документе, никоим образом не могут восприниматься как отражение официального мнения Европейского Союза, ЕЭК ООН и других реализующих программу учреждений.

**Программа экологизации экономики в странах Восточного партнерства (EaPGREEN)** является крупной региональной программой, реализуемой в период с 2013 по 2016 гг. такими организациями как Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), ОЭСР, Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Программой ООН по промышленному развитию (ЮНИДО) и направлена на оказание помощи шести странам-участницам Восточного партнерства (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина) в процессе перехода к экологически устойчивой экономике. Программа финансируется Европейской Комиссией, четырьмя реализующими организациями и другими финансовыми организациями.

**Общая цель программы** заключается в оказании странам-участницам Восточного партнерства помощи в разрыве связи между экономическим ростом с одной стороны и разрушением окружающей среды и истощением природных ресурсов с другой стороны. Одним из компонентов программы, за реализацию которого отвечает ЕЭК ООН, является стимулирование применения стратегической экологической оценки (СЭО) и оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) как важных инструментов планирования, призванных обеспечить экологически устойчивое экономическое развитие.

ЕЭК ООН оказывает странам-участницам программы помощь в разработке и применении законодательной базы и процедур СЭО в соответствии с положениями Протокола по СЭО к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), а также Директивы ЕС по СЭО. Осуществляемые с этой целью мероприятия привязаны к планам работы, принятым в рамках Конвенции и Протокола и направлены на активизацию процессов ратификации и реализации Протокола по СЭО. Также странам-участницам оказывается необходимая помощь по совершенствованию существующей практики, а также нормативной и институциональной базы проведения ОВОС в соответствии с положениями Конвенции Эспо (и Директивы ЕС по ОВОС).

Деятельность ЕЭК ООН в рамках Программы «EaPGREEN» ведется по трем ключевым направлениям:

- 1. Пересмотр существующей нормативно-правовой базы**, включая анализ законодательства в области СЭО и, в случае необходимости, в области ОВОС, разработка законопроектов в области СЭО и их анализ на субрегиональном уровне;
- 2. Развитие кадрового потенциала в области применения процедур СЭО/ОВОС**, включая реализацию программ обучения в области СЭО на национальном и субнациональном уровне; разработку нормативно-методической документации на национальном уровне; проведение мероприятий по координации усилий и обмену опытом; реализацию пилотных проектов по проведению СЭО;
- 3. Развитие административно-управленческого потенциала** путем реализации вышеупомянутых мероприятий по анализу законодательства, организации учебных семинаров и пилотных проектов, а также содействия развитию диалога по политическим вопросам.

## Содержание

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ С ЦЕЛЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И КАВКАЗА .....	1
I. Введение .....	4
А. Предыстория и контекст .....	4
Б. Цели обзора .....	5
II. Историческое развитие и главные принципы оценки документов планирования.....	6
1. Развитие правовой базы СЭО в регионе ЕЭК ООН.....	6
А. Международное право (историческое развитие и главные принципы).....	6
Б. Система ОВОС/экологической экспертизы .....	7
С. СЭО и традиционная система ОВОС/экологической экспертизы: основные отличия .....	8
2. Практическое осуществление/применение СЭО .....	13
III. Создание систем СЭО в странах Восточной Европы и Кавказа.....	17
1. Описание предпринятых шагов и отдельных подходов к проведению законодательных реформ в каждой стране.....	17
2. Сравнение и анализ подходов и методов реформирования законодательства .....	28
А. Подходы .....	28
Б. Законодательная техника.....	32
IV. Полученный опыт и основные проблемы.....	35
1. Полученный опыт.....	35
2. Существующие проблемы.....	36
3. Краткие заметки по отдельным странам.....	38
V. Рекомендации по дальнейшим действиям стран Восточной Европы и Кавказа с целью выполнения Протокола по СЭО .....	40

## I. Введение

### A. Предыстория и контекст

Протокол Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) к Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Конвенции Эспо) был принят в 2003 г. и вступил в силу в 2010 г.. Протокол по СЭО определяет обязанности Сторон в отношении оценки вероятных аспектов воздействия на окружающую среду, включая воздействие на здоровье человека, определенных планов и программ, а также, по возможности, политики и законодательства, на раннем этапе их разработки. Статья 10 Протокола также требует от Сторон уведомлять и консультироваться друг с другом по поводу планов и программ, которые могут оказать значительное трансграничное экологическое воздействие. Протокол также предусматривает участие широких кругов общественности в процессе принятия решений на государственном уровне, а также предварительные, своевременные и эффективные консультации с природоохранными и здравоохранительными ведомствами.

В рамках Протокола были осуществлены различные мероприятия с целью расширить состав участвующих в нем государств и способствовать реализации его положений во всем регионе ЕЭК ООН<sup>1</sup>. Настоящий обзор отражает работу, проведенную с 2013 года по сегодняшний день, а также соответствующую ситуацию в государствах Восточной Европы и Кавказского региона: Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине<sup>2</sup>.

Предварительный текст обзора подготовлен консультантами ЕЭК ООН и отражает усилия, предпринятые государствами Восточной Европы и Кавказского региона для проведения законодательных реформ с целью обеспечить выполнение стратегической экологической оценки в соответствии с положениями Протокола ЕЭК ООН по СЭО, Конвенции Эспо и соответствующих директив ЕС. Обзор основан на рекомендациях и результатах обзоров национальной законодательной и институциональной

---

<sup>1</sup>Регион ЕЭК ООН охватывает более 47 миллионов квадратных километров, включая страны Европы, а также Северной Америки (Канада и США), Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) и Западной Азии (Израиль).

<sup>2</sup>В соответствии с планом работы Конвенции Эспо (Решение VI/3–II/3), в 2014–2015 гг. Кыргызской Республике были предоставлены технические рекомендации и поддержка для приведения рамочного законодательства по ОВОС и СЭО в соответствие с положениями Конвенции Эспо и Протокола по СЭО. Проект финансировался правительством Швейцарии. Помимо этого, в 2015 году технические рекомендации были также предоставлены Российской Федерации с целью усовершенствовать исполнение Конвенции и Протокола. Целью этого проекта, который финансировался Швецией, было оказать стране помощь в создании национальной системы осуществления оценки воздействия, в частности, процедур СЭО, в соответствии с положениями Протокола.

базы в области оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и/или стратегической экологической оценки (СЭО). В нем также отражен опыт, накопленный странами в процессе составления законодательства в области СЭО и ОВОС, осуществляемого при поддержке ЕЭК ООН в рамках Программы ЕС «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» («EaPGREEN»)<sup>3</sup>.

## Б. Цели обзора

Настоящий документ составлен в следующих целях:

- кратко суммировать различия/пробелы между экологической оценкой планов и программ (политики и законодательства) в рамках системы оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы (далее система «ОВОС/ГЭЭ») в государствах Восточной Европы и Кавказского региона, и в рамках систем государств региона ЕЭК ООН, выполняющих требования Протокола по СЭО (Глава II)
- описать и учесть законодательные и институциональные реформы, осуществленные при поддержке ЕЭК ООН в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине с целью исполнения и ратификации Протокола по СЭО, а также Конвенции Эспо и директивы ЕС по СЭО и ОВОС (включая описание подходов, применяемых этими странами при отражении требований Протокола по СЭО в национальном законодательстве, а также предполагаемых подходов к реформированию/созданию административных структур для исполнения Протокола по СЭО (Глава III)
- обозначить уроки, усвоенные в ходе предоставления со стороны ЕЭК ООН технической поддержки государствам-бенефициариям (Глава IV)
- при необходимости, предоставить рекомендации в отношении дальнейшей работы по обеспечению соответствия законодательной, административной/институциональной базы в целевых странах положениям Протокола по СЭО, с учетом опыта отдельных стран ЕЭК ООН, которые являются Сторонами Протокола по СЭО (Глава V)
- способствовать подготовке общих рекомендаций в отношении вопросов, которые следует принимать во внимание при внесении

---

<sup>3</sup>Поддержка в проведении законодательной реформы в области осуществления экологической оценки в Украине была оказана в рамках финансируемого ЕС проекта «Дополнительная поддержка Министерству экологии и природных ресурсов Украины в осуществлении секторальной бюджетной поддержки». Настоящий обзор основан на результатах этой программы. В рамках Программы «EaP GREEN» ЕЭК ООН дополнил этот процесс: (а) повысив информированность национальных, местных и отраслевых органов о процессе СЭО и его преимуществах; (b) усилив национальный и местный потенциал с целью практического осуществления СЭО; (c) оказав стране помощь в определении функций и обязанностей различных органов в процессе СЭО.

поправок в существующую законодательную и административную/исполнительную базу для проведения оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с Протоколом по СЭО (Общие рекомендации будут представлены в отдельном документе).

## **II. Историческое развитие и главные принципы оценки документов планирования**

### **1. Развитие правовой базы СЭО в регионе ЕЭК ООН**

#### **А. Международное право (историческое развитие и главные принципы)**

Институт экологической оценки в том виде, в котором он существует в настоящее время, сформировался в США. В 1969 году Законом о национальной политике в области окружающей среды (NEPA) было введено требование, согласно которому все значительные национальные действия, способные оказать существенное воздействие на окружающую среду, подлежат оценке с точки зрения их вероятных последствий. Американская схема охватывала широкий спектр видов деятельности, в том числе конкретные отдельные проекты и стратегические документы (планы, программы, политика и пр.), и включала разработанные процедуры и требования по предварительной оценке видов деятельности, на которые она распространялась, определяя сферу охвата оценки, содержание докладов по оценке, участие общественности и пр.

Описанная концепция экологической оценки оказалась чрезвычайно полезной в качестве инструмента превентивной экологической политики и получила широкое распространение по всему миру. Однако изначально в Европе данная концепция была введена только частично. В 1985 году Европейское сообщество приняло Директиву Совета 85/337/ЕЭС от 27 июня того же года по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (так называемая Директива по ОВОС), которая установила определенные стандарты экологической оценки, широко применяемой в Европе. Тем не менее Директива по ОВОС, в отличие от NEPA, ограничила применение экологической оценки только конкретными проектами. Таким образом, первоначально стратегические документы, такие как планы, программы, политика и законодательные инициативы, не подлежали оценке в странах Европы. Это стало причиной того, что сфера применения Конвенции ЕЭК ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, подписанной в Эспо в 1991 году, также в основном была ограничена только конкретными

проектами. В конце 1990-х годов в Европе стало очевидно, что для повышения эффективности процедура должна охватывать и стратегические документы, как это происходит в США. В итоге была принята Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года по оценке последствий реализации некоторых планов и программ на окружающую среду (Директива по СЭО). Это, в свою очередь, положило начало обсуждениям и привело к принятию Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо в Киеве в 2003 году.

Несмотря на все отличия между моделью, применяемой в США, и моделью, определяемой Директивами, обе они имеют некоторые характерные черты системы контроля над развитием, разработанные для применения в демократической стране с рыночной экономикой. Эти черты также присущи Конвенции Эспо и Протоколу по СЭО.

Ни Конвенция Эспо, ни Протокол по СЭО не имеют отличительных особенностей так называемой системы ОВОС/экологической экспертизы, которая была разработана в СССР в конце 1980-х годов и затем была унаследована многими странами бывшего Советского Союза.

## **В. Система ОВОС/экологической экспертизы**

В большинстве стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии нормативно-правовая база системы контроля над развитием основана на системе «экспертиз», согласно которой процесс принятия решений включает в себя рассмотрение (обзор) планируемых видов деятельности (в основном конкретных проектов по развитию, а также планов, программ и пр.) специальными экспертными комиссиями/индивидуальными экспертами, относящимися к различным государственным органам.

Экологическая часть обзора обычно называется государственной экологической экспертизой и регулируется отдельными законами. Планируемые виды деятельности, способные оказать воздействие на окружающую среду, подлежат государственной экологической экспертизе (ГЭЭ), которую проводят компетентные природоохранные органы или номинированные ими независимые эксперты. В завершение процедуры подготавливается так называемое «заключение экспертизы». Деятельность может быть реализована только в случае положительного заключения.

Виды деятельности, которые имеют потенциальное значительное воздействие на окружающую среду, также подлежат ОВОС: акроним,

значение которого на русском языке «оценка воздействия на окружающую среду». Как правило, существует перечень видов деятельности, которые в обязательном порядке требуют проведения государственной экологической экспертизы и/или ОВОС. Однако в некоторых странах природоохранные органы в процессе рассмотрения могут принять решение об обязательном проведении ОВОС вне зависимости от того, входит ли рассматриваемый вид деятельности в такой перечень или нет (более подробная информация представлена в «Общем руководстве по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» ЕСЕ/МР.ЕИА/2014/2).

Довольно часто в перечень объектов, подлежащих проведению экологической экспертизы, на законодательном уровне включают некоторые категории стратегических документов, таких как планы, программы, документы по планированию городских и районных территорий, а также законодательные акты. Однако в действительности во многих случаях природоохранные органы не обладают достаточным потенциалом для полномасштабной оценки, и такая практика является достаточно редкой или ограничивается формальным согласованием проектов стратегических документов. Более детальная оценка обычно проводится в рамках городского планирования. Для некоторых видов документов городского планирования (например, Генерального плана), которые рассматриваются в рамках государственной экологической экспертизы, требуется подготовка главы об охране окружающей природной среды и/или использованию природных ресурсов с оценкой экологических последствий утверждения данных документов.

### **С. СЭО и традиционная система ОВОС/экологической экспертизы: основные отличия**

Во многих странах государственной экологической экспертизе подлежат различные виды деятельности, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. Нередко к ним относятся не только различные категории отдельных проектов, но и определенные группы стратегических документов. До недавнего времени эта практика распространялась на отдельные проекты, в связи с чем в большинстве стран региона для регулирования нюансов оценки были разработаны подзаконные акты (положения об ОВОС), в которых соответствующие обязательства возлагались в основном на разработчиков. Так как в целом аналогичные правила применяются не только к отдельным проектам, но и



к стратегическим документам, существует естественная тенденция придерживаться такого же подхода по отношению к ним.

Как уже говорилось, некоторое время назад был сделан вывод о том, что традиционная система ОВОС/экологической экспертизы имеет некоторые характерные черты, которые не вполне соответствуют международным стандартам по ОВОС (см. «Общее руководство 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). Верен ли данный вывод и в отношении СЭО, имеет решающее значение для успеха законодательных реформ в отношении СЭО.

Учитывая различия между ОВОС и СЭО (см. Общие руководящие принципы по разработке базы для СЭО), вполне естественно, что не все характерные черты традиционной системы ОВОС/экологической экспертизы, которые не соответствуют международным стандартам ОВОС, в обязательном порядке не будут соответствовать международным стандартам по СЭО. Например, считается, что возложение ответственности на разработчика (т.е. того, кто намеревается реализовать проект) за организацию участия общественности в рамках процедуры по ОВОС не отвечает международным стандартам ОВОС, однако возложение такой же ответственности на органы планирования (т.е. те, которые намерены принять стратегический документ) в процедуре стратегической экологической оценки полностью соответствует международным стандартам СЭО. Расхождение обусловлено тем фактом, что в рамках схемы ОВОС разработчики (вне зависимости от того, государственные они или частные) априори считаются заинтересованными в продвижении исключительно собственного проекта, а в рамках схемы СЭО обязанности возлагаются только на государственные органы (а не на частных лиц), которые по определению должны учитывать различные интересы общественности, в том числе связанные с охраной окружающей среды.

С другой стороны, существуют некоторые черты, например обязательный характер «заключения экспертизы», которые полностью соответствуют международным стандартам по ОВОС, но не международным стандартам по СЭО (см. ниже). И наконец, некоторые черты традиционной системы ОВОС/экологической экспертизы (как, например, сама концепция оценки и роли отчёта по ОВОС/СЭО, а также подхода к определению сферы охвата) не соответствуют международным требованиям обеих систем.

Характерные черты традиционной системы ОВОС/экологической экспертизы, которые не полностью соответствуют международным

стандартам СЭО и препятствуют ее эффективному осуществлению, включают:

- а) концепцию экологической оценки и роль отчёта (по ОВОС/СЭО);
- б) сферу охвата оценки;
- с) отсутствие определения сферы охвата как отдельного этапа;
- д) роль заключения экспертизы.

К пункту а)

Традиционная система ОВОС/экологической экспертизы предполагает, что результаты оценки входят в заключительный отчёт по СЭО или ОВОС. Это противоречит подходу, который применяется Конвенцией Эспо, Протоколом по СЭО (см. ниже Различия между требованиями Протокола по СЭО и традиционной системой ОВОС/экологической экспертизы в *Таблице 1*) и соответствующими Директивами ЕС. Он предполагает, что данный доклад является лишь одним из элементов оценки, а ее результаты учитываются в окончательном решении, утверждающем деятельность, которая подлежит оценке (т.е. решение, разрешающее реализацию проекта или утверждающее стратегический документ).

К пункту б)

Определение охвата экологической оценки (как ОВОС, так и СЭО) отражает традиционный подход, используемый в государственной экологической экспертизе, главной задачей которой является «установить соответствие или несоответствие требованиям законодательства об охране окружающей среды». На практике это означает, что основное внимание при проведении ОВОС или СЭО уделяется соответствию проекта техническим экологическим стандартам, при этом вопросы, которые недостаточно четко регулируются данными требованиями, остаются за пределами сферы охвата оценки. Здесь снова налицо расхождение с подходом, применяемым Конвенцией Эспо, Протоколом по СЭО и соответствующими Директивами ЕС, который предполагает комплексную оценку, выходящую далеко за рамки исключительно соответствия техническим стандартам.

К пункту с)

В большинстве случаев традиционная система ОВОС/экологической экспертизы не предусматривает процесс определения сферы охвата как отдельный этап процедуры. Вместо этого она содержит достаточно подробные требования относительно содержания документов в зависимости от их различных видов. Это противоречит Протоколу по СЭО и Директиве по СЭО, требующим определения сферы охвата в качестве обязательного отдельного этапа процедуры по СЭО.

К пункту d)

Обязательный характер «заключения экспертизы», который полностью соответствует международным стандартам по ОВОС, в случае с СЭО на практике приводит к существенному ограничению ее эффективности. В отношении многих стратегических документов существуют непреодолимые причины *в интересах общества*, которые могут превзойти даже самые существенные отрицательные экологические последствия, а правовые схемы, которые препятствуют этому, являются непрактичными, а еще чаще – объектом злоупотреблений. Политическое давление приводит к манипуляциям с результатами оценки ради занижения рисков и одобрения целей, предусмотренных соответствующим стратегическим документом. Данный факт, а также то, что предоставление природоохранным органам широкого права вето относительно компетенций других органов может считаться нарушением конституционных принципов, определяют, что и Протокол по СЭО, и Директива по СЭО не требуют получения утверждения от природоохранных органов (и органов здравоохранения). Они всего лишь требуют проведения консультаций с данными органами и учета их мнения при принятии отрицательного или положительного решения в отношении стратегического документа, который подлежит СЭО.

Таблица 1

<b>Различия между требованиями Протокола по СЭО и традиционной системой по ОВОС/ГЭЭ в отношении планов/программ/законодательных актов</b>		
Требования в рамках Протокола по СЭО:	Требования в рамках системы ОВОС/ГЭЭ (нет/отчасти/полностью)	Комментарии
Проведение СЭО требуется в отношении планов и программ, разрабатываемых для:		*Обычно в законодательстве отсутствуют конкретные требования для отдельных сфер, за исключением планирования регионального развития, а также развития городских и сельских районов. Также см. комментарии ниже.
сельского хозяйства	НЕТ*	
лесоводства	НЕТ*	
рыболовства	НЕТ*	
энергетики	НЕТ*	
промышленности, включая горную добычу	НЕТ*	
транспорта	НЕТ*	
регионального развития	ДА*	
управления отходами	НЕТ*	

водного хозяйства	НЕТ*	
телекоммуникаций	НЕТ*	
туризма	НЕТ*	
планирования развития городских и сельских районов или землепользования	ДА*	
Изменения в вышеперечисленных планах и программах подлежат СЭО	НЕТ*	*За исключением документов по городскому планированию (региональное развитие, планирование городских и сельских районов).
Наличие механизма предварительной оценки для рассмотрения незначительных изменений	НЕТ	
Проведение СЭО на этапе составления планов и программ в соответствии с определением СЭО, указанным в пункте 6 статьи 2 Протокола по СЭО	НЕТ	ГЭЭ или утверждение природоохранными органами (или органами здравоохранения) до принятия планов и программ.
Проведение предварительной оценки в рамках СЭО в соответствии со статьями 4 и 5 (например, как комбинировать перечни планов и программ, для которых СЭО обязательна, равно как и исключения из них, а также когда применять индивидуальное изучение, пр.)	НЕТ*	Все планы и программы/законодательные акты подлежат ГЭЭ. (Обычно в законодательстве по ГЭЭ представлено общее требование, согласно которому все планы и программы, а также законодательные акты, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду, включая документы по городскому планированию, должны пройти ГЭЭ).
Организация процесса определения сферы охвата СЭО в соответствии со статьей 6 (например, когда проводить определение сферы охвата, как выбирать соответствующие методы для консультаций с общественностью и различными органами, как подготовить рабочее задание для СЭО, пр.)	НЕТ*	*Как правило, существуют некоторые стандартные требования в отношении сферы охвата оценки и структуры главы об охране окружающей природной среды в документах по городскому планированию.

<p>Подготовка экологического отчёта:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• подготовить исследования окружающей среды (исходного состояния) в рамках СЭО (в соответствии с пунктами 2, 3 и 4 Приложения IV);</li> <li>• определить цели в сфере окружающей среды в СЭО (в соответствии с пунктом 5 Приложения IV);</li> <li>• проанализировать вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия (согласно пункту 6 Приложения IV);</li> <li>• сравнить альтернативные варианты планов или программ (согласно пункту 8 Приложения IV);</li> <li>• разработать планы по мониторингу после проведения СЭО (для выполнения требований статьи 12 и пункта 9 Приложения IV);</li> <li>• проанализировать трансграничные последствия (согласно пункту 10 Приложения IV).</li> </ul>	<p>НЕТ*</p>	<p>*Экологический отчёт отсутствует, кроме как в документах по городскому планированию. В некоторых из них (например, генеральном плане) требуется глава, посвященная охране окружающей природной среды и/или использованию природных ресурсов, с оценкой экологических последствий реализации документа городского планирования.</p>
<p>Организация рассмотрения общественностью доклада по СЭО согласно статье 8</p>	<p>Отчасти</p>	<p>Участие общественности в форме предоставления комментариев и/или общественных слушаний только на основе проекта документа (также может проводиться на этапе концепции).</p>
<p>Организация консультаций с экологическими органами и органами здравоохранения согласно статье 19</p>	<p>Отчасти</p>	<p>ГЭЭ либо утверждение экологическими органами (или органами здравоохранения) только на основе проекта документа.</p>
<p>Проведение трансграничных консультаций согласно статье 10</p>	<p>НЕТ</p>	
<p>Учет при утверждении плана или программы выводов экологического отчёта и комментариев общественности и различных органов (статья 11)</p>	<p>Отчасти</p>	<p>Экологический отчёт отсутствует, кроме как в некоторых документах по городскому планированию.</p>
<p>Проведение мониторинга существенных экологических, включая связанные со здоровьем населения, последствий при осуществлении планов и программ (статья 12)</p>	<p>Отчасти</p>	<p>Общий мониторинг осуществления планов и программ.</p>

## 2. Практическое осуществление/применение СЭО

В странах «Восточного партнерства» (EaP), а также других странах с системой ОВОС/экологической экспертизы существующая практика проведения СЭО довольно ограничена. Обычно связанные с ней действия выполнялись в рамках различных международных проектов, а сами СЭО проводились только на экспериментальной основе.

Самые недавние экспериментальные проекты по СЭО (2014–2015 годы) были выполнены в Молдове, Азербайджане и Грузии при поддержке программы «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» (EaP GREEN).

Общая цель данных проектов состояла в наращивании потенциала по применению процедур СЭО на национальном уровне и повышении информированности различных заинтересованных сторон о пользе применения СЭО. Конкретные задачи включали в себя:

- апробацию и демонстрацию возможностей практического применения СЭО;
- предоставление рекомендаций относительно улучшения состояния окружающей среды и изменений в выбранном плане/программе/проекте;
- подготовку рекомендаций в отношении дальнейшего совершенствования национальной правовой и институциональной базы по СЭО в этих странах.

В качестве экспериментального городского плана для апробации и демонстрации возможностей практического применения законопроекта по СЭО в Республике Молдова, подготовки рекомендаций в отношении дальнейшего совершенствования правовой и институциональной базы по СЭО был выбран Генеральный план города Орхей. Рекомендации относительно улучшения состояния окружающей среды и внесения изменений в план также были выработаны с целью демонстрации пользы применения СЭО в процессе планирования.

Азербайджан в качестве объекта экспериментального проекта по СЭО выбрал «Государственную стратегию по использованию альтернативных и возобновляемых источников энергии в Азербайджане на 2015–2020 годы» для апробации и демонстрации возможностей практического применения проекта Закона «Об оценке воздействия на окружающую среду в Республике Азербайджан в области возобновляемой энергетики», а также выработки рекомендаций для дальнейшего совершенствования национальной правовой и институциональной базы по СЭО, предоставления рекомендаций относительно улучшения состояния окружающей среды и изменений Стратегии, определения содержания СЭО

для «Государственной стратегии по использованию альтернативных и возобновляемых источников энергии в Азербайджане на 2015–2020 годы». Цели экспериментального проекта также включали прогноз возможных экологических аспектов и аспектов в области устойчивого развития, которые могут иметь важное значение для данной стратегии, выявление заинтересованных сторон, которые необходимо вовлечь в СЭО, и, наконец, подготовку процесса консультаций. Вместе с тем были составлены рекомендации по улучшению состояния окружающей среды и изменениям в «Государственной стратегии по использованию альтернативных и возобновляемых источников энергии в Азербайджане на 2015–2020 годы», чтобы продемонстрировать пользу применения СЭО на этапе планирования.

Также СЭО проводилась в отношении процесса разработки «Национальной стратегии и плана действий по управлению отходами в Грузии». Цели экспериментального проекта в числе прочего включали дальнейшую разработку законодательства, оказание поддержки в подготовке законопроекта об экологической оценке, апробацию и демонстрацию возможностей практического применения законопроекта по экологической оценке на основе реализации экспериментального проекта, составление рекомендаций по улучшению состояния окружающей среды и изменений в данном документе, наращивание потенциала сотрудников Министерства окружающей среды, а также подготовку предложений по дальнейшему совершенствованию национальной правовой базы по СЭО в стране.

В Армении для экспериментального применения СЭО был выбран документ «Стратегический план, дорожная карта и долгосрочный инвестиционный план в сфере управления твердыми бытовыми отходами Армении». Экспериментальный проект будет выполняться Министерством территориального управления и по чрезвычайным ситуациям, которое отвечает за подготовку данного стратегического документа, совместно с Министерством охраны природы, ответственным за выполнение Закона «Об оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе». Ориентировочно срок выполнения экспериментального проекта составит с 1 августа 2015 года по 1 сентября 2016 года.

Ранее в Республике Беларусь были реализованы несколько экспериментальных проектов по стратегической экологической оценке планов и программ: «Национальная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2006–2010 годы», «Программа развития внутреннего водного и морского транспорта Республики Беларусь на

2011–2015 годы», а также «Схема комплексной территориальной организации Мядельского административного района».

В настоящее время соответствующие процедуры государственной экологической экспертизы должны применяться к планам и программам в большинстве стран, использующих систему ОВОС/экологической экспертизы. В законодательстве этих стран, как правило, представлены общие требования о том, что все планы, программы, законы, документы городского планирования подлежат проведению стратегической экологической экспертизы (например, Азербайджан, Украина, Беларусь и Кыргызстан). До реформирования системы выдачи разрешений и лицензирования в Грузии (в 2005–2007 годах) следующие планы и программы также подлежали экологической оценке и процедурам участия общественности: программы развития городов и территориального планирования; программы развития промышленности; программы развития транспортной инфраструктуры; схемы землепользования для административно-территориальных единиц (районов); долгосрочные программы восстановления особо охраняемых природных территорий; планы по охране и использованию водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, а также полезных ископаемых; национальные, региональные и местные программы по строительству и размещению инженерных сооружений всех видов, предназначенных для предотвращения отрицательных последствий возможных стихийных бедствий. Согласно Закону «Об экологических разрешениях» (1997 год), проведение ОВОС и участие общественности в процессе принятия решений относительно выдачи экологических разрешений было обязательным до одобрения, утверждения или поддержки данных планов или программ законодательными либо исполнительными органами. В результате законодательной реформы такие планы и программы больше не подлежат применению вышеупомянутых процедур.

В действительности в некоторых странах государственная экологическая экспертиза проводится только в отдельных случаях. К примеру, в Украине можно отметить немного таких случаев, при этом большинство из них относится к документам городского планирования (например, новые генеральные планы). Еще один пример – это план регионального экономического развития одного из районов Азербайджана, который прошел государственную экологическую экспертизу. Однако примеры применения процедур государственной экологической экспертизы к государственным отраслевым планам и программам в Азербайджане не были выявлены.



### III. Создание систем СЭО в странах Восточной Европы и Кавказа

#### 1. Описание предпринятых шагов и отдельных подходов к проведению законодательных реформ в каждой стране

##### *Армения*

Армения, являющаяся стороной Конвенции Эспо с 1997 года, в 2011 году стала одним из первых государств Восточной Европы и Кавказского региона, присоединившихся к Протоколу по стратегической экологической оценке (СЭО) к Конвенции ЕЭК ООН «Об оценке воздействия на окружающую среду» (Конвенции Эспо). Армения также является стороной Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской конвенции). Начиная с 2013 года, при поддержке Программы «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» («EaP GREEN»), Армения постепенно внедряет элементы СЭО в системы планирования и лицензирования.

Процессу разработки нового законодательства предшествовало проведение обзоров законодательства, изначально в области ОВОС, а затем в области СЭО.

Первый обзор законодательства в области ОВОС был проведен в 2007 году по инициативе Комитета по осуществлению Конвенции Эспо. Толчком к инициативе Комитета в отношении Армении стала информация, предоставленная Арменией в ходе опроса, посвященного выполнению Конвенции, в контексте второго обзора процесса ее выполнения (с середины 2003 до конца 2005 гг.), а также обращение Армении к Комитету с просьбой о предоставлении технической помощи в проведении обзора существующего и составлении нового, более подробного законодательства в области ОВОС.

С июня 2013 года секретариат ЕЭК ООН по Конвенции Эспо сотрудничает с Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Республики Армения с целью разработки национальной системы оценки окружающей среды в соответствии с требованиями Конвенции и Протокола по стратегической экологической оценке.

Закон «Об экологической оценке и экологической экспертизе» был принят в Армении в августе 2014 года и включает в себя элементы стратегической экологической оценки. В законе нашло отражение стремление Армении усовершенствовать национальное законодательство в области ОВОС в отношении конкретных видов деятельности, а также в

области СЭО, в соответствии с принципами и требованиями международных соглашений. Закон затрагивает аспекты ОВОС и СЭО, а также государственной экспертизы воздействия на окружающую среду, которая, согласно закону, близка к государственной экологической экспертизе – институциональному элементу, характерному для стран с системой ОВОС/ГЭЭ.

Обзор законодательной и институциональной базы для осуществления процедур СЭО в Армении был проведен в 2014-2015 гг. Помимо этого, по просьбе Комитета по осуществлению Конвенции Эспо, эксперты ЕЭК ООН провели обзор национального закона «Об экологической оценке и экологической экспертизе». В результате обзора были даны рекомендации по внесению поправок в существующий закон с целью полноценно отразить в нем требования Конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Конвенции Эспо).

В ходе обзоров законодательства было отмечено, что новый закон «Об экологической оценке и экологической экспертизе» содержит элементы стратегической экологической оценки. Однако для полноценного отражения в существующем законодательстве требований Протокола по СЭО и соответствующего законодательства ЕС необходимо внести в него некоторые поправки, в том числе разработать процедуру СЭО.

Секретариат ЕЭК ООН и Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Республики Армения недавно разработали подход для отражения в новом законе рекомендаций, данных в результате обзоров, включая осуществление пилотного проекта по СЭО в секторе управления отходами (с ноября 2015 по сентябрь 2016 года) и подготовку поправок к существующему закону «Об экологической оценке и экологической экспертизе» к сентябрю 2016 года, основываясь на опыте этого проекта и рекомендациях обоих обзоров.

### *Азербайджан*

В настоящее время Азербайджан является стороной Конвенции Эспо, однако он не подписал и не ратифицировал Протокол по стратегической экологической оценке (СЭО). Азербайджан является стороной Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской конвенции).

В Азербайджане нет отдельного закона об ОВОС и особого практического опыта в этом отношении. Законодательная база по ОВОС

основана на схеме ОВОС/ГЭЭ, согласно которой ответственность за проведение ОВОС, включая участие общественности, несет застройщик. Ввиду практического отсутствия опыта в области СЭО, для создания национальной системы осуществление пилотного проекта по СЭО было начато параллельно с реформой законодательства.

Законодательная реформа в Азербайджане, осуществляемая при поддержке Секретариата ЕЭК ООН, насчитывает довольно длинную историю. Толчком к ее проведению стала информация, представленная Азербайджаном в ответах на вопросник, посвященный выполнению Конвенции в 2009-2011 гг., в котором отмечалось отсутствие национального закона о применении Конвенции, а также обращение Азербайджана за оказанием технической поддержки в этой сфере. В своем решении V/4 (2011 г.) Собрание сторон призвало Азербайджан к осуществлению рекомендаций, данных по итогам второго Обзора результативности экологической деятельности (ECE.CEP/158) в отношении ОВОС и СЭО и приветствовало технические рекомендации по проведению обзора существующего законодательства и разработке нового закона об ОВОС, которые были предоставлены секретариату международным консультантом. В феврале 2014 года Комитет по осуществлению Конвенции предложил секретариату оценить возможность предоставления Азербайджану дальнейшей помощи в области разработки законодательства с целью обеспечить его полное соответствие требованиям Конвенции и Протокола, с учетом присоединения к ним Азербайджана, в том числе с целью оценки проекта рамочного закона по оценке воздействия на окружающую среду и других соответствующих законодательных актов.

Для оценки был представлен проект закона, подготовленный национальными экспертами. Закон касается регулирования трех типов оценок – ОВОС, СЭО и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). После того как закон был утвержден Парламентом, предполагалось, что процедуры этих трех оценок будут подробно расписаны в нормативных актах – инструкциях кабинета министров, которые, по словам Азербайджанской стороны, имеют ту же силу, что и утвержденный Парламентом закон.

Анализ законопроекта основывался на результатах двух обзоров законодательства, проведенных двумя различными международными консультантами из другой страны региона. Первый обзор законодательства в области ОВОС был проведен в 2013 году по просьбе Комитета по осуществлению Конвенции Эспо, а второй независимый обзор, посвященный СЭО, был проведен в 2014 году. Обзор законопроекта

показал, что с целью выполнения требований Конвенции Эспо и Протокола по СЭО и соответствующего законодательства ЕС необходимо продолжить законотворческую работу для проведения комплексной законодательной реформы.

По просьбе Министерства экологии и природных ресурсов Республики Азербайджан, помощь в дальнейшей разработке законодательства была предоставлена международным экспертом, имеющим опыт осуществления СЭО как в ЕС, так и в регионе. Непосредственно разработка законодательства была поручена двум национальным экспертам из Министерства: руководителю юридического отдела Министерства и эксперту из отдела экспертизы (бывшему члену Комитета по осуществлению Конвенции Эспо).

Результаты обзора обсуждались на совещании за круглым столом, состоявшемся в Баку в августе 2014 года с участием международных консультантов и заинтересованных сторон. В октябре 2014 года международный консультант провел интенсивные трехдневные консультации в Баку с двумя местными экспертами из Министерства, в результате чего разработчикам нового закона были предложены рекомендации по его усовершенствованию.

В ходе второго совещания за круглым столом, которое состоялось в марте 2015 года, пересмотренный законопроект был представлен вниманию заинтересованных сторон вместе с информацией о соответствующих требованиях международного права и законодательства ЕС. После совещания состоялась рабочая встреча международного эксперта и местных авторов законопроекта с целью обсудить комментарии консультанта по поводу законопроекта и прояснить отдельные вопросы.

Далее последовал процесс межведомственных консультаций по поводу нового законопроекта, отредактированного с учетом итогов совещаний, а затем законопроект был еще раз отредактирован уже без участия международного консультанта.

### *Беларусь*

В настоящее время Беларусь является стороной Конвенции Эспо, однако не является стороной Протокола по стратегической экологической оценке (СЭО). Беларусь не подписала и не ратифицировала Протокол по СЭО. Беларусь является стороной Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской конвенции).

Беларусь уже разработала законодательную основу в отношении ОВОС, а также в течение нескольких лет накопила опыт в этой сфере. Законодательство в области экологической оценки основывалось на традиционной схеме ОВОС/ГЭЭ, согласно которой ответственность за проведение ОВОС, включая участие общественности, несет застройщик, однако недавно в законодательство были внесены значительные изменения с тем, чтобы улучшить его соответствие требованиям Конвенции Эспо и Орхусской конвенции. Беларусь также имеет некоторый практический опыт разработки стратегических документов по проведению экологической оценки в рамках государственной экологической экспертизы, однако фактически не имеет опыта проведения СЭО согласно требованиям Протокола по СЭО.

С 2013 года Министерство природных ресурсов и охраны природы Республики Беларусь в сотрудничестве с Секретариатом ЕЭК ООН предпринимает шаги по внедрению новой схемы СЭО в национальное законодательство.

Для оказания поддержки в реформировании законодательства в области СЭО в Беларуси Секретариатом ЕЭК ООН было привлечено два международных консультанта: эксперт из другой страны региона и эксперт из государства ЕС, имеющий опыт осуществления СЭО как в ЕС, так и в данном регионе. Первому эксперту было поручено проведение обзора законодательства, а второму – оказание помощи в составлении проекта нового законодательства.

Обзор и анализ существующего законодательства в области СЭО были проведены международным консультантом из другой страны региона в тесном сотрудничестве с национальным консультантом, назначенным Республикой Беларусь. Результаты анализа законодательства были представлены на обсуждение в ходе консультационного совещания за круглым столом, с участием национальных заинтересованных сторон, организованного на национальном уровне в сентябре 2013 года. С учетом комментариев, полученных в ходе совещания и после его завершения, был разработан отчет с результатами обзора законодательства. В отчете были рассмотрены три альтернативных подхода к разработке законодательства, один из которых (разработка отдельного закона о СЭО) был рекомендован в качестве наиболее оптимального подхода.

Однако с учетом подхода, использованного при разработке новой схемы ОВОС, было решено избрать другую альтернативу, а именно, внедрить новую схему СЭО, внося поправки в закон «О государственной

экологической экспертизе» 2009 года и издал соответствующие постановления в отношении СЭО.

Ввиду сжатости сроков, установленных самой Республикой Беларусь, помощь международного консультанта в составлении законодательства была довольно ограничена. Международный консультант представил комментарии по концепции и схеме нового законопроекта и принял участие в двухдневном совещании в апреле 2015 года, на котором были представлены соответствующие требования международного и европейского законодательства (в первый день – для широкого круга заинтересованных сторон) и обсуждалась первая редакция законопроекта, разработанного национальными консультантами (во второй день – для небольшой группы разработчиков законодательства). После совещания была подготовлена новая редакция законопроекта, комментарии к которой также были представлены международным консультантом. Затем законопроект еще несколько раз дорабатывался с учетом результатов дальнейших межведомственных консультаций. Ни одна из последующих редакций законопроекта не была представлена для комментариев международному консультанту.

### *Грузия*

Грузия в настоящее время не является стороной Конвенции Эспо. Она подписала, но не ратифицировала Протокол СЭО. Грузия является стороной Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской конвенции).

В июне 2014 года Грузия подписала Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом, которое было ратифицировано 18 июля 2014 года. Соглашение об ассоциации, помимо прочего, обязывает Грузию к постепенному сближению национального законодательства с законодательством ЕС (включая основные директивы ЕС в области охраны окружающей среды) и международными нормами (перечень которых содержится в Приложениях в Соглашении об ассоциации) в определенные сроки.

С учетом вышеуказанных политических обязательств, Министерство охраны окружающей среды Грузии в сотрудничестве с Секретариатом ЕЭК ООН и Центром экологической информации и образования осуществляет ряд шагов по разработке национальной системы выполнения процедур ОВОС и СЭО в соответствии с требованиями Конвенции и

Протокола, включая разработку нового закона по ОВОС и СЭО, отражающего требования соответствующих директив ЕС.

У Грузии уже есть довольно подробное законодательство в области ОВОС, а также несколько лет практического опыта в этой сфере. Законодательство о проведении экологической оценки основано на схеме ОВОС/ГЭЭ, согласно которой ответственность за проведение ОВОС, включая участие общественности, несет застройщик. Ввиду практического отсутствия опыта СЭО, в качестве одного из первых шагов к разработке национальной системы параллельно с реформой законодательства было начато осуществление пилотного проекта по СЭО.

Для оказания поддержки в реформировании законодательства в области СЭО в Грузии Секретариатом ЕЭК ООН было привлечено два международных консультанта: эксперт из другой страны региона и эксперт из государства ЕС, имеющий опыт осуществления СЭО как в ЕС, так и в данном регионе.

Прежде чем приступить к разработке нового законодательства, международным консультантом из другой страны региона в тесном сотрудничестве с национальным консультантом, назначенным Грузией, был проведен обзор существующей законодательной базы.

Работа над разработкой нового законодательства шла под непосредственным контролем заместителя министра по вопросам законодательства и осуществлялась в сотрудничестве с двумя международными экспертами, которые работали совместно с группой экспертов из Министерства охраны окружающей среды, в число которых входили руководители отдела ОВОС/ГЭЭ и юридического отдела.

Процесс разработки законодательства включал несколько совещаний в Тбилиси с участием международных и национальных консультантов, официальных представителей Министерства охраны окружающей среды, а также представителей других министерств и заинтересованных сторон, включая НПО. На всех совещаниях председательствовал заместитель министра по законодательным вопросам.

Первое двухдневное совещание было посвящено обзору ситуации. Международные консультанты представили информацию о соответствующих требованиях международного и европейского законодательства, участники обсудили существующую ситуацию в Грузии и выбрали основные направления законодательной работы.

Было решено разработать закон, отражающий и ОВОС, и СЭО, а также включающий статьи о порядке обеспечения участия общественности и трансграничном сотрудничестве. Закон должен полностью соответствовать требованиям Конвенции Эспо и Орхусской конвенции, Протокола по СЭО, а также директив ЕС в области СЭО и ОВОС (включая поправки к Директиве по ОВОС 2014 года).

В техническом плане предполагалось, что общая часть и часть, связанная с ОВОС, будут основаны на одном из проектов закона, разработанном Грузией еще в 2004 году (так называемом «проекте CENN»). Международные консультанты должны были подготовить некоторые элементы проекта, включая альтернативные подходы к некоторым вопросам. Эти элементы обсуждались в ходе второго совещания в Тбилиси, и на этом основании один из национальных консультантов вместе с группой официальных представителей Министерства охраны окружающей среды подготовили законопроект, который был представлен международным консультантам на обсуждение. Законопроект, отредактированный с учетом полученных комментариев, обсуждался на третьем совещании. По итогам совещания законопроект был еще раз отредактирован, а каждая часть законопроекта по-отдельности выносилась на обсуждение на однодневных вебинарах, которые происходили в среднем раз в две недели с участием международных консультантов. После обсуждений был разработан окончательный текст законопроекта, который был представлен на заключительном совещании за круглым столом в сентябре 2015 года в Тбилиси.

### *Молдова*

Молдова присоединилась в Конвенции Эспо в 1994 году. Она также подписала, но не ратифицировала Протокол по СЭО. Молдова является стороной Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской конвенции).

В июне 2014 года Молдова подписала Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом, которое было ратифицировано 2 июля 2014 года. Соглашение об ассоциации, помимо прочего, обязывает Молдову к постепенному сближению национального законодательства с законодательством ЕС (включая основные директивы ЕС в области охраны окружающей среды) и международными нормами.

У Молдовы имеется накопленный в течение нескольких лет практический опыт проведения экологической оценки внутри страны и на



международном уровне (представитель Молдовы был активным членом Комитета по осуществлению Конвенции Эспо). Соответствующее законодательство основывается на традиционной схеме ОВОС/ГЭЭ, согласно которой ответственность за проведение ОВОС, включая участие общественности, несет застройщик. Существует некоторый опыт разработки стратегических документов в отношении определенных оценок воздействия на окружающую среду в рамках государственной экологической экспертизы.

Взяв на себя вышеупомянутые политические обязательства, в январе 2015 года Молдова приняла отдельный закон по ОВОС, предусматривающий схему ОВОС, полностью соответствующую Директиве по ОВОС и Конвенции Эспо. Помимо этого, Министерство охраны окружающей среды в сотрудничестве с Секретариатом ЕЭК ООН предпринимает ряд шагов по созданию национальной системы проведения СЭО в соответствии с требованиями Протокола, в том числе разрабатывает отдельный закон о СЭО, соответствующий директиве по СЭО (кроме ссылки на программу «Natura 2000»).

Для оказания поддержки в реформировании законодательства в области СЭО в Молдове Секретариатом ЕЭК ООН было привлечено два международных консультанта: эксперт из другой страны региона и эксперт из государства ЕС, имеющий опыт осуществления СЭО как в ЕС, так и в данном регионе.

Прежде чем приступить к разработке нового законодательства, международным консультантом из другой страны региона в тесном сотрудничестве с национальным консультантом, назначенным Молдовой, был проведен обзор существующей законодательной базы.

Результаты обзора были обсуждены на совещании за круглым столом в августе 2014 г. На основе результатов обзора Министерство обратилось к ЕЭК ООН с просьбой о предоставлении дальнейшей помощи в создании национальной законодательной базы для проведения СЭО путем разработки отдельного закона о СЭО.

Разработку нового закона осуществляла небольшая группа экспертов, в рамках которой второй международный эксперт и национальный консультант работали вместе с группой сотрудников Министерства охраны окружающей среды, в числе которых были руководители отдела ОВОС/ГЭЭ и юридического отдела. Составление закона началось с того, что международных консультантов попросили ответить на ряд вопросов, касающихся конкретных требований Протокола о СЭО и

соответствующего опыта государств ЕС в разработке национальных законов о СЭО. Основываясь на ответах и рекомендациях международных консультантов, национальный консультант в сотрудничестве с международным консультантом из страны региона разработал первую редакцию законопроекта. Для оценки на соответствие требованиям Протокола и директивы по СЭО, законопроект был отправлен второму международному консультанту, на основании комментариев которого была разработана вторая редакция законопроекта.

В марте 2014 года в Кишиневе состоялось совещание за круглым столом для проведения консультаций по поводу второй редакции законопроекта. В совещании приняли участие представители различных заинтересованных сторон и международный консультант, который представил информацию о соответствующих требованиях международного и европейского законодательства. На следующий день после совещания за круглым столом состоялась рабочая встреча между национальным консультантом и остальными членами небольшой группы составителей законопроекта, на которой обсуждались результаты консультаций. По итогам встреч была составлена третья редакция законопроекта, комментарии к которой вновь представил международный консультант. Окончательная редакция законопроекта была представлена на заключительном совещании за круглым столом, состоявшемся в июле 2014 года.

### *Украина*

Украина присоединилась к Конвенции Эспо в 1999 году. Украина является стороной Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской конвенции). 1 июля 2015 года Парламент Украины ратифицировал Протокол по СЭО, однако ратификационные грамоты пока что не представлены в отдел договоров ООН в Нью-Йорке, поэтому ратификация еще не приобрела официальный характер в системе ООН.

После подписания Протокола по СЭО в 2003 в Украине был разработан ряд проектов законодательных и нормативных актов в области ОВОС и СЭО. Было сделано несколько попыток отразить СЭО в законодательстве путем внесения поправок в существующее законодательство (например, в закон «Об охране окружающей среды» и закон «Об экологической экспертизе»), а также путем разработки отдельного закона о СЭО. 16 декабря 2013 года в Верховной Раде Украины был зарегистрирован проект закона Украины №V758 «О стратегической

экологической оценке (СЭО)». Однако 1 апреля 2014 года профильный комитет Верховной рады Украины вынес решение об отклонении законопроекта.

27 июня 2014 года было подписано Соглашение об ассоциации между ЕС и Украиной, и сближение природоохранного законодательства Украины со стандартами ЕС в рамках этого Соглашения стало основной приоритетной задачей Украины.

Учитывая необходимость внедрения СЭО в целях сближения с требованиями Директивы по СЭО и разработки соответствующего законодательства, в Украине было принято решение внедрить совершенно новую правовую схему для СЭО, полностью соответствующую требованиям Протокола по СЭО и сопоставимую с Директивой по СЭО (кроме ссылки на программу «Natura 2000»). Последний проект закона о СЭО был разработан в 2014-2015 гг. национальными экспертами при поддержке нескольких международных проектов и далее доработан Межведомственной рабочей группой, созданной Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов. Законопроект также предусматривает внесение поправок в существующие законодательные акты, в соответствии с которыми ведется разработка стратегических документов, подлежащих процедуре СЭО. По поводу проекта закона о СЭО были проведены консультации с широким кругом заинтересованных сторон, включая государственные ведомства и общественные организации. В октябре 2015 законопроект был зарегистрирован в Верховной Раде Украины.

Параллельно был разработан и зарегистрирован в Верховной Раде Украины проект нового закона об ОВОС, предусматривающий внедрение новой системы ОВОС и отмену экологической экспертизы.

Проекты обоих законов все еще находятся в процессе согласования и проведения законодательных процедур, связанных с их утверждением.

## **2. Сравнение и анализ подходов и методов реформирования законодательства**

Законодательные реформы в различных странах находятся на разных этапах, и по состоянию на октябрь 2015 года эти реформы не были завершены ни в одной из стран. Анализ основан на существующей ситуации, а также намерениях, отраженных в законопроектах, независимо от их формального статуса.

### **А. Подходы**

В процессе реформирования законодательства государства Восточной Европы и Кавказского региона по-разному подошли к своей традиционной системе ОВОС/ГЭЭ. При расхождении деталей, в целом эти подходы можно подразделить на три группы:

- a) Новые современные схемы законодательства в отношении СЭО и ОВОС
- b) Комбинация новых современных схем законодательства в отношении СЭО и ОВОС и элементов государственной экологической экспертизы
- c) Отражение требований Протокола по СЭО и Конвенции Эспо в рамках традиционных систем ОВОС/ГЭЭ.

### **Новые современные схемы законодательства**

Два государства (а именно, Республика Молдова и Украина) приняли решение о создании совершенно нового законодательства по СЭО, в полном соответствии с требованиями Протокола по СЭО и Директивой по СЭО (кроме ссылки на программу «Natura 2000» - см. ниже). Аналогичный подход был применен к ОВОС, и была разработана новая схема ОВОС, в полном соответствии с требованиями Конвенции Эспо и Директивы по ОВОС (а в случае Украины по большей части также в соответствии с поправкой к Директиве по ОВОС 2014 года).

Новые схемы законодательства довольно точно повторяют сферу применения, определения и процедуры соответствующих правовых инструментов ЕЭК ООН и ЕС. В случае Украины, наряду с внедрением новых схем ОВОС и СЭО, была отменена государственная экологическая экспертиза, в то время как в Молдове, похоже, государственная экологическая экспертиза сохранена и служит целям, выходящим за рамки схем ОВОС и СЭО.

Основное преимущество внедрения современных схем ОВОС и СЭО заключается в том, что они предоставляют возможность обеспечить

полное соответствие международным стандартам, что, в свою очередь, не только позволяет выполнить соответствующие международные обязательства, но и способствует международному сотрудничеству и иностранным инвестициям. Более того, подобные современные схемы доказали свою эффективность в условиях рыночной экономики и в плане поддержки верховенства закона и демократии прямого участия.

Основной недостаток внедрения современных схем ОВОС и СЭО заключается в том, что они значительно отличаются от существовавших до сего времени традиционных систем ОВОС и ГЭЭ, и их внедрение вызовет определенное противодействие со стороны тех, кому хорошо знакомы и выгодны старые системы. Помимо этого, реализация новых схем приведет к необходимости адаптировать существующие структуры и практику к новым, неизвестным правилам. Это потребует от государственных органов и других заинтересованных сторон новых навыков, что, в свою очередь, требует комплексных усилий по укреплению их потенциала.

### **Комбинация новых современных схем законодательства в области СЭО и ОВОС и элементов государственной экологической экспертизы**

Две страны (а именно, Азербайджан и Грузия) приняли решение скомбинировать новые современные схемы законодательства в области СЭО и ОВОС с элементами государственной экологической экспертизы. Однако подходы, применяемые в этих двух странах, серьезно отличаются друг от друга в плане того, в каких соотношениях осуществляется такая комбинация.

Похоже, что в случае Азербайджана сохранено больше элементов государственной экологической экспертизы и не достаточно тщательно применяются современные схемы СЭО и ОВОС. В случае Грузии новые схемы СЭО и ОВОС довольно строго следуют сфере применения, определениям и процедурам соответствующих правовых инструментов ЕЭК ООН и ЕС, в то время как использование государственной экологической экспертизы довольно незначительно.

Эти различия, похоже, объясняются отличиями в существующей в этих двух странах ситуации в плане разработки законодательной базы по СЭО и ОВОС и в соответствующем практическом опыте, а также их международными обязательствами и намерениями.

Основное преимущество комбинирования заключается в правильном балансе между вышеуказанными «за» и «против» внедрения современных схем СЭО и ОВОС. В случае Азербайджана, с учетом практического опыта

и развития институциональной инфраструктуры, внедрение совершенно новых современных схем СЭО и ОВОС, вероятно, было бы неэффективно.

Грузия, вероятно, могла бы внедрить только новые схемы, без какой-либо ссылки на экологическую экспертизу, которая, согласно законопроекту, скорее напоминает экспертные комиссии в некоторых странах ЕС, а не традиционную государственную экологическую экспертизу.

### **Отражение требований Протокола по СЭО и Конвенции Эспо в рамках традиционной системы ОВОС/ГЭЭ**

Две страны (а именно, Армения и Беларусь) приняли решение отразить требования Протокола по СЭО и Конвенции Эспо в рамках традиционной системы ОВОС/ГЭЭ.

Подходы, примененные этими двумя странами, очень отличаются друг от друга во многих важных элементах. Хотя в обеих странах некоторые случаи по-прежнему регулируются нормативными актами исполнительных органов, которые пока не разработаны ни в одной из этих стран, степень детализации самого закона в Армении несравнима со степенью детализации закона в Беларуси.

Основное различие между подходами Армении и Беларуси заключается в том, что законодательство Армении, в принципе, отражает довольно подробную и современную схему, которая, несмотря на название закона, не имеет многих элементов традиционной системы ОВОС/ГЭЭ и ее недостатков. У новой системы есть собственные недостатки, которые могут серьезно затруднить ее реализацию, в особенности в плане схемы СЭО, однако во многих отношениях подход Армении больше напоминает подход, использованный разработчиками закона в Грузии, чем подход их коллег из Беларуси. В Армении государственная экологическая экспертиза сочетается с довольно подробными положениями с описанием процедур СЭО и ОВОС, а также с положениями, касающимися трансграничных процедур.

Согласно белорусскому законопроекту, практически все процедурные вопросы должны быть отражены в нормативных актах исполнительных органов, однако даже без этих вопросов довольно хорошо прослеживаются некоторые основные детали схемы СЭО.

Разработчики белорусского законопроекта приняли решение сохранить подход к экологической оценке, типичный для системы

ОВОС/ГЭЭ. Согласно этому подходу, результаты оценки должны быть включены в окончательный отчет по СЭО или ОВОС. Этот подход не соответствует подходу, предусмотренному Конвенцией Эспо, Протоколом по СЭО и соответствующими директивами ЕС, согласно которым соответствующий отчет является только одним из элементов оценки, а результаты оценки должны быть включены в окончательное решение о выдаче разрешения на осуществление деятельности, в отношении которой проводилась оценка (например, решение о разрешении на реализацию проекта или решение о принятии стратегического документа).

Сам подход к экологической оценке (как ОВОС, так и СЭО), похоже, отражает традиционный подход к экологической экспертизе, основная задача которой – «установить соответствие либо несоответствие требованиям закона в отношении охраны окружающей среды». На практике это означает, что ОВОС или СЭО должны быть направлены на оценку соответствия техническим экологическим стандартам, в то время как вопросы, которые напрямую не отражены в стандартах, выходят за рамки такой оценки. Повторим, такой подход не соответствует подходу, предусмотренному Конвенцией Эспо, Протоколом по СЭО и соответствующими директивами ЕС, которые предусматривают комплексную оценку, выходящую далеко за рамки простой оценки на соответствие техническим стандартам.

В целом, похоже, что единственное преимущество подхода, при котором требования Протокола по СЭО и Конвенции Эспо отражаются в рамках традиционной системы ОВОС/ГЭЭ, это удобство для составителей законодательства. Даже если процедурные аспекты соответствующих схем полностью отражают соответствующие аспекты инструментов ЕЭК ООН и ЕС, но при этом сохраняются основные элементы традиционной системы ОВОС/ГЭЭ, это не позволяет обеспечить соответствие международным стандартам. Более того, это может создать проблемы, в частности, в осуществлении совместной трансграничной оценки с другими странами (как оказалось, например, в случае Литвы и Беларуси), поскольку другие страны имеют основания ожидать, что законодательная база Беларуси будет соответствовать международным требованиям в плане устанавливаемой ею роли отчетов об оценке и сферы охвата такой оценки. Другая ситуация сложилась в Армении, где закон Республики Армения «Об экологической оценке и экспертизе» 2014 года в целом повторяет предыдущий закон 1995 года, который, в принципе, основывался на современном подходе к ОВОС (и включал отдельную общую схему для СЭО)

## **В. Законодательная техника**

При проведении реформы законодательства государствам Восточной Европы и Кавказа пришлось принять ряд решений в отношении вопросов, касающихся законодательной техники, а именно:

- a) Внедрять ли новые схемы ОВОС и СЭО путем внесения поправок в существующее законодательство или путем разработки новых законодательных актов
- b) Каким образом распределить правовые нормы между правовыми актами различного уровня
- c) Как структурировать правовые нормы.

### **Принятие нового закона/законов или внесение поправок в существующие**

Формальные подходы к отражению новых схем СЭО/ОВОС в национальном законодательстве можно подразделить на три группы:

- i) Принятие одного нового закона о СЭО и ОВОС
- ii) Принятие отдельных законов о СЭО и ОВОС
- iii) Внесение поправок в существующие законодательные акты.

Две страны (Республика Молдова и Украина) приняли решение отразить схемы ОВОС и СЭО в двух отдельных законах – об ОВОС и о СЭО. Этот подход, отраженный в соответствующих названиях этих законов (закон «Об ОВОС» и закон «О СЭО»), демонстрирует значительные изменения в сторону модернизации законодательной базы и отмены старого законодательства. Это позволяет четко обозначить все правовые нормы, связанные с данной схемой, и помогает сравнивать их с требованиями соответствующих международных стандартов. Недостатком этого подхода является то, что некоторые принципы, определения и правовые институты (такие как процедура обеспечения участия общественности или трансграничная процедура), общие, как и для ОВОС, так и для СЭО, сформулированы по отдельности. Это может привести к некоторым несоответствиям и недостаточной корреляции между этими двумя схемами.

Три страны (Армения, Азербайджан и Грузия) приняли решение отразить схемы ОВОС и СЭО в одном новом законе об ОВОС/СЭО, в котором новые современные правовые схемы ОВОС и СЭО скомбинированы с элементами государственной экологической экспертизы. В Грузии это законодательство носит название «Кодекса экологической оценки», что придает закону большую значимость.



При должном применении такой подход имеет те же преимущества, что и принятие отдельных законов об ОВОС и СЭО, а дополнительным его преимуществом является то, что он позволяет вместе рассмотреть общие для ОВОС и для СЭО принципы, определения и правовые институты (такие как процедура обеспечения участия общественности или трансграничная процедура).

Основным недостатком, по сравнению с принятием отдельных законов по ОВОС и СЭО, является более широкая область применения нового закона и несколько иной состав заинтересованных сторон, которых следует привлекать к составлению законодательства и повышению потенциала.

Одна страна (Беларусь) приняла решение внедрить новые схемы СЭО/ОВОС в национальное законодательство путем внесения поправок в существующее законодательство – в закон «Об экологической экспертизе». Этот подход скорее говорит о намерении не отклоняться от существующей традиции и институтов, а не знаменует какие-либо радикальные изменения. Основной недостаток этого подхода заключается в его сложности, учитывая, что он требует включения правовых схем ОВОС и СЭО в законодательные акты, разработанные в разное время и для иных целей, и поэтому отличающихся и концептуально, и в плане использованной в них терминологии. Таким образом, трудность задачи заключается в том, чтобы создать правовые системы ОВОС и СЭО, которые будут последовательны в плане концепции и терминологии, подогнать их под терминологию и концепции, используемые в существующем законодательстве, и при этом обеспечить их соответствие требованиям Конвенции Эспо и Протокола по СЭО, которые также основаны на иной терминологии и концепциях.

### **Распределение правовых норм между правовыми актами различного уровня**

В большинстве стран Восточной Европы и Кавказского региона выполнение международных обязательств в значительной степени зависит от того, насколько согласно конституции международные договоры имеют преимущество перед национальным законодательством. Это породило тенденцию напрямую применять пункты соответствующих международных договоров вместо того, чтобы отражать их требования в национальном законодательстве, включая в него ряд подробных положений.

Традиционно законодательство в области охраны окружающей среды носит скорее рамочный характер, регулируя только определенные вопросы, которые считаются наиболее важными, в то время как подробные процедуры рассматриваются в соответствующих нормативных актах, в форме разного рода постановлений исполнительных органов.

В этом отношении следует отметить позицию Комитета по осуществлению Конвенции Эспо, который в связи с отчетом Румынии в отношении выполнения Конвенции Украиной заключил следующее: «Отраженное в Конституции положение о непосредственном применении международных соглашений, без включения более детальных положений в законодательство... Комитет считает недостаточным для надлежащего исполнения Конвенции. В частности, в национальном рамочном законодательстве следует четко указать:

(a) какие решения по утверждению какой-либо деятельности следует рассматривать как окончательные в целях выполнения требований Конвенции;

(b) на каком этапе процесса принятия решений будет иметь место процедура трансграничного ОВОС, кто будет ответственен за ее выполнение и какими средствами» (решение IV/2, приложение I).

По другому случаю Комитет заявил следующее: «Подробности процедуры ОВОС, например, в отношении привлечения общественности, следует включать в законодательство, а не в исполнительные распоряжения» (решение IV/2, приложение II, п. 32), а также «для исполнения Конвенции необходима внутренняя законодательная база, особенно в отношении участия общественности» (ЕСЕ/МР.ЕІА/ІС/2010/4, п. 19 (a)).

В соответствии с приведенными выше заключениями, в большинстве континентальных стран ЕС вопросы, имеющие большое правовое значение, регулируются на законодательном уровне, в то время как технические вопросы или вопросы чисто исполнительного характера могут регулироваться исполнительными распоряжениями. Поскольку в большинстве стран ЕС СЭО рассматривается как вопрос, имеющий большое правовое значение, а не вопрос технического характера, он отражается в национальном законодательстве путем принятия законодательного акта.

### **Структура правовых норм**

В большинстве государств Восточной Европы и Кавказского региона используется традиционный подход к структуризации правовых актов, при котором правовые нормы отражаются в положениях, которые касаются

определенных принципов, прав и обязанностей заинтересованных сторон, а не последовательных этапов осуществления соответствующих процедур оценки. Это не соответствует структуре Протокола и Директиве по СЭО (а также Конвенции Эспо и директиве по ОВОС), структура которых повторяет последовательность этапов процедуры оценки (область применения, объем и др.).

Использование традиционной структуры при внедрении новой схемы СЭО не дает четкого представления обо всей правовой схеме. Таким образом, даже для такого чисто процедурного инструмента как СЭО сложно определить все детали соответствующих этапов этой процедуры.

## **IV. Полученный опыт и основные проблемы**

### **1. Полученный опыт**

#### **Современная схема СЭО и экологическая экспертиза**

Комбинирование современной схемы СЭО с элементами государственной экологической экспертизы оказалось очень сложной задачей. Эта комбинация успешно работает только в странах, которые либо не отводят экспертизе никакой роли в схеме СЭО (как Молдова), либо рассматривают государственную экспертизу в качестве экспертной рекомендации (как в Грузии). Сохранение всех признаков традиционных систем ОВОС/ГЭЭ в предлагаемой схеме СЭО не способствует достижению соответствия этой схемы международным стандартам.

#### **Принятие новых законов или внесение поправок в существующие**

Бесспорно, страны, решившие принять абсолютно новое законодательство, добились лучших результатов в плане достижения соответствия схемы СЭО международным стандартам. Это утверждение справедливо как в отношении отдельного законодательства в области СЭО (как в Молдове или Украине), так и в отношении законопроектов, относящихся как к ОВОС, так и к СЭО (как в Грузии). Наибольшую сложность в этом плане представляет изменение существующего законодательства в области экспертизы ввиду концептуальных различий между современной схемой СЭО и традиционными системами ОВОС/ГЭЭ, а также различий в структуре законодательных актов (см. выше).

#### **Организация разработки законодательства**

Обзор законодательства является очень важным начальным этапом реформы, на котором происходит подготовка к разработке законодательства путем идентификации существующей правовой и

институциональной структуры для принятия стратегических решений и основных законодательных мер. В странах без опыта осуществления СЭО (или с незначительным опытом в этой сфере) обзор законодательства особенно эффективен, если, помимо местных экспертов, в нем участвуют международные эксперты с богатым опытом в разработке законодательства в области СЭО.

Наилучшие результаты в разработке законодательства достигаются тогда, когда над законопроектом работает небольшая основная группа разработчиков, но текст законопроекта составляется одним экспертом, разбирающимся в местном законодательстве. Как показала практика, международные эксперты могут принести больше всего пользы, работая в составе небольшой группы по разработке законопроекта и предоставляя этой группе рекомендации и предложения, основанные на их знании законодательства других стран. Важно, чтобы международные эксперты предоставляли оценку и комментарии по каждой последующей редакции законопроекта. Однако большую пользу также может принести обмен письменными заключениями, участие в телеконференциях или интернет-семинарах и т.д.

### **Пилотные проекты**

Крайне сложной задачей оказалась координация деятельности по осуществлению пилотных проектов с разработкой законодательства с целью испытать на практике новые процедуры и подходы, предусмотренные законодательством.

## **2.Существующие проблемы**

### **Распределение правовых норм между законодательными актами разного уровня**

Большинство стран, еще не завершивших работу над законодательной реформой в области СЭО, столкнулись с трудностями в достижении необходимого равновесия между правовыми нормами, являющимися частью соответствующего закона или законов, и правовыми нормами, входящими в подзаконные акты. Они не должны противоречить друг другу и должны быть взаимодополняющими: правовые нормы, содержащиеся в подзаконных актах должны полностью соответствовать соответствующим положениям законодательства.

### **Законодательная процедура**

Так как законопроекты все еще находятся в процессе осуществления законодательных процедур в правительстве и парламенте, в них возможны некоторые дальнейшие исправления. Задача состоит в том, чтобы не только проверять все внесенные в законопроекты изменения с точки зрения их соответствия международным стандартам, но также и в том, чтобы предотвратить внесение изменений, которые могут вызвать несоответствие этим стандартам.

### **Поправки в другие законы, связанные с СЭО**

В большинстве стран законопроекты не содержат предложения по принятию других законодательных и/или регулятивных мер для включения положений, связанных с СЭО, в общую нормативно-правовую базу в области землепользования и строительства или в отраслевое законодательство (напр., законодательство в области переработки отходов, управления водными и лесными ресурсами, транспорта и др.).

### **Оценка биоразнообразия**

Ни в одной из стран не проведена оценка биоразнообразия. Этот вопрос остается нерешенным не только в странах, стремящихся привести свое законодательство в соответствие с законодательством ЕС (включая обязательства, связанные с созданием системы «Natura 2000»), но также всех стран-участниц Конвенции о биологическом разнообразии.

### **Развитие потенциала**

Все страны находятся на том этапе, когда некоторые основные концепции и решения по предложенной схеме СЭО уже известны и могут быть апробированы на практике. Поэтому задача состоит в том, чтобы соответствующим образом изменить все осуществленные пилотные проекты.

Другая задача состоит в том, чтобы начать планирование и поиск финансирования для подготовки представителей заинтересованных сторон в области применения нового законодательства и составления соответствующих методических материалов.

### 3. Краткие заметки по отдельным странам

#### **Армения**

Закон Республики Армения «Об экологической оценке и экспертизе» 2014 года подготовлен довольно тщательно и содержит ряд современных процедурных компонентов ОВОС и СЭО. Хотя закон относится к экологической экспертизе, в нем нет большинства недостатков, присущих системе государственной экспертизы. Закон достаточно полноценно регулирует трансграничные процедуры.

Закон предусматривает принятие нормативных актов исполнительных органов для решения некоторых процедурных аспектов участия общественности участия. Однако такие акты до сих пор не приняты.

Некоторые особенности закона вызывают озабоченность. В частности, он предусматривает общую правовую схему для ОВОС и СЭО. Это довольно необычный подход, который не принимает во внимание различия между ОВОС и СЭО (см. приложение). Особую важность в этом свете приобретает подход к роли заключений государственной экспертизы, которые имеют обязательную силу как для мероприятий в рамках ОВОС, так и для стратегических документов по СЭО. Хотя этот подход нельзя напрямую обвинить в несоответствии стандартам, он не способствует повышению эффективности схемы СЭО (см. П.1.С. СЭО и традиционные системы ОВОС/ГЭЭ: основные различия).

Определения, содержащиеся в законопроекте, не всегда полностью соответствуют определениям Протокола по СЭО. Область применения СЭО лишь отчасти соответствует требованиям Протокола по СЭО. То же самое можно сказать о требованиях относительно Отчета по СЭО. Ссылки на органы здравоохранения отсутствуют.

#### **Азербайджан**

Окончательный вариант законопроекта, готовый к представлению в парламент, носит слишком общий характер, но регулирует наиболее важные этапы процедуры СЭО в соответствии с требованиями Протокола по СЭО (отбор, область применения, консультации и принятие решений). В окончательной версии были пересмотрены некоторые определения, (например, определение СЭО), что вызвало расхождения с Протоколом по СЭО. В законопроекте не упоминаются органы здравоохранения. Что касается сферы применения СЭО, исключения кажутся более широкими, чем допускает Протокол по СЭО, а кроме того, в законопроекте отсутствуют критерии отбора для незначительных изменений.

В общем и целом законопроект не полностью соответствует международным стандартам. В частности, элементы современной схемы СЭО не всегда соответствуют положениям, отражающим некоторые особенности традиционных систем ОВОС/экологической экспертизы.

В законопроекте отсутствуют указания на изменения каких-либо законов, предусматривающих подготовку стратегических документов с целью введения требования о применении процедуры СЭО.

В окончательном варианте законопроекта учтено большинство замечаний и рекомендаций международных экспертов относительно соответствия международных стандартов.

Некоторые из перечисленных недостатков могут проистекать из неточностей, допущенных при переводе законопроекта на английский язык.

### **Беларусь**

Окончательный вариант законопроекта, готовый к представлению в парламент, носит слишком общий характер и не регулирует (или недостаточно регулирует) наиболее важные этапы процедуры СЭО в соответствии с требованиями Протокола по СЭО (отбор, область применения, консультации и принятие решений). В то время как некоторые аспекты могут регулироваться нормативными актами исполнительных органов по СЭО (предусмотрены предложенным законом - но законопроект еще не представлен), тот факт, что почти все важные элементы правовой схемы СЭО включены в нормативные акты исполнительных органов, а не в сам закон, не способствует юридической определенности и не может считаться надлежащей практикой.

Большинство определений, использованных в законопроекте, не соответствуют определениям Протокола по СЭО. Область применения СЭО, обозначенная в законопроекте, лишь отчасти соответствует сфере применения, предусмотренной Протоколом по СЭО (не содержит упоминаний о телекоммуникациях, лесном хозяйстве, рыбном хозяйстве, предусмотренные исключения шире, чем допускает Протокол по СЭО). В законопроекте ничего не сказано о здоровье человека и консультациях с органами здравоохранения.

На концептуальном уровне законопроект, кажется, содержит все системные несоответствия требованиям Протокола по СЭО, которые характерны для традиционных систем ОВОС/ГЭЭ (см. II. 1.С. Системы СЭО и традиционные системы ОВОС/ГЭЭ: основные различия).

Авторы законопроекта не учли большую часть замечаний международных экспертов по предыдущим версиям законопроекта. В настоящем виде законопроект в корне противоречит требованиям Протокола по СЭО. Большинство из указанных выше недостатков закона не могут быть компенсированы за счет включения соответствующих положений в нормативные акты исполнительных органов.

Принятие законопроекта в настоящем виде не будет способствовать достижению его соответствия с Протоколом по СЭО.

## **Грузия**

На сентябрь 2015 года законопроект (Кодекс экологической оценки) в целом соответствует требованиям Протокола по СЭО и Директиве в области СЭО (кроме ссылки на программу «Natura 2000»).

В окончательном варианте законопроекта должным образом учтены все замечания и рекомендации международных экспертов относительно соответствия международным стандартам.

Согласно замечаниям международных экспертов, в законопроект, возможно, придется внести небольшие коррективы, чтобы добиться большего внутреннего соответствия и упростить осуществление закона в будущем.

## **Молдова**

Законопроект в целом соответствует требованиям Протокола по СЭО и Директиве в области СЭО (кроме ссылки на программу «Natura 2000»).

В окончательном варианте законопроекта должным образом учтены все замечания и рекомендации международных консультантов относительно соответствия международным стандартам.

## **Украина**

На сентябрь 2015 года законопроект в целом соответствует требованиям Протокола и директивы по СЭО (кроме ссылки на программу «Natura 2000»).

Согласно замечаниям международных экспертов, в законопроект, возможно, придется внести небольшие коррективы, для того чтобы добиться большего внутреннего соответствия и упростить осуществление закона в будущем.

## **V. Рекомендации по дальнейшим действиям стран Восточной Европы и Кавказа с целью выполнения Протокола по СЭО**

### **Мониторинг дальнейших законодательных мер**

Необходима дальнейшая помощь со стороны международных экспертов в выполнении задач, связанных со следующим:

- дальнейшим законодательным процессом,
- разработкой проектов нормативных актов,
- составлением списка законодательных актов, нуждающихся в исправлении.

Особо важным и безотлагательным представляется оказание помощи в проверке всех исправлений, внесенных в законопроекты в ходе



законодательного процесса, с точки зрения их соответствия международным стандартам.

### **Развитие потенциала**

Так как все страны находятся на том этапе, когда некоторые основные концепции и решения по предложенной схеме СЭО уже известны и могут быть апробированы на практике, рекомендуется соответствующим образом изменить все текущие и запланированные пилотные проекты, направленные на тестирование новых процедур.

Необходимо содействовать организации подготовки представителей заинтересованных сторон в области применения нового законодательства и составления соответствующих методических материалов.

Подготовительная программа для преподавателей должна быть составлена с учетом особенностей каждой страны. Программа должна быть сфокусирована не столько на методологии СЭО, включая составление Отчетов по СЭО, сколько на обучении тому, как следует понимать, интерпретировать и использовать предлагаемые новые законопроекты в отдельно взятой стране.

Кроме того, необходимо оказать содействие в подготовке методических материалов, также сосредоточившись не столько на методологии СЭО, включая составление Отчетов по СЭО, сколько на обучении тому, как следует понимать, интерпретировать и использовать предлагаемые новые законопроекты в отдельно взятой стране.

Помимо этого, важно создать институциональные и финансовые возможности для проведения ОВОС и СЭО после принятия национального законодательства не только на пилотной, но и на постоянной основе. Это может включать практические меры, направленные на участие экспертов по СЭО/ОВОС, организацию общественных консультаций, распространение информации, а также разработку базы данных для соответствующих реестров (напр., реестр экспертов, реестр документации по СЭО и т.д.).