

Концепция

комплексного реформирования нормативно-правовой базы в области оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в Казахстане

Описание

Касательно необходимых поправок к существующему законодательству об ОВОС в Казахстане с целью более эффективного согласования с международными стандартами, в частности с положениями Конвенции ЕЭК ООН, принятой в Эспо.

1. Как указано в Концептуальной записке о внесении необходимых поправок в действующее законодательство Казахстана с целью улучшения эффективности согласования с международными стандартами, в частности с положениями Конвенции ЕЭК ООН, принятой в Эспо, и ее Протоколом по стратегической экологической оценке (Концептуальная записка) - текущая схема ОВОС в Казахстане основана на традиционной модели ОВОС/экспертизы, которая была разработана для централизованной плановой экономики, концептуально не подходит для современной рыночной экономики и не соответствует требованиям Конвенции Эспо (Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Общее руководство по улучшению соответствия)).

2. Особенности схемы ОВОС в Казахстане должны были быть рассмотрены в Обзоре законодательных аспектов оценки воздействия на окружающую среду Республики Казахстан относительно имплементации положений Конвенции ЕЭК ООН, принятой в Эспо (Обзор ОВОС), и на этой основе должны были быть разработаны некоторые конкретные предложения по законодательной реформе в отношении ОВОС.

3. Как было согласовано на встрече с представителями казахстанских властей, состоявшейся 16 февраля 2018 года в Астане, законодательная реформа в отношении ОВОС первоначально должна была ограничиваться внесением некоторых необходимых корректировок в существующую схему ОВОС на основе системы ОВОС/экспертизы, с тем чтобы привести ее в формальное соответствие с Конвенцией Эспо. Эти необходимые корректировки были перечислены в Концептуальной записке.

4. Однако, окончательный Обзор ОВОС показал, что существующая система ОВОС в Казахстане неэффективна, не является внутренне согласованной, и чрезмерно сложна, поэтому требуется реформа всей системы ОВОС (Обзор ОВОС - стр. 20).

5. Кроме того, Обзор ОВОС показывает, что в более широком контексте реформы экологического законодательства в Казахстане «рассматривается вопрос о том, следует ли исключать выпуск отдельного государственного экологического экспертного заключения по проектам предлагаемой деятельности, которые подлежат ОВОС», и сделать его «частью сложной вневедомственной экспертизы» (Обзор ОВОС - стр. 21).

6. В этой ситуации было принято решение обратиться с просьбой о том, чтобы в рамках проекта для Казахстана была разработана концепция абсолютно новой комплексной схемы ОВОС, основанной на современных подходах.

Основные характеристики новой схемы ОВОС по сравнению с существующей системой ОВОС/государственной экспертизы

1. Задачи новой системы
 - a. Снижение регуляторной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности
 - b. Модернизация и усиление экологического контроля экономического развития
 - c. Обеспечение соответствия международным стандартам (в частности, Конвенции Эспо и Орхусской конвенции)
 - d. Повышение эффективности и прозрачности процесса принятия решений
 - e. Обеспечение логически последовательной и четкой нормативной базы

2. Место в системе контроля над проектами развития
 - a. Существующая ситуация
 - i. Три этапа (статья 17 Кодекса)
 - ii. На каждом этапе:
 - ОВОС выполняется разработчиком проекта
 - Экологическая экспертиза проводится уполномоченными органами
 - iii. Положительное заключение экологической экспертизы имеет обязательную силу и предусматривает выдачу разрешения на осуществление планируемой деятельности (ст. 51.2 Кодекса)
 - b. Новая схема
 - i. По сути, процедура ОВОС включает только два этапа: определение сферы охвата ОВОС и заключение/решение ОВОС
 - ii. ОВОС и экологическая экспертиза объединяются в единую процедуру ОВОС, которая проводится уполномоченными органами власти
 - iii. Положительное заключение/решение ОВОС имеет обязательную силу и требуется как основа для выдачи разрешения на осуществление планируемой деятельности
 - c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Название заключения/решения ОВОС
 - ii. Привязка к этапам разработки проектной документации

3. Связь с системой контроля загрязнения
 - a. Существующая ситуация
 - i. На стадиях 2 и 3 ОВОС/экологической экспертизы разрабатываются нормативы эмиссий в окружающую среду (ст. 37.3 Кодекса)
 - ii. Механизм выдачи комплексного экологического разрешения сформирован и объединен в единую процедуру с системой ОВОС/экологической экспертизы

- b. Новая схема
 - i. Заключение/решение ОВОС отделено от комплексного экологического разрешения и контроля загрязнения
 - c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Могут быть предусмотрены процедурные и организационные связи между заключением/решением ОВОС и комплексным экологическим разрешением.
4. Роль природоохранных органов
- a. Существующая ситуация
 - i. Выдают заключения экологической экспертизы
 - ii. Не отвечают за обеспечение участия общественности
 - iii. Не отвечают за обеспечение учета результатов ОВОС
 - iv. Проверяют формальное соответствие требованиям природоохранного законодательства, но при этом четкие природоохранные условия реализации самого проекта (деятельности), как правило, не устанавливают
 - b. Новая схема
 - i. Выдают заключения/решения ОВОС
 - ii. Отвечают за обеспечение участия общественности
 - iii. Отвечают за обеспечение учета результатов ОВОС
 - iv. Не только проверяют формальное соответствие требованиям природоохранного законодательства, но и устанавливают четких природоохранных условий реализации самого проекта (деятельности)
 - c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Организационная структура государственных органов, отвечающих за проведение ОВОС и выдачу заключения/решения ОВОС
 - ii. Отношения органов, отвечающих за проведение ОВОС и выдачу заключения / решения ОВОС, с другими природоохранными органами
5. Роль разработчиков и консультантов по ОВОС
- a. Существующая ситуация
 - i. Отвечают за подготовку документации по ОВОС
 - ii. Отвечают за обеспечение участия общественности
 - iii. Отвечают за обеспечение надлежащего учета результатов ОВОС
 - iv. Деятельность консультантов по ОВОС подлежит лицензированию
 - b. Новая схема
 - i. Отвечают за подготовку документации ОВОС
 - ii. Не отвечают за обеспечение участия общественности
 - iii. Не отвечают за обеспечение надлежащего учета результатов ОВОС
 - c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Вовлечение разработчиков и консультантов по ОВОС в организации консультаций с общественностью

- ii. Ответственность разработчиков за финансирование затрат на проведение ОВОС
- iii. Аккредитация консультантов по ОВОС или общие квалификационные требования к ним

6. Виды деятельности, подлежащие ОВОС

a. Существующая ситуация

- i. Существуют разные перечни видов деятельности, подлежащих ОВОС, экологической экспертизе и консультациям с общественностью
- ii. Вышеупомянутые перечни основаны на разных критериях и не имеют четкого соотношения между собой
- iii. Существующая ситуация не дает возможности обеспечить соответствие с обязательствами, принятыми в рамках Конвенции Эспо и Орхусской конвенции
- iv. Существующая ситуация не дает возможности обеспечить всесторонний и эффективный контроль

b. Новая схема

- i. Создается новый перечень или перечни видов деятельности, подлежащих ОВОС
- ii. Этот/эти новый/новые перечень/перечни видов деятельности полностью соответствуют перечням, предусмотренным Конвенцией Эспо и Орхусской конвенции в плане спектра видов деятельности и их классификации

c. Вопросы с альтернативным решением

- i. Минимальный обязательный перечень видов деятельности (только те перечни, которые предусмотрены Конвенцией Эспо и Орхусской конвенцией) или еще те виды деятельности, которые включены в Приложение II к Протоколу по СЭО
- ii. Обязательное проведение ОВОС для всех видов деятельности, включенных в перечень (подход, принятый в Украине), или два перечня: один включает те виды деятельности, для которых ОВОС является обязательной, а второй – категории проектов, подлежащих предварительной оценке в индивидуальном порядке (подход, принятый в большинстве стран ЕС)

7. Определение сферы охвата ОВОС и Отчет ОВОС

a. Существующая ситуация

- i. Определение сферы охвата ОВОС в каждом отдельном случае не проводится
- ii. Информация, подлежащая включению в Отчет ОВОС, не отражает современный уровень развития знаний в области ОВОС

b. Новая схема

- i. Определение сферы охвата ОВОС проводится в каждом отдельном случае
- ii. Информация, подлежащая включению в Отчет ОВОС, отражает современный уровень развития знаний в области ОВОС

- c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Определение сферы охвата ОВОС в каждом отдельном случае является обязательным всегда или при определенных обстоятельствах

- 8. Участие общественности
 - a. Существующая ситуация
 - i. Отсутствие четкого соотношения между перечнем видов деятельности, подлежащих ОВОС/экологической экспертизе, и перечнем видов деятельности, требующих проведения консультаций с общественностью
 - ii. Процедурные требования не всегда полностью соответствуют положениям Орхусской конвенции
 - b. Новая схема
 - i. Наличие четкого соотношения между перечнем видов деятельности, подлежащих ОВОС/экологической экспертизе, и перечнем видов деятельности, требующих проведения консультаций с общественностью
 - ii. Усовершенствованные процедурные требования
 - c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Процедура участия общественности включается в состав схемы проведения ОВОС или делается ссылка на процедуру участия общественности, предусмотренную отдельным нормативным актом

- 9. Трансграничная процедура
 - a. Существующая ситуация
 - i. Нет четких норм, определяющих трансграничную процедуру
 - ii. Природоохранным органам становится известно о планируемой деятельности на поздней стадии ее разработки, в связи с чем они могут направить уведомление другой стороне только спустя значительное время после проведения консультаций с общественностью (нарушение Конвенции Эспо)
 - iii. Не предусмотрена возможность послепроектного мониторинга
 - b. Новая схема
 - i. Четкие нормы, определяющие трансграничную процедуру
 - ii. Природоохранным органам становится известно о планируемой деятельности на ранней стадии ее разработки, в связи с чем они могут направить уведомление другой стороне не позднее того времени, когда они информируют общественность своей страны о планируемой деятельности (в соответствии с Конвенцией Эспо)
 - iii. Предусмотрена возможность послепроектного мониторинга
 - c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Степень детализации положений, касающихся трансграничной процедуры

- 10. Принятие решения

- a. Существующая ситуация
 - i. На практике речь идет только о принятии или непринятии природоохранных условий, предлагаемых разработчиком
 - ii. Отсутствие четких требований относительно принятия во внимание результатов ОВОС при подготовке заключения экологической экспертизы
 - iii. Природоохранные условия часто сформулированы в очень общем виде
 - iv. Отсутствие четких требований по обоснованию (мотивировке) принимаемого решения (изложению причин)
- b. Новая схема
 - i. Активное участие природоохранных органов в разработке природоохранных условий реализации проекта
 - ii. Четкое требование относительно принятия во внимание результатов ОВОС при подготовке заключения/решения ОВОС
 - iii. Природоохранные условия определены более детально
 - iv. Определены четкие требования по обоснованию (мотивировке) принимаемого решения (изложению причин)
- c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Сроки выдачи заключения/решения ОВОС
 - ii. Государственные органы, отвечающие за выдачу заключения/решения ОВОС
 - iii. Процедурные аспекты (привлечение экспертов, привлечение других профильных природоохранных ведомств)

11. Послепроектный мониторинг

- a. Существующая ситуация
 - i. Правовая база для проведения послепроектного мониторинга упразднена
 - ii. Трудности с реализацией положений Конвенции Эспо (ст.7)
- b. Новая схема
 - i. Законодательно закреплена возможность установления требований по проведению обязательного послепроектного мониторинга в определенных ситуациях
 - ii. Соответствие требованиям Конвенции Эспо
- c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Ситуации, в которых могут устанавливаться требования по проведению обязательного послепроектного мониторинга

12. Электронный документооборот

- a. Существующая ситуация
 - i. Отсутствие требований относительно обеспечения электронного документооборота
 - ii. Отсутствуют реестры выполненных ОВОС и принятых решений
 - iii. Отсутствие четких правил относительно обеспечения открытого доступа к документации и решениям по ОВОС
 - iv. Несоответствие требованиям Конвенции Эспо

- b. Новая схема
 - i. Четкие требования относительно обеспечения электронного документооборота
 - ii. Создание единого электронного реестра выполненных ОВОС и принятых решений
 - iii. Наличие четких правил относительно обеспечения открытого доступа к документации и решениям по ОВОС
- c. Вопросы с альтернативным решением
 - i. Украинская модель (разработчики сами занимаются внесением документации по ОВОС в реестр) или хорватская модель (только уполномоченные органы власти вносят документы в реестр)

13. Бюджетные аспекты реформы

- a. Увеличение потребности в кадрах
- b. Необходимость повышения квалификации
- c. Развитие потенциала

III. Подход и сроки

1. В рамках существующего финансирования и сроков реализации проекта (до сентября 2018 года) группа проекта сможет разработать только детальную концепцию будущей схемы ОВОС и, возможно, проект положений Кодекса, касающихся ОВОС и регулирующих новую схему ОВОС только в общих чертах

2. Для разработки всех необходимых подзаконных актов потребуется отдельное финансирование и дополнительное время (по крайней мере еще 6 месяцев начиная с сентября 2018 года).