

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ



Е. В. ЛАЕВСКАЯ

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ:
МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ,
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**



МИНСК
ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЧЕТЫРЕ ЧЕТВЕРТИ»
2017

Лаевская, Е. В. Правовое регулирование стратегической экологической оценки: международный и зарубежный опыт, состояние и перспективы развития в Республике Беларусь : [монография] / Е. В. Лаевская ; Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Минск : Четыре четверти, 2017. – 172 с. – ISBN 978-985-581-169-6.

В монографии исследуется проблема правового регулирования стратегической экологической оценки с учетом принципов и положений соответствующих международных соглашений. Особое внимание уделено анализу тенденций правового регулирования отношений в исследуемой сфере в странах ЕС и отдельных странах ВЕКЦА. Автор также анализирует состояние и перспективы развития законодательства Республики Беларусь о стратегической экологической оценке.

Книга предназначена для научных работников, специалистов: правоведов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических специальностей, других читателей, интересующихся проблемами правового регулирования стратегической экологической оценки.

Табл. 2. Библиогр.: 115 назв.

Рекомендовано ученым советом
Национального центра законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь
16 ноября 2017 г., протокол № 8

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *С. А. Балащенко*,
кандидат юридических наук, доцент *И. П. Манкевич*

ISBN 978-985-581-169-6

© Национальный центр законодательства
и правовых исследований
Республики Беларусь, 2017
© Лаевская Е. В., 2017
© Оформление. ОДО «Издательство
“Четыре четверти”», 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Перечень условных обозначений и сокращений	4
ПРЕДИСЛОВИЕ	6
ГЛАВА I. Международные и европейские правовые основы стратегической экологической оценки	11
1.1. Международно-правовые основы стратегической экологической оценки: сфера применения, объекты, субъекты, процедурные элементы	11
1.2. Общая характеристика принципов правового закрепления стратегической экологической оценки в Европейском Союзе ...	29
ГЛАВА II. Понятие, принципы, сущность стратегической экологической оценки как правового явления	35
ГЛАВА III. Опыт правового регулирования стратегической экологической оценки в странах Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии	44
3.1. Общая характеристика правового регулирования стратегической экологической оценки в странах Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии	44
3.2. Опыт правового регулирования стратегической экологической оценки в Республике Молдова	50
3.3. Опыт правового регулирования стратегической экологической оценки в Республике Армения	65
3.4. Перспективы правового обеспечения стратегической экологической оценки в Республике Казахстан	82
ГЛАВА IV. Состояние, проблемы и перспективы правового регулирования стратегической экологической оценки в Республике Беларусь	108
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	118
ПРИЛОЖЕНИЯ	126
Библиографический список цитируемых источников	159

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ

ГЭЭ – государственная экологическая экспертиза

ЕС – Европейский Союз

ЕЭК ООН – Европейская экономическая комиссия ООН

Директива об ОВОС – Директива 2011/92/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011 г. об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду

Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС – Закон Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке, оценке воздействия на окружающую среду»

Закон об ООС – Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды»

Конвенция Эспо – Конвенция ЕЭК ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду

Орхусская конвенция – Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

п. – пункт

Положение о СЭО – Положение о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение стратегической экологической оценки, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 января 2017 г. № 47

Протокол по СЭО – Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

ст. – статья

СЭО – стратегическая экологическая оценка

СЭО Директива – Директива 2001/42 Европейского Парламента и Совета об оценке последствий некоторых планов и программ для окружающей среды

ООН – Организация Объединенных Наций

Положение об участии общественности – Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений и внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 г. № 458

ПРЕДИСЛОВИЕ

Представленное монографическое исследование посвящено новой, малоисследованной и весьма актуальной для национальной правовой системы Республики Беларусь проблеме правового регулирования отношений в области организации и проведения стратегической экологической оценки (далее – СЭО).

Впервые словосочетание «стратегическая экологическая оценка» (от англ. «strategic environmental assessment») было использовано К. Вудом и М. Дедоуром в докладе Комиссии европейских сообществ¹. В настоящее время данный термин широко применяется в законодательстве, научной литературе западных стран. В последние годы страны Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии (далее – страны ВЕКЦА) проявляют интерес к закреплению в своих правовых системах принципов СЭО.

Следует отметить, что СЭО, обеспечивающая учет экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений при разработке и принятии документов планирования стратегического уровня – государственных планов, программ и, насколько это возможно, политики и законодательства, активно развивается со второй половины прошлого века в США и в странах западной Европы². Значительное количество зарубежных доктринальных исследований посвящено этой проблеме³, что также демонстрирует значимость и актуальность проблематики правового обеспечения СЭО и практики ее применения.

¹ Шемшученко, Ю. С. Стратегическая экологическая оценка в свете европейского опыта / Ю. С. Шемшученко, Д. А. Палехов // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества : сб. ст. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; сост.: Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. – М., 2011. – С. 19.

² Лаевская, Е. В. Проблемы правового регулирования стратегической экологической оценки в Республике Беларусь / Е. В. Лаевская // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2015. – Вып. 10. – С. 456–466.

³ См., например: Cherp, A. Watt, A. Vinichenko, V. SEA and strategy formation theories : From three Ps to five Ps // Environmental Impact Assessment Review 27, 2007. – № 7. – p. 624–644; Jean-Roger, Mercier. SEA experience at the World Bank // Strategic Environmental Assessment at the Policy Level. Recent progress, current status and future prospects. Ministry of the environment. Czech Republic. – 2005. – 112 p.; Therivel Riki. Strategic Environmental Assessment in Action. Earthscan, 2013. – 288 p.; Michael Schmidt, Elsa Joao, Eike Albrecht. Implementing Strategic Environmental Assessment. Springer Science & Business Media, Feb 20, 2006. – Law. – 744 p.; Simon Marsden. Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide. Earthscan, 2012. – Business & Economics. – 347 p.

Признание роли СЭО как инструмента устойчивого развития государств привело к принятию в 2003 г. Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке (далее – Протокол по СЭО)⁴ к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – Конвенция Эспо)⁵. Протокол по СЭО подписали 38 сторон (37 государств и ЕС), 32 из которых на момент опубликования этой монографии ратифицировали или иным образом признали обязательность международного соглашения.

Республика Беларусь не является стороной Протокола по СЭО, тем не менее в последнее время предпринимает активные действия по формированию законодательства, обеспечивающего внедрение принципов СЭО, что, безусловно, заслуживает поддержки. Так, 18 июля 2016 г. был принят Закон Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду»⁶, который впервые ввел в отечественную правовую систему понятие «стратегическая экологическая оценка». На основе упомянутого закона в настоящее время в стране формируются иное законодательство, призванное обеспечить правовое регулирование отношений в исследуемой сфере, а также практика правоприменения.

Признавая определенный прогресс в развитии законодательства Республики Беларусь о СЭО, автор на основе проведенного в ходе написания этой книги анализа упомянутых правовых новаций белорусского законодательства в сравнении с положениями международных соглашений и европейских подходов к организации и проведению СЭО отмечает насущную необходимость продолжения дальнейшего совершенствования законодательства

⁴ Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Киев. 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.unece.org/env/eia/about/sea_text_r.htm. – Дата доступа: 20.03.2017.

⁵ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте : Конвенция, 25 февр. 1991 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

⁶ О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

Республики Беларусь в исследуемой сфере отношений. Особенно это касается необходимости уточнения правового определения «стратегической экологической оценки», сферы применения оценки в отношении отдельных видов государственных планов и программ, проведения скрининга по отдельным документам, уточнения специфики правового положения общественности и других субъектов стратегической оценки на разных стадиях стратегической оценки, учета трансграничных аспектов при проведении оценки, организации мониторинга первостепенных экологических последствий осуществления планов и программ, в отношении которых СЭО проводится, и т. д.

При написании этой книги одной из основных задач, стоящих перед автором, было проведение анализа состояния и перспектив развития белорусского законодательства, регулирующего отношения в области СЭО. Вместе с тем, автор осознает, что такой анализ возможен только на основе понимания и представления сущности СЭО в контексте международной и передовой зарубежной практики. Именно эти представления предопределили структуру текста монографии, которая разделена на четыре главы.

В первой главе раскрываются понятие и принципы СЭО, обращается внимание на особенности сферы применения СЭО, специфику правового положения субъектов, участвующих в процедурах оценки, характеризуются процедурные элементы СЭО на основе международно-правовых и европейских подходов. Во второй дана характеристика СЭО как правового явления. В третьей исследуются особенности и специфика зарубежного опыта правового регулирования СЭО. В частности, характеризуются состояние и перспективы правового закрепления СЭО в ряде стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (далее – ВЕКЦА). Особое внимание уделено представлению формирующихся в последние годы правовых основ СЭО в Армении, Молдове, а также характеристике перспектив правового закрепления СЭО в Казахстане. Хотелось бы подчеркнуть, что выбор стран, законодательство которых анализируется, не случаен и основан на опыте автора в качестве международного правового консультанта, проводившего совместно с местными экспертами в 2013–2017 гг. анализ законодательства Армении, Молдовы и Казахстана применительно к возможности внедрения СЭО, а также участвовавшего в разработке законодательных подходов этих стран в обла-

сти обеспечения СЭО в рамках ряда международных проектов и программ⁷. В этой связи хотим выразить признательность и благодарность своим коллегам – национальным экспертам в области законодательства – Наталье Замфир (Республика Молдова), Аиде Искоян и Гору Мовсисяну (Республика Армения), а также Александру Брагину (Республика Казахстан), которые оказывали профессиональное содействие в проведении исследования национального законодательства стран при проведении упомянутых проектов и программ.

Четвертая глава посвящена анализу состояния правового регулирования СЭО в Республике Беларусь. Особое внимание уделено представлению проблем правового обеспечения СЭО в Республике Беларусь и формулированию предложений по его совершенствованию.

Книга содержит также приложения, включающие извлечение из текста Протокола по СЭО, и таблицу сравнения основных положений Протокола по СЭО и СЭО Директивы ЕС, призванные помочь внимательному читателю в понимании отдельных черт и характеристик СЭО как правового явления.

Отметим, исследование правовых проблем СЭО в Республике Беларусь не проводилось, что вполне объяснимо с учетом новизны правового института. Соответственно, представленная книга является первым в Республике Беларусь монографическим исследованием правового обеспечения СЭО, отражающим состояние и перспективы национального законодательства в контексте международного и зарубежного передового опыта.

Осознавая, что сфера отношений в области СЭО многообразна и многие аспекты правового регулирования требуют дополнительного глубокого исследования, надеемся, что идеи, выводы и предложения, представленные в настоящем издании, послужат основой для плодотворных научных дискуссий относительно перспектив дальнейшего развития соответствующего законодательства в Республике Беларусь и других странах ВЕКЦА.

⁷ Речь идет о программе «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» («EaP GREEN»), направленной на оказание содействия странам Восточного партнерства Европейского Союза в переходе к «зеленой» экономике (http://www.unesc.org/env/eia/about/ear_green.html), а также о совместном проекте ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН «Поддержка Казахстана для перехода к модели зеленой экономики» в 2016–2017 гг.

Полагаем, что монография в силу актуальности поднятых проблем может представлять интерес для научных и практических работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов юридических специальностей, других лиц, интересующихся проблемами правового обеспечения СЭО в Республике Беларусь и за ее пределами.

ГЛАВА I

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ

1.1. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ: СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ, ОБЪЕКТЫ, СУБЪЕКТЫ, ПРОЦЕДУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ

Правовое закрепление принципов проведения экологических оценок впервые было осуществлено в США в 1969 г. Законом о национальной политике в области окружающей среды (далее – NEPA), где было введено требование, согласно которому все значительные национальные действия, способные оказать существенное воздействие на окружающую среду, подлежат оценке с точки зрения их вероятных последствий⁸. В 1979 г. были утверждены Правила по выполнению процедуры оценки воздействия на окружающую среду, в которые впоследствии в 1986 г. были внесены существенные изменения⁹. В соответствии с NEPA инициатор хозяйственной деятельности, прежде чем принять решение о реализации проекта, к осуществлению которого причастны органы федерального правительства, должен подготовить Заявление о воздействии на окружающую среду (далее – ЗВОС). В ст. 1502.2 NEPA указывается, что «ЗВОС должно являться средством оценки воздействия на окружающую среду в результате планируемого действия, а не оправданием уже принятого решения»¹⁰. После закрепления процедур оценок воздействия на окружающую среду в законодательстве США институт стал распространяться и развиваться в других государствах: Канаде (1973), Австралии (1974), Новой Зеландии (1974), Колумбии (1974), Таиланде (1975), Франции (1976), Нидерландах (1979), ФРГ (1990), Греции (1986), Ирландии (1989),

⁸ Богданова, Э. Ю. Генезис процедуры оценки воздействия на окружающую среду в международном праве / Э. Ю. Богданова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-protsedury-otsenki-vozdeystviya-na-okruzhayuschuyu-sredu-v-mezhdunarodnom-prave>. – Дата доступа: 18.02.2017.

⁹ Gray, K. R. International Environmental Impact Assessment: Potential for a Multilateral Environmental Agreement / K. R. Gray // Columbia Journal of Environmental Law and Policy, – 2000. – Vol. 11. – P. 87–92.

¹⁰ The National Environmental Policy Act of 1969, as amended [Electronic resource]. – Access mode: https://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf. – Access date: 18.03.2017.

Дании (1989), Италии (1988), Испании (1987) и др. По некоторым оценкам уже к 2008 г. более 100 стран мира закрепили в своем законодательстве национальную систему экологических оценок¹¹.

Как отмечают исследователи, американская схема экологических оценок охватывала широкий спектр видов деятельности: отдельные проекты по конкретным видам деятельности (фабрики, заводы, дороги, аэропорты и т. п.) и государственные стратегические документы (планы, программы, политика, законодательные акты и пр.), включала разработанные процедуры и требования по предварительной оценке видов деятельности, на которые она распространялась, определяя сферу охвата оценки, содержание докладов (отчетов) по оценке воздействия, особенности участия общественности в этом процессе 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 г. применительно к ОВОС по конкретным видам деятельности и проектам. К документам стратегического планирования: планам и программам, принимаемым государственными органами, подходы экологической оценки стали применять с 2001 г.¹².

Отметим, что СЭО сложилась в значительной степени за счет распространения принципов оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС), применяемых для отдельных технических проектов, на область стратегического планирования различных уровней (государственного, регионального, местного). ОВОС в США была введена, чтобы прогнозировать воздействие намечаемой промышленной деятельности на окружающую среду и выявлять возможности смягчения отрицательного и усиления положительного воздействия этой деятельности. В 1970-е и в начале 1980-х гг. механизм ОВОС все шире использовался во многих других странах. К середине 1980-х системы ОВОС в целом сформировались во всей Европе. В странах ЕС начала действовать Директива Европейской комиссии об ОВОС (85/337/ЕЕС)¹³, а в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сложились свои собственные системы ОВОС и государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ).

Позднее для решения экологических проблем, выходящих за пределы отдельных стран, государства провели переговоры под эгидой ЕЭК ООН и раз-

¹¹ Craik, N. The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration / N. Craik, Cambridge, 2008: [Electronic resource]. – Access mode: <http://s1.downloadmienphi.net/file/downloadfile4/206/1392209.pdf> – Access date: 18.03.2017.

¹² Подробнее информация о европейском опыте в области СЭО представлена во втором параграфе этой главы.

¹³ Впоследствии в нее вносились изменения и дополнения, в настоящее время действует Директива 2011/92/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011 г. об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.

работали Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду (далее – Конвенцию Эспо), которая была подписана в 1991 г. в Эспо (Финляндия) и вступила в силу в 1997 г. Именно в Конвенции Эспо (п. 7 ст. 2) было закреплено стремление стран «применять принципы оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам». Это положение стало своего рода стимулом к разработке специального международного соглашения, определяющего принципы экологической оценки документов государственного планирования – Протокола по СЭО, принятого в 2003 г. в Киеве.

Следует отметить, что международные правовые подходы и нормы в отношении СЭО были определены в Протоколе по СЭО под влиянием решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, Бразилия, 1992), в особенности принципов 4 и 10 Декларации Рио-де-Жанейро и «Повестки дня на XXI век», результатов Всемирного саммита ООН по устойчивому развитию (Йоханнесбург, ЮАР, 2002), а также положений Конвенции Эспо, иных конвенций, в частности, Конвенции о биологическом разнообразии¹⁴, Рамочной конвенции ООН об изменении климата¹⁵.

Так, Конвенция о биологическом разнообразии обязывает Стороны «принимать соответствующие меры для обеспечения должного учета экологических последствий своих программ и политики, которые могут оказывать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие» (ст. 14). Рамочная конвенция ООН об изменении климата устанавливает обязанность Сторон учитывать связанные с изменением климата соображения при проведении социальной экономической и экологической политики и принятии мер, а также использовать методы «оценки последствий, составленные и определенные на национальном уровне, с целью свести к минимуму отрицательные последствия для экономики, здоровья общества и качества окружающей среды проектов или мер, осуществляемых ими для смягчения воздействия изменения климата или приспособления к нему» (ст. 4).

Прежде чем перейти непосредственно к описанию элементов СЭО, закреплённых Протоколом по СЭО, автор хотел бы акцентировать внимание читателя на принципиальном вопросе различий концепций ОВОС и СЭО.

Действительно, ОВОС и СЭО рассматриваются в качестве организационных форм экологической оценки – оценки воздействия на окружающую среду. Тем не менее эти два явления имеют различия, значительность которых

¹⁴ Конвенция о биологическом разнообразии: Конвенция, г. Рио-Де-Жанейро, 5 июня 1992 г. [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

¹⁵ Рамочная Конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата, 9 мая 1992 г.: одобрена Указом Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2000 г., № 177 [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

послужила основанием для формирования отдельного правового регулирования для каждой из процедур.

Прежде всего, ОВОС охватывает определенные виды деятельности, т. е. конкретные технические проекты, осуществление которых запланировано заказчиками (вне зависимости от того, являются ли они государственными или частными). Решение по их утверждению принимают компетентные государственные органы. В свою очередь СЭО охватывает документы стратегического планирования (планы, программы и пр.), разрабатываемые и утверждаемые государственными органами.

В рамках ОВОС экологическая оценка ориентирована на физическое воздействие проекта на окружающую среду, в то время как оценка в СЭО, учитывая больший масштаб и менее точные данные, скорее рассматривает воздействие на решение значимых экологических целей плана или программы. Соответственно, для экологической оценки при ОВОС используются, по общему правилу, императивно установленные нормативы воздействия (нормы, правила). Можно сказать, что ОВОС в определенном смысле выполняет функцию превентивного контроля в области охраны окружающей среды. В то время как СЭО в большей степени ориентирована на планировочно-прогнозную функцию. Эти и иные различия между ОВОС и СЭО отражены в разнящихся требованиях относительно процедуры и соответствующей документации (отчетов, докладов), которые должны быть подготовлены в процессе ОВОС и СЭО, а также в отношении компетенции уполномоченных государственных органов, принимающих решение на основании этой документации. Именно вследствие вышеуказанных и иных различий в большинстве национальных законодательств формируются отдельные правовые схемы проведения ОВОС и СЭО. Вместе с тем, как справедливо отмечает Е. Ендрощка, действия, направленные на создание современной схемы проведения СЭО, будут более успешными, если в стране существует эффективная современная схема проведения ОВОС¹⁶. С этим утверждением исследователя следует согласиться, принимая во внимание контекст п. 2 ст. 4 Протокола по СЭО, определяющего сферу применения СЭО в отношении планов и программ, связанных с реализацией конкретных проектов, требующих проведения ОВОС в соответствии с национальным законодательством.

Перейдем к анализу основных положений Протокола по СЭО, который, как было отмечено ранее, закрепляет правовые основы СЭО, оказывающие влияние на формирование соответствующих процедур в национальном законодательстве государств.

¹⁶ Ендрощка, Е. Руководящие принципы практического характера по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением процедуры СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО ЕЭК ООН // https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EaP_GREEN/Sub-regional_conference___Training_of_trainers_workshop/General_Guidance_for_Developing_SEA_Framework_RUS.pdf.

Так, в международном соглашении СЭО определяется как *оценка вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий государственных планов и программ и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения* (п. 6 ст. 2).

Следует отметить, что ст. 4–12 Протокола по СЭО содержат основополагающие обязывающие Стороны положения, определяющие принципы организации процесса проведения СЭО планов и программ, на основе которых устанавливается сфера применения в отношении планов и программ (ст. 4); требования к предварительной оценке планов и программ (ст. 5); сфера охвата СЭО для уточнения содержания экологического доклада (ст. 6); требования к экологическому докладу, который разрабатывается в ходе СЭО (ст. 7); требования для обеспечения возможностей участия общественности в СЭО, когда еще возможен выбор любого из вариантов (ст. 8); положения о консультациях с природоохранными органами и органами здравоохранения (ст. 9); принципы организации трансграничных консультаций в отношении объектов СЭО (ст. 10); требования об учете выводов, мер и замечаний, указанных в экологическом докладе, при принятии решения об утверждении плана или программы – объекта СЭО (ст. 11); требования к мониторингу последствий плана и программы – объекта СЭО (ст. 12)¹⁷.

Определяя сферу применения СЭО на основе подходов Протокола по СЭО, прежде всего, следует обратить внимание на то, что международное соглашение в качестве объекта СЭО рассматривает государственные «планы и программы» (п. 5 ст. 2, ст. 4). Отметим, что Протокол по СЭО требует от Сторон проводить СЭО *проектов тех государственных планов и программ (изменений к ним), которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия*. Одновременно Протокол поощряет, но не обязывает стороны обеспечивать интеграцию экологических, включая здоровье, факторов, в разработку «политики или законодательных актов», а также учитывать принципы и элементы СЭО при осуществлении этого процесса (ст. 13).

Содержание положений Протокола по СЭО позволяет выделить:

во-первых, документы государственного планирования, императивно подлежащие СЭО;

во-вторых, планы и программы, в отношении которых СЭО проводится на основе предварительной оценки (так называемого скрининга);

в-третьих, документы, не подлежащие СЭО по общему правилу.

¹⁷ В приложении книги представлен текст Протокола по СЭО (извлечение), включающий наиболее значимые положения для имплементации в национальное законодательство.

К «планам и программам», *императивно подлежащим СЭО*, согласно международному соглашению относятся документы (изменения в них), которые характеризуются следующими признаками:

- требуются в силу «законодательных, регламентирующих или административных актов, подлежат разработке и (или) принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством» (п. 5 ст. 2);

- «разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I, и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют ОВОС в соответствии с национальным законодательством» (п. 2. ст. 4).

Подчеркнем, что в отношении планов и программ, императивно подлежащих СЭО, не требуется проведение *предварительной оценки (скрининга)*, предусмотренного ст. 5 Протокола по СЭО.

Стадия скрининга не включена непосредственно в процедуру СЭО¹⁸, что следует из определения СЭО, предшествует СЭО и применяется в отношении отдельных документов государственного планирования, которые императивно не требуют СЭО, но подлежат ей на основе проведения такой предварительной оценки. К числу таких документов следует отнести:

- планы и программы, которые не охватываются п. 2 ст. 4 Протокола и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов;

- планы и программы, упомянутые в п. 2 ст. 4 Протокола, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне;

- незначительные изменения планов и программ, упомянутые в п. 2 ст. 4 Протокола.

Предварительная оценка или скрининг на основе индивидуального изучения документа, или посредством определения отдельных типов планов и программ, а также с использованием сочетания этих подходов согласно ст. 5 Протокола по СЭО проводится с целью определения, может ли реализация этих программ вызвать «существенные экологические, в том числе связанные

¹⁸ Следует отметить, что отдельные авторы рассматривают скрининг процедурной стадией СЭО. Такого мнения, например, придерживаются Ю. С. Шемшученко, Д. А. Палехов в статье Шемшученко, Ю. С. Стратегическая экологическая оценка в свете европейского опыта / Ю. С. Шемшученко, Д. А. Палехов // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества : сб. ст. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; сост.: Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. – М., 2011. – С. 25.

со здоровьем населения, последствия». Оценка возможных «существенных экологических последствий» в свою очередь проводится на основе критериев, установленных в Приложении III Протокола по СЭО.

Следует отметить, что при проведении скрининга согласно положениям Протокола по СЭО должны быть проведены консультации с компетентными природоохранными органами и органами здравоохранения (п. 2 ст. 5), общественность должна получить возможность участия в процессе скрининга (п. 3 ст. 5), государственные органы должны обнародовать результаты процесса выявления значимых последствий, т. е. выполнения ст. 5, либо во время подготовки списка типов планов, программ, или при рассмотрении этих документов в индивидуальном порядке. Информация, предоставляемая при этом, включает результаты анализа – необходима ли СЭО для данного плана или программы, или СЭО не требуется, а также причины, по которым сделан данный вывод (п. 4 ст. 5).

Не требуется проведения СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО планы и программы, «единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере, финансовые или бюджетные планы или программы» (п. 5 ст. 4).

Определяя в национальном законодательстве планы и программы, подлежащие СЭО, следует иметь в виду то, что согласно Протоколу по СЭО Страна вправе осуществлять или вводить дополнительные меры в связи с охватываемыми Протоколом вопросами (п. 4.ст. 3). Тем самым поощряется *право Страны вводить дополнительные требования и обязанности к тем, что определил Протокол по СЭО*, применительно к иным государственным планам и программам. Протокол, как было отмечено ранее, также содержит рекомендательную норму для Сторон принимать меры к обеспечению того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, обязанности рассматривались и, насколько это возможно, учитывались на основе принципов и элементов Протокола при разработке *политики и законодательства*, способных вызвать существенные экологические последствия (ст. 13).

В рамках решения вопроса о сфере применения Протокола по СЭО, особенно в контексте имплементации его положений в национальное законодательство, важной является проблема определения содержательного контекста таких понятий, как «планы», «программы», «политики». Очевидно, что на национальном уровне документы государственного планирования, которые соответствуют признакам, описанным выше, могут приниматься под разными названиями: концепции, схемы, стратегии, руководящие принципы, положения и т. д. Полагаем, что различия в наименовании документов, если они отвечают иным признакам документов государственного планирования, в отношении которых необходимо проводить СЭО, не должны исключать проведение

такой оценки. Подобный подход рационально использован в официальном руководящем документе ЕС в отношении внедрения СЭО Директивы, в котором отмечается, что «документы, имеющие все характеристики плана или программы, ... могут встречаться под разными названиями», и рекомендуется не использовать название документа в целях определения документов, подлежащих проведению СЭО, в качестве «достаточно надежного руководства»¹⁹.

Надо признать, что во многих странах отсутствует четкая типология документов государственного планирования, и попадающие в диапазон «планов» и «программ» согласно Протоколу по СЭО могут именоваться иначе. По этой причине при формировании национального законодательства о СЭО рекомендуется рассмотреть выбор общего термина или определения для охвата таких государственных стратегических документов и дать им определение, преобразовав определение «планов» и «программ», представленное в п. 5 ст. 2 Протокола по СЭО. Так, Е. Эндрошка, например, советует использовать термин «стратегический документ», интерпретированный следующим образом: «*Стратегический документ*» означает любой план, программу, политику, стратегию или любой другой стратегический документ, вне зависимости от его названия, с любыми изменениями в них, которые: а) требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; б) подлежат разработке и/или принятию органом либо разрабатываются органом для принятия парламентом или правительством в соответствии с официальной процедурой»²⁰. Представляется, что это предложение рационально учитывает содержательный контекст документов государственного планирования и позволяет обеспечить широкий охват СЭО вне зависимости от названия документа.

Специфика СЭО как правоотношения заключается в множественности субъектов. Так, в организации и проведении СЭО участвуют: государственные органы или органы планирования, как их иногда называют, иные государственные органы (природоохранные и органы здравоохранения, государственные органы, принимающие решение о реализации документа государственного планирования), разработчики экологического доклада, представители общественности государственные органы и общественность иных государств в трансграничной процедуре СЭО. Прежде всего, в протоколе по СЭО подчеркивается роль государственных органов, отвечающих за разработку документа государственного планирования. Именно они несут ответственность за проведение СЭО, обеспечивают подбор лиц, участвующих в подготовке экологического доклада, организацию консультаций с иными государственными органа-

¹⁹ Эндрошка, Е. Руководящие принципы практического характера по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением процедуры СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО ЕЭК ООН // https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EaP_GREEN/Sub-regional_conference___Training_of_trainers_workshop/General_Guidance_for_Developing_SEA_Framework_RUS.pdf.

²⁰ Эндрошка, Е. Указ. соч.

ми, общественностью, в том числе и в рамках трансграничных консультаций при их необходимости. В подготовке экологического доклада принимают участие специалисты – физические и юридические лица, обладающие специальными знаниями, навыками и умениями. В процессе СЭО на разных этапах в качестве консультантов выступают заинтересованные государственные органы, прежде всего, природоохранные и органы здравоохранения, а также общественность. Кроме того, Протокол по СЭО налагает обязанности обеспечивать учет выводов, содержащихся в экологическом докладе, замечаний, полученных в ходе консультаций с заинтересованными субъектами, на государственные органы, ответственные за принятие решения относительно реализации плана или программы. Понимание положения о множественности субъектов в СЭО весьма значительно, поскольку именно оно позволяет с достаточной определенностью формулировать в национальном законодательстве права и обязанности различных лиц и органов, участвующих в процессе стратегической оценки.

Анализ содержания Протокола по СЭО позволяет выделить существенную характеристику СЭО – это процесс или комплекс действий, в котором выделяются соответствующие взаимосвязанные *элементы (этапы, стадии) СЭО, а именно:*

- определение сферы охвата;
- подготовка экологического доклада;
- принятие решения о реализации документа государственного планирования;
- мониторинг экологических последствий осуществления плана или программы.

К элементам СЭО также следует отнести консультации с общественностью и заинтересованными государственными органами (в частности, природоохранными и органами здравоохранения), трансграничные консультации. Отметим, что консультации с указанными лицами должны быть организованы как на стадии проведения предварительной оценки, так называемого скрининга, для тех видов документов государственного планирования, которые не подлежат обязательной СЭО, но могут ей подвергаться после предварительного отбора; так и на разных этапах СЭО.

Как отмечают западные исследователи, хотя каждая из стадий СЭО относительно самостоятельна, все они подчинены главной цели – правовому гарантированию экологической непротиворечивости акта управления (плана, программы)²¹.

²¹ Brown, A. L. Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology / A. L. Brown, R. Therivel // Impact Assessment and Project Appraisal, 2000. – Vol. 18(3). – P. 183–189; Kornov, L. Rationality in decision- and policymaking: implications for strategic environmental assessment / L. Kornov, W. Thissen // Impact Assessment and Project Appraisal, 2000. – Vol. 18(3). – P. 191–200; Owens, S. New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research / S. Owens, T. Rayner, O. Bina // Environment and Planning A, 2004. – Vol. 36(11). – P. 1943–1959.

Определение сферы охвата как элемент СЭО выражается в выявлении круга вопросов, которые должны быть рассмотрены в ходе оценки конкретного плана или программы, уровня детализации при рассмотрении каждого из этих вопросов и того, какая информация подлежит включению в экологический доклад. Как отмечают зарубежные исследователи, процедуру определения сферы охвата оценки (или скопинга²²) следует понимать как совокупность действий по обоснованию порядка дальнейшего проведения экологического анализа в рамках СЭО, включая определение видов и объемов информации, которые должны быть представлены в экологическом докладе, определение степени детализации дальнейшего исследования его временных, пространственных и организационных параметров²³.

Отметим, что круг вопросов и степень их детализации при проведении оценки воздействия плана или программы будут различными в каждом конкретном случае в зависимости от целевой направленности или сферы документа государственного планирования, уровня реализации плана или программы (национальный, региональный, местный), наличия тех или иных экологических проблем на территории планируемой реализации документа и т. д. Задача определения сферы охвата состоит в обеспечении того, чтобы экологический доклад содержал достаточно информации по существенным вопросам, не будучи перегружен избыточными сведениями по незначительным проблемам. В тоже время весьма важно, определяя сферу охвата и содержание экологического доклада, поставить задачу выявления, описания и оценки вероятных существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления документа государственного планирования и его разумные альтернативы. В качестве основы для определения сферы охвата СЭО и содержания экологического доклада Протокол по СЭО в ст. 7 предлагает ориентироваться на информацию, содержащуюся в Приложении IV.

Представляется важным отметить, что в процессе определения сферы охвата в обязательном порядке должны быть проведены консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения с целью определения, какая информация должна быть включена в экологический доклад (п. 2 ст. 6). Общественности может быть предоставлена возможность участия в этом процессе (п. 3 ст. 6). Протокол по СЭО не устанавливает на данной стадии обя-

²² Scope (англ.) – границы, рамки, масштаб.

²³ См.: Evaluating the SEA of Land Use Plans / C. Jones, M. Baker, J. Carter et al // Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning / Eds. C. Jones, M. Baker, J. Carter et al. London: Earthscan, 2005. – P. 283; Giihnemann, A. Methods for Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans / A. Giihnemann. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. – 215 p; Stoeglehner, G. The SEA-Directive and the SEA-Protocol adopted to spatial planning similarities and differences / G. Stoeglehner, G. Wegerer // Environmental Impact Assessment Review, 2006. – Vol. 26(6). – P. 586–599.

занность предоставить общественности возможность участия, но поощряет такое участие.

Следующим элементом СЭО выступает *подготовка «экологического доклада»* в соответствии со ст. 7 Протокола по СЭО, является обязательным элементом СЭО. Экологический доклад²⁴ – документ, в котором определяются, описываются и оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления документа государственного планирования. Весьма важной особенностью экологического доклада является то, что в нем в обязательном порядке, как того требует Протокол по СЭО, должна быть дана оценка разумным альтернативам реализации документа государственного планирования, в том числе варианту отказа от реализации плана или программы (нулевой вариант).

Согласно ст. 7 Протокола по СЭО в докладе должна содержаться указанная в Приложении IV информация, которая может в разумной степени потребоваться, с учетом: а) современных знаний и методов оценки; б) содержания и уровня детализации плана или программы и стадии процесса принятия решения по плану или программе; в) интересов общественности; г) информационных потребностей государственного органа, принимающего решение. Так, информация, указанная в Приложении IV Протокола по СЭО, включает:

1. Сведения о содержании и основных целях плана или программы и о его связи с другими планами или программами.
2. Соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятное изменение этого состояния в случае неосуществления плана или программы.
3. Характеристики состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в существенной степени.
4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, которые имеют отношение к плану или программе.
5. Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и других уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы учета этих целей и иных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений в процессе подготовки плана или программы.
6. Вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия в соответствии с определением в п. 7 ст. 2.
7. Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, которые могут быть результатом осуществления плана или программы.

²⁴ Термин «экологический доклад» используется в русском переводе Протокола по СЭО.

8. Краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, включая указание таких трудностей в предоставлении подлежащей включению информации, как сбои техники или наличие пробелов в знаниях.

9. Меры, предусмотренные для мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы.

10. Вероятные существенные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.

11. Резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию.

Следует отметить важную роль экологического доклада – этот документ является неотъемлемой составляющей документации стратегического государственного планирования. Сердцевиной процессуальных действий, которые определяют качество экологического отчета, является выполнение действий по оценке воздействий. К этим действиям относятся сбор, оценка и интерпретация информации о возможных экологических воздействиях документа государственного планирования. Протокол по СЭО содержит критерии для определения степени экологичности документов планирования, тем не менее в литературе предлагаются различные дополнительные методы анализа: сравнения эмпирических данных, методы проверки соответствия экологическим целям и методы прогнозирования косвенных и кумулятивных воздействий²⁵.

Как было отмечено ранее, Протокол по СЭО непосредственно не определяет, какой именно государственный орган должен являться ответственным за разработку плана или программы. Очевидно, что решение этого вопроса зависит от характера, содержания конкретного документа и компетенции соответствующих государственных органов. Подчеркнем, что ответственным за подготовку экологического доклада и осуществление предшествующих этапов (исследование вопроса о необходимости СЭО, скрининге, определении сферы охвата) может быть орган, ответственный за подготовку плана или программы.

Весьма важным элементом СЭО является участие природоохранных органов, органов здравоохранения и общественности на разных этапах СЭО. Так, Протокол по СЭО (п. 1 ст. 8, п. 3 ст. 9) требует, чтобы заинтересованной общественности и соответствующим государственным органам, в частности, природоохранным и органам здравоохранения, была предоставлена возмож-

²⁵ Partidario, M. R. Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice / M. R. Partidario // *Environmental Impact Assessment Review*, 1996. – Vol. 16(1). – P. 31–55; Sheate, W. The rise of strategic assessment tools / W. Sheate // *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 2001. – Vol. 3(3).

ность выразить свое мнение по экологическому докладу, поэтому такая возможность должна быть предоставлена по завершении работы над докладом. Однако Протокол также требует предоставить «заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов» (п. 1 ст. 8), аналогичное положение о консультациях с уполномоченными органами содержится в п. 3 ст. 9. Поэтому эффективным представляется добровольное предоставление дополнительных возможностей для участия различных заинтересованных субъектов и консультаций с ними на ранних стадиях подготовки экологического доклада.

Консультации с природоохранным органом и органам здравоохранения в процессе СЭО являются обязательным элементом СЭО. Так, Протокол по СЭО (ст. 9) императивно требует предоставить природоохранным органам и органам здравоохранения заблаговременную, своевременную и эффективную возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу. В соответствии с требованиями Протокола по СЭО консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны иметь место как на этапе предварительной оценки документа государственного планирования (скрининга) (п. 2 ст. 5), так и на разных стадиях СЭО: при определении сферы охвата (п. 2 ст. 6), при обсуждении экологического доклада (п. 3 ст. 9).

Решение вопроса об эффективном правовом регулировании отношений при проведении консультаций с природоохранными органами в процессе СЭО в контексте опыта постсоветских стран непосредственно связано с регламентацией государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ), положительное заключение которой обязательно для реализации отдельных планов и программ в этих странах. Отметим, что международные соглашения, а также документы ЕС не устанавливают требований о ГЭЭ в контексте проведения оценок воздействия на окружающую среду как ОВОС, так и СЭО. Таким образом, возникает вопрос о возможном месте ГЭЭ в процессе СЭО. Представляется верным подход, согласно которому для стран с традиционными системами ОВОС/ГЭЭ внедрение новых, современных схем проведения ОВОС и СЭО не обязательно предполагает упразднение системы экспертизы как способа осуществления экологического контроля над процессом разработки проектов и документов государственного планирования²⁶. Концеп-

²⁶ Ендрюшка, Е. Руководящие принципы практического характера по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением процедуры СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО ЕЭК ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.uncece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EaP_GREEN/Sub- -regional_conference___Training_of_trainers_workshop/General_Guidance_for_Developing_SEA_Framework_RUS.pdf. – Дата доступа: 20.09.2017.

туально и технически вполне возможно комбинировать современные схемы по ОВОС и СЭО и слегка переработанные правовые схемы ГЭЭ.

Формируя новое законодательство о СЭО, следует иметь в виду, что Протокол по СЭО требует проведения консультаций с природоохранными органами, органами здравоохранения, однако не устанавливается, что эти органы наделены правом вето на утверждение документа государственного планирования. Может показаться, что такой подход более «слабый» по сравнению с концепцией ГЭЭ, в которой отрицательное заключение ГЭЭ фактически запрещает реализацию документа. Однако, по мнению автора, концепция Протокола по СЭО более эффективна с позиций современного процесса управления и планирования, поскольку СЭО синхронизирована с процессом планирования и ее цель – максимально учесть экологические, в том числе связанные со здоровьем, приоритеты, подготовить документ с учетом альтернатив, принимая во внимание принцип предосторожности, а не стать непреодолимым препятствием для реализации различных экономических и иных планов государственных органов. В рамках этой процедуры потенциально на разных этапах есть возможности для диалога органа планирования, других заинтересованных государственных органов, разработчика экологического доклада, общественности, что создает условия для учета различных мнений и интересов. Кроме того, система СЭО с использованием метода консультирования в меньшей степени подвержена коррупционным рискам, возможным при использовании инструментов вето в системе ГЭЭ планов и программ.

Предоставление заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО, когда еще возможен выбор любого из вариантов в Протоколе по СЭО, рассматривается в качестве обязательного требования при проведении стратегической оценки (ст. 8). Участие общественности должно быть обеспечено на стадии предварительной оценки (скрининга) (ст. 5), определения сферы охвата (ст. 6), подготовки экологического доклада (ст. 7), трансграничных консультаций (ст. 10), утверждения решения о реализации плана или программы (ст. 11), мониторинга экологических последствий реализации документа государственного планирования (ст. 12). При проведении СЭО на основе Протокола по СЭО государственные органы обязаны:

- обеспечить своевременное доведение до сведения общественности проекта плана и экологического доклада, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства (п. 2 ст. 8);
- выявить заинтересованную общественность, включая соответствующие неправительственные организации, для обеспечения целей участия и выражения общественностью мнения по проекту документа (п. 3 ст. 8);

- обеспечить упомянутой общественности возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту документа и экологическому докладу (п. 4 ст. 8);

- обеспечить обнародование конкретных мер по информированию заинтересованной общественности и получения ее мнения, принимая во внимание элементы, перечисленные в приложении V Протокола (п. 5 ст. 8).

Протокол по СЭО закрепляет права общественности на получение следующей информации:

- выводов, сделанных в процессе определения существенных последствий документов государственного планирования при предварительной оценке (скрининга) (п. 4 ст. 5);

- проекта документа государственного планирования и экологического доклада (п. 2 ст. 8, п. 4 ст. 10);

- конкретных мер по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (п. 5 ст. 8);

- решения об утверждении плана или программы и дополнительной информации о принятии решения (п. 2 ст. 11);

- результатов мониторинга экологических последствий реализации документа государственного планирования (п. 2 ст. 12).

Понятие заинтересованной общественности оставлено без определения в Протоколе по СЭО, за исключением указания на то, что в его состав входят соответствующие неправительственные организации. Отметим, что Орхусская конвенция (п. 5 ст. 2) определяет заинтересованную общественность как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность»²⁷. Что касается понятия «разумные сроки», то оно не раскрывается в Протоколе по СЭО. Вместе с тем, на наш взгляд, определяя сроки в процедурах с участием общественности, следует руководствоваться положениями Орхусской конвенции и соответствующими статьями Конвенции Эспо.

Трансграничные консультации как элемент СЭО согласно ст. 10 Протокола по СЭО должны быть организованы в том случае, когда документ государственного планирования, осуществляемые в одной стране (Сторона происхож-

²⁷ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Конвенция, г. Орхус, 25 июня 1998 г. [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

дения), могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия на территории другой страны (затрагиваемая Страна). Протокол по СЭО в ст. 10 устанавливает, что Страна происхождения должна уведомить затрагиваемую Страну, если она полагает, что осуществление плана может привести к существенным трансграничным экологическим, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиям, или если об этом просит Страна, которая может быть существенно затронута последствиями. Такое уведомление должно быть сделано «как можно раньше до принятия плана или программы» и содержать: проект документа; экологический доклад, включая информацию о возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях осуществления плана или программы; информацию о процедуре принятия решения относительно реализации документа государственного планирования, включая сведения о сроках подачи комментариев и замечаний. Если затрагиваемая Страна выражает такое желание, за уведомлением следуют трансграничные консультации.

Предметом консультаций в соответствии со ст. 10 Протокола по СЭО являются:

- вероятные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана, программы;
- меры, предусматриваемые для предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий реализации документа;
- конкретные меры по информированию заинтересованной общественности и уполномоченных органов затрагиваемой Страны, и по предоставлению им возможности выразить свое мнение о: проекте плана или программы, экологическом докладе.

Так же Протоколом по СЭО установлено, что мнения заинтересованной общественности, природоохранных органов и органов здравоохранения затрагиваемой Страны должны быть учтены должным образом; заинтересованная общественность и уполномоченные органы затрагиваемой Страны должны быть проинформированы о том, каким образом учтены их замечания (ст. 10).

При *принятии решения относительно документа государственного планирования – объекта СЭО* уполномоченный орган обязан учесть выводы экологического доклада, включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов плана или программы, мнения, выраженные соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения, заинтересованной общественностью, любыми затрагиваемыми Страна́ми в ходе трансграничных консультаций (ст. 11).

После утверждения документа государственного планирования государственные органы обязаны проинформировать о принятом решении со-

ответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность, а также любые затрагиваемые Стороны при проведении трансграничных консультаций. Указанным субъектам должны быть доступны утвержденный документ, а также информация о том, каким образом в утвержденном документе учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, приведенные в экологическом докладе; каким образом учтены мнения, замечания, полученные в ходе проведения консультаций с общественностью, заинтересованными государственными органами, трансграничных консультаций, краткое изложение причин утверждения документа в свете рассмотренных альтернатив.

Следует также отметить, что Протокол по СЭО устанавливает необходимость *мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий* осуществления утвержденного документа государственного планирования (ст. 12). Результаты мониторинга должны быть доступны соответствующим природоохранным органам и органам здравоохранения, а также общественности. Задача мониторинга состоит в обнаружении, среди прочего, непредусмотренных при прохождении СЭО документа государственного планирования неблагоприятных экологических последствий и обеспечении возможности для принятия мер по исправлению положения, то есть по уточнению, изменению документа с целью его более эффективной реализации. Подчеркнем, что результаты мониторинга должны быть доступны соответствующим природоохранным органам и органам здравоохранения, а также общественности. В литературе определяется мониторинг в процессе СЭО как комплекс действий по надзору за развитием во времени, пространстве, существенных экологических и связанных с ними параметров, которые вызывают особую озабоченность в связи с реализацией плана или программы²⁸. Отмечается также недостаточная разработанность процедуры мониторинга в рамках СЭО. Основной проблемой здесь является выбор субъекта, которому предоставляется право выполнять такие действия, и конкретизация его обязанностей. В литературе высказываются различные предложения: одни авторы указывают, что обязанности по проведению операций мониторинга должны быть положены на разработчиков актов планирования, другие настаивают на создании специальных групп из представителей участников СЭО, третьи считают целесообразным уполномочить на это специализированные организации. Дискуссионными и требующими разрешения в процессе формирования национального законодательства являются особенности правового регулирования отношений между государственным органом, отвечающим за реали-

²⁸ Hey, C. The History of Strategic Environmental Impact Assessment (SEIA) in the EU: EURES discussion paper dp-52 / C. Hey. Freiberg: Institute for Regional Studies in Europe, 1996. – 46 p.

зацию документа государственного планирования, и исполнителем СЭО мониторинга²⁹.

Таким образом, в международных соглашениях и, прежде всего, в Протоколе по СЭО закреплён подход, согласно которому СЭО рассматривается в качестве многокомпонентного явления, процедуры, интегрированной в процесс государственного планирования и используемой для анализа и оценки экологических (включая здоровье) последствий реализации документов государственного планирования (планов, программ и др.), а также изменений и дополнений к ним, для учета результатов этого анализа в процессе принятия решений о реализации соответствующих документов. СЭО представляется эффективной с позиций минимизации негативных экологических последствий той хозяйственной деятельности, которая впоследствии реализуется на основе документа государственного планирования, поскольку учет экологических факторов при планировании на более раннем стратегическом уровне (макроуровень) позволяет в значительной степени снижать негативные эффекты для окружающей среды и здоровья людей при принятии решений на микроуровне – решений о реализации отдельных проектов (предприятий, осуществления видов деятельности, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду).

СЭО не сводится исключительно к подготовке экологического доклада, а включает комплекс элементов – стадий: определение сферы охвата, подготовку экологического доклада, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, консультации с иными заинтересованными лицами – государственными органами (природоохранными и органами здравоохранения, др.), трансграничные консультации (при необходимости) на разных этапах процедуры, учет при принятии решения о реализации документа государственного планирования положений экологического доклада, результатов участия общественности, консультаций с иными лицами и высказанных мнений.

Международно-правовые основы СЭО, закреплённые в Протоколе по СЭО, фиксируют значимость при разработке законодательной базы, обеспечивающей СЭО, рассмотрения и решения с учетом специфики правовой и институциональной системы конкретного государства вопросов:

- о сущности правового понятия СЭО как комплексного явления и процедуры экологической оценки;

²⁹ The SEA Manual. A Sourcebook on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans and Programmes. Brussels: European Commission, DG TREN, 2005. – 89 p; Шемшученко, Ю. С. Стратегическая экологическая оценка в свете европейского опыта / Ю. С. Шемшученко, Д. А. Палехов // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества : сб. ст. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; сост.: Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. – М., 2011. – С. 33.

- о понятии «планов и программ», относящихся к объектам СЭО;
- о понятии и критериях скрининга – предварительной оценки для отдельных категорий планов и программ;
- о компетенции органов планирования, ответственных за разработку плана или программы с учетом интеграции СЭО в процесс разработки документов планирования;
- о компетенции государственных природоохранных органов и органов здравоохранения в процессе СЭО;
- об обязанностях государственных органов по информированию и обеспечению участия общественности в процессе СЭО;
- об обязанностях и процедуре проведения трансграничных консультаций при разработке и проведении СЭО планов и программ, которые могут потенциально оказать трансграничное воздействие;
- о форме и содержании отражения выводов экологического доклада, результатов консультаций с общественностью, государственными органами, включая трансграничные консультации, в решении о реализации документа государственного планирования в свете рассмотренных в ходе СЭО альтернатив;
- о процедурных особенностях осуществления этапов СЭО;
- о проведении мониторинга значительных экологических последствий осуществления плана, программы.

Объектные, субъектные, процедурные, содержательные, методологические различия ОВОС и СЭО – видов экологических оценок – обуславливают необходимость формирования дифференцированного правового регулирования отношений, возникающих между субъектами в контексте осуществления их процедур на национальном уровне.

1.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПОВ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Как было отмечено в первом параграфе книги, американская схема экологических оценок, зафиксированная первично в NEPA, охватывала широкий спектр объектов оценок: проекты по конкретным видам деятельности и государственные стратегические документы (планы, программы), политики, законодательство и пр., и включала разработанные процедуры и требования по предварительной оценке видов деятельности, на которые она распространялась, определяя сферу охвата оценки, содержание докладов (отчетов) по оценке воздействия, особенности участия общественности в этом про-

цессе, учета мнений и консультаций при принятии решений и пр. Описанная концепция экологической оценки оказалась чрезвычайно полезной в качестве инструмента превентивной экологической политики, способствующей принятию различного рода решений с учетом экологического императива, и получила широкое распространение по всему миру.

Однако изначально в Европе данная концепция была введена только частично. Так, в 1985 г. Европейское сообщество приняло Директиву Совета 85/337/ЕЭС от 27 июня 1985 г. по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (далее – Директива 85/337/ЕЭС), которая установила определенные стандарты экологической оценки, широко применяемой в Европе³⁰. Согласно положениям Директивы 85/337/ЕЭС при подаче прошения о разрешении проекта, направленного на осуществление конкретного вида деятельности, заявитель должен представить исследование непосредственного и опосредованного воздействия проекта на окружающую среду, а также указания на то, как можно избежать или сократить уровень вредного воздействия и какие альтернативы данного проекта были рассмотрены. Компетентный государственный орган эти сведения «идентифицирует, описывает и оценивает»; при этом он консультируется с уполномоченным экологическим органом и уведомляет официальные органы о данном намерении. Соответствующие официальные органы должны высказаться по поводу данного вопроса. Утверждение конкретного проекта должно учитывать результаты проверки соответствия экологическим нормам. В первом Приложении к Директиве перечислялись проекты, для которых обязательно должна проводиться ОВОС: строительство автобанов или скоростных магистралей, крупных аэропортов или портов, нефтеперерабатывающих станций, сооружений для ликвидации ядерного распада или трасс высокоскоростных поездов. Во втором Приложении – проекты, подлежащие ОВОС, если она считается необходимой, по мнению компетентных органов, учитывающих вид проекта, его размеры (масштабы) и расположение.

Следует отметить, что в Директиву 85/337/ЕЭС впоследствии многократно вносились поправки в период с 1997-го по 2009 г. Так, Директива 97/11/ЕС отразила изменения в связи с присоединением ЕС к Конвенции Эспо. Поправки 1997 г. расширили рамки Директивы 85/337/ЕЭС за счет увеличения видов и количества проектов, требующих обязательной ОВОС (При-

³⁰ Директива Совета от 27 июня 1985 г. по оценке воздействий некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (85/337/ЕЭС). Перевод П. А. Калининченко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuzadirektiva-coveta-ot-27-iyunya-1985-g-po-otsenke-vozdeystvij-nekotoryh-gosudarstvennyh-i-chastnyh-proektov-na-okruzhayushhuyu-sredu-85-337-ees-perevod-p-a-kalinichenko/>. – Дата доступа: 18.03.2017.

ложение I). Она также предусмотрела новые механизмы отбора проектов для ОВОС, в том числе новые критерии отбора (Приложение III) включенных в приложение II проектов, а также установила минимальные требования к предоставляемой информации. Директива 2003/35/ЕС была нацелена на усиление положений об участии общественности в соответствии с положениями Орхусской конвенции. Директива 2009/31/ЕС внесла поправки в Приложения I и II Директивы по ОВОС, добавив к проектам, требующим ОВОС, проекты, связанные с транспортом, улавливанием и хранением двуокиси углерода (CO₂). В 2011 г. на основе анализа предыдущего опыта проведения ОВОС Директива была принята в обновленном виде – Директива 2011/92/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011 г. об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, которая действует в настоящее время с поправками 2014 г. (далее – Директива по ОВОС)³¹. Отметим, что Директива по ОВОС, в отличие от американского NEPA, ограничила применение экологической оценки только проектами по конкретным видам деятельности.

Таким образом, первоначально государственные документы планирования, такие как планы, программы, политики и законодательные инициативы, не подлежали оценке воздействия на окружающую среду в странах Европы. В определенной степени это обстоятельство оказало влияние на то, что сфера применения Конвенции Эспо, принятой в 1991 г., изначально также была ограничена только конкретными проектами.

Вместе с тем в конце 1990-х в Европе стало очевидно, что для повышения эффективности экологическая оценка должна охватывать государственные планы и программы, другие стратегические документы, как это закреплено в законодательстве США. В итоге в Европе была разработана и принята Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 г. по оценке последствий реализации некоторых планов и программ на окружающую среду (далее – СЭО Директива)³². Это факт, в свою очередь, положил начало соответствующим обсуждениям и инициативам, что привело к принятию Протокола по СЭО.

Следует отметить, что положения Протокола по СЭО в значительной степени совпадают с подходами СЭО Директивы³³, которые, как и принципы

³¹ Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2011/92/ЕС от 13 декабря 2011 г. об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70313288/#ixzz4jnnx0HCk>. – Дата доступа: 18.03.2017.

³² Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 г. по оценке последствий реализации некоторых планов и программ на окружающую среду [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru>. – Дата доступа: 18.03.2017.

³³ См. Приложение 2 этой книги.

Протокола, в теории и практике рассматривают в качестве международных стандартов в области организации СЭО. Тем не менее исследователи обращают внимание на некоторые концептуальные различия этих документов³⁴.

Во-первых, в СЭО Директиве (ст. 3) к объектам обязательной СЭО, кроме прочих, относятся планы и программы, которые могут оказать воздействие на элементы европейской сети особо охраняемых природных территорий «Natura 2000», в то время как в Протоколе подобное положение не нашло отражение в качестве отдельной позиции (ст. 4). Однако, как мы отмечали ранее, ст. 14 Конвенции о биологическом разнообразии определяет «меры для обеспечения должного учета экологических последствий своих программ и политики, которые могут оказывать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие» в качестве ключевого инструмента для обеспечения целей Конвенции. Очевидно, что это конвенциональное положение следует учитывать, рассматривая перспективы совершенствования законодательства в области СЭО в национальном законодательстве.

Во-вторых, в отличие от СЭО Директивы, в контексте Протокола по СЭО, понятие «окружающая среда» включает и здоровье человека. Таким образом, Протокол по СЭО подчеркивает важность экологической оценки планов и программ с учетом их влияния на здоровье и обеспечивает более широкий контекст оценки воздействия стратегических документов и более широкую сферу охвата. Эта позиция является весьма значимой для понимания роли и компетенции органов здравоохранения при проведении СЭО.

В-третьих, СЭО Директива устанавливает рамки для планов и программ, являющихся основой для будущей реализации всех проектов, перечисленных в Приложениях I и II к Директиве об ОВОС. Протокол по СЭО применим к планам и программам, являющимся основой для проектов, перечисленных в Приложении I, и проектов, указанных в Приложении II, если они требуют проведения ОВОС в соответствии с национальным законодательством.

В-четвертых, по сравнению с приложением III Протокола по СЭО, критерии для определения вероятных значительных экологических последствий более подробно описаны в Приложении II СЭО Директивы.

В-пятых, СЭО Директива не содержит обязательных положений, относящихся к политике и законодательству, Протокол по СЭО (ст. 13) устанавливает соответствующие рекомендательные подходы по проведению СЭО в отношении этих стратегических документов.

³⁴ Руководящие принципы практического характера по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением процедуры СЭО в соответствии с Протоколом ЕЭК ООН по СЭО. 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EaP_GREEN/Sub-regional_conference___Training_of_trainers_workshop/General_Guidance_for_Developing_SEA_Framework_RUS.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

В-шестых, Протокол по СЭО использует понятия «общественность» и «заинтересованная общественность», тогда как СЭО Директива в большей степени оперирует подходом ст. 7 Орхусской конвенции относительно «общественности», которая должна быть идентифицирована для целей участия в процедуре СЭО.

Следует отметить, что содержательные и процедурные различия ОВОС и СЭО послужившие основой для формирования отдельных правовых инструментов – Директивы по ОВОС и СЭО Директивы, нашли отражение и в национальном законодательстве европейских стран, разработанном на основе упомянутых Директив. Так, в настоящее время на уровне законодательных актов европейских государств зафиксированы специальные процедуры для каждой экологической оценки (ОВОС и СЭО) в отдельности. Например, в Эстонии действует Закон «Об оценке воздействия на окружающую среду и системе экологического менеджмента», в котором имеются отдельные главы об ОВОС и СЭО; в Федеральном Законе Германии «Об оценке воздействия на окружающую среду» также имеются отдельные главы, регулирующие ОВОС и СЭО; такой же подход использован в Чехии в Законе «Об оценке воздействия на окружающую среду». В Финляндии принят Закон «Об оценке воздействий государственных планов, программ и политик на окружающую среду» применительно к проведению СЭО³⁵. В Польше действует Закон «О доступе к информации об окружающей среде и ее защите, участии общества в охране окружающей среды и об оценках воздействия на окружающую среду», структурно в польском Законе процедура ОВОС отделена от процедуры СЭО.

Развитие законодательства в области СЭО в европейских странах послужило основой для расширения практики проведения экологической оценки документов стратегического планирования. По некоторым оценкам в настоящее время ежегодно около 1 500 СЭО проводится в Финляндии, 400–500 – в Великобритании и Франции, около 270 – в Австрии³⁶. Так, значительное место среди объектов СЭО занимают планы и программы, принимаемые на разном уровне, касающиеся планирования развития городских и сельских районов, планы регионального развития, управления отходами. Например, по данным на 2010–2012 гг. в Чешской Республике СЭО проведена в отношении 461 документа, касающегося планирования городских и сельских райо-

³⁵ Шемшученко, Ю. С. Стратегическая экологическая оценка в свете европейского опыта / Ю. С. Шемшученко, Д. А. Палехов // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества : сб. ст. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; сост.: Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. – М., 2011. – С. 19–34.

³⁶ Aphrodite Smagadi. Protocol on SEA and the EU SEA Directive transposition into national legislation European experience and good practice examples [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.unece.org/index.php?id=36948#/>. – Access date: 20.12.2016.

нов, в Болгарии – 1 300 таких документов стали объектами СЭО, а в Венгрии – более 200 подобных планов и программ³⁷. Надо отметить значительный вклад СЭО в учет экологических соображений при планировании экономического развития территорий и государств. Так, в Болгарии по итогам СЭО в проект Национального плана действий в области возобновляемых источников энергии на 2011–2020 гг. были внесены некоторые ограничения и запреты на реализацию проектов в области возобновляемых источников энергии в определенных районах. Аналогичным образом в Дании процедура СЭО привела к отказу от одной из площадок для размещения ветроэлектростанций из-за вероятности высокого уровня шума, который создал бы неудобства для жителей окрестностей. В Венгрии, основываясь на выводах СЭО, власти отклонили проект плана развития села Пилишсенткерест, чтобы предотвратить отрицательное воздействие на окружающую среду, к которому могла привести реализация предусмотренных планом проектов строительства. В Нидерландах результатом СЭО стало внесение поправок в проект Государственной стратегии развития трубопроводов, некоторые маршруты трубопроводов были пересмотрены или исключены из соображений экологической безопасности. По результатам СЭО в Румынии были внесены изменения в Генеральный план защиты и восстановления прибрежных территорий для защиты существующей особо охраняемой сети «Натура 2000»³⁸.

Таким образом, законодательство европейских государств в области СЭО развивается на основе СЭО Директивы, которая во многих существенных аспектах отвечает подходам Протокола по СЭО. СЭО является обязательным компонентом разработки и принятия документов государственного планирования, реализация которых может вызвать существенные экологические последствия в ЕС. Соответствующее законодательство европейских государств в области СЭО обеспечивает интеграцию СЭО в процесс разработки документов государственного планирования; формируется на основе принципа дифференциации правовых подходов, обеспечивающих ОВОС и СЭО, посредством разработки законодательных актов, как правило, законов, содержащих отдельные разделы, главы, посвященные этим двум видам экологических оценок.

³⁷ Протокол по стратегической экологической оценке. Факты и преимущества применения. ЕЭК ООН. С. 9.

³⁸ Там же. С. 12.

ГЛАВА II

ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, СУЩНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ КАК ПРАВОВОГО ЯВЛЕНИЯ

Как было отмечено ранее, международно-правовое понятие СЭО закреплено в ст. 2 Протокола по СЭО, согласно которой стратегическая экологическая оценка (СЭО) определяется как *«оценка возможных экологических последствий, включая воздействие на здоровье»³⁹, которая предполагает определение сферы охвата оценки и подготовку экологического отчета, вовлечение общественности и проведение консультаций, принятие во внимание экологического отчета и результатов участия общественности и консультаций при разработке плана или программы»*.

В доктринальных исследованиях под СЭО понимается систематический процесс оценки последствий, влияющих на окружающую среду, в результате возможной реализации документов стратегического уровня государственного планирования – политик, планов, программ – с целью обеспечения экологической безопасности их выполнения, принятия решений об их утверждении с учетом не только экономических и социальных аспектов, но и экологических угроз⁴⁰.

К преимуществам СЭО, в частности, относят то, что ее проведение помогает снизить негативные последствия на окружающую среду предложенных документов государственного планирования. СЭО поддерживает разработку планов и программ, улучшает эффективность принятия решений и повышает качество структуры управления. СЭО обеспечивает принятие взвешенных решений на макроэкономическом уровне, гарантируя охрану окружающей среды и здоровья населения, а также участие общественности в принятии стратегических решений, включение аспектов охраны окружающей среды (включая здоровье) в территориальные и секторальные стратегии, планы, программы, расширение международного сотрудничества в оценке трансграничных последствий предлагаемых стратегических решений. СЭО позволяет субъектам, принимающим решения, учитывать на ранних этапах процесса планирования точку зрения заинтересованных лиц. Это снижает вероятность возникновения конфликтных ситуаций в процессе принятия решений по конкретным проектам.

В качестве недостатка или «слабой стороны» СЭО часто называют увеличение расходов на разработку планов и программ. Так, по подсчетам за-

³⁹ Следует обратить внимание, что в контексте Протокола по СЭО понятие «окружающая среда» включает, кроме прочего, такой компонент как здоровье человека.

⁴⁰ Cherp, A. Watt, A. Vinichenko, V. SEA and strategy formation theories : From three Ps to five Ps // Environmental Impact Assessment Review 27, 2007. – № 7. – P. 624–644.

рубежных исследователей, введение СЭО в процесс территориального планирования на региональном уровне обычно увеличивает смету расходов на планирование на 5–10%. Однако, по мнению аналитиков, такие расходы можно считать незначительными по сравнению с общими расходами на реализацию планов и программ, а также с теми расходами, которые могут появиться в связи с причинением вреда окружающей среде и здоровью граждан в результате реализации соответствующего плана и программы. СЭО, сопровождающая процесс разработки плана или программы, обычно стоит меньше и является более эффективной, чем экологическая оценка, выполняемая после завершения цикла планирования⁴¹.

В теории выделяют три возможных подхода в использовании СЭО в процессе планирования:

- СЭО, которая проводится отдельно от разработки плана или программы (ретроспективная СЭО);
- СЭО, частично интегрированная в процесс планирования;
- СЭО, полностью интегрированная в процесс планирования.

Общепризнанно, что ретроспективная СЭО не влияет на разработку плана или программы, что соответственно снижает вероятность принятия во внимание рекомендаций СЭО органом на более поздних этапах разработки плана или программы. В этом случае дублируются усилия по разработке альтернатив, их анализу и сравнению, это также может привести к дублированию процесса комментирования иными заинтересованными участниками процесса. Подобная СЭО задерживает процесс разработки планов и программ. Определение необходимости проведения СЭО и сферы охвата оценки, разработка экологического отчета, проведение консультаций с государственными органами и участие общественности также могут потребовать значительных временных затрат, что может продлить процесс разработки планов и программ. Такой подход в использовании СЭО не соответствует принципам, закрепленным в Протоколе по СЭО.

СЭО, частично интегрированная в процесс разработки планов и программ, проводится параллельно разработке плана или программы. Эксперты СЭО и разработчики плана или программы работают независимо, поддерживая при этом тесную связь друг с другом с целью обеспечения должного принятия во внимание СЭО в процессе разработки планов и программ. Такой способ проведения СЭО сокращает сроки процесса планирования, экономит ресурсы, необходимые для проведения СЭО, т. к. эксперты СЭО имеют возможность участвовать в сборе данных и вносить вклад в анализ, который обычно проводится в рамках процесса разработки планов и программ, такой способ СЭО обеспечивает принятие во внимание различных точек зрения

⁴¹ Therivel, R., Walsh, F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact Assessment Review, 2005 [Electronic resource]. – Access mode: www.levetttherivel.co.uk. – Access date: 20.02.2017.

на ранних этапах и снижает риск возникновения конфликтов на более поздних стадиях. Подобные консультации дают возможность периодически определять сферу охвата работ и пересматривать ключевые вопросы, относящиеся к каждой отдельной стадии процесса разработки планов и программ. Они также могут быть более эффективными при сборе и обработке замечаний, поступивших от компетентных органов и общественности, нежели первоначальные консультации по сфере охвата работ или заключительное рассмотрение проекта плана или программы и экологического отчета в конце процесса разработки планов и программ. Подобный подход в проведении СЭО в целом соответствует положениям Протокола по СЭО.

СЭО, полностью интегрированная в процесс разработки плана или программы, основана на том, что эксперты СЭО и разработчики плана или программы могут работать вместе при разработке плана или программы. Такой подход СЭО обычно осуществляется посредством совместных рабочих групп или круглых столов по разработке плана или программы, в которых могут участвовать представители компетентных органов и заинтересованная общественность. Подобная совместная работа позволяет сведениям свободно передаваться между всеми вовлеченными сторонами (разработчиками плана или программы, экспертами СЭО и представителями компетентных органов и заинтересованной общественности), одновременно получающими одну и ту же информацию, делящимися своими знаниями и опасениями, разрабатывающими и анализирующими ключевые альтернативы и, таким образом, совместно составляющими план или программу. Разработка экологического отчета и консультации с компетентными органами и заинтересованной общественностью становятся неотъемлемой частью процесса разработки планов и программ. Промежуточная документация, отражающая результаты этих консультаций, может выноситься на обсуждение общественности по мере готовности. Такой режим работы позволяет проводить текущие консультации и пересмотр промежуточной документации, разработанной в процессе подготовки планов и программ. Информация, содержащаяся в экологическом отчете, может быть полностью интегрирована в соответствующий план или программу.

Отметим, что полная интеграция СЭО в процесс разработки плана или программы соответствует положениям Протокола по СЭО и СЭО Директивы. Дополнительной выгодой такого подхода является тот факт, что совместная работа любых субъектов-участников процесса разработки планов и программ создает оптимальную среду для сотрудничества и помогает построить отношения доверия между заинтересованными сторонами, которые обычно могут иметь различные взгляды и ценности.

По мнению большинства исследователей СЭО, не существует единого идеального подхода к проведению СЭО при разработке планов или программ. Однако очевидно, что ретроспективные СЭО, проводимые отдельно от разработки планов или программ, были наименее эффективными и с наимень-

шей вероятностью могли обеспечить достаточную основу для выполнения обязательств по Протоколу по СЭО. Таким образом, исследователи выделяют принципы эффективной СЭО:

- синхронизация СЭО с процессом разработки плана и программы;
- возложение ответственности (обязанности) за проведение СЭО на организацию, отвечающую в силу своей компетенции за разработку документа государственного планирования;
- инициирование СЭО на ранних этапах планирования, когда все альтернативы и варианты действий доступны для рассмотрения заинтересованными сторонами, в том числе общественностью;
- обязательная оценка альтернатив документа государственного планирования в ходе СЭО;
- предоставление адекватных возможностей для участия в СЭО заинтересованным сторонам, в том числе общественности, посредством консультаций, начиная с ранней стадии процесса планирования и с использованием четко определенных в законодательстве процедур их участия;
- применение адекватных и эффективных методик анализа влияния плана и программы на состояние окружающей среды и здоровье населения⁴².

Выделяя особенности СЭО как правового явления, понимание которого во многом определяет эффективность правового регулирования отношений в исследуемой области, следует обратить внимание на то, что она, во-первых, относится к видам экологических оценок особых объектов – «планов и программ», документов государственного планирования, которые могут оказать значительное экологическое воздействие. Соответственно, она не дублирует и не подменяет ОВОС, которая, в свою очередь, ориентирована на проекты по конкретным видам деятельности.

В литературе признается, что ОВОС и СЭО являются формами (видами) оценок окружающей среды⁴³. Обе оценки являются процедурными инструментами превентивной экологической политики и, таким образом, имеют общие цели и много тождественных характеристик, особенно в отношении

⁴² Jean-Roger, Mercier. SEA experience at the World Bank // Strategic Environmental Assessment at the Policy Level. Recent progress, current status and future prospects. Ministry of the environment. Czech Republic, 2005. – 112 p; Therivel, R., Walsh, F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact Assessment Review, 2005 [Electronic resource]. – Access mode: www.levetttherivel.co.uk. – Access date: 20.02.2017.

⁴³ Вылегжанина, Е. Е. Международно-правовое развитие процедуры оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду / Е. Е. Вылегжанина // Экологическое право. – 2005. – № 3. – С. 35–41; Мороз, О. В. Перспективы развития законодательства об оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе / О. В. Мороз // Вестник Высшего Хозяйственного суда Республики Беларусь. – 2013. – № 4. – С. 27–34; Cherp, A. Watt, A. Vinichenko, V. SEA and strategy formation theories : From three Ps to five Ps // Environmental Impact Assessment Review 27, 2007. – № 7. – p. 624–644.

элементов процедуры, обеспечивают экологически значимые решения, принимаемые на разном уровне, в том числе решения об отказе от реализации деятельности в конкретном районе. Важнейший аспект процедур экологической оценки – участие общественности, в том числе населения района, где планируется реализация проекта, плана или программы в принятии решения о целесообразности его осуществления или утверждения. Подобное взаимодействие является одной из форм реализации экологических прав человека, поскольку включает участие общественности в принятии решений, которые потенциально могут оказать воздействие на окружающую среду⁴⁴. Общественность оценивает планируемую деятельность, стратегические документы, рассматривает альтернативные варианты, предлагает меры по предотвращению, ограничению и сокращению соответствующих последствий и контролирует осуществление оценки при проведении последующего мониторинга⁴⁵. В случае, если проект или план может иметь трансграничный эффект, информация о нем одновременно должна быть направлена и тому государству или государствам, на чьей территории может быть ощутимо воздействие этого проекта, плана – затрагиваемым государствам. Такая информация служит основой для проведения межгосударственных консультаций. Полученные мнения от населения, результаты межгосударственных консультаций должны быть учтены при принятии решения о реализации деятельности, утверждении плана или программы.

Тем не менее ОВОС и СЭО значительно отличаются по сфере деятельности и объектам, подлежащим оценке. ОВОС в рамках Конвенции Эспо и Директивы по ОВОС охватывает определенные виды деятельности, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, т. е. конкретные проекты хозяйственной деятельности, осуществление которых запланировано заказчиками (вне зависимости от того, являются ли они государственными или частными), и решение о реализации которых принимают компетентные государственные органы. Таким образом, ОВОС включает виды деятельности, запланированные заказчиками вне зависимости от того, являются ли они физическими, юридическими лицами или государственными органами, которые отвечают за разработку инфраструктурных проектов. Заказчик обязан организовать проведение ОВОС, а отчет об ОВОС, как правило, является частью проектной документации. Эта документация представляется уполномоченному государственному органу, который принимает решение о целесо-

⁴⁴ Дерендяева, Э. Б. Эволюция защиты экологических прав человека в Совете Европы / Э. Б. Дерендяева, А. М. Солнцев // Правоведение. – 2010. – № 3. – С. 162–172; Копылов, М. Н. Экологические права человека в системе международно-признанных прав человека / М. Н. Копылов, А. М. Солнцев // Государство и право. – 2010. – № 3. – С. 23–32.

⁴⁵ Лаевская, Е. В. Стратегическая экологическая оценка: правовое понятие и принципы реализации / Е. В. Лаевская // Промышленно-торговое право. – 2012. – № 3. – С. 80–85.

образности реализации конкретной деятельности с учетом отчета об ОВОС. По общему правилу, если в отчете об ОВОС содержится вывод о значительном негативном воздействии на окружающую среду в связи с несоблюдением требований, стандартов законодательства, уполномоченный орган принимает решение об отказе в реализации деятельности или проекта⁴⁶.

В свою очередь, СЭО в рамках Протокола по СЭО и Директивы по СЭО охватывает стратегические документы (планы, программы и пр.), разрабатываемые государственными органами, оказывающие значительное влияние на окружающую среду, которая согласно Протоколу по СЭО включает и здоровье человека. В этом контексте на разных этапах СЭО велика роль органов охраны окружающей среды и органов здравоохранения. Государственные органы, ответственные за принятие (утверждение) плана или программы, с начального этапа планирования организуют СЭО, которая многостадийна и включает определение сферы охвата: подготовку экологического доклада, проведение консультаций с общественностью, заинтересованными государственными органами и затрагиваемыми государствами, отражение в решении об утверждении стратегического документа результатов консультаций, мониторинг последствий реализации плана или программы. Решение о принятии (утверждении) стратегического документа должно приниматься с учетом выводов экологического отчета (доклада), который разрабатывается в процессе СЭО. Тем не менее, ни Протокол по СЭО, ни Директива по СЭО не устанавливают норм, запрещающих принимать (утверждать) планы и программы даже при наличии негативного мнения о плане или программе, выраженного в экологическом отчете, докладе.

Еще одним отличием является то, что в рамках ОВОС оценка ориентирована на физическое воздействие проекта на окружающую среду, исходя из пороговых значений (имеющихся технических нормативов допустимых воздействий) иных требований законодательства. В свою очередь, анализ и оценка в СЭО, учитывая масштаб объекта – документа государственного планирования, предполагает рассмотрение перспектив, прогноза воздействия разрабатываемого документа государственного планирования (с учетом альтернатив) на решение значимых экологических, включая здоровье, целей и задач государства. Важной чертой СЭО является то, что при ее проведении обеспечивается учет совокупного воздействия нескольких инфраструктурных объектов или проектов, которые планируется реализовать в рамках разрабатываемого государственного плана или программы, выявляются проблемы (организационные, правовые, экономические), которые необходимо решить для реализации планируемого стратегического документа и иных смежных документов. Упомянутые различия между ОВОС и СЭО отражены в разня-

⁴⁶ Во многих странах постсоветского пространства это решение может быть выражено в отрицательном заключении ГЭЭ.

щихся требованиях относительно процедуры и содержания соответствующей документации (отчетов или докладов), которые должны быть подготовлены в процессе ОВОС и СЭО. Соответственно, упомянутые содержательные и процедурные различия ОВОС и СЭО приводят к признанию необходимости отдельного, особого правового регулирования для ОВОС и СЭО. Именно этот подход сегодня использован при формировании правовой базы СЭО в европейских государствах, что было отмечено автором во втором параграфе первой главы книги.

Во-вторых, эффективная СЭО сопряжена, синхронизирована с процессом планирования, интегрирована с ним, она начинается на раннем этапе разработки документа государственного планирования, предполагает подготовку экологического доклада⁴⁷, однако не заканчивается на этой стадии.

Анализ Протокола по СЭО и СЭО Директивы позволяет утверждать, что СЭО не сводится исключительно к подготовке какого-то оценочного документа в форме экологического доклада или отчета. СЭО – многокомпонентное явление, включающее комплекс стадий (этапов), процесс, предполагающий рассмотрение альтернативных вариантов реализации плана или программы, вовлечение различных субъектов в процесс оценки (государственных органов, общественности), подготовку экологического доклада (отчета), учет и отражение выводов, содержащихся в нем, а также замечаний, полученных в ходе консультаций в решении о реализации документа государственного планирования. Подобная специфика СЭО ориентирует при разработке правового регулирования отношений в этой области обращать внимание не только на необходимость формулирования четких процедурных правил экологической оценки в организации СЭО в рамках экологического законодательства или законодательства об охране окружающей среды, но и законодательства в области разработки и утверждения документов государственного планирования, законодательства, определяющего компетенцию государственных органов (природоохранных и здравоохранения), права общественности и т. п. Включение в содержание СЭО аспектов охраны здоровья побуждает законодателя при формировании соответствующего законодательства о СЭО на национальном уровне также обращать внимание на расширение компетенции органов здравоохранения как участников процедуры СЭО. Таким образом, специфика СЭО в контексте формирования законодательства, ее обеспечивающего, позволяет рассматривать эту экологическую оценку как *комплексный правовой институт*.

В-третьих, правоотношение в области СЭО можно характеризовать как *длящееся правоотношение комплексного характера*, опосредующее определенную процедуру с выделенными элементами (этапами), в рамках

⁴⁷ Согласно ст. 7 Протокола по СЭО так называется отчет, который содержит результаты анализа экологического воздействия плана или программы.

которой проводится анализ экологических последствий планов и программ, других документов государственного планирования. Комплексность правоотношения при проведении СЭО обусловлена многосторонним характером его участников, к числу которых относятся, в частности, инициатор документа государственного планирования и его разработчик; исполнитель, ответственный за подготовку экологического доклада в рамках СЭО; природоохранные органы и органы здравоохранения, иные заинтересованные государственные органы; представители общественности; государственные органы (должностные лица), в компетенции которых утверждение документа государственного планирования; органы, осуществляющие мониторинг экологических последствий указанных документов; государственные органы и общественность иного государства – затрагиваемой Стороны при разработке документа государственного планирования, который может оказать трансграничное воздействие на окружающую среду. Отношения между субъектами в рамках проведения СЭО в большинстве своем характеризуются как *административно-властные, однако договорные отношения возможны* и предполагаются, например, при заключении договора между государственным органом – инициатором и (или) разработчиком документа государственного планирования и разработчиком экологического доклада (отчета). Такая специфика отношений оказывает влияние на особенности формы и содержания правовых актов – нормативных правовых и административных актов, опосредующих отдельные этапы СЭО (например, акт согласования экологического доклада и правовой акт об утверждении государственной программы), а также на форму и содержание договора, на основе которого осуществляется подготовка экологического доклада.

В-четвертых, трансграничный аспект в СЭО является весьма значимым в соответствии с принципами Протокола по СЭО, поэтому, определяя правовые рамки СЭО в национальном законодательстве, необходимо четко закрепить правовое положение субъектов оценки применительно к ситуации, когда страна является Стороной происхождения и Затрагиваемой стороной. Решение этой задачи может потребовать, кроме совершенствования национального законодательства, также *разработки международных соглашений, в частности, двусторонних*. Таким образом, учет потенциального трансграничного аспекта СЭО отдельных документов государственного планирования требует отражения этой особенности в национальном законодательстве о международных договорах.

В-пятых, в последнее время в документах международных организаций подчеркивается ключевая роль СЭО в ряду *современных эколого-правовых инструментов, обеспечивающих реализацию принципов устойчивого развития государств в контексте формирования «зеленой» экономики* – экономики, повышающей благосостояние людей, обеспечивающей социальную

справедливость и при этом существенно снижающей риски для окружающей среды⁴⁸. Подобное понимание роли СЭО обуславливает необходимость неременного учета концепции СЭО при разработке государственных политических документов не только непосредственно относящихся к охране окружающей среды, но и затрагивающих иные отрасли и сферы деятельности (промышленность, энергетику, строительную сферу, сельское и лесное хозяйство, транспорт, использование земель, развитие территорий и т. п.). СЭО, таким образом, следует рассматривать в качестве *особого организационно-правового механизма охраны окружающей среды применительно к разработке документов государственного планирования, которые могут оказать существенные экологические последствия.*

⁴⁸ Навстречу «зеленой экономике». Пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Обобщающий доклад для представителей властных структур [Электронный ресурс] / ЮНЕП, 2011. – Режим доступа: https://www.unep.org/greeneconomy/sites/unep.org/greeneconomy/files/publications/ger/GER_synthesis_ru.pdf. – Дата доступа: 22.06.2017.

ГЛАВА III

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА, ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

3.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА, ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В последнее время правовые рамки СЭО на основе подходов, сформулированных в Протоколе по СЭО, активно формируются в странах ВЕКЦА. Так, в Республике Молдова 2 марта 2017 г. принят Закон «О стратегической экологической оценке»⁴⁹, который вступит в силу в марте 2018 г. Отдельный Закон «О стратегической экологической оценке» был также принят в Украине в конце 2016 г., однако в результате примененного вето Президента он не вступил в силу, поскольку «не соответствовал принципу юридической определенности»⁵⁰. В настоящее время новый законопроект разрабатывается.

В Армении с 2014 г. действует Закон «Об оценке воздействия на окружающую среду и экспертизе», включающий элементы СЭО. В настоящее время разрабатываются дополнения к закону с целью более последовательного отражения положений Протокола по СЭО, готовится также подзаконный нормативный акт, определяющий порядок проведения СЭО. В Грузии концепция СЭО отражена в специальном Кодексе об экологической оценке⁵¹. Заинтересованность в формировании законодательства, обеспечивающего СЭО, проявляет Российская Федерация. Так, в п. 11 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.

⁴⁹ О стратегической экологической оценке: Закон Респ. Молдова, 2 марта 2017 г., № 11 // Monitorul Oficial Nr. 109–118, статья № 155.

⁵⁰ Закон о стратегической экологической оценке отклонен [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/1/17/155150.htm>. – Дата доступа: 20.02.2017.

⁵¹ Ендрощка, Е. Обзор законодательных и административных реформ с целью осуществления стратегической экологической оценки в странах Восточной Европы и Кавказа / Е. Ендрощка, Д. Скрыльников // ECE/MP.EIA/WG.2/2016/5/INF.6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/WG2.5_April2016/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.6_RUS_draft_overview_of_legal_reforms_clean.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

предусмотрено создание нормативной правовой базы внедрения и применения СЭО при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации поручено подготовить проект федерального закона о ратификации Протокола по СЭО⁵².

В Республике Беларусь в 2015–2017 гг. сформированы правовые новации в области СЭО. Так, обязательность проведения СЭО отдельных государственных планов признана в Законе о ГЭЭ, СЭО, ОВОС. На основе закона утверждено Положение о СЭО. Кроме того, в Закон об ООС внесено дополнение, закрепляющее возможность участия общественности в процессе СЭО посредством обсуждения экологического доклада по СЭО. Указанное дополнение нашло отражение и в новой редакции Положения об участии общественности⁵³.

В Республике Казахстан также рассматривается вопрос о разработке дополнений в законодательство, в частности, в Экологический кодекс, с целью закрепления правовых основ СЭО и внедрения ее в практику разработки документов государственного планирования.

Таким образом, многие страны региона ВЕКЦА проявляют заинтересованность в формировании законодательства о СЭО на основе принципов Протокола по СЭО, рассматривая экологическую оценку документов государственного планирования в качестве инструмента «зеленой» экономики и устойчивого развития государства, позволяющего в максимальной степени учесть экологические факторы при принятии различного рода государственных управленческих решений.

Давая общую характеристику законодательным изменениям в области обеспечения СЭО в странах ВЕКЦА, автор полагает возможным отметить следующее:

во-первых, страны, избравшие путь интеграции с ЕС, например, Республика Молдова и Украина, в контексте гармонизации национального законодательства с правовыми подходами ЕС, ориентируются на разработку и утверждение отдельных законодательных актов в области проведения экологических оценок – Законов об ОВОС и СЭО, что вполне естественно и рационально, принимая во внимание сущностные и методологические различия указанных видов экологических оценок, что мы отмечали ранее. Упомянутые Законы

⁵² Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.: утверждены Президентом Российской Федерации, 30 апр. 2012 г. // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

⁵³ Анализ новаций белорусского законодательства в области СЭО представлен в четвертой главе книги.

концептуально и содержательно формируются на основе Директивы по ОВОС и СЭО Директивы с учетом положений Протокола по СЭО;

во-вторых, при разработке интегрированных законов, обеспечивающих правовое регулирование ОВОС и СЭО Армении и Республики Беларусь, также предпринята попытка концептуального разделения правовых процедур ОВОС и СЭО. Соответственно, на уровне законодательных актов закрепляются понятия и принципы СЭО, обязанности государственных органов, в значительной степени учитывающие положения Протокола по СЭО. Детально процедура экологических оценок в этих странах регламентируется на уровне так называемых подзаконных актов или иных актов законодательства – в положениях об ОВОС и СЭО. Вместе с тем при использовании такого подхода юридической техники не всегда удастся отразить сущность СЭО как процедуры, начинающейся на этапе определения сферы охвата и продолжающейся вплоть до вынесения решения о реализации плана или программы, как того требует Протокол по СЭО. При разработке более детальных положений о СЭО в этих странах выявляются сложности при решении проблем, связанных с:

- определением объектов СЭО;
- формулированием критериев и условий процедуры предварительной оценки (скрининга) отдельных документов государственного планирования;
- регламентацией вопросов информирования и участия общественности на разных этапах экологической оценки;
- закреплением компетенции органов здравоохранения и их роли в СЭО;
- определением надлежащих правовых рамок трансграничных консультаций;
- фиксацией требований к содержанию решения об утверждении документа государственного планирования и необходимости учета в нем выводов, содержащихся в экологическом докладе, мер по предотвращению, сокращению и смягчению неблагоприятных последствий, определенных в докладе, замечаний, полученных в ходе консультаций с общественностью, другими государственными органами, как того требует Протокол по СЭО;

в-третьих, одним из чувствительных вопросов в процессе формирования законодательства о СЭО в ряде стран ВЕКЦА является проблема существования ГЭЭ применительно к имплементации процедурных и содержательных особенностей СЭО.

Автор хотел бы отметить со всей определенностью, что ГЭЭ как правовой институт является национальным явлением, его существование не основано на международно-правовых требованиях, предъявляемых к проведению экологических оценок документов государственного планирования, в том числе Протокол по СЭО не содержит каких бы то ни было принципов и правил, которые бы формировали основу для применения ГЭЭ в процессе СЭО.

С другой стороны, ГЭЭ до недавнего времени рассматривалась во многих странах региона ВЕКЦА как «обязательный элемент процесса планирования, проектирования и принятия решений о социально-экономическом развитии, осуществлении хозяйственной и иной деятельности»⁵⁴. Отметим, что, кроме прочих, в перечень объектов, подлежащих проведению ГЭЭ, во многих постсоветских странах были включены некоторые категории документов государственного планирования, такие, например, как государственные концепции, программы (в том числе инвестиционные), схемы отраслевого и территориального социально-экономического развития, документы градостроительного планирования, планирования городских и сельских территорий, законодательные акты и т. д. Основное назначение ГЭЭ, как это закреплялось в законодательстве, состояло в установлении соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы⁵⁵. В свою очередь, в юридической литературе ГЭЭ называли формой предупредительного экологического контроля⁵⁶, уделяя ей значительное внимание в контексте функционирования эффективного организационно-правового механизма охраны окружающей среды⁵⁷.

Вместе с тем отдельными исследователями отмечалось также, что в действительности во многих случаях природоохранные органы не обладали достаточным потенциалом для полномасштабной экологической оценки документов государственного планирования в процессе ГЭЭ, соответственно, во многих случаях при проведении ГЭЭ все ограничивалось формальным согласованием проектов стратегических документов. Более детальная оценка обычно проводилась в рамках городского или градостроительного планирования. Для некоторых видов документов городского планирования (например, генеральных планов), которые рассматривались в рамках ГЭЭ, требовалась подготовка главы об охране окружающей природной среды и (или) исполь-

⁵⁴ Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балашенко [и др.] ; под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лизгаро. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2008. – С. 169.

⁵⁵ См. напр.: О государственной экологической экспертизе [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 9 нояб. 2009 г., № 54-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017. В настоящее время закон утратил силу.

⁵⁶ Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник / М. М. Бринчук. – М. : Юрист, 1998. – 320 с.

⁵⁷ Андрейцев, В. И. Правовое обеспечение экологической экспертизы проектов / В. И. Андрейцев. – К. : Будивэльнык, 1990. – 168 с.; Бринчук, М. М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений / М. М. Бринчук // Государство и право. – 2000. – № 9. – С. 38–52; Голиченков, А. К. Концепция Закона Российской Федерации «Об экологической экспертизе» / А. К. Голиченков // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. – 1994. – № 2. – С. 44–53.

зованию природных ресурсов с оценкой экологических последствий утверждения данных документов⁵⁸.

Анализ правового закрепления ГЭЭ, применяемой к государственным планам и программам, существующей в традиционной для постсоветских стран системе ОВОС/ГЭЭ, в сравнении с принципами СЭО на основании Протокола по СЭО позволил исследователям выделять значительные различия старого и нового подходов⁵⁹.

Так, в системе ОВОС/ГЭЭ, применяемой в отдельных странах к документам государственного планирования, использовался традиционный подход определения сферы охвата экологической оценки в ГЭЭ, главной задачей которой являлось установление «соответствия или несоответствия требованиям законодательства об охране окружающей среды». На практике это означало, что основное внимание уделялось соответствию плана или программы техническим экологическим стандартам и нормам, при этом вопросы, которые недостаточно четко регулируются данными требованиями, оставались за пределами сферы охвата оценки. Такой подход кардинально отличается от применяемого при проведении СЭО, в рамках которой предполагается проведение комплексной экологической оценки, выходящей далеко за рамки исключительно соответствия программного документа техническим стандартам и правилам, которых, кстати говоря, может и не существовать в отношении стратегических документов. Напротив, важнейшими составляющими СЭО являются определение целей в области окружающей среды, в том числе связанных со здоровьем населения, установленных на международном, национальном и другом уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способов учета этих целей и других экологических соображений в процессе подготовки плана или программы; выявление существенных экологических последствий и мер по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды, которые могут быть результатом осуществления плана или программы; изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов; определение вероятных существенных трансграничных экологических последствий документа и т. д.

⁵⁸ Ендрошка, Е. Обзор законодательных и административных реформ с целью осуществления стратегической экологической оценки в странах Восточной Европы и Кавказа / Е. Ендрошка, Д. Скрыльников // ECE/MP.EIA/WG.2/2016/5/INF.6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/WG2.5_April2016/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.6_RUS_draft_overview_of_legal_reforms_clean.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

⁵⁹ Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MP.EIA.2014.2_.pdf. – Дата доступа: 20.05.2017.

Кроме того, в большинстве случаев традиционная система ОВОС/ГЭЭ не предусматривает процесс определения сферы охвата оценки как отдельный этап процедуры с учетом специфики документа государственного планирования. Это противоречит Протоколу по СЭО, рассматривающему определение сферы охвата в качестве обязательного отдельного этапа процедуры СЭО.

Еще одним различием подхода ОВОС/ГЭЭ, применяемого к документам государственного планирования, в сравнении с СЭО, является понимание сущности оценки и ее результата. Если в ОВОС/ГЭЭ предполагается, что собственно результаты оценки сосредоточены в отчете об оценке воздействия; то в процедуре СЭО четко усматривается, что экологический доклад является лишь одним из элементов стратегической оценки, а ее результаты учитываются в окончательном решении о реализации документа государственного планирования.

В контексте формирования национального законодательства, обеспечивающего СЭО, в ряде стран ВЕКЦА весьма чувствительным является вопрос о возможности применения подхода об обязательности «заключения ГЭЭ» при проведении СЭО соответствующих документов государственного планирования. Отметим применительно к этому, что европейские исследователи подчеркивают, что обязательный характер «заключения ГЭЭ» в случае СЭО на практике может приводить к существенному ограничению эффективности последней. 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»⁶⁰ относительно компетенций других органов может рассматриваться в качестве нарушения конституционных принципов, определяют, что Протокол по СЭО, как и СЭО Директива, не требуют в процедуре СЭО получения утверждения (положительного заключения) от природоохранных органов (и органов здравоохранения).

⁶⁰ По мнению автора, это право вето, выражающееся применительно к концепции ГЭЭ в обязательности заключения экспертизы, в том числе недопустимости реализации проекта при отрицательном характере заключения ГЭЭ, вполне логично и рационально в отношении проведения оценки воздействия объектов по конкретным видам деятельности. Когда же речь идет об уровне государственного стратегического планирования, закрепление права вето природоохранного органа, например, в отношении государственной программы, разрабатываемой и утверждаемой Министерством экономики, может внести значительный дисбаланс в функционирование системы государственных органов.

Международное соглашение и директива требуют проведения консультаций с данными органами на разных стадиях СЭО и учета их мнения при принятии отрицательного или положительного решения в отношении реализации стратегического документа – объекта СЭО⁶¹. Внедрение подходов СЭО в национальное законодательство и практику государственного планирования, таким образом, требует пересмотра позиции ГЭЭ и ее заключения применительно к экологической оценке объектов СЭО.

3.2. ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА⁶²

Республика Молдова является Стороной Конвенции Эспо. Вместе с тем она подписала, но на сегодняшний день не ратифицировала Протокол по СЭО, однако проявляет намерения к ратификации его и имплементации положений Протокола в национальное законодательство. Так, в Национальной программе обеспечения экологической безопасности Республики Молдова на 2007–2015 гг., утвержденной Постановлением Правительства № 304 от 17 марта 2007 г.⁶³, в качестве одной из мер обеспечения экологической безопасности названа разработка Стратегии по внедрению СЭО. Стратегия по внедрению Протокола по СЭО была разработана в стране уже в 2006–2007 гг., однако не утверждена Правительством, а ее цели и задачи не реализованы. Таким образом, проблема ратификации Протокола по СЭО для страны продолжает оставаться актуальной.

С другой стороны, в июне 2014 г. Молдова подписала Соглашение об ассоциации с ЕС, которое было ратифицировано 2 июля 2014 г. Соглашение

⁶¹ Руководящие принципы практического характера по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением процедуры СЭО в соответствии с Протоколом ЕЭК ООН по СЭО. 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EaP_GREEN/Sub-regional_conference___Training_of_trainers_workshop/General_Guidance_for_Developing_SEA_Framework_RUS.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

⁶² Текст этого раздела подготовлен автором на основе анализа и обзора законодательства Республики Молдова применительно к внедрению СЭО, проведенного в 2013–2014 гг. в рамках программы «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» («EaP GREEN»), направленной на оказание содействия странам Восточного партнерства Европейского Союза в переходе к «зеленой» экономике. Информация об обзоре содержится: http://www.unece.org/env/eia/about/eap_green.html.

⁶³ Национальная программа экологической безопасности Республики Молдова на 2007–2015 гг.: Постановление Правительства Респ. Молдова, № 304, 17.03.2007 // Monitorul Oficial Nr. 43-46, 30.03.2007.

об ассоциации с ЕС, помимо прочего, обязывает Молдову к постепенному сближению национального законодательства с законодательством ЕС, включая основные директивы ЕС в области охраны окружающей среды, в том числе с СЭО Директивой. Эти процессы в определенном смысле повлияли на активизацию деятельности по разработке специального законодательства по СЭО до ратификации страной Протокола по СЭО.

В процессе подготовки законодательства Республики Молдова, регулирующего СЭО, задействован был и автор книги. В частности, в 2013–2014 гг. он принимал участие в проведении анализа законодательства Республики Молдова применительно к внедрению принципов Протокола по СЭО, в ходе которого были сформулированы рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов.

С учетом международно-правовых подходов, определяющих содержание и процедуру СЭО, суть которых описана в первом параграфе книги, особое внимание при проведении анализа автором уделено законодательству Республики Молдова, регулирующему отношения в области разработки и принятия, утверждения документов государственного планирования, проведения экологических оценок планов и программ, участия природоохранных органов и органов здравоохранения, а также общественности в процессе разработки и принятия документов государственного планирования, проведения мониторинга экологических последствий реализации документов государственного планирования.

Анализ законодательства Молдовы позволил выделить отдельные виды планов (программ), которые потенциально могли являться объектами СЭО:

а) планы (программы) национального уровня в различных сферах внутренней и внешней политики, принимаемые Правительством или Парламентом. Например, программы экономического и социального развития; национальные программы, концепции и стратегии;

б) целевые отраслевые программы, в частности, в области промышленности, сельского хозяйства, туризма, атомной энергетики, телекоммуникаций и т. п.;

в) планы (программы) уровня административно-территориальных единиц, принимаемые органами публичного управления, такие как градостроительные планы населенных пунктов, входящих в состав соответствующей административно-территориальной единицы, а также планы обустройства территории; программы социально-экономического развития административно-территориальных единиц. В свою очередь, градостроительные планы подразделяются на: генеральные градостроительные; зональные градостроительные; детальные градостроительные;

г) планы обустройства территории: 1) план обустройства территории страны; 2) региональные планы обустройства территории, в том числе: план обу-

стройки территории зоны; план обустройства территории муниципия Кишинэу; план обустройства территории района; 3) местные планы обустройства территории, в том числе: план обустройства межгородских или межсельских (межкоммунальных) территорий; план обустройства территории муниципия, города или села (коммуны);

д) планы (программы) регионального развития, которые разрабатывают органы по осуществлению политики регионального развития, например, Национальная стратегия регионального развития, стратегии и программы регионального развития⁶⁴.

Примечательно, что в законодательстве Молдовы термин «план, программа» использовался в контексте более широкого по содержанию понятия – «политики». В соответствии с Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007 г. «О правилах разработки и единых требованиях к документам политик»⁶⁵ к документам политик относились: концепция; стратегии; программы; планы (п. 5). Постановление Правительства закрепляло требования о содержании политик в зависимости от вида, правила организации процесса разработки документов политик, утверждения и мониторинга исполнения документов политик. В частности, в п. 19 выделены этапы разработки документа политик, включающие, кроме прочего:

- выполнение анализа последствий для сценариев политик;
- консультирование сценариев политик и всех возможных рисков по вертикали в рамках учреждения-инициатора и на уровне подразделений по анализу, мониторингу и оценке политик в задействованных учреждениях по горизонтали;
- расширенные консультации и согласование документа;
- формулирование требований к отчетам по мониторингу;
- утверждение акта документа политик;
- мониторинг и оценка внедрения документа политик.

Согласно п. 27 документы политик должны были сопровождаться анализом последствий возможных вариантов внедрения, выполненным до начала процесса внедрения (ex-ante), в том числе экологических последствий.

⁶⁴ Закон Республики Молдова о Правительстве, № 64-II, 31.05.1990 // Monitorul Oficial Nr. 131-133/1018, 26.09.2002, Вести № 8/191, 1990; Закон Республики Молдова о принятии Регламента Парламента, № 797-XIII, 02.04.1996 // Monitorul Oficial Nr. 50/237, 07.04.2007; Закон Республики Молдова об основах градостроительства и обустройстве территории, № 835-XIII, 17.05.1996 // Monitorul Oficial Nr. 1-2/2, 02.01.1997; Закон Республики Молдова о местном публичном управлении, № 436-XVI, 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 32-35/116, 09.03.2007; Закон о региональном развитии в Республике Молдова, № 438-XVI, 28.12.2006 // Monitorul Oficial Nr. 21-24/68, 16.02.2007.

⁶⁵ О правилах разработки и единых требованиях к документам политик, Постановление Правительства Республики Молдова № 33, 11.01.2007 // Monitorul Oficial Nr. 6-9/44, 19.01.2007.

Кроме того, в п. 30 была зафиксирована необходимость проведения общественных консультаций с гражданским обществом, результаты которых должны систематизироваться и использоваться при доработке окончательного документа (п. 31). Отчет по мониторингу исполнения документов политик должен включать, кроме прочего, экологические последствия реализации документа.

Следует выделить одну особенность планов (программ) и иных политик, принимаемых, утверждаемых Правительством и Парламентом Молдовы, а также органами власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом и других органов местного публичного управления. Эти политики рассматривались в Республике Молдова как законодательные и нормативные акты, в соответствии со ст. 10 Закона о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления № 317-XV от 18.07.2003 г., Законом о Регламенте Парламента № 797-XIII от 02.04.1996 г.⁶⁶.

Отметим также, что законодательство Молдовы закрепляло отдельные элементы проведения экологических оценок как политик, так и объектов и видов деятельности, которые могут оказать существенное влияние на окружающую среду. Так, Закон Республики Молдова об охране окружающей среды № 1515-XII от 16.06.93 г.⁶⁷ закреплял обязательное проведение ОВОС и ГЭЭ новых объектов и видов деятельности, которые могут оказать существенное влияние на окружающую среду. Документация по ОВОС разрабатывалась на начальной стадии планирования и считалась обязательной составной частью плановой и проектной документации. Законодательно установлен Перечень объектов и видов деятельности, для которых обязательна разработка документации по ОВОС до начала их проектирования и ГЭЭ.

Кроме проектов по конкретным видам деятельности, ст. 23(1) Закона об охране окружающей среды предусматривала проведение ГЭЭ отдельных видов *программ*:

- программ и проектов экономического и социального развития республики, отдельных зон, районов, муниципиев, городов, коммун (сел);
- реконструкции муниципиев, городов, коммун (сел);
- обеспечения теплом, водой, газом, электроэнергией;
- развития канализационных сетей в населенных пунктах;
- градостроительства и благоустройства территорий.

⁶⁶ Закон Республики Молдова о нормативных актах правительства и других органов центрального и местного публичного управления, № 317-XV, 18.07.2003 // Monitorul Oficial Nr. 208-210/783, 03.10.2003; Закон Республики Молдова о принятии Регламента Парламента, № 797-XIII, 02.04.1996 // Monitorul Oficial Nr. 50/237, 07.04.2007.

⁶⁷ Закон Республики Молдова об охране окружающей среды, № 1515-XII, 16.06.93 // Monitorul Oficial Nr. 10/283, 30.10.1993.

Утверждение соответствующих программ и проектов, их финансирование и реализация допускались только при наличии положительной ГЭЭ и при условии соблюдения ее рекомендаций, что было закреплено в ст. 23(2) Закона об охране окружающей среды. Эти положения детализированы в ст. 6(2) Закона об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду № 851 от 29.05.1996 г.⁶⁸, в которой было указано, что ГЭЭ подлежат в обязательном порядке новые проекты, программы, планы, схемы, стратегии и концепции:

- социально-экономического развития Молдовы, ее отдельных зон, районов, муниципиев, городов, сел;
- охраны природы в целом по стране и для отдельных территорий;
- реконструкции муниципиев, городов, сел;
- снабжения теплом, водой, газом, электрической энергией;
- строительства систем канализации в населенных пунктах;
- градостроительства и благоустройства территорий городских и сельских поселений;
- строительства, расширения, реконструкции, технического перевооружения, модернизации, перепрофилирования, консервации, сноса или ликвидации всех хозяйственных и социальных объектов, способных ухудшить состояние окружающей среды, а также тех, которые могут оказать воздействие на окружающую среду сопредельных государств, определенных Конвенцией Эспо и т. д. Процедуры ОВОС, по решению Министерства окружающей среды, подлежали в обязательном порядке документы стратегического характера по развитию национальной экономики, а также другие объекты и виды деятельности в зависимости от уровня ожидаемого воздействия на окружающую среду (ст. 16 Закона об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду).

В соответствии с Инструкцией о порядке организации и проведения государственной экологической экспертизы № 188 от 10.09.2002 г.⁶⁹ (далее в этом параграфе – Инструкция о ГЭЭ) ГЭЭ организуется Министерством окружающей среды с учетом заключений государственной санитарно-эпидемиологической службы и других органов с функциями государственного надзора и контроля. ГЭЭ обязательна для документации по градостроительству и обустройству территории и проектной документации на объекты и виды намечаемой хозяйственной деятельности, которые влияют или могут повлиять на состояние окружающей среды и/или предусматривают использование природных ресурсов. Согласно ст. 17 Закона об экологической экспертизе и оценке

⁶⁸ Закон Республики Молдова об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду, № 851- XIII, 29.05.1996 // Monitorul Oficial Nr. 52-53/494, 08.08.1996.

⁶⁹ Инструкция о порядке организации и проведения государственной экологической экспертизы, № 188, 10.09.2002 // Monitorul Oficial Nr. 14-17/25, 07.02.2003.

воздействия на окружающую среду, заказчик обязан представлять на государственную экологическую экспертизу документацию по ОВОС. Перечень объектов и видов деятельности, для которых обязательна разработка документации по ОВОС до начала их проектирования, приведен в приложении № 5 Инструкции о ГЭЭ. Однако анализ упомянутого приложения показал, что планы и программы в нем не приводились.

Консультации с заинтересованными государственными органами при принятии стратегий, программ, планов, иных политик в Республике Молдова осуществлялись посредством рассмотрения и выдачи заключений Министерства окружающей среды и других министерств и ведомств в виде согласований. Процедура согласования проектов нормативных актов была закреплена, в частности, Законом Республики Молдова о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления № 317-XV от 18.07.2003 г. В ст. 40 Закона зафиксировано, что заинтересованные органы и учреждения, которым проект нормативного акта представлен для согласования, направляет органу, подготовившему проект, заключение с мотивированными замечаниями и предложениями. По решению органа, подготовившего проект нормативного акта, а также органа, в компетенцию которого входит его издание, проект подвергается финансовой, экономической, экологической и иного рода экспертизе. В качестве экспертов могут выступать организации и граждане, не участвующие непосредственно в подготовке проекта, а также иностранные специалисты и международные организации (ст. 41 (2)).

Документация ОВОС разрабатывалась на начальной стадии планирования и считалась обязательной составной частью плановой и проектной документации. Положительное заключение ГЭЭ, разрабатываемое на финальной стадии, служило основой для раздела «Охрана окружающей среды» плановой и проектной документации. Сводное заключение ГЭЭ направлялось заказчику проекта и являлось основанием для утверждения документации программ, проектов, планов и схем и финансирования их реализации после проведения технической или общей экспертизы в соответствии с порядком, установленным соответствующими нормативами, а также для выдачи соответствующими подразделениями Министерства окружающей среды и другими государственными органами разрешений на использование природных ресурсов.

Анализ законодательства Республики Молдова позволил выявить наличие положений, обеспечивающих участие общественности в разработке и принятии планов, программ в процессе их разработки и принятия, утверждения актами Парламента, Правительства, другими государственными органами в виде законодательных, нормативных актов. В частности, согласно ст. 30 Закона об охране окружающей среды за всеми физическими лицами признает-

ся право на здоровую среду и с этой целью обеспечивается право участвовать в обсуждении экономических или иных программ, посвященных полностью или частично охране среды и использованию природных ресурсов. Возможности участия общественности были закреплены также в Законе Республики Молдова об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду: глава III «Общественная экологическая экспертиза», ст. 9-12, раздел VI. «Участие в ОВОС инициативных объединений граждан и общественных объединений».

В соответствии с законодательством Молдовы участие общественности предусматривалось на различных этапах разработки, утверждения плана или программы. Так, в соответствии со ст. 49(1) Закона Республики Молдова о принятии Регламента Парламента ответственная постоянная комиссия Парламента обеспечивала проведение с заинтересованными сторонами публичных консультаций по проектам законодательных актов и законодательным предложениям посредством организации публичных обсуждений и слушаний, других консультационных процедур, установленных законодательством о прозрачности процесса принятия решений. С целью обеспечения прозрачности процесса принятия решений ответственная постоянная комиссия ответственна за размещение на web-сайте Парламента свода поступивших в ходе публичных консультаций рекомендаций. Кроме того, в соответствии со ст. 48(2) не позднее, чем по истечении пяти рабочих дней со дня включения в законодательную процедуру проекты законодательных актов, законодательные предложения и иные документы должны размещаться на web-сайте Парламента.

Закон Республики Молдова о законодательных актах № 780-XV от 27.12.2001 г.⁷⁰ также закреплял необходимость проведения публичных консультаций проекта законодательного акта (ст. 21). Материалы к окончательному варианту проекта законодательного акта, кроме прочего, должны включать свод поступивших в ходе публичных консультаций рекомендаций (ст. 23). В свою очередь, Закон Республики Молдова о Правительстве⁷¹ в качестве основных принципов своей деятельности называл обеспечение прозрачности процесса разработки и принятия постановлений, распоряжений, ордеров (ст. 2). Согласно ст. 25 Правительство обеспечивает гласность своей деятельности. С этой целью Правительство по собственной инициативе или по инициативе граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных сторон распоряжается о проведении публичных консультаций по проектам актов Правительства, которые могут иметь экономические,

⁷⁰ Закон Республики Молдова о законодательных актах, № 780-XV, 27.12.2001 // Monitorul Oficial Nr. 36-38, 14.03.2002 г.

⁷¹ Закон Республики Молдова о Правительстве, № 64-II, 31.05.1990 // Monitorul Oficial Nr. 131-133/1018, 26.09.2002, Вести, № 8/191, 1990.

природоохранные и социальные последствия. Правительство размещает на официальной web-странице стенограммы открытых заседаний и другие акты, касающиеся деятельности исполнительного органа. Закон Республики Молдова о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления закреплял, что проект нормативного акта до представления на утверждение компетентному органу подлежит, кроме прочего, публичному консультированию (ст. 38), консультации по проекту акта проводятся в соответствии с Законом о прозрачности процесса принятия решений от 13.11.2008 г. № 239-XVI⁷².

Закон Республики Молдова о прозрачности процесса принятия решений устанавливал нормы, применяемые для обеспечения прозрачности процесса принятия решений в рамках центральных и местных органов публичного управления, иных органов публичной власти, и регулировал отношения этих органов с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами в плане участия таковых в процессе принятия решений. В целях исполнения положений Закона Республики Молдова о прозрачности процесса принятия решений действовало специальное постановление Правительства № 96 от 16.02.2010 г.⁷³, которым утверждены Положения о процедурах по обеспечению прозрачности процесса разработки и принятия решений, изменения в Положении о порядке размещения информации на официальных страницах органов публичного управления в сети Интернет, утвержденное постановлением Правительства № 668 от 19.06.2006 г. «Об официальных страницах органов публичного управления в сети Интернет». Согласно документу центральные административные органы обязаны утвердить внутренние правила информирования, консультирования и участия в процессе в процессе разработки и принятия решений, иметь координаторов процесса публичного консультирования. Следует отметить, что указанное постановление Правительства Республики Молдова распространялось на Государственную канцелярию, министерства, другие центральные административные органы, органы местного публичного управления, юридические лица публичного и частного права, управляющие публичными финансовыми средствами и использующие таковые, и использовалось в процессе разработки и принятия решений: проектов законодательных актов, нормативных актов, административных актов, которые могли иметь экономические, природоохранные и социальные последствия.

⁷² Закон Республики Молдова о прозрачности процесса принятия решений, № 239-XVI, 13.11. 2008 // Monitorul Oficial Nr. 215-217/798, 05.12.2008.

⁷³ Положение о процедурах по обеспечению прозрачности процесса разработки и принятия решений, Постановление Правительства Республики Молдова № 96 от 16.02.2010 // Monitorul Oficial Nr. 30-31, 26.02.10, ст. 161.

В свою очередь, Закон Республики Молдова о местном публичном управлении закрепил принцип открытости заседаний органов публичной власти (ст. 17). Граждане, созданные в соответствии с законом объединения и иные заинтересованные стороны, имели право: участвовать в принятии решений на любом этапе этой процедуры; ознакомиться с проектами решений и повесткой дня заседаний местного совета и примэрии; представлять местным органам публичной власти от себя лично или от имени группы лиц соответствующего сообщества рекомендации по обсуждаемым проектам решений. Согласно закону местные органы публичной власти и государственные служащие соответствующих административно-территориальных единиц обязаны принять все меры для обеспечения возможности эффективного участия граждан, их объединений и иных заинтересованных сторон в принятии решений, в том числе путем: адекватного и своевременного информирования о вопросах, обсуждаемых местным советом; приема и своевременного рассмотрения всех рекомендаций, обращений, писем, направляемых гражданами представительным властям в ходе разработки ими проектов решений или программ деятельности; размещения программ, стратегий, повесток дня заседаний на различных информационных носителях.

В Положении об участии общественности в разработке и принятии решений по вопросам окружающей среды, утвержденном постановлением Правительства Республики Молдова № 72 от 25.01.2000 г.⁷⁴, были закреплены принципы участия общественности в разработке национальных проектов и программ по социально-экономическому развитию Молдовы, которые предусматривали использование природных ресурсов, и/или значительно воздействующих на окружающую среду. В частности, подлежали обязательной общественной экологической экспертизе:

а) проекты законодательных и иных нормативных актов, инструкции и методические документы, положения и стандарты, касающиеся состояния окружающей среды и/или регламентирующие потенциально опасную для окружающей среды деятельность, использование природных ресурсов и охрану окружающей среды;

б) проекты международных конвенций и концессионных договоров, предусматривающих использование природных ресурсов Республики Молдова;

в) новые проекты, программы, планы и схемы: социально-экономического развития Республики Молдова, ее отдельных зон, уездов, муниципиев, городов, сел; охраны природы в целом по стране и для отдельных территорий; реконструкции муниципиев, городов, сел; снабжения теплом, водой,

⁷⁴ Положение об участии общественности в разработке и принятии решений по вопросам окружающей среды, Постановление Правительства Республики Молдова № 72, 25.01.2000 // Monitorul Oficial Nr. 12-13/152, 03.02.2000.

газом, электрической энергией; строительства систем канализации населенных пунктов; градостроительства и благоустройства территорий в городах и сельских населенных пунктах. В соответствии с Законом Республики Молдова об основах градостроительства и обустройстве территории консультирование с населением осуществлялось до утверждения всех видов планов по градостроительству и обустройству территории, за исключением плана обустройства территории страны и детальных градостроительных планов, не затрагивающих территорию общего пользования (ст. 27)⁷⁵. Вывешивание объявления в помещении органа местного публичного управления и вынесение проекта документации для ознакомления и всеобщего обсуждения являлись обязательными. Ответственность за проведение консультирования с населением в данном случае возлагалось на соответствующие органы местного публичного управления. Консультации с общественностью в процессе утверждения планов и программ в области градостроительной деятельности были предусмотрены в Положении о консультациях с населением в процессе разработки и утверждения документации по обустройству территории и градостроительству, утвержденном постановлением Правительства Республики Молдова № 951 от 14.10.1997 г.⁷⁶.

Анализ законодательства Республики Молдова позволил выделить в нем ряд элементов, которые в определенной мере присущи СЭО:

- проведение экологических оценок отдельных планов и программ с использованием инструментов ОВОС и ГЭЭ;
- участие общественности на различных этапах разработки, утверждения отдельных планов, программ;
- консультирование с заинтересованными государственными органами, в том числе Министерством окружающей среды и Министерством здравоохранения в процессе разработки отдельных планов и программ;
- опубликование документа государственного планирования после утверждения;
- отдельные элементы мониторинга исполнения плана программы.

Вместе с тем процедуры ОВОС и ГЭЭ, применяемые в отношении отдельных планов и программ, не удовлетворяли в полном объеме СЭО с учетом положений Протокола по СЭО. Так, в законодательстве Республики Молдова на момент проведения анализа законодательства не проводилось принципиального различия между инициативами стратегического (документы государственного планирования) и проектного уровня. Для них были

⁷⁵ Закон Республики Молдова об основах градостроительства и обустройстве территории, № 835-XIII, 17.05.1996 // Monitorul Oficial Nr. 1-2/2, 02.01.1997.

⁷⁶ Положение о консультациях с населением в процессе разработки и утверждения документации по обустройству территории и градостроительству, Постановление Правительства Республики Молдова № 951, 14.10.1997 // Monitorul Oficial Nr. 076, 20.11.1997.

установлены единые процедуры экологической оценки (единые требования на этапах ОВОС и ГЭЭ).

В соответствии с законодательством Молдовы предполагалось, что новые проекты, программы, планы, схемы, стратегии и концепции социально-экономического развития, ее отдельных зон, районов, муниципиев, городов, сел, подобно проектам реализации конкретных хозяйственных объектов, должны получать экологическое разрешение (положительное заключение ГЭЭ) перед принятием или утверждением соответствующим законодательным или исполнительным органом.

По решению Министерства окружающей среды, перед проведением ГЭЭ процедуре ОВОС подлежали в обязательном порядке документы стратегического характера по развитию национальной экономики. В тоже время перечень объектов и видов деятельности, для которых обязательна разработка документации по ОВОС до начала их проектирования, приведенный в приложении № 5 инструкции о ГЭЭ не содержал указания на планы, программы. Документация по ОВОС служила основой для разработки раздела «Охрана окружающей среды», как части документации проекта или плана, программы, который, однако, не содержал требований о проведении анализа возможных последствий реализации плана, программы, иной инициативы для окружающей среды.

Экологическая оценка при ГЭЭ сводилась к проверке соответствия экологическим, строительным и иным нормам и правилам, а также правилам планирования, которые установлены в законах и иных подзаконных актах. При этом, как показало изучение Инструкции по ГЭЭ, при проведении оценки использовались технические требования, стандарты и т. п., разработанные в период существования СССР, что вряд ли можно было признать оптимальным с учетом современного развития науки и техники. В законодательстве отсутствовал дифференцированный подход при проведении экологических оценок как по содержанию, так и в отношении процедуры, к объектам различной сложности и масштабов воздействия на окружающую среду.

Так же следует отметить, что согласно законодательству из числа документов, которые в соответствии с Протоколом по СЭО (ст. 4) являются объектами СЭО, процедуры ОВОС и ГЭЭ требовались лишь для инициатив, непосредственно направленных на экономическое развитие страны и (или) региона.

Законодательство Молдовы не включало положений о предварительной оценке плана, программы на предмет, могут ли они вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия. Таким образом, пробельной оставалась область проведения скрининга документов государственного планирования на предмет выявления планов, программ, которые потенциально могут оказать значительное влияние на окружающую среду.

Также в законодательстве Республики Молдова отсутствовало указание на осуществление процедур для определения сферы охвата СЭО, содержания экологического доклада в соответствии с Протоколом по СЭО (ст. 6,7). Как было отмечено ранее, действующий Закон Республики Молдова об экологической экспертизе и ОВОС в ст. 16 закреплял возможность проведения ОВОС для «документов стратегического характера по развитию национальной экономики» по решению Министерства окружающей среды. Теоретически при принятии такого решения должно было оформляться заявление о воздействии на окружающую среду, однако анализ основных требований к содержанию ЗВОС позволил сделать вывод, что эта информация не соответствовала положениям ст. 7 Протокола по СЭО с учетом Приложения IV к Протоколу.

Автор отметил, что законодательство Молдовы достаточно детально регламентировало участие общественности в процессе разработки и принятия, утверждения планов, программ, о чем было сказано ранее, на основе закрепленного в законодательстве принципа «прозрачности принимаемых решений» с учетом того, что Республика Молдова является Стороной Орхусской конвенции. Вместе с тем поскольку в Молдове СЭО не была регламентирована на основе принципов и процедурных особенностей Протокола по СЭО, то объективно пробельными оставались позиции участия общественности, в частности:

- обеспечение заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО планов, программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов (п. 1 ст. 8 Протокола);
- доступность для общественности проекта плана, программы, а также экологического доклада (п. 2 ст. 8 Протокола);
- необходимость выявления заинтересованной общественности, включая соответствующие неправительственные организации (п. 3 ст. 8 Протокола);
- предоставление возможности заинтересованной общественности высказать мнение по проекту плана или программы, а также экологического доклада в разумные сроки (п. 4 ст. 8; п. 4 ст. 10 Протокола);
- обязанность государственных органов обнародовать конкретные меры по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (п. 5 ст. 8 Протокола), принимая во внимание элементы, перечисленные в Приложении V Протокола по СЭО;
- обязанность государственных органов учесть мнения, высказанные заинтересованной общественностью, при принятии решения об утверждении плана или программы (п. 1 ст. 11 Протокола).

Недостаточно четко были закреплены в законодательстве Республики Молдова положения ст. 9 Протокола по СЭО. Законодательство, регламентирующее процедуру разработки плана, программы, содержало указание

на обязательность согласования проекта плана, программы с соответствующими заинтересованными государственными органами, в том числе Министерством окружающей среды и Министерством здравоохранения, однако это согласование требовалось «до утверждения» плана, программы, в завершающей стадии принятия решения, что не соответствует п. 3 ст. 9 Протокола. Следует отметить, что законодательство Молдовы, в частности, постановление Правительства № 33, п. 19 е) и g), соответственно, содержало в общем виде указание на необходимость «консультирования сценариев политик (в том числе планов, программ – уточнение эксперта) в рамках учреждения инициатора... и в задействованных учреждениях по вертикали» в начале процесса разработки плана, программы и «расширенные консультации и согласование документа» перед утверждением. Эти достаточно общие формулировки нормативного акта на практике реализовывались посредством согласования плана, программы с заинтересованными государственными органами, в том числе Министерством окружающей среды и Министерством здравоохранения на завершающем этапе подготовки документа государственного планирования. Соответственно, «согласование» как этап принятия решения в законодательстве не в полной мере соответствовал требованиям Протокола по СЭО о консультациях с природоохранными органами и органами здравоохранения, которые должны иметь место на нескольких этапах процесса СЭО:

- при выявлении существенных возможных последствий, если это требуется для определения необходимости СЭО (п. 2 ст. 5 Протокола);
- при определении сферы охвата (п. 2 ст. 6 Протокола);
- при обсуждении экологического доклада (п. 3 ст. 9 Протокола).

Отношения в области трансграничных консультаций по проекту плана, программы урегулированы в законодательстве Республики Молдова в общем виде. Оговаривалось, что в случае, когда воздействие на окружающую среду намечаемых объектов и видов деятельности имеет трансграничный характер, порядок проведения ОВОС определяется согласно с Конвенцией Эспо. Очевидно, что подобной отсылочной нормы было недостаточно для эффективного правового регулирования СЭО с учетом Протокола по СЭО (ст. 10).

На момент принятия плана, программы, законодательство Республики Молдова не предусматривало обязанность информировать общественность и другие заинтересованные стороны, упоминаемые в ст. 9-10 Протокола по СЭО о том, каким образом экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, вопросы были интегрированы в план, программу, как были учтены комментарии, причины принятия документа государственного планирования в свете рассмотрения альтернатив. В этом отношении законодательство Молдовы не соответствовало требованиям, установленным ст. 11 Протокола по СЭО.

В Республике Молдова в отдельных актах была зафиксирована возможность осуществлять «мониторинг и оценку внедрения документа политик» в качестве этапа разработки политик, в том числе плана, программы⁷⁷. Закреплено, в частности, что отчет по мониторингу должен, кроме прочего, включать последствия внедрения (экономические, юридические, социальные, экологические и др.). Однако законодательство не содержало обязанности доводить результаты мониторинга до сведения органов Министерства окружающей среды и Министерства здравоохранения Республики Молдова и ответственности, как того требует ст. 12 Протокола по СЭО.

На основе проведенного исследования и анализа нормативных актов Республики Молдова автор сформулировал рекомендации по дополнению и изменению законодательства с целью приведения его в соответствие с положениями Протокола по СЭО.

Так, было отмечено, что при выборе сценария формирования правового регулирования СЭО в Молдове следует иметь в виду, что Протокол по СЭО и СЭО Директива закрепляют концепцию СЭО, интегрированную в процесс планирования. В условиях реформирования законодательства Молдовы в направлении гармонизации его с законодательством ЕС, для внедрения СЭО наиболее оптимальным представлялась разработка и принятие специального Закона по СЭО⁷⁸, также было рекомендовано внесение ряда дополнений и изменений, имплементирующих СЭО в законодательство, обеспечивающее процесс разработки и принятия документов государственного планирования.

Автор обратил внимание на то, что, определяя сферу применения СЭО в проекте Закона о СЭО, следует иметь в виду одно из существенных отличий Протокола по СЭО и СЭО Директивы, отраженное в ст. 4 Протокола и ст. 3 Директивы. СЭО Директива определяет сферу применения со ссылкой на Директиву об ОВОС (ст. 3 п. 2), Протокол по СЭО в ст. 4 п. 2 также декларирует связь с требованиями национального законодательства об ОВОС. Поэтому принятие проекта Закона об ОВОС, который был разработан с учетом Директивы об ОВОС⁷⁹, обеспечивало положение о сфере применения СЭО с учетом Протокола по СЭО и СЭО Директивы.

В рекомендациях было обращено внимание на то, что СЭО Директива в ст. 3 п. 2 (в) указывает, что СЭО должна проводиться для всех планов и программ, для которых, принимая во внимание возможные последствия

⁷⁷ О правилах разработки и единых требованиях к документам политик, Постановление Правительства Республики Молдова № 33, 11.01.2007 // Monitorul Oficial Nr. 6-9/44, 19.01.2007.

⁷⁸ Проект Закона о СЭО был разработан и предложен автором этой монографии.

⁷⁹ Закон Республики Молдова об ОВОС был принят в 2015 г. на основе положений Директивы об ОВОС.

для территорий, была установлена необходимость оценки в соответствии со статьями 6 и 7 Директивы 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 г. по сохранению естественных сред обитания и дикой фауны и флоры. В Молдове проводилась работа по имплементации положений европейского законодательства в этой части: был принят Закон Республики Молдова об экологической сети № 94 от 05.04.2007 г.⁸⁰ с учетом подходов к формированию программы «Natura 2000», а также Национальная программа по созданию национальной экологической сети на 2011–2018 гг. Закон Республики Молдова об экологической сети (ст. 18) устанавливал запреты на осуществление многих видов деятельности в зонах ядра и экологических коридорах. Для реализации положений Директивы по СЭО (ст. 3 п. 2 (б)) необходимо было включить в проект Закона о СЭО положение о том, что процедура СЭО является обязательной для планов и программ, которые могут оказать негативное влияние на элементы экологической сети.

Кроме того, автором были предложены изменения и дополнения в Законах об охране окружающей среды, о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления, о Регламенте Парламента, в постановление Правительства № 33 «О правилах разработки и единых требованиях к документам политик» и т. д.

Рекомендации автора относительно совершенствования законодательства Республики Молдова в области СЭО были приняты во внимание, предложенный проект Закона о СЭО был доработан местными экспертами, отдельные положения его были детализированы и уточнены на основе подходов Протокола по СЭО и СЭО Директивы.

2 марта 2017 г. Закон Республики Молдова «О стратегической экологической оценке»⁸¹ был принят, он вступает в силу 7 марта 2018 г. По оценкам европейских экспертов, закон в основном соответствует требованиям Протокола по СЭО и Директиве в области СЭО. В окончательном варианте законопроекта должным образом учтены все замечания и рекомендации международных консультантов относительно соответствия международным стандартам⁸².

⁸⁰ Закон Республики Молдова об экологической сети, № 94 от 05.04. 2007 г. // Monitorul Oficial Nr. 90-93, 29.06.2007.

⁸¹ О стратегической экологической оценке: Закон Респ. Молдова, № 11. 2 марта 2017 г. // Monitorul Oficial Nr. 109-118. Ст. № 155.

⁸² Ендрощка, Е. Обзор законодательных и административных реформ с целью осуществления стратегической экологической оценки в странах Восточной Европы и Кавказа / Е. Ендрощка, Д. Скрыльников // ЕСЕ/МР.ЕИА/WG.2/2016/5/INF.6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/WG2.5_April2016/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.6_RUS_draft_overview_of_legal_reforms_clean.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

3.3. ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Республика Армения ратифицировала Протокол по СЭО 24 января 2011 г. Армения является Стороной ряда конвенций, соблюдение которых связано с выполнением положений Протокола по СЭО, в частности, касающихся процедуры оценки воздействия в трансграничном контексте, обеспечения участия общественности в этом процессе, учета экологических последствий планов и программ, которые могут оказать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие: Конвенции Эспо, Орхусской конвенции, Конвенции ООН о биологическом разнообразии.

В последние годы Армения предприняла значительные усилия по совершенствованию национального законодательства, обеспечивающего СЭО на основе положений международного соглашения – Протокола по СЭО. В частности, в августе 2014 г. принят Закон Республики Армения «Об экологической оценке и экологической экспертизе» (далее в этом параграфе – Закон об ОВОС и экспертизе)⁸³. 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, однако отдельные его положения нуждались в совершенствовании. Так, требовалось более четко закрепить в законе дифференцированный подход в части регулирования оценки воздействия проектов по конкретным видам деятельности и планов, программ стратегического уровня.

Отметим, что разработка нового законодательства в области ОВОС и СЭО осуществлялась в сотрудничестве с секретариатом Конвенции Эспо и Протокола по СЭО. С целью проведения исследования соответствия Закона об ОВОС и экспертизе положениям Протокола по СЭО в 2014 г. был проведен обзор и анализ законодательной и институциональной базы для осуществления процедур СЭО в Армении, в подготовке которого принимал участие автор книги. На базе проведенного исследования сформулированы выводы и рекомендации, направленные на совершенствование законодательства Армении применительно к внедрению принципов СЭО, соответствующих положениям Протокола по СЭО. Кроме того, в 2015–2017 гг. автор участвовал в подготовке концептуальных положений по совершенствованию законодательства Армении применительно к реализации Протокола по СЭО, а также в разработке предложений по изменению и дополнению Закона об ОВОС и экспертизе.

⁸³ Закон затрагивал аспекты ОВОС и СЭО, а также «государственной экспертизы воздействия на окружающую среду», которая близка к ГЭЭ – институциональному элементу, характерному для новых независимых государств с системой ОВОС/ГЭЭ.

Анализ законодательства Республики Армения показал, что в нем для определения документов государственного планирования использовались различные правовые категории: концепция, политика, стратегия, программа (государственная, целевая, региональная), план, план действий, градостроительная программная документация, схема комплексного использования ресурсов, лесоустроительный проект и т. п. Документы государственного планирования принимаются на разном уровне (национальном, местном). По некоторым оценкам в Республике Армения в течение 5 лет было принято более 90 программ и планов – документов государственного планирования⁸⁴.

Понятия документов государственного планирования (планов, стратегий, программ) употребляется в законодательстве без дополнительного определения. В то же время Закон Республики Армения «О правовых актах»⁸⁵ (ст. 27) использовал понятие концепции как документа, в котором должны содержаться характеристика подлежащих регулированию отношений, цели будущего правового акта, основные положения, анализ предполагаемых последствий применения планируемых норм, может быть представлена предварительная структура правового акта. Экологическое законодательство использовало, например, понятие схемы комплексного использования природных ресурсов – документа, определяющего перспективы использования ресурсов. Специфичным именно для законодательства Армении является выделение Водным кодексом⁸⁶ ряда документов государственного планирования в области водной политики: национальной водной политики, национальной водной программы, плана бассейнового управления. В Законе «Об озере Севан»⁸⁷ упоминалась Комплексная и Годовая программы, определяются их структурные элементы. Лесной кодекс Республики Армения предусматривает разработку таких документов государственного планирования, как государственные и целевые программы, направленные на повышение продуктивности лесов, лесовосстановление, облесение и уход за лесами, а также лесоустроительных проектов как документов текущего и перспективного планирования лесного хозяйства.

⁸⁴ Элеонора Григорян. Стратегическая экологическая оценка: состояние, проблемы и перспективы в Армении [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unesco.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/cavtat/Armenia%20-%20side%20event.pdf>. – Дата доступа: 18.07.2017.

⁸⁵ О правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Армения, 3 апр. 2002 г. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus>. – Дата доступа: 18.07.2016.

⁸⁶ Водный кодекс Республики Армения, от 4 июня 2002 г. [Электронный ресурс]: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1310&lang=rus>. – Дата доступа: 18.07.2016.

⁸⁷ Об озере Севан [Электронный ресурс]: Закон Респ. Армения, 15 мая 2001 г. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1677&lang=rus>. – Дата доступа: 12.04.2016.

Как и во многих странах в Армении особой спецификой отличаются документы государственного планирования в градостроительной сфере – градостроительная программная документация (генеральные схемы и проекты расселения и территориальной организации Армении; схемы и проекты территориальной планировки областей, регионов Армении, а также территорий, включающих в себя более одного муниципалитета; генеральный план Еревана; генеральные планы городов и сельских муниципалитетов Армении; проекты историко-культурного обоснования поселений; проекты охранных зон недвижимых памятников истории и культуры; градостроительные концепции, прогнозы и программы; схемы и проекты территориальной организации природопользования, производительных сил, инженерно-транспортных и социальных инфраструктур для республики и отдельных административно-территориальных единиц или их групп; генеральные планы поселений и функциональных территорий и т. п.), которые в соответствии с Законом Республики Армения «О градостроительстве»⁸⁸ разрабатываются и принимаются в особом порядке.

Законодательно закреплён порядок подготовки и принятия документов государственного планирования, относящихся к правовым актам в зависимости от уровня принимаемого акта в Законе Республики Армения «О правовых актах» (глава 3), Указе Президента Республики Армения от 18 июля 2007 г. №174-н «Об установлении организации деятельности Правительства Республики Армения и других органов государственного управления, подчиненных Правительству». Законом «О правовых актах», в частности, предусмотрено в отношении проектов правовых актов, в том числе утверждающих стратегические документы, проведение оценки воздействия регулирования проекта нормативного правового акта в сфере охраны окружающей среды, здравоохранения.

Особенности разработки, экспертизы, согласования, утверждения, изменения градостроительной документации, а также порядок ее публичного обсуждения в соответствии с Законом Республики Армения «О градостроительстве» устанавливаются правительством, в частности, постановлением Правительства Республики Армения № 351 от 26.05.1999 г. «Об установлении порядка разработки и утверждения нормативно-технических градостроительных документов», постановлением Правительства Республики Армения № 150 от 13.03.1999 г. «Об установлении порядка разработки, экспертизы, согласования, утверждения и изменения генеральных планов функциональных территорий».

⁸⁸ О градостроительстве [Электронный ресурс]: Закон Респ. Армения, 5 мая 1998 г. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1953&lang=rus>. – Дата доступа: 10.04.2016.

Закон Республики Армения от 11 августа 2014 г. ввел в практику понятие «оценки воздействия на окружающую среду государственной экспертизы экологического воздействия» применительно к двум категориям объектов: основополагающего документа планирования (baseline (planning) document); конкретных видов планируемой деятельности (intended activity).

Так, основополагающий документ планирования был определен в законе как политика, стратегия, концепция, чертеж, схема использования природных ресурсов, программа, генеральный план, градостроительный программный документ), которые могут оказать воздействие на окружающую среду» (ст. 4, п. 1 (6)), и относятся к секторам: социально-экономический сектор, энергетика, градостроительство, транспорт, связь, сельское хозяйство, землепользование, отрасли промышленности, здравоохранения, окружающей среды, рекреации, оказания услуг (сервиса), лесного хозяйства, использования отходов, водного хозяйства (п. 1 ст. 14).

Анализ указанного определения в сравнении с положениями Протокола по СЭО показал, что в Законе:

- не указывалось, что эти документы должны разрабатываться, приниматься государственным органом, требоваться в силу законодательных, регламентирующих или административных актов (п. 5 ст. 2 Протокола). Таким образом, оценке воздействия на окружающую среду и экспертизе по закону должны были подвергаться любые документы, принимаемые не только государственными органами, но и частными лицами, если только эти документы по названию подпадали под определение основополагающих документов планирования и разрабатывались в указанных в законе секторах;

- не закреплялась связь документов, подлежащих СЭО, как основы для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в Приложениях Протокола по СЭО – Приложении I и любых других проектов, перечисленных в Приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством (п. 2. ст. 4 Протокола). Соответственно по Закону оценке воздействия на окружающую среду и экспертизе должны были подвергаться любые документы, которые по названию подпадали под определение основополагающих документов планирования и разрабатывались в указанных в законе секторах вне зависимости от реализации на их основе каких-либо проектов по конкретным видам деятельности;

- не предполагалась возможность предварительной оценки стратегического документа (скрининга) с учетом п. 1 ст. 5 Протокола по СЭО, если эти документы затрагивают небольшие территории на местном уровне, касаются незначительных изменений (п. 4 ст. 4 Протокола);

- не содержалось исключений в проведении оценки воздействия на окружающую среду и экспертизы в отношении стратегических документов, не входящих в сферу действия Протокола по СЭО (п. 5 ст. 4 Протокола).

С другой стороны, подход Закона об ОВОС и экспертизе не охватывал отдельные сектора, в которых могут разрабатываться стратегические документы, указанные в Протоколе по СЭО. Так, п. 1 ст. 14 закона не в полной мере соответствовал п. 2 ст. 4 Протокола по СЭО, поскольку в перечне секторов отсутствовали: рыболовство, региональное развитие, телекоммуникации, планирование развития городских и сельских районов, туризм⁸⁹. Также в п. 1 ст. 14 Закона отсутствовало указание на необходимость проведения оценки воздействия не только проектов основополагающих документов планирования, но и любых изменений к ним, как это требуется в п. 5 ст. 2 Протокола по СЭО. Закон об ОВОС и экспертизе также не закреплял возможности для проведения предварительной оценки стратегических документов в соответствии с правилами ст. 5 Протокола по СЭО.

Очевидно, что подход Закона об ОВОС и экспертизе, применительно к определению объектов, в отношении которых должна проводиться СЭО, не соответствовал принципам Протокола по СЭО, поскольку исключал некоторые планы и программы из перечня подлежащих экологической оценке.

Следующим аспектом, по которому проходило сравнение норм международного соглашения и Закона, являлось определение сферы охвата оценки. Напомним, что согласно ст. 6 Протокола по СЭО речь идет о том, какая информация подлежит включению в экологический доклад, в котором, в свою очередь, определяются, описываются и материально оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления стратегических документов и их разумных альтернатив (п. 2 ст. 7 Протокола по СЭО). Отметим, что Закон об ОВОС и экспертизе в п. 3 ст. 16 закрепил положение об установлении содержания и требований к подготовке отчета об оценке воздействия (impact assessment report) на первоначальной стадии экспертизы основополагающих документов планирования. Это действие можно оценить как определение сферы охвата, при котором должно запрашиваться мнение природоохранных органов (ст. 6 Протокола по СЭО). Согласно закону на первоначальной стадии экспертизы, кроме прочего, уполномоченный государственный орган выдает техническое задание (Terms of Reference) для проведения инициатором оценки воздействия на окружающую среду основополагающего документа планирования (п. 3 ст. 16), техническое задание должно определять сферу охвата отчета об оценке воздействия (п. 8 ст. 16). Содержание отчета об оценке воздействия определено п. 1 ст. 18 Закона об ОВОС и экспертизе.

⁸⁹ В комментариях местных экспертов по этому поводу было отмечено, что указанному в Протоколе по СЭО термину «планирование развития городских и сельских районов» соответствуют понятия «градостроительство», «социально-экономическая сфера». Автор полагает, что эти понятия не являются синонимичными и могут трактоваться по-разному.

Сравнительный анализ положений Закона об ОВОС и экспертизе с требованиями Протокола по СЭО применительно к определению сферы охвата позволяет сделать вывод, что хотя в названиях ст. 17 и 18 закона содержится указание на то, что оценка воздействия и отчет об оценке охватывают не только окружающую среду, но и здоровье, однако в ст. 18, определяющей содержание отчетов об оценке воздействия на окружающую среду и здоровье, аспекты оценки воздействия на здоровье не просматриваются.

В этой связи, по мнению автора, нуждались в уточнении подпункты п. 1 ст. 18 закона посредством включения в них аспектов оценки влияния стратегических документов на здоровье, как это указано в Приложении IV Протокола по СЭО. Кроме того, следовало уточнить формулировку подпункта 10 п. 1 ст. 18 «резюме отчета», расширив ее содержание в виде «резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию», что соответствует положению п. 11 Приложения IV Протокола по СЭО. По мнению автора, необходимо было также дополнить Закон об ОВОС и экспертизе положением об обязательности запроса мнения органов здравоохранения относительно определения сферы охвата оценки воздействия на окружающую среду, что требуется согласно п. 2 ст. 6 Протокола по СЭО.

Как мы отмечали ранее, имплементация ст. 8 «Участие общественности» Протокола по СЭО предполагает закрепление в национальном законодательстве обязанности соответствующего органа по обеспечению заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО на самых ранних этапах, когда еще возможен выбор любого из вариантов стратегического документа, в том числе на стадиях: предварительной оценки (ст. 5), определения сферы охвата (ст. 6), подготовки экологического доклада (ст. 7), трансграничных консультаций (ст. 10), утверждения решения (ст. 11), мониторинга выполнения стратегического документа (ст. 12). Как было отмечено в первом параграфе книги, Сторона Протокола по СЭО должна также обеспечить своевременное доведение до сведения общественности проекта стратегического документа и экологического доклада, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства (п. 2 ст. 8 Протокола); выявить заинтересованную общественность, включая соответствующие неправительственные организации, для обеспечения целей участия и выражения общественностью мнения по проекту стратегического документа (п. 3 ст. 8 Протокола); обеспечить упомянутой общественности возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту стратегического документа и экологическому докладу (п. 4 ст. 8 Протокола); обеспечить обнародование конкретных мер по информированию заинтересованной общественности и получения ее мнения, принимая во внимание элементы, перечисленные в приложении V Протокола по СЭО (п. 5 ст. 8 Протокола).

В процессе совершенствования национального законодательства Армении об участии общественности в процессе СЭО следовало также принимать во внимание Решение Комитета по соблюдению Орхусской конвенции IV/9a о соблюдении Арменией своих обязательств по Орхусской конвенции, где, среди прочего, было рекомендовано принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы общественность информировалась как можно раньше в ходе процедуры принятия решений, когда открыты возможности для рассмотрения различных вариантов, и устанавливались разумные сроки, с тем чтобы общественность могла ознакомиться с проектной документацией и высказать свои замечания по ней (пункт 4 (b)), а также, чтобы была наиболее четко определена ответственность различных субъектов (государственных органов, органов местного самоуправления, разработчика) за организацию процедур участия общественности (п. 4 (с)).

Автор хотел бы обратить внимание в контексте анализа национальных норм, определяющих основы общественного участия применительно к процедуре СЭО согласно Протоколу по СЭО, что законодательство Республики Армения содержало множество норм в этой области правового регулирования. Так, ст. 20 Водного кодекса обязывала государственный орган информировать общественность относительно вопросов, связанных с водной политикой, программами бассейнового управления, разрешениями на водопользование, и организовывать участие общественности в их обсуждении. Законодательство о градостроительстве содержало также детальные нормы, которые закрепляли принципы участия общественности в градостроительной деятельности при разработке стратегических документов в области градостроительной деятельности на основе Закона «О градостроительстве», постановления Правительства № 660 от 28.10.1998 г. «Об установлении порядка оповещения о планируемых изменениях в среде жизнедеятельности и участия представителей общественности в обсуждении и принятии решений по опубликованным градостроительным программам и проектам» и в ряде других актов. Анализ указанных мер позволил выявить несоответствие Протоколу по СЭО в части привлечения общественности к обсуждению на стадии предварительной оценки (ст. 5), определения сферы охвата (ст. 6), подготовки экологического доклада (ст. 7), принятия во внимание комментариев (ст. 11), мониторинга выполнения стратегического документа (ст. 12).

Закон об ОВОС и экспертизе в свою очередь закрепил принципы уведомления общественности и проведения общественных слушаний по проектам документов государственного планирования – основополагающим документам планирования (ст. 26). На основе закона был разработан проект Положения «Об уведомлении общественности и проведении общественных слушаний» (далее – Проект положения).

Отметим, что Проект положения предусматривал сложную 4-фазную процедуру уведомления общественности и проведения общественных слушаний по проектам основополагающих документов планирования (на этапах предварительной оценки воздействия, предварительной стадии экспертизы, основной оценки воздействия, главной стадии экспертизы).

Анализ Закона об ОВОС и экспертизе и Проекта положения в части обеспечения участия общественности в процессе проведения оценки воздействия на окружающую среду основополагающих документов планирования с учетом требований Протокола по СЭО позволил автору сформулировать ряд соображений.

Во-первых, в Проекте положения было введено понятие «организация, ответственная за проведение обсуждений» (п. 3), устанавливались обязанности для нее. Однако ни в Законе об ОВОС и экспертизе, ни в иных законах Республики Армения не были установлены соответствующие нормы, обеспечивающие реализацию подобных обязанностей. Это создает правовую неопределенность в части организации общественного обсуждения.

Во-вторых, в Проекте положения были детализированы нормы Закона об ОВОС и экспертизе относительно сроков для уведомления общественности и проведения общественных слушаний на разных этапах оценки воздействия и экспертизы: в частности, это касалось срока в 7 рабочих дней, указанного в пунктах 2 и 4 ст. 26 закона для уведомления общественности о заявлении инициатора, отчетах и заключении экспертизы. Автор обратил внимание, что такой срок не соответствует пункту 1 и 4 ст. 8 Протокола по СЭО, ст. 7 Орхусской конвенции (принимая во внимание п. 3 ст. 6). Так, Комитет по соблюдению Орхусской конвенции отмечал в свое время, что сроки, составляющие лишь 10 рабочих дней, установленные Законом Литвы об ОВОС для ознакомления с документацией, включая доклад об ОВОС, и для подготовки к участию в процессе принятия решений, касающихся крупной свалки, не соответствуют требованиям о разумных сроках, закрепленных в п. 3 ст. 6 Орхусской конвенции⁹⁰.

В-третьих, сложность концепции, реализованной в Проекте положения, содержащей требование о четырех общественных слушаниях на разных стадиях оценки воздействия и экспертизы, по мнению автора, могла привести к непониманию общественностью процедуры, сложностям в координации процессов между инициатором основополагающего документа планирования, организациями, ответственными за проведение обсуждений, центром экологической экспертизы.

Например, автор обратил внимание на правила об уведомлении на стадии предварительной оценки основополагающего документа планирования,

⁹⁰ Литва АССС/2006/16; ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6, 4 апреля 2008 г., п. 70 // Практика Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, 2004–2011. – С. 48.

содержащиеся в Проекте положения. Так, согласно п. 16 на стадии предварительной оценки общественность может направлять свои замечания и предложения в течение 15 рабочих дней с момента уведомления. С другой стороны, п. 35 устанавливает минимальный 7-дневный срок с момента уведомления для проведения общественных слушаний. Слушания на стадии предварительной оценки могут быть проведены через 7 дней после уведомления, а замечания от общественности могут поступать в 15-дневный срок. По п. 13 эти замечания должны направляться именно в адрес организации, ответственной за проведение обсуждений. Если обсуждение проведено на 8 день, а замечания продолжают поступать в течение 15 дней организации, ответственной за общественные обсуждения, неясным остается ответ на вопрос, как такая организация сможет обеспечить отражение замечаний общественности, поступивших после общественных слушаний, в заявлении, которое должен подавать инициатор на предварительной стадии экспертизы (ст. 16 Закона об ОВОС и экспертизе). Подобный пример демонстрировал ряд неопределенностей Проекта положения в учете и отражении результатов участия общественности, что не позволяло в необходимой степени обеспечить выполнение ст. 8 Орхусской конвенции.

В-четвертых, Закон об ОВОС и экспертизе (п. 4 ст. 26) закреплял использование такого способа распространения информации для общественности, как размещение ее на официальной веб-странице компетентного органа. Однако такой способ является недостаточным для обеспечения эффективных возможностей для участия общественности в соответствии с п. 1-2 ст. 8 Протокола по СЭО. Так, требования об эффективности информирования общественности согласно позиции Комитета по соблюдению Орхусской конвенции означает, что государственным органам следует стремиться обеспечить средства для информирования общественности, которые позволили бы всем потенциально затрагиваемым сторонам иметь реальные шансы узнать о процессе принятия решений в отношении предлагаемой деятельности и имеющихся у них возможностей для участия в ней⁹¹. Проект положения дополнительно установил правила об уведомлении общественности через средства массовой информации, электронную почту, объявления (п. 12), о размещении «соответствующих документов на каждом этапе» на «официальном веб-сайте», а печатных копий – «в офисе организации, ответственной за общественные обсуждения» (п. 15). Несмотря на некоторый прогресс Проекта положения в этой части по сравнению с Законом об ОВОС и экспертизе, автор обратил внимание на неопределенность ряда понятий, которые могут повлиять на эффективность уведомле-

⁹¹ Литва АССС/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 4 апреля 2008 г., пункт 70 // Практика Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, 2004–2011. С.47.

ния общественности, в том числе в непосредственной близости от места реализации проекта⁹².

Кроме того, п. 4 ст. 26 Закона об ОВОС и экспертизе закреплял, что уведомление, основополагающий документ планирования и «проекты документов» размещаются на веб-сайте, однако не указывалось, что понимается под «проектами документов». Впоследствии эта неопределенность не устранялась и в нормах Проекта положения (п. 15), где упоминалось о «соответствующих документах на каждом этапе», однако не содержалось конкретного указания об этих документах. Соответственно, такая неопределенность могла повлечь разное понимание правовой нормы и привести к несоблюдению п. 2 ст. 8 Протокола по СЭО в части доведения до сведения общественности не только проекта документа государственного планирования, но и экологического доклада.

В-пятых, в п. 3 ст. 26 Закона об ОВОС и экспертизе и в п. 13 Проекта положения в содержании уведомления общественности отсутствовало упоминание о сведениях: об органе, ответственном за утверждение стратегического документа; предусматриваемой процедуре: начале осуществления, времени и месте публичных слушаний; об органе, от которого может быть получена соответствующая информация для изучения общественности; об органе, которому могут быть представлены замечания и вопросы; об имеющейся в наличии экологической, в том числе связанной со здоровьем населения, информации в отношении стратегического документа; о вероятности применения процедуры трансграничной оценки к стратегическому документу. Представляется, что подобный подход Закона и Положения не согласуется в полной мере с п. 5 ст. 8 Протокола по СЭО и Приложением V к нему.

В-шестых, в Законе об ОВОС и экспертизе (п. 2, п. 5 ст. 26) четко не разграничены обязанности компетентного органа, инициатора и органов местного самоуправления по уведомлению общественности и проведению общественных слушаний⁹³. Также согласно п. 2 и 5 ст. 26, п. 2 ст. 27 определенные обязанности по уведомлению общественности и по проведению общественных слушаний возложены, в том числе и на инициатора. Конвенция Эспо в положениях статей 3.8 и 4.2 предусматривает, что замечания общественности

⁹² См. п. 60 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MP.EIA.2014.2_r.pdf. – Дата доступа: 12.04.2017.

⁹³ См. также п. 57–66 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MP.EIA.2014.2_r.pdf. – Дата доступа: 4.04. 2017.

должны предоставляться компетентным органам публичной власти. Это подтверждено Комитетом по осуществлению Конвенции Эспо, который указал, что «организация участия общественности в соответствии с Конвенцией является обязанностью компетентного органа»⁹⁴, а не инициатора⁹⁵. Аналогичное мнение было принято Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции, который заявил, что «в конкретных положениях ст. 6 Конвенции предусмотрено, что соответствующая информация должна быть доступна непосредственно от государственного органа»⁹⁶, а замечания должны подаваться соответствующим государственным органам (ст. 6 п. 2 (d) (iv) и (v) и ст. 6 п. 6). Следовательно, установил, что «полагаться исключительно на разработчиков в обеспечении участия общественности не будет соответствовать этим положениям Конвенции»⁹⁷.

Проект положения демонстрировал определенный прогресс по сравнению с позицией Закона об ОВОС и экспертизе (п. 2, п. 5 ст. 26) – в п.п. 34-45 и др. закреплялся принцип организации общественных слушаний посредством совместной деятельности инициатора и организации, ответственной за общественные обсуждения. Не возражая против такого подхода, автор обратил внимание на необходимость уточнения правовых понятий инициатора и организации, ответственной за общественные обсуждения в Законе об ОВОС и экспертизе, придания им большей определенности, а также необходимости сформулировать их обязанности. В современном состоянии закрепления этих понятий в Законе об ОВОС и экспертизе и Проекте положения нерешенными остаются ряд проблем: кого следует рассматривать «организацией, ответственной за общественные обсуждения» в случае оценки воздействия стратегического документа республиканского уровня, в том числе имеющего потенциальный трансграничный эффект; какой субъект должен

⁹⁴ Согласно статье 1 Конвенции Эспо «компетентный орган» означает национальный орган или органы, назначаемые той или иной Стороной в качестве ответственных за выполнение функций, охватываемых настоящей Конвенцией, и/или орган или органы, на которые та или иная Сторона возлагает полномочия по принятию решений, касающихся планируемой деятельности.

⁹⁵ Тем не менее это может быть возможным в рамках национальных систем, что компетентный орган и инициатор вместе организуют участие общественности. Однако инициатор не должен нести ответственность за участие общественности без компетентного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 19(b)).

⁹⁶ В официальном русском переводе Орхусской конвенции термин «public authority» (орган публичной власти) переводится как «государственный орган». Этот термин следует толковать в широком смысле, включая органы местного самоуправления, такие как местные или муниципальные власти городов, поселков или сел // Орхусская конвенция: руководство по имплементации, 2-е изд. – 2013 г. – С. 35.

⁹⁷ ACC/C/16 пункт 78 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 и ACCC/C/2009/37 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4 пункт 77.

являться «инициатором» стратегического документа, если он разрабатывается министерством, а утверждается Парламентом или Правительством Республики Армения.

В-седьмых, в Законе об ОВОС и экспертизе отсутствовали положения о том, как при утверждении стратегического документа будет обеспечен учет замечаний общественности, а также причины для принятия документа в свете разумных альтернатив, что требуется в соответствии со ст. 11 Протокола по СЭО. В п. 4 ст. 20 закона говорится, что при подготовке проекта экологической экспертизы учитываются замечания общественности; п. 8 ст. 26 закона носит очень общий характер, из него прямо не вытекает обязанности учета замечаний общественности при утверждении стратегического документа. Эти позиции закона весьма чувствительны, поскольку требование, чтобы в соответствующем решении, в том числе по документу планирования, были отражены результаты участия общественности, установлено также в Орхусской конвенции (ст. 7, п. 8 ст. 6). Представляется также, что п. 8. ст. 26 Закона об ОВОС и экспертизе, закрепляющий необходимость учета «обоснованных замечаний и рекомендаций» общественности, не в полной мере соответствует ст. 11 Протокола по СЭО, который говорит об обеспечении при утверждении стратегического документа учета замечаний общественности без учета качественной характеристики. В ряде пунктов Проекта положения содержится упоминание о принятии во внимание инициатором и Центром экспертиз замечаний и предложений общественности (п.п. 26, 38, 43, 48 и др.). Однако эти нормы не устраняют выше приведенные замечания, поскольку они не отменяют положения Закона об ОВОС и экспертизе как акта более высокой юридической силы, по сравнению с Проектом положения.

В-восьмых, не урегулирован в Законе об ОВОС и экспертизе и в иных правовых актах Армении. Вопрос о том, как будут доводиться до сведения общественности результаты мониторинга выполнения стратегического документа, что является требованием ст. 12 Протокола по СЭО.

Закон об ОВОС и экспертизе содержит главу 5 (ст. 22-25), которая регламентирует экспертизу основополагающих документов планирования или планируемой деятельности, которые могут оказать трансграничное воздействие, достаточно подробно регулирует процедуру трансграничных консультаций по стратегическим документам как для Страны происхождения, так и для затрагиваемой Страны, а также предусматривает возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений. Предусмотренная в законе процедура в основном соответствует Конвенции Эспо.

В тоже время хотелось бы обратить внимание на то, что в этой главе, как в отношении Страны происхождения, так и в отношении затрагиваемой Стороны используется термин «экспертиза», хотя в части процедуры затрагиваемой Стороны целесообразно было бы говорить не об экспертизе, а об оцен-

ке воздействия (экспертиза не предусмотрена Конвенцией Эспо и может не существовать в других странах). Также целесообразно уточнить в ст. 23 Закона об ОВОС и экспертизе момент, когда должно происходить уведомление затрагиваемой Стороны. Исходя из п. 4 ст. 16 закона, такое уведомление должно осуществляться на предварительной стадии экспертизы, когда выявлено вероятное трансграничное воздействие и, соответственно, когда решение затрагиваемой страны и предоставленная информация могут быть учтены при подготовке отчета об ОВОС (см. также ст. 3 Конвенции Эспо). С учетом содержания п. 2 ст. 10 Протокола по СЭО относительно содержания уведомления следует дополнить п. 2 ст. 23 Закона об ОВОС и экспертизе указанием на обязательность включения в уведомление:

- проекта стратегического документа, экологического доклада (отчета), включая информацию о возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях;
- информации, касающейся процедуры принятия решений, а не только процедуры проведения экспертизы, как закреплено сейчас в п. 2.3 ст. 23 закона.

Также, по мнению автора, необходимо дополнить ст. 23, 24 Закона об ОВОС и экспертизе положением, вытекающим из п. 4 ст. 10 Протокола по СЭО, согласно которому в случае проведения консультаций между государствами, заинтересованная общественность, природоохранные органы и органы здравоохранения, иные заинтересованные органы в затрагиваемой Стороне должны быть проинформированы и иметь возможность в разумные сроки сообщить свое мнение о проекте стратегического документа и экологическом докладе.

В Законе об ОВОС и экспертизе использовано понятие отчет об оценке воздействия (impact assesment report) основополагающего документа планирования, содержание которого определено в ст. 18. Анализ положений закона в сравнении с требованиями Протокола по СЭО применительно к содержанию экологического доклада позволяет отметить, что хотя в названиях ст. 17 и 18 закона содержится указание на то, что оценка воздействия и отчет об оценке воздействия охватывает область воздействия не только на окружающую среду, но и на здоровье, однако в ст. 18 (содержание отчета об оценке воздействия на окружающую среду и здоровье) аспекты оценки воздействия на здоровье не просматриваются.

В целях соответствия национального законодательства Республики Армения положениям Протокола по СЭО, следовало уточнить все подпункты п. 1 ст. 18 закона, включив в них аспекты оценки влияния стратегических документов на здоровье, как это указано в Приложении IV Протокола по СЭО. Также нуждается в уточнении положение п. 1.10 ст. 18 закона: следует сформулировать этот пункт, не как «краткое содержание отчета», а как «резюме

представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию», что соответствует положению п. 2 ст. 7 Протокола по СЭО и п. 11 Приложения IV Протокола по СЭО.

Применительно к вопросу об экологическом докладе как элементе СЭО согласно Протоколу по СЭО (ст. 7), следует обратить внимание на то, что иногда с ним ассоциируют раздел «Охрана окружающей среды», который готовится в составе проектных и обосновывающих материалов к концепциям в области градостроительной деятельности. Однако этот вывод не вполне объективен, поскольку в раздел «Охрана окружающей среды» включается не вся информация, которая требуется согласно ст. 7 Протокола по СЭО.

Протокол по СЭО требует, чтобы доклад по СЭО содержал как минимум информацию, указанную в приложения IV Протокола по СЭО, которая может потребоваться с учетом современных знаний и методов оценки, содержания и уровня детализации стратегического документа и стадии принятия решения по нему, интересов общественности, информационных потребностей органа, принимающего решение. В свою очередь, раздел «Охрана окружающей среды» содержит информацию о характеристиках состояния окружающей среды, об организации здравоохранения, соблюдении при подготовке концепции установленных нормативов относительно охраны окружающей среды и здоровья, однако, как правило, не отражается информация п. 5-11 Приложения IV: цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях, которые имеют отношение к стратегическому документу, способы учета этих целей и других экологических, связанных со здоровьем населения, соображений, вероятные существенные экологические последствия, краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, меры, предусмотренные для мониторинга последствий стратегического документа и т. д. Кроме того, при подготовке раздела «Охрана окружающей среды» используются методики, применяемые при проведении ОВОС по конкретным видам деятельности, что часто малоэффективно для СЭО.

В Законе об ОВОС и экспертизе закрепляется значительная роль природоохранных органов в процессе оценки воздействия стратегических документов и в проведении экологической экспертизы основополагающего документа планирования до утверждения документа. Учреждается государственный орган – Центр экологических экспертиз, который будет отвечать за проведение экспертиз. Согласно закону об ОВОС и экспертизе на первоначальной стадии экологической экспертизы Центр проводит оценку заявления инициатора, выдает техническое задание (Terms of Reference) для проведения оценки воздействия на окружающую среду (п. 3 ст. 16), которую проводит инициатор (в том числе с привлечением физических или юридических лиц), готовит отчет, ко-

торый вместе с другими обязательными документами (п. 3 ст. 18) предоставляется для прохождения главной стадии экспертизы в Центр. В техническом задании (Terms of Reference) государственный орган определяет сферу охвата отчета об оценке воздействия (п. 8 ст. 16). На главной стадии экспертизы Центр готовит заключение экспертизы (п. 3 ст. 19). Роль природоохранных органов закреплена также в процессе оценки стратегических документов, имеющих трансграничный эффект (ст.ст. 22-25).

Таким образом, природоохранные органы Республики Армения вовлечены в процесс оценки воздействия основополагающих документов планирования с момента разработки проектов документов, включая проведение экологической экспертизы. Природоохранные органы вовлечены также в процесс мониторинга состояния окружающей среды, в том числе и изменяющегося в результате осуществления стратегических документов.

Закрепление роли органов здравоохранения Армении в оценке воздействия стратегических документов основывается на требовании Закона Республики Армения «О правовых актах» (ст. 27) согласовывать, получать мнение о проектах с Министерством здравоохранения. Порядок оценки воздействия регулирования проекта нормативного правового акта в сфере здравоохранения регламентируется постановлением Правительства Республики Армения № 1104-н от 23 сентября 2009 г. Однако оценка воздействия регулирования проектов нормативно-правовых актов в сфере здравоохранения, согласование с органами здравоохранения требуется на завершающих стадиях разработки проекта акта, которым утверждается стратегический документ. Кроме того, проводимая оценка в сфере здравоохранения не в полной мере соответствует той, которая требуется Протоколом по СЭО. В Протоколе речь идет об оценке «вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения последствий», в Армении проводится оценка воздействия регулирования в сфере здравоохранения, то есть оценка влияния стратегического документа (концепции) на общественное здравоохранение, санитарно-эпидемическое благополучие населения. Отметим, что в Законе об ОВОС и экспертизе четко не просматриваются положения об обязательности получения мнения органов здравоохранения при проведении предварительной оценки стратегического документа (ст. 5 Протокола), определении сферы охвата (ст. 6 Протокола), подготовке экологического доклада (ст. 9 Протокола); отсутствуют положения, определяющие порядок доведения утвержденного стратегического документа до сведения органов здравоохранения и краткого изложения того, каким образом были учтены их замечания (ст. 10 Протокола), получения их мнения, в том числе и в трансграничном контексте (ст. 11 Протокола).

Еще одним элементом СЭО согласно Протоколу по СЭО (ст. 11) является учет при принятии решения об утверждении стратегического докумен-

та выводов экологического доклада, включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов документа; замечаний, полученных от природоохранных органов и органов здравоохранения, общественности затрагиваемых Сторон. После утверждения документа необходимо проинформировать о принятом решении соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованную), а также любые затрагиваемые Стороны. Им должны быть доступны утвержденные план, программа, а также заявление, содержащее: краткое изложение того, каким образом в утвержденном плане или программе были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (приведенные в экологическом докладе); краткое изложение того, каким образом были учтены их мнения (в случае общественности – мнения «заинтересованной общественности»); краткое изложение причин утверждения данного варианта плана или программы в свете рассмотренных разумных альтернатив.

Законодательство Республики Армения закрепляет обязательность официального опубликования утвержденных правовых актов в Законе «О правовых актах», в том числе официальному опубликованию подлежат документы государственного планирования, принимаемые на различных уровнях. Таким образом, можно предположить, что утвержденный документ планирования доступен, как для общественности, так и для государственных органов. Однако законодательство, в частности Закон «О правовых актах», Закон об ОВОС и экспертизе, не содержит четких указаний, закрепляющих обязанность государственных органов после утверждения стратегического документа обеспечивать информирование общественности, органов здравоохранения, иных органов, о том, каким образом были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные от общественности, органов здравоохранения, а также в ходе консультаций с затрагиваемой Стороной, и причин для принятия стратегического документа в свете рассмотренных разумных альтернатив.

И в завершение согласно ст. 12 Протокола по СЭО Сторона должна проводить мониторинг существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления стратегических документов. Результаты мониторинга должны доводиться до сведения природоохранных органов, органов здравоохранения и общественности.

Законодательство Республики Армения содержит ряд норм по мониторингу отдельных природных ресурсов и объектов, а также мониторингу состояния здоровья населения, однако такой аспект как проведение мониторинга существенных экологических последствий стратегических документов

не урегулирован. Также не отражен в законодательстве Республики Армения аспект доведения до сведения государственных органов и общественности результатов мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий реализации документов государственного планирования.

Проведенный анализ Закона Республики Армения об ОВОС и экспертизе и Проекта положения в части обеспечения СЭО на основе требований Протокола о СЭО позволяет сделать ряд выводов.

Разработчики Закона об ОВОС и экспертизе избрали концептуальный подход интегрированного закрепления СЭО и ОВОС в одной процедуре, к которой непосредственно примыкает ГЭЭ воздействия стратегических документов и проектов по конкретным видам деятельности. Этот же подход отражен и в Проекте положения. Надо признать, что эффективная реализация такого подхода является очень сложной задачей, поскольку существуют значительные методологические и процедурные различия ОВОС и СЭО, что уже было отмечено автором. Эти различия, по мнению многих исследователей, являются основанием для дифференцированного правового регулирования ОВОС и СЭО на национальном уровне (в виде отдельного нормативного правового акта, Закона, либо отдельного раздела, главы в законе) с необходимостью обязательного внесения изменений и дополнений в законодательство, обеспечивающее разработку документов государственного планирования.

Впоследствии в ходе работы с изменениями и дополнениями в Закон об ОВОС и экспертизе группа разработчиков согласилась с этим предложением автора и местного правового эксперта, поэтому в законе процедуры ОВОС и СЭО были разделены, также при участии автора был разработан проект Положения о СЭО, в котором отдельные нормы закона были детализированы.

При доработке Закон об ОВОС и экспертизе обращено внимание на уточнение, согласование и единообразное использование правовых понятий ст. 4 закона с учетом определений, применяемых в международных соглашениях (понятий «стратегическая экологическая оценка», «воздействие на окружающую среду», «заинтересованная общественность» и ряда других). Также уточнено содержание норм, определяющих виды документов планирования, включая изменения к ним, подлежащих СЭО, на основе критериев, предъявляемых к объектам СЭО, закрепленных в п. 5 ст. 2 и ст. 4 Протокола по СЭО; внесены дополнения и изменения в иные нормы закона, с учетом предложений автора, сформулированных в этом параграфе выше.

В заключение хотелось бы отметить, что на момент публикации этой книги Закон Республики Армения об ОВОС и экспертизе в новой редакции, как и Положение о СЭО, еще не были приняты. Однако значительные изменения и дополнения в проекты нормативных актов, которые были внесены на основе положений Протокола по СЭО, позволяют надеяться на максимально воз-

можное отражение в законодательстве Армении о СЭО принципов и подходов международного соглашения в исследуемой сфере.

3.4. ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В 2016 г. автор в качестве консультанта ЕЭК ООН по международному праву под руководством секретариата ЕЭК ООН Конвенции Эспо и Протокола по СЭО при финансовой поддержке ЕС в рамках совместного проекта ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН «Поддержка Казахстана для перехода к модели зеленой экономики» принимал участие в подготовке обзора и анализа законодательства Республики Казахстан относительно имплементации положений Протокола по СЭО. Выводы и рекомендации, представленные в этом параграфе, основаны на информации, полученной автором в ходе реализации этого проекта.

Одной из целей проекта было определение необходимости дополнений и изменений существующего законодательства Республики Казахстан в свете имплементации положений Протокола по СЭО, формулирование рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства в целях систематического и эффективного проведения СЭО в Казахстане на основе международного соглашения по СЭО. В ходе исследования законодательства Республики Казахстана особое внимание уделено законодательству в области государственного планирования, проведения оценок воздействия на окружающую среду документов государственного планирования, участия природоохранных органов, государственных органов здравоохранения, общественности в этом процессе, проведения мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий реализации планов и программ.

Проводя правовое исследование законодательства Республики Казахстан, автор принимал во внимание, что страна не является Стороной Протокола по СЭО, однако республика является Стороной важных международных соглашений – Конвенции Эспо, Орхусской конвенции, Конвенции о биологическом разнообразии, имплементация которых в национальное законодательство оказывает существенное значение на внедрение принципов Протокола по СЭО. Следует также обратить внимание на актуальность совершенствования законодательства Казахстана с учетом принципов СЭО в свете Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан, с одной стороны, ЕС и его государствами-членами, с другой стороны, Закон о ратификации которого был подписан Президентом Казахстана 21 декабря 2015 г. Соглашение, кроме прочего, в контексте положений, предусма-

тривающих сотрудничество и развитие диалога в экологической сфере, закрепляет в ряду приоритетов совершенствование законодательства об оценке воздействия на окружающую среду и участия общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды. Анализ национального законодательства Республики Казахстан применительно к оценке перспектив его совершенствования в целях организации эффективной СЭО предполагает выявление типов/видов документов государственного планирования, наименование которых может отличаться в разных странах (планы, программы, стратегии, политики, схемы и т. д.), которые требуются в силу «законодательных, регламентирующих или административных актов; подлежат разработке и/или принятию органом либо разрабатываются органом для принятия парламентом или правительством в соответствии с официальной процедурой» (ст. 2.5 Протокола по СЭО). Так, проведенный анализ законодательства Республики Казахстан позволил выявить с учетом особенностей правового регулирования следующие типы документов планирования, разрабатываемых и утверждаемых государственными органами/организациями:

- документы Системы государственного планирования;
- документы градостроительного планирования (градостроительные проекты);
- иные документы государственного планирования – в области охраны и использования водных ресурсов, в области лесопользования.

Отметим, что Республика Казахстан имеет развитую систему государственного планирования, которая установлена Указом Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 г. № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан»⁹⁸ (далее – Указ № 827) и представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов, состоящий из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный (свыше 5 лет), среднесрочный (от года до 5 лет) и краткосрочный (до 1 года) периоды.

Документы Системы государственного планирования подразделяются на три уровня. Первый уровень – документы, определяющие долгосрочное видение развития страны с ключевыми приоритетами и ориентирами (Стратегия развития Казахстана до 2050 г., Стратегический план развития Республики Казахстан на 10 лет, Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны, Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан). Второй уровень – документы, определяющие стратегию развития сферы/отрасли (Прогноз социально-экономического развития на 5 лет, государственные и правительственные программы до 5 лет

⁹⁸ О Системе государственного планирования в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Казахстан, 18 июня 2009 г., № 827. – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000827_. – Дата доступа: 15.11. 2016.

включительно). Третий уровень – документы, определяющие пути достижения документов Системы государственного планирования первого и второго уровней на основе декомпозиции (стратегические планы государственных органов на 5 лет, программы развития территорий на 5 лет, стратегии развития на 10 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний). Исходя из приведенной иерархии документов определяются целевые индикаторы, в том числе целевые индикаторы в области окружающей среды, и показатели результатов документов Системы государственного планирования.

В документах первого уровня отражаются общенациональные целевые индикаторы и показатели, определяющие развитие страны в долгосрочном периоде. Документы второго уровня содержат целевые индикаторы и показатели развития сфер и отраслей, направленные на достижение общенациональных целевых индикаторов и показателей. Документы третьего уровня содержат целевые индикаторы и показатели развития регионов, деятельности центральных государственных органов, а также национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний. Так, Программа развития города Алматы на 2016–2020 гг. включает целевые показатели, согласованные с соответствующими центральными исполнительными органами (министерствами), касающиеся окружающей среды (раздел «Чистая окружающая среда»). В программе на основе определенных целей закреплены целевые индикаторы (в единицах измерения по годам). Например, цели «Понижение уровня атмосферного загрязнения» соответствует целевой индикатор «Объем нормативных загрязняющих веществ выбросов в атмосферный воздух»; цели «Создание современной системы управления и переработки отходов и обеспечение надлежащего санитарного состояния городских территорий» соответствуют целевые индикаторы «Доля утилизации твердых бытовых отходов к их образованию, охват населения услугами по сбору и транспортировке отходов, доля объектов размещения твердых бытовых отходов, соответствующих экологическим требованиям и санитарным правилам»; цели «благоустройство и озеленение города» соответствует целевой индикатор «Увеличение площади зеленых насаждений»; цели «Экологическая реабилитация малых рек, водных объектов города Алматы» соответствует целевой индикатор «Объем нормативных загрязняющих веществ: сбросов в водные объекты».

Указ № 827 определяет Систему документов государственного планирования, в которую включены:

- Стратегия развития Казахстана до 2050 г.;
- Стратегический план развития Республики Казахстан на 10 лет, Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны;

• Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан; Прогноз социально-экономического развития на 5 лет;

- государственные программы (до 5 лет включительно);
- правительственные программы (до 5 лет включительно);
- стратегические планы государственных органов на 5 лет;
- программы развития территорий на 5 лет;
- стратегии развития на 10 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний с участием государства в уставном капитале.

Государственные программы, относятся к документам Системы государственного планирования. В Казахстане нормативно закреплён перечень государственных программ, который утверждён Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 957⁹⁹ (далее – Указ № 957) и включает следующие государственные программы:

- Государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015–2019 гг.;
- Государственная программа индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015–2019 гг.;
- Государственная программа «Информационный Казахстан-2020»;
- Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму;
- Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық» на 2016–2019 гг.;
- Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2016–2019 гг.;
- Государственная программа развития и функционирования языков в Республике Казахстан;
- Государственная программа управления водными ресурсами Казахстана.

Нормативно закреплено, что не допускаются разработка и утверждение государственных программ, не предусмотренных в Перечне государственных программ (п. 80 Правил разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных и правительственных программ, стратегических планов государственных органов, программ развития территорий, а также разработки, реализации и контроля Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан от 4 марта 2010 г. № 931

⁹⁹ Об утверждении перечня государственных программ [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Казахстан, 19 марта 2010 г., № 957. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30609166. – Дата доступа: 26.11.2016.

(далее – Указ № 931). Также не допускаются разработка и утверждение правительственных программ, не предусмотренных в Перечне правительственных программ. Действующий Перечень правительственных программ утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 г. № 1136 и включает следующие программы:

- Программу по развитию сферы услуг в Республике Казахстан до 2020 г.;
- Программу развития регионов до 2020 г.;
- Единую программу поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса 2020»;
- Программу по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан «Агробизнес-2017»;
- Программу «Дорожная карта занятости 2020».

В процессе разработки документов Системы государственного планирования также разрабатываются планы мероприятий по реализации концепций, государственных программ, правительственных программ, программ развития территорий – совокупность конкретных действий, направленных на достижение целей и задач концепций, программ с указанием промежуточных значений целевых индикаторов и показателей результатов по годам, с определением сроков, исполнителей, формы завершения, необходимых затрат на реализацию концепций, программ.

Кроме документов Системы государственного планирования согласно указу № 827, по поручению Президента Республики Казахстан также могут разрабатываться концепции и доктрины. Концепция – документ, который отражает видение развития определенной сферы, отрасли, обоснование соответствующей государственной политики и включает основные принципы и общие подходы этой политики. Так, например, в Республике Казахстан постановлением Правительства утверждена Концепция развития топливно-энергетического комплекса Республики Казахстан до 2030 г., Концепция развития международных транспортных коридоров Республики Казахстан. Для реализации концепции государственным органом-разработчиком утверждается также План мероприятий по реализации концепции на весь период реализации или поэтапно на каждый среднесрочный период. Доктрина – это документ, который определяет систему воззрений, совокупность политических принципов по определенному вопросу.

Документы Системы государственного планирования согласно ст. 55 Закона «О правовых актах»¹⁰⁰ относятся к ненормативным правовым актам. В законе отмечается, что особенности принятия ненормативных правовых актов могут быть установлены в других нормативных правовых актах (например,

¹⁰⁰ О правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 6 апр. 2016 г., № 480-V. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788. – Дата доступа: 28.12. 2016.

в указах, о которых речь шла выше). Соответственно, в законе особенности разработки, принятия/утверждения, опубликования актов Системы государственного планирования не отражены. Эти аспекты отражаются в Указах № 827, № 931 и др. актах.

К основным правовым актам, которыми определяются особенности разработки, утверждения документов Системы государственного планирования, относятся: Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 г. № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан», Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 г., утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 118, Правила разработки концепции, доктрины, утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 г. № 305, Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных и правительственных программ, стратегических планов государственных органов, программ развития территорий, а также разработки, реализации и контроля Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, утвержденные Указом № 931.

Кроме документов государственного планирования в Казахстане разрабатываются документы градостроительного планирования. Так, Закон Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» от 16 июля 2001 г. № 242¹⁰¹ в ст. 1 определяет градостроительные проекты: генеральную схему организации территории Республики Казахстан, межрегиональные схемы территориального развития, комплексные схемы градостроительного планирования территорий, генеральные планы населенных пунктов, проекты детальной планировки, проекты планировки промышленной зоны, проекты застройки, генеральные планы объектов и комплексов, проекты благоустройства и озеленения, иные планировочные проекты. Так, к градостроительным проектам общегосударственного значения относятся: 1) генеральная схема организации территории Республики Казахстан; 2) межрегиональные схемы территориального развития территорий двух и более областей (либо их частей), агломерации. К градостроительным проектам планирования регионального значения относятся: 1) комплексные схемы градостроительного планирования территории областей; 2) комплексные схемы градостроительного планирования территории районов. К градостроительным проектам развития и застройки населенных пунктов относятся: 1) генеральные планы городов с расчетной численностью населения свыше ста тысяч человек; 2) генеральные планы городов с численностью населения до ста тысяч человек; 3) генеральные

¹⁰¹ Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 16 июля 2001 г., № 242. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1024035. – Дата доступа: 28.12. 2016.

планы сельских населенных пунктов с численностью населения свыше пяти тысяч человек; 4) генеральные планы сельских населенных пунктов с численностью населения до пяти тысяч человек – схемы развития и застройки (упрощенный вариант генеральных планов малых населенных пунктов); 5) проекты градостроительного освоения отдельных частей территорий городов (проекты детальной планировки, проекты планировки промышленной зоны и проекты застройки, являющиеся производными от действующего генерального плана), за исключением ситуационных планов и генеральных планов объектов в составе технико-экономических обоснований или проектно-сметной документации, предназначенных для строительства зданий и сооружений, их комплексов. Наряду с Законом Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» от 16 июля 2001 г. № 242 регламентация разработки документов градостроительного планирования осуществляется на основании:

- Правил разработки и согласования Генеральной схемы организации территории Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 марта 2011 г. № 222;

- Правил разработки и согласования межрегиональных схем территориального развития, утвержденных постановлением правительства Республики Казахстан от 9 апреля 2004 г. № 397;

- Правил разработки и согласования комплексных схем градостроительного планирования территорий регионов, утвержденных постановлением правительства Республики Казахстан от 9 апреля 2004 г. № 397;

- Инструкции о порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов в Республике Казахстан (СН РК 3.01-00-2011).

Также законодательство Казахстана предусматривает возможность разработки планов и программ области охраны и использования водных ресурсов, в частности: водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны вод, также разрабатывается прогноз использования и охраны водных ресурсов в составе схем развития и размещения производительных сил и отраслей экономики (ст. 44 Водного кодекса¹⁰²). В области лесопользования при лесоустройстве государственного лесного фонда составляются лесоустроительные проекты, в которых дается комплексная оценка ведения лесного хозяйства и пользования государственным лесным фондом за прошедший ревизионный период, планируются лесохозяйственные мероприятия и разрабатываются основные положения организации и ведения лесного хозяйства на последующий ревизионный период (ст. 57 Лесного кодекса¹⁰³).

¹⁰² Водный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 9 июля 2003 г., № 481-ІІ. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1042116. – Дата доступа: 30.12. 2016.

¹⁰³ Лесной кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 8 июля 2003 г., № 477-ІІ. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1041486. – Дата доступа: 30.12. 2016.

В законодательстве Республики Казахстан закреплен порядок проведения ОВОС и ГЭЭ. ОВОС является обязательной для любых видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду и здоровье населения и проводится на основании Экологического кодекса¹⁰⁴ (далее – ЭК) и Инструкции по проведению ОВОС, утвержденной приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 г. № 204-п.

ОВОС – процедура, в рамках которой оцениваются возможные последствия хозяйственной и иной деятельности для окружающей среды и здоровья человека, разрабатываются меры по предотвращению неблагоприятных последствий (уничтожения, деградации, повреждения и истощения естественных экологических систем и природных ресурсов), оздоровлению окружающей среды с учетом требований экологического законодательства Республики Казахстан (глава 6 ЭК) на основе экологических нормативов (глава 4 ЭК), целью которых является регулирование качества окружающей среды и установление допустимого воздействия на нее, обеспечивающего экологическую безопасность, сохранение экологических систем и биологического разнообразия. ОВОС, кроме прочего, проводится для прединвестиционной стадии обоснования программ развития или отрасли строительства предприятий, объектов, комплексов; градостроительного и строительного проектирования.

Инструкция по проведению ОВОС в приложении 3 содержит таблицу, приведенную далее, согласно которой определяются стадии разработки материалов ОВОС для градостроительных проектов и стадий градостроительного проектирования:

Стадии разработки материалов оценки воздействия на окружающую среду	Стадии проектирования	Стадии градостроительного проектирования
1. Предварительная оценка воздействия на окружающую среду – ПредОВОС (1 стадия)	Обоснование инвестиций, технико-экономическое обоснование, технико-экономические расчеты, бизнес-план и другие предпроектные документы, проекты технологических схем и разработки месторождений	Комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий областей и комплексные проекты градостроительного планирования развития территорий административных районов. Концепции долгосрочные прогнозы (развития) генерального плана города

¹⁰⁴ Экологический кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 9 янв. 2007 г., № 212-III. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593. – Дата доступа: 30.12. 2016.

Стадии разработки материалов оценки воздействия на окружающую среду	Стадии проектирования	Стадии градостроительного проектирования
2. Оценка воздействия на окружающую среду – ОВОС (2 стадия)	Проект, проекты опытно-промышленной добычи, проекты обустройства месторождений, технические проекты	Генеральные планы крупных городов. Проекты планировки крупных промышленных зон и промышленных районов
3. Раздел «Охрана окружающей среды» – РООС (3 стадия)	Рабочий проект (рабочая документация)	Генеральные планы городов с населением менее 50 тыс. человек, поселков и сельских населенных пунктов. Проекты планировки небольших промышленных зон и промышленных районов

В законодательстве Казахстана выделены следующие стадии ОВОС: предварительная оценка воздействия на окружающую среду (ПредОВОС); оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС); раздел документации «Охрана окружающей среды» в составе рабочего проекта.

Предпроектная документация, включая документы ПредОВОС, представляется на ГЭЭ, после получения положительного заключения которой, заказчик вправе инициировать проектирование (детальное проектирование) объектов и сооружений намечаемой деятельности по наиболее рациональному варианту, выбранному при разработке ПредОВОС. Соответственно, в ходе проектирования на второй стадии ОВОС проводится анализ всех аспектов воздействия планируемых объектов намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду. Третьей стадией ОВОС является разработка раздела «Охрана окружающей среды» на рабочий проект (рабочую документацию).

На всех стадиях ОВОС разрабатывается документация ОВОС, которая является неотъемлемой частью предпроектных и проектных документов. Отдельным приложением к документации ОВОС является «Заявление об экологических последствиях», которое подготавливается заказчиком проектной документации по результатам проведенной ОВОС, представляется в составе проектных материалов на ГЭЭ. «Заявление об экологических последствиях» служит основанием для подготовки решения о допустимости реализации планируемой деятельности (ст. 41 ЭК).

ГЭЭ в Республике Казахстан проводится в отношении предпроектной и проектной документации планируемой деятельности, подлежащей

ОВОС, иных видов деятельности и объектов (проектов нормативов эмиссий в окружающую среду, проектов нормативных правовых актов, нормативно-технических и инструктивно-методических, документов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду и т. д) (ст. 45 ЭК).

ГЭЭ проводится следующими субъектами:

- уполномоченным органом в области охраны окружающей среды (объекты первой категории опасности);
- местными исполнительными органами города республиканского значения, столицы (объекты второй-четвертой категории опасности);
- аттестованными экспертами по проектам строительства, проектам градостроительного планирования территорий экологическая экспертиза проводится в составе комплексной вневедомственной экспертизы проектов строительства или комплексной градостроительной экспертизы проектов градостроительных проектов (ст. 48 ЭК).

ГЭЭ носит обязательный характер и должно предшествовать принятию решений относительно реализации деятельности, без положительного заключения ГЭЭ реализация проектов запрещается (ст. 51 ЭК). Положительное заключение ГЭЭ содержит выводы о допустимости и возможности принятия решения по реализации объекта экологической экспертизы. При отрицательном заключении заказчик обязан обеспечить доработку материалов и представить все материалы на повторную ГЭЭ, либо отказаться от реализации деятельности.

Проведение ГЭЭ регулируется ЭК и Правилами проведения государственной экологической экспертизы, утвержденными Приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 16 февраля 2015 г. № 100.

Кроме того, в соответствии со статьей 98 ЭК планы и программы развития территорий, стратегические планы местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы до их утверждения подлежат согласованию с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды в порядке им установленном. Действующие Правила согласования планов и программ развития территорий, стратегических планов местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы до их утверждения с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды утверждены Приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 27 марта 2012 г. № 78-п.

Планы местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы, которые разрабатываются по инициативе этих органов для сельского и водного хозяйства, лесопользования и землепользования, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую, нефтеперерабатывающую, обрабатывающую и химическую отрасли, строительную

индустрию, металлургию, туризм, транспорт, согласовываются с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, если в дальнейшем при реализации мероприятий планов требуется проведение ОВОС.

Согласованию с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды подлежат экологические разделы стратегических и программных документов местных исполнительных органов.

В экологических разделах стратегических и программных документов местных исполнительных органов излагается анализ текущей ситуации с учетом имеющихся экологических проблем в регионе в увязке с общими параметрами планируемой деятельности по улучшению экологического состояния территорий, обоснованием необходимости концентрации усилий на выбранные приоритетные направления, прогнозом и оценкой изменения состояния окружающей среды и социально-экономических условий в результате реализации планируемой деятельности, включая: состояние атмосферного воздуха; состояние водных источников; воздействие на особо охраняемые природные территории; загрязнение почв; воздействие от складирования отходов; характер воздействия на флору и фауну; возможность естественного восстановления компонентов природной среды и воспроизводства возобновляемых природных ресурсов; степень риска заболеваемости; условия жизнедеятельности населения (ухудшение условий труда и отдыха, сокращение тяжелого ручного труда, улучшение инженерной инфраструктуры, развитие социальных и бытовых условий, озеленение и другие); воздействие на антропогенные системы и их компоненты (здания, архитектурные и археологические памятники и другие материальные и культурные ценности, транспортное сообщение, рекреационные качества ландшафтов); выявление возможных аварийных ситуаций с оценкой их последствий для всех компонентов окружающей среды, жизни и здоровья населения; а также меры по предотвращению неблагоприятных последствий, которые могут возникнуть от планируемой деятельности.

Территориальные органы уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды также участвуют в согласовании планов рационального использования и охраны водных объектов на основе составленных водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов соответствующего бассейна (ст. 41 Водного кодекса).

Согласование с органами здравоохранения отдельных государственных планов и программ проводится в рамках государственного санитарно-эпидемиологического контроля и надзора. Так, в соответствии с Кодексом Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения»¹⁰⁵ (ст. 21-1)

¹⁰⁵ О здоровье народа и системе здравоохранения [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 18 сент. 2009 г., № 193-IV. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30479065. – Дата доступа: 30.12. 2016.

на проекты генеральных планов застройки городских и сельских населенных пунктов, курортных зон и планов детальной планировки осуществляется выдача санитарно-эпидемиологических заключений на основе проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы. Санитарно-эпидемиологическая экспертиза проводится на основании Правил проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы, утвержденной Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 февраля 2015 г. № 150. По результатам санитарно-эпидемиологической экспертизы выдается отраслевое санитарно-эпидемиологическое заключение, выводы которого включаются в сводное заключение комплексной вневедомственной экспертизы проектов строительства объектов.

ЭК Республики Казахстан закрепляет различные формы участия общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды в целом (ст. 57-1). Так, участие общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды осуществляется посредством:

- проведения общественных слушаний;
- проведения общественной экологической экспертизы;
- проведения общественного экологического контроля;
- подачи замечаний и предложений в государственные органы в период проведения государственной экологической экспертизы;
- участия в общественных советах при государственных органах;
- представления замечаний и предложений на проекты нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды, на проекты документов Системы государственного планирования.

Кроме того, в Инструкции по проведению ОВОС предусматривается возможность учета общественного мнения в процессе подготовки и обсуждения материалов ОВОС (п. 51) на разных стадиях ее проведения, организация учета общественного мнения возлагается на заказчика намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Согласно ЭК общественные слушания в обязательном порядке должны быть организованы при проведении ГЭЭ. На общественные слушания заказчик обязан представить документацию по ОВОС.

Как было отмечено ранее, ОВОС проводится для отдельных государственных планов и программ (программ развития или отрасли строительства предприятий, объектов, комплексов; отдельных видов документов градостроительного и строительного проектирования), а в отношении генеральных планов застройки (развития) городов и территорий, лесоустроительных проектов государственных лесовладений предусмотрено проведение ГЭЭ. Общественные слушания проводятся в соответствии с Правилами проведения общественных слушаний, утвержденных Приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 7 мая 2007 г. № 135-п в редакции приказа Министра энергетики Республики Казахстан от 21.06.2016 г., № 260.

Допускается проведение общественных слушаний в форме открытых собраний и в форме опроса.

С ноября 2015 г. на основании Закона Республики Казахстан «Об общественных советах»¹⁰⁶ обеспечение широкого участия общественных институтов и граждан в принятии решений государственными органами всех уровней осуществляется посредством общественных советов. Общественные советы образуются на двух уровнях – республиканском и местном. К республиканскому уровню общественных советов относятся общественные советы, образуемые общественными институтами совместно с министерствами, центральными исполнительными органами, не входящими в состав правительства, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными президенту Республики Казахстан, за исключением специальных государственных органов. К общественным советам местного уровня будут относиться общественные советы соответствующей административно-территориальной единицы. Также функции общественного совета на уровне аула, села, поселка, сельского округа, города районного значения возлагаются на собрание местного сообщества. Общественные советы формируются на конкурсной основе из представителей общественности, в том числе некоммерческих организаций, научных кругов, Ассамблеи народа Казахстана, средств массовой информации, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества, граждан. Применительно к исследуемым вопросам следует отметить, что к полномочиям общественных советов на республиканском и местном уровнях государственного управления относятся, в частности: обсуждение проектов стратегических планов или программ развития территорий, проектов государственных и правительственных программ; обсуждение выполнения стратегических планов или программ развития территорий, государственных и правительственных программ. Рекомендации общественных советов являются обязательными для рассмотрения государственными органами, которые принимают предусмотренные законодательством решения и дают мотивированные ответы.

Инструментом участия общественности и заинтересованных государственных органов в разработке программных документов в области охраны и использования водных ресурсов могут выступать бассейновые советы, которые создаются на основе Водного кодекса и являются консультативно-совещательными органами, создаваемыми в пределах соответствующих бассейнов. В состав бассейнового совета могут также входить представители общественных объединений и их ассоциаций. Бассейновый совет рассматривает актуальные вопросы в области использования и охраны водного фонда, водо-

¹⁰⁶ Об общественных советах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 2 нояб. 2015 г., № 383-V. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36339063. – Дата доступа: 3.12. 2016.

снабжения и водоотведения, вносит предложения и рекомендации для участников бассейнового соглашения.

Важным для обеспечения участия общественности в процессе разработки государственных планов и программ представляется информирование общественности. В соответствии со статьей 16 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 г. № 401-V «О доступе к информации»¹⁰⁷ обладатели информации в пределах своей компетенции обязаны размещать интернет-ресурсы на единой платформе интернет-ресурсов государственных органов. Применительно к цели настоящего исследования следует отметить, что на единой платформе интернет-ресурсов государственных органов должны размещаться, кроме прочего: сведения о государственных и отраслевых программах, концепциях, доктринах, программах и планах развития территорий, стратегических планах, стратегиях и планах развития соответствующей отрасли, проектах целевых программ и концепций; время, место созыва схода местного сообщества, собрания местного сообщества и обсуждаемые вопросы; протоколы схода местного сообщества или собрания местного сообщества, а также принятые на них решения. Информация на интернет-ресурсе должна предоставляться на казахском и русском языках. Интернет-ресурс обладателя информации может иметь версии на других языках.

Таким образом, в Казахстане существует достаточно развитая Система документов государственного планирования, градостроительства, использования и охраны вод и лесов, что позволяет с достаточной степенью определенности выделять планы и программы, подлежащие СЭО на основе Протокола по СЭО. По мнению автора, к числу потенциальных объектов, требующих проведения СЭО в соответствии с положениями Протокола по СЭО в Республике Казахстан можно отнести следующие планы и программы, изменения к ним:

- документы Системы государственного планирования трех уровней;
- планы мероприятий по реализации концепций, стратегий, государственных программ, программ развития территорий и иных документов Системы государственного планирования;
- градостроительные проекты общегосударственного, регионального значения, развития и застройки населенных пунктов, в частности, генеральные планы городов и сельских населенных пунктов;
- стратегии развития на 10 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний с участием государства в уставном капитале;
- схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов;

¹⁰⁷ О доступе к информации [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 16 нояб. 2015 г., № 401-V. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39415981. – Дата доступа: 4.12. 2016.

- лесоустроительные проекты.

Имплементация положений Протокола по СЭО потребует внесения дополнений и изменений в нормативные акты, регулирующие порядок разработки государственных планов и программ, в части указания на обязательность проведения СЭО в процессе их разработки. Дополнений, в частности, потребуют следующие акты: Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 г. № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан», Правила разработки концепции, доктрины, утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 г. № 305, Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных и правительственных программ, стратегических планов государственных органов, программ развития территорий, а также разработки, реализации и контроля Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, утвержденные Указом № 931, Правила разработки и согласования Генеральной схемы организации территории Республики Казахстан, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 марта 2011 г. № 222, Правила разработки и согласования межрегиональных схем территориального развития, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 апреля 2004 г. № 397, Правила разработки и согласования комплексных схем градостроительного планирования территорий регионов, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 апреля 2004 г. № 397, Инструкция о порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов в Республике Казахстан (СН РК 3.01-00-2011).

По мнению автора, ряд государственных планов и программ, изменений к ним, могут подлежать СЭО на основе скрининга с учетом подходов, определенных Протоколом по СЭО, а именно:

- концепции, доктрины;
- ряд государственных программ (Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму; Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық»; Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан);
- ряд правительственных программ (Программа по развитию сферы услуг в Республике Казахстан; Единая программа поддержки и развития бизнеса; Программу «Дорожная карта занятости»);
- незначительные изменения документов Системы государственного планирования трех уровней; документы, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне;

- генеральные планы сельских населенных пунктов с численностью населения до пяти тысяч человек – схемы развития и застройки (упрощенный вариант генеральных планов малых населенных пунктов);

- проекты градостроительного освоения отдельных частей территорий городов.

Для развития эффективной СЭО в Казахстане важным является четкое правовое регулирование процедуры скрининга государственных планов и программ при решении вопроса о проведении СЭО, принимая во внимание положения ст. 5 Протокола по СЭО. Организация скрининга, как мы отмечали в первом параграфе книги, может быть различной: на основе установленных списков, перечней планов и программ, либо на основе предварительной оценки плана или программы на индивидуальной основе. Наиболее эффективным представляется комбинированный подход, основанный на применении того и другого подхода. В любом случае нормативно в законодательстве следует определить основания и критерии для скрининга, способ его проведения, обязанности конкретных субъектов при его проведении, правовую природу решения, принимаемого по результатам скрининга.

Перечень планов и программ, которые не требуют проведения СЭО, следует закрепить в законодательстве, определяя правовые рамки СЭО, что обеспечит эффективность принятия государственных решений и придаст процессу определенность. Так, не требуют проведения СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО: планы и программы, единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере, финансовые или бюджетные планы или программы.

Анализ законодательства Республики Казахстан показывает, что разработка экологического доклада для государственных планов и программ в соответствии с требованиями ст.ст. 6-7 Протокола по СЭО (по содержанию, определению сферы охвата, процедуре подготовки и участию в ней различных субъектов) законодательством Республики Казахстан не предусмотрена. Законодательство содержит отдельные элементы подготовки оценочной информации и отражения ее в документации, которые, однако, нельзя признать в полной мере соответствующими требованиям по формированию экологического доклада. Так, при разработке отдельных документов Системы государственного планирования используется методология отражения в плане, программе целевых экологических индикаторов, а в программах местных исполнительных органов имеется раздел, касающийся окружающей среды. Однако, по мнению автора, эти подходы в большей степени отражают меры охраны окружающей среды, а не оценки существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий плана, программы. Индикаторы не отражают также в полном объеме все аспекты, которые тре-

буются в экологическом докладе в соответствии с Приложением IV Протокола по СЭО.

Нужно признать, что в законодательстве установлена обязательность проведения ОВОС, а значит, обязательность подготовки документации ОВОС для отдельных документов государственного планирования (программ развития или отрасли строительства предприятий, объектов, комплексов; градостроительного и строительного проектирования); градостроительные проекты (межрегиональные схемы территориального развития, комплексные схемы градостроительного планирования территорий регионов, проекты районной планировки, пригородных зон, генеральные планы населенных пунктов) включают обоснования по прогнозируемому состоянию окружающей среды и мероприятия по ее охране. Однако указанная информация не соответствует требованиям ст.ст. 6-7 Протокола по СЭО, не отражает в полном объеме информацию, которая требуется в экологическом докладе в соответствии с Приложением IV Протокола по СЭО; не предусматривает процесс определения сферы охвата как определенный этап процедуры СЭО; документация, подготовленная в ходе ОВОС отдельных планов и программ основывается на традиционном подходе ОВОС, планируемых видов деятельности с учетом утвержденных нормативов, установленных в главе 4 ЭК, что отличается от подходов СЭО, которая основана на применении комплексной оценки, выходящей за рамки соответствия документа исключительным техническим стандартам.

Протокол по СЭО формулирует требования, связанные с обязательностью проведения консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения как на стадии проведения предварительной оценки (скрининга) (ст. 5), так и на разных стадиях СЭО – при определении сферы охвата (ст. 6), обсуждении проекта плана, программы и экологического доклада (ст. 9). Кроме того, при утверждении плана/программы должен быть обеспечен учет замечаний, полученных от соответствующих органов, также должно быть обеспечено информирование указанных органов об утверждении плана, программы и о том, как были учтены их замечания при принятии решения в свете рассмотрения разумных альтернатив. В Республики Казахстан закреплён механизм согласования планов и программ с природоохранными органами и органами здравоохранения. Так, планы и программы развития территорий, стратегические планы местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы до их утверждения должны быть согласованы с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды. Органы уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды участвуют в согласовании планов рационального использования и охраны водных объектов, в отношении планов и программ – объектов

ГЭЭ природоохранные органы осуществляют не согласование, а проведение экологической экспертизы. В отношении проектов генеральных планов застройки городских и сельских населенных пунктов, курортных зон и планов детальной планировки органы здравоохранения проводят санитарно-эпидемиологическую экспертизу. Следует отметить, однако, что такое согласование требуется лишь для отдельных планов и программ, оно проходит по общему правилу на заключительной стадии процесса планирования, когда план или программа уже подготовлены, что не согласуется с положениями Протокола по СЭО, который закрепляет необходимость начала консультаций на более ранних стадиях.

Очевидно, что механизм согласования с природоохранными органами и органами здравоохранения в контексте формирования процедуры СЭО следует развивать. Для обеспечения консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения со стадии предварительной оценки и определения сферы охвата СЭО потребуются разработать правовые рамки проведения консультаций с указанными государственными органами, начинающиеся на начальной стадии разработки планов и программ, подлежащих СЭО, продолжающиеся на стадии обсуждения экологического доклада, проведения трансграничных консультаций, проведения мониторинга экологических последствий реализации утвержденного плана или программы. В свою очередь это потребует внесения соответствующих изменений и дополнений в Правила согласования планов и программ развития территорий, стратегических планов местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы до их утверждения с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, утвержденных Приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 27 марта 2012 г. № 78-п; Правила проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы, утвержденные Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 февраля 2015 г. № 150; Правила проведения государственной экологической экспертизы, утвержденные Приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 16 февраля 2015 г. № 100.

Следует иметь в виду, что Протокол по СЭО не требует получения санкции, утверждения от природоохранных органов и органов здравоохранения, он требует проведения консультаций и учета их мнения при принятии решения об утверждении плана или программы либо отказа от такого утверждения. Поэтому в свете рассмотрения вопроса о развитии законодательства о СЭО важным представляется обсуждение перспектив использования заключений ГЭЭ и других экспертиз в отношении планов и программ – объектов СЭО.

Имплементация ст. 8 «Участие общественности» Протокола по СЭО предполагает закрепление в национальном законодательстве обязанности соот-

ветствующего органа по обеспечению заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО на самых ранних этапах, когда еще возможен выбор любого из вариантов стратегического документа, в том числе на стадиях: предварительной оценки (ст. 5), определения сферы охвата (ст. 6), подготовки экологического доклада (ст. 7), трансграничных консультаций (ст. 10), утверждения решения (ст. 11), мониторинга выполнения стратегического документа (ст. 12), о чем автор писал в первом параграфе книги.

Анализ законодательства Республики Казахстан показывает, что как на уровне Экологического кодекса, так и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих процесс разработки документов Системы государственного планирования, градостроительных проектов, иных планов и программ декларируются различные права общественности и формы ее участия в принятии решений, касающихся окружающей среды. Отметим также, что нормативное понятие «общественности» и «заинтересованной общественности» в законодательстве Казахстана соответствует определениям, закрепленным в Орхусской конвенции.

В законодательстве закреплены возможности проведения общественных слушаний; общественной экологической экспертизы; общественного экологического контроля; подачи замечаний и предложений в государственные органы в период проведения ОВОС и ГЭЭ; участия в общественных советах при государственных органах; представления замечаний и предложений на проекты нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды, в том числе на проекты документов Системы государственного планирования. Законодательно определены также правовые рамки доступа общественности к информации о планах и программах на единой платформе интернет-ресурсов государственных органов, зафиксированы также возможности общественного участия в принятии планов и программ посредством работы общественных советов, участия общественности в бассейновых советах.

Вместе с тем, признавая наличие в законодательстве Республики Казахстан множества правовых инструментов, теоретически способных обеспечивать общественное участие при организации СЭО, автор отмечает, что имплементация положений Протокола по СЭО об участии общественности в разработке планов и программ – объектов СЭО – потребует конкретизации обязанностей государственных органов, ответственных за разработку и (или) утверждение планов и программ. В частности, речь идет об обязанностях:

- информировать общественность различными эффективными способами (и не только посредством интернет-ресурсов) со стадии предварительной оценки (скрининга) плана, программы, а также на разных стадиях СЭО;

- предоставлять общественности для обсуждения проект плана и программы и экологический доклад;

- обеспечивать в законодательстве отражение элементов (информации, которая должна быть доступна общественности), перечисленных в приложении V Протокола по СЭО;

- осуществлять сбор комментариев, поступающих, в том числе, и при проведении общественных слушаний (которые в действующем законодательстве могут быть организованы лишь в отношении обсуждения отдельных градостроительных проектов), учет этих комментариев и мнений при утверждении плана или программы;

- доводить до сведения общественности информацию о принятии плана и программы вместе с кратким изложением того, каким образом при его утверждении были учтены экологические соображения, насколько были приняты во внимание замечания, а также причин для его принятия в свете рассмотрения разумных альтернатив;

- информировать о результатах мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем, последствий плана или программы.

По мнению автора, отражение указанных выше обязанностей в законодательстве потребует внесения дополнений и изменений в соответствующие статьи ЭК (ст. 57-1 и последующие), Инструкцию по проведению ОВОС, а также разработку дополнительного правового регулирования, обеспечивающего участие общественности в процессе СЭО на разных ее этапах.

В Республике Казахстан предусмотрено, что особенности проведения ОВОС объектов с трансграничным воздействием определяются международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (ст. 43 ЭК). Дополнительное правовое регулирование, обязывающее проводить трансграничные консультации в отношении планов и программ, осуществление которых может быть сопряжено с существенными трансграничными последствиями, отсутствует. Очевидно, что имплементация в законодательство Республики Казахстан положений Протокола по СЭО, в частности, связанных с проведением трансграничных консультаций (ст. 10 Протокола), потребует детального закрепления соответствующих обязанностей государственных органов, как для случаев, когда Казахстан будет рассматриваться Стороной происхождения, так и затрагиваемой Стороной.

Согласно Протоколу по СЭО орган, принимающий решение об утверждении плана или программы, определяет, какой из альтернативных вариантов плана или программы, или какие варианты решений внутри плана или программы заслуживают утверждения, или же решает, что ни один из вариантов не может быть утвержден (ст. 11). Принимая решение об утверждении плана или программы, следует учитывать выводы экологического доклада (отчета), включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягче-

нию неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов плана или программы. Кроме того, при принятии решения следует учитывать мнения, выраженные соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения, заинтересованной общественностью и любыми затрагиваемыми Сторонами (п. 1 ст. 11 Протокола по СЭО). После утверждения плана или программы требуется проинформировать о принятом решении соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованную), а также любые затрагиваемые Стороны (п. 2 ст. 11 Протокола по СЭО). Указанным субъектам должны быть доступны утвержденные план или программа, а также заявление, содержащее:

- краткое изложение того, каким образом в утвержденном плане или программе были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, приведенные в экологическом докладе;
- краткое изложение того, каким образом были учтены их мнения (в случае общественности – мнения «заинтересованной общественности»);
- краткое изложение причин утверждения варианта плана или программы в свете рассмотренных разумных альтернатив.

Многие из указанных выше требований Протокола по СЭО в настоящее время не предусмотрены законодательством Республики Казахстан.

Вместе с тем законодательство Казахстана предусматривает: обязательный учет мнений природоохранных органов при согласовании планов и программ развития территорий, стратегических планов местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы; обязательность мнений природоохранных органов и органов здравоохранения, выраженных в заключениях ГЭЭ и санитарно-эпидемиологической экспертизы; обязательность обнародования решения об утверждении плана или программы.

Представляется, что при разработке законодательства, регулирующего проведение СЭО в Республике Казахстан, необходимо определить правовые рамки принятия решений об утверждении планов и программ – объектов СЭО на основе ст. 11 Протокола по СЭО, отражении в этом решении экологических, в том числе связанные со здоровьем населения, соображений, приведенных в экологическом докладе, причин утверждения варианта плана или программы в свете рассмотренных разумных альтернатив.

Анализ законодательства Республики Казахстан свидетельствует о закреплении обязательности проведения мониторинга реализации документов Системы государственного планирования в соответствии с требованиями Указов № 827 и № 931. Так, Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных и правительственных программ, стратегических планов го-

сударственных органов, программ развития территорий, а также разработки, реализации и контроля Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, утвержденные Указом № 931, содержат требования о мониторинге в отношении соответствующих документов планирования. Также предусмотрено, например, что по результатам мониторинга и оценки реализации государственная программа и план мероприятий по ее реализации могут корректироваться. Однако упомянутый в актах мониторинг, по мнению автора, не касается существенных экологических последствий осуществления планов и программ. Не предусмотрены обязанности доводить результаты мониторинга до сведения заинтересованных сторон и общественности, как это установлено ст. 12 Протокола по СЭО.

По мнению автора, в законодательстве Казахстана следует зафиксировать специальную процедуру мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления принятых планов и программ на основе принципов, закрепленных в ст. 12 Протокола по СЭО, определив обязанности конкретных государственных органов на его проведение и доведения информации до общественности и иных, вовлеченных в процесс СЭО лиц.

Таким образом, анализ законодательства Республики Казахстан, проведенный автором, применительно к имплементации положений Протокола по СЭО позволяет констатировать наличие в Республике Казахстан:

- достаточно развитой системы государственного планирования, основанной на формализованном подходе идентификации документации Системы государственного планирования и градостроительной документации (проектов), иных документов планирования как основы для выделения потенциальных объектов СЭО;
- системы государственных органов и организаций, наделенных соответствующей компетенцией в области государственного планирования, включая природоохранные органы и органы здравоохранения;
- правового регулирования процедурных аспектов подготовки, согласования и утверждения документов Системы государственного планирования, градостроительных проектов, иных государственных планов и программ;
- правовых основ информирования общественности о разработке государственных планов и программ, форм участия общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды.

Автор отмечает наличие в законодательстве Республики Казахстан некоторых элементов, схожих с элементами СЭО, при проведении ОВОС отдельных градостроительных проектов, иных планов и программ. Вместе с тем для формирования целостной системы СЭО в Республике Казахстан на принципах Протокола по СЭО требуются значительные усилия. Формирование за-

конодательства, обеспечивающего организацию и проведение СЭО, должно строиться с учетом особенностей СЭО и специфики законодательства Республики Казахстан.

Важнейшим принципом в формировании этого законодательства должен явиться принцип необходимости учета и отражения в законодательстве различий СЭО и ОВОС/ГЭЭ. Эти различия объективно приводят к выводу о необходимости отдельного правового регулирования для СЭО и ОВОС.

В частности, по мнению автора, реализация этого подхода потребует в Республике Казахстан:

- внесения определения СЭО в ст. 1 ЭК;
- разработки и закрепления отдельной главы «Стратегическая экологическая оценка» в ЭК (например, гл. 5-1 Стратегическая экологическая оценка) наряду с уже имеющимися главами об ОВОС и ГЭЭ. Структура и содержание этой главы о СЭО должны строиться на основе Протокола по СЭО и включать нормы, определяющие: сферу применения СЭО (объекты, подлежащие СЭО, а также исключения из правила о проведении СЭО; основы (критерии) скрининга планов и программ, которые не подлежат обязательной СЭО, но могут быть отобраны для СЭО в случае существенного воздействия на окружающую среду и здоровье человека), основы подготовки экологического доклада и определения сферы охвата СЭО, принципы участия общественности в СЭО, порядок проведения консультаций с уполномоченными органами (природоохранными и органами здравоохранения), порядок проведения трансграничных консультаций (отдельно для случаев Стороны происхождения и затронутой Стороны), правовые рамки учета результатов консультаций и выводов экологического доклада при принятии решения об утверждении плана или программы, информирования о принятом решении и организации мониторинга экологических последствий реализации плана или программы;
- внесения изменений и дополнений в главы ЭК, посвященные ОВОС и ГЭЭ (направленные на отделение ОВОС/ГЭЭ от СЭО);
- внесения дополнений и изменений в главы 2 и 3 ЭК применительно к определению компетенции государственных органов в СЭО, прав общественности в СЭО.

В зависимости от степени детализации правовых положений о СЭО в ЭК для развития этих норм потребуется разработка инструкции, инструктивно-методических документов по проведению СЭО (отражающих, в частности, особенности организации и проведения предварительной оценки (скрининга) планов и программ, подходов к определению сферы охвата, подготовки экологического доклада, требований, предъявляемых к экспертам и специалистам, участвующим в подготовке экологического доклада, контроля за качеством экологических докладов и т. д.).

Внесение изменений и дополнений в ЭК применительно к организации и проведению СЭО потребует соответствующей корректировки (внесения дополнений и изменений) нормативных актов, регулирующих отношения в области разработки документов Системы государственного планирования. Соответственно, нормативные акты, регулирующие порядок разработки планов и программ должны быть дополнены указанием на обязательность проведения СЭО. Дополнения, в частности, следует внести в нормативные правовые акты:

- Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 г. № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан»;

- Правила разработки концепции, доктрины, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 г. № 305;

Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных и правительственных программ, стратегических планов государственных органов, программ развития территорий, а также разработки, реализации и контроля Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, утвержденные Указом № 931;

- Правила разработки и согласования Генеральной схемы организации территории Республики Казахстан, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 марта 2011 г. № 222;

- Правила разработки и согласования межрегиональных схем территориального развития, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 апреля 2004 г. № 397;

- Правила разработки и согласования комплексных схем градостроительного планирования территорий регионов, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 апреля 2004 г. № 397;

- СН РК 3.01-00-2011. Инструкция о порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов в Республике Казахстан.

Важным является четкое определение объектов СЭО, процесса скрининга планов и программ для последующего проведения СЭО. Основы для скрининга следует закрепить в главе ЭК о СЭО, о которой речь шла выше. Особенности процедуры скрининга могут быть отражены в инструкции, инструктивно-методических документах по проведению СЭО. При разработке механизма скрининга (предварительной оценки и определения существенного воздействия) может быть применен комбинированный подход отбора на основании перечня планов и программ и скрининга на индивидуальной основе. Документы, подлежащие СЭО в обязательном порядке, могут быть перечислены (указаны) в законодательстве, наряду с предусмотренными в том же законодательном акте критериями (с учетом приложения III Протокола по СЭО) в отношении тех документов, которые не указаны в перечне, но должны подлежать СЭО в случае существенного воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

Требуют также закрепления требования к определению сферы охвата СЭО и содержанию экологического доклада.

Применительно к СЭО механизм согласования с природоохранными органами и органами здравоохранения следует развивать. Для обеспечения консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения, а также участия общественности со стадии предварительной оценки и определения сферы охвата необходимо предусмотреть механизм консультаций (согласования), начинающийся на начальной стадии разработки планов и программ (например, на стадии разработки первичной концепции), продолжающийся в процессе обсуждения экологического доклада и т. д.

Это потребует соответствующих изменений и дополнений в:

- Правилах согласования планов и программ развития территорий, стратегических планов местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы до их утверждения с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, утвержденных Приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 27 марта 2012 г. № 78-п;

- Правилах проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы, утвержденных Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 февраля 2015 г. № 150;

- Правилах проведения государственной экологической экспертизы, утвержденных Приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 16 февраля 2015 г. № 100.

Правовая регламентация участия общественности в СЭО потребует внесения дополнений и изменений в ЭК в части определения прав общественности, общественных организаций, иных неправительственных организаций в процедуре СЭО и соответствующих обязанностей государственных органов в части обеспечения в СЭО участия общественности.

Следует также внести дополнения и изменения в Правила проведения общественных слушаний, утвержденных Приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 7 мая 2007 г. № 135-п в редакции приказа Министра энергетики Республики Казахстан от 21.06.2016 г. № 260, расширив сферу применения общественных слушаний при проведении СЭО.

Автор рекомендует также внести дополнения и изменения:

- в Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» в части определения роли общественных советов в процессе СЭО с учетом различных ее стадий;

- в Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» в части обязательности размещать на единой платформе интернет-ресурсов государственных органов информацию, связанную с осуществлением СЭО на разных ее этапах (включая информацию о предварительной оценке, экологический доклад, информацию о принятом решении, мониторинге и т. д.).

Имплементация в законодательство Республики Казахстан положений Протокола ЕЭК ООН по СЭО, связанных с проведением трансграничных консультаций, потребует закрепления в главе ЭК о СЭО соответствующих обязанностей государственных органов как в случае, когда Казахстан является Стороной происхождения, так и затрагиваемой Стороной.

С целью формирования правовых основ мониторинга, существенных экологических последствий осуществления планов и программ консультант предлагает зафиксировать обязанность его проведения в главе ЭК о СЭО, особенности проведения такого мониторинга отразить в инструкции, инструктивно-методическом документе по проведению СЭО. Также потребуются внесение нормы о соответствующем мониторинге в Указы № 827, № 931 (в частности, в Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных и правительственных программ, стратегических планов государственных органов, программ развития территорий, а также разработки, реализации и контроля Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, утвержденные Указом № 931). По мнению автора, мониторинг, предусмотренный ст. 12 Протокола по СЭО, может быть интегрирован в существующие механизмы, либо необходимо предусмотреть отдельную процедуру мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления принятых планов и программ.

Таким образом, проведенный анализ законодательства Республики Казахстан свидетельствует о необходимости комплексного совершенствования законодательства, обеспечивающего проведение стратегической экологической оценки документов государственного планирования на основе принципов Протокола по СЭО.

ГЛАВА IV

СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Республика Беларусь не является Стороной Протокола по СЭО, не подписала и не ратифицировала его. Однако в законодательстве и практике правоприменения последнего времени в стране сформировался ряд правовых факторов, стимулирующих к разработке правового регулирования, обеспечивающего СЭО. Так, определенной международно-правовой предпосылкой этого процесса являлось то, что страна является Стороной Конвенции Эспо, ст. 2 которой, как мы уже отмечали ранее, закрепляет, что «Стороны стремятся применять принципы оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам». Кроме того, ряд иных международных соглашений, Стороной которых является Республика Беларусь, также содержат положения относительно необходимости внедрения подходов СЭО в практику разработки планов и программ, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, в частности: Орхусская конвенция, Конвенция о биологическом разнообразии, Рамочная конвенция ООН об изменении климата и др.

Следует отметить, что в начале 2000-х Республика Беларусь демонстрировала активность в направлении присоединения к Протоколу по СЭО. В свою очередь в Национальную стратегию устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. в качестве перспектив первого этапа реализации стратегии было включено упоминание о необходимости развития институционального потенциала в области СЭО¹⁰⁸. Все чаще стратегическая оценка экологических последствий как современный элемент эффективного планирования, основанный на принципах устойчивого развития, использовался международными финансовыми организациями и институтами в программной деятельности, опосредующей предоставление средств международной технической помощи, займов, в том числе Республике Беларусь¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь ; редкол.: Л. М. Александрович [и др.]. – Минск : Юнипак, 2004. – С.108.

¹⁰⁹ Соглашение о финансировании // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 238. – 3/2292.

Отметим, что в августе 2007 г. решением коллегии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды была одобрена Стратегия развития потенциала в области СЭО в Республике Беларусь, в которой была признана и поддержана идея формирования специального законодательства, обеспечивающего продвижение принципов СЭО на основе положений Протокола по СЭО. На основе одобренной Стратегии в 2013–2015 гг. Министерство природных ресурсов и охраны природы Республики Беларусь в сотрудничестве с Секретариатом ЕЭК ООН предприняло активные шаги по внедрению схемы СЭО в национальное законодательство и разработке соответствующих нормативных правовых актов. Так, международными экспертами был проведен обзор соответствующего законодательства, оказана помощь в составлении проекта нового законодательства, обеспечивающего внедрение СЭО в практику государственного планирования.

Очевидно, что оценка потребностей в области совершенствования законодательства Республики Беларусь с учетом внедрения СЭО на основе Протокола по СЭО должна принимать во внимание особенности законодательства Республики Беларусь о государственном планировании и прогнозировании. Следует отметить, что законодательство Республики Беларусь об организации разработки и принятии документов планирования стратегического уровня представлено значительным перечнем нормативных правовых актов, как законодательных, так и иных актов законодательства. В системе планов, программ выделялись, в частности: государственные прогнозы социально-экономического развития и программы социально-экономического развития; прогнозы социально-экономического развития по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по административно-территориальным единицам¹¹⁰; государственные и отраслевые программы различных уровней в области архитектуры и градостроительства, градостроительные проекты, планы зонирования территорий¹¹¹; государственные¹¹², отраслевые программы, принимаемые в соответствии с компетенцией республиканских органов государственного управления, государственные инвестиционные програм-

¹¹⁰ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 157-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

¹¹¹ Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 5 июня 2004 г., № 300-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

¹¹² О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 23 марта 2016 г., № 106 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

мы¹¹³, региональные планы, концепции, территориальные планы развития районов¹¹⁴ и т. д. Кроме значительного разнообразия видов документов государственного планирования, определить точное количество таких документов в Республике Беларусь, удовлетворяющих анализируемым положениям Протокола по СЭО, было также достаточно сложно, принимая во внимание комплексность и целевой характер программ, различный уровень разработки и утверждения, различные периоды, на которые программы разрабатываются. Отметим, что в законодательстве ранее была закреплена рациональная идея о создании и поддержании в актуальном состоянии Реестра программ, финансируемых из государственного и местных бюджетов, который должно было вести Министерство экономики Республики Беларусь¹¹⁵. Однако такой реестр так и не был создан, хотя, по нашему мнению, его наличие могло бы создать основу для накопления объективной информации о действующих документах государственного планирования, органах, отвечающих за их разработку и принятие, сформировать информационную базу для эффективного внедрения СЭО в Республике Беларусь.

Следует отметить, что до принятия правовых новаций о СЭО в 2015–2016 гг. законодательство Беларуси содержало отдельные элементы проведения экологической оценки некоторых документов государственного планирования на основе известной концепции ГЭЭ. Так, ранее действовавший Закон Республики Беларусь 2009 г. «О государственной экологической экспертизе»¹¹⁶ в числе объектов ГЭЭ называл градостроительную документацию, проекты концепций, прогнозов, программ и схем отраслевого развития, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду, проекты ведения охотничьего хозяйства, рыбоводно-биологические обоснования, биологические обоснования зарыбления рыболовных угодий, биологические обоснования

¹¹³ Об утверждении Положения о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 5 мая 2006 г., № 299 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

¹¹⁴ О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

¹¹⁵ Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ и признании утратившими силу отдельных постановлений Совета Министров Республики Беларусь: пост. Совета Министров Респ. Беларусь, 31 марта 2009 г., № 404 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

¹¹⁶ О государственной экологической экспертизе: Закон Респ. Беларусь, 9 ноября 2009 г., № 54-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

на заготовку и (или) закупку диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, а также изменения и дополнения к указанным проектам и обоснованиям. ГЭЭ, как уже отмечали ранее, проводилась фактически после завершения разработки отдельных государственных планов и программ и содержательно, а также методологически не может рассматриваться как некий аналог СЭО в соответствии с требованиями Протокола по СЭО. Так, в нормах Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» речь шла о проведении ГЭЭ, суть которой заключалась в проверке на соответствие проектной документации «требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов», а не об оценке будущего прогнозного воздействия плана, программы на окружающую среду и здоровье граждан, как это предусмотрено в Протоколе по СЭО. Взаимодействие с органами здравоохранения также осуществлялось на стадии завершения разработки плана или программы в форме согласования, в ходе которого не проводилась оценка воздействия документов государственного планирования на здоровье населения.

Кроме прочего, отечественное законодательство требовало существенно совершенствования в части надлежащего обеспечения участия общественности в процессе проведения оценки воздействия на окружающую среду государственных планов и программ. Так, в Положении о порядке проведения государственной экологической экспертизы от 19 мая 2010 г. № 755 отмечалось, что при проведении государственной экологической экспертизы проектной или иной документации оценке подлежат, в том числе «учет мнения общественности по предлагаемым проектным решениям». Однако, как следовало из ст. 12 Закона «О государственной экологической экспертизе» только для градостроительных проектов общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурных проектов застройки территорий в составе проектной документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, требовалось включение результатов обсуждений градостроительных проектов с общественностью, чьи права и законные интересы могут быть затронуты при реализации проектных решений. Таким образом, в законодательстве закреплялся весьма узкий подход по сравнению с требованиями Протокола по СЭО, о которых мы говорили выше, допуска общественности к участию в экологической оценке документа планирования как по виду документа (только градостроительные проекты), так и относительно учета мнения общественности (выраженному на этапе, когда план уже подготовлен). Кроме того, законодательство не содержало четких правил и процедур о том, каким образом замечания общественности по документу государственного планирования должны были учитываться государственными органами при принятии решения о реализации документа, как должны доводиться до сведения общественности данные мониторинга экологических последствий плана/программы.

Законодатель в 2010 г. предпринял попытку совершенствования законодательства в части обеспечения участия общественности в процессе принятия государственных планов и программ, проектов по конкретным видам деятельности, утвердив Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы от 29 октября 2010 г. № 1592. Однако, применительно к вопросу о СЭО, данный документ позитивно не улучшил ситуацию в правовом обеспечении участия общественности в проведении экологических оценок объектов СЭО: перечень планов и программ оставался весьма узким (градостроительные проекты общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурные проекты застройки территорий); общественная экологическая экспертиза могла проводиться только тогда, когда проект уже подготовлен, то есть на самом раннем этапе планирования общественность была лишена возможности получать информацию о документе и его комментировать¹¹⁷.

Проводя анализ законодательства Республики Беларусь применительно к имплементации положений Протокола по СЭО, автор в ряде публикаций обращала внимание на необходимость определения правового понятия документов планирования как объектов СЭО, отражения в законодательных актах процедурных особенностей СЭО, в том числе и с учетом трансграничного воздействия документа планирования, синхронизируя СЭО с началом разработки плана или программы. Также отмечалась важность определения правового положения органа планирования, разработчика экологического доклада, общественности, заинтересованных органов – природоохранных и органов здравоохранения – от начала процесс планирования до утверждения документа, проведения его мониторинга. Кроме этого, было сформулировано предложение о специальном правовом регулировании СЭО в отдельном нормативном правовом акте: положении о порядке проведения СЭО. Мы обращали внимание не только на объективную необходимость внесения изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», но и в Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемическом благополучии» в части определения компетенции органов здравоохранения в СЭО¹¹⁸.

¹¹⁷ Лаевская, Е. В. Стратегическая экологическая оценка: правовое понятие и принципы реализации / Е. В. Лаевская // Промышленно-торговое право. – 2012. – № 3. – С. 80–85.

¹¹⁸ Лаевская, Е. В. Защита права на благоприятную окружающую среду: проблемы теории и практики / Е. В. Лаевская; НЦЗПИ. – Минск : СтройМедиаПроект, 2016. – С. 230–245; Лаевская, Е. В. Проблемы правового регулирования стратегической экологической оценки в Республике Беларусь / Е. В. Лаевская // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2015. – Вып. 10. – С. 456–466; Лаевская, Е. В. Актуальные проблемы правовой регламентации стратегической экологической оценки в Республике Беларусь / Е. В. Лаевская // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра. юрид. наук проф. Т. И. Макаровой / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2017. – С. 146–151.

Отметим, что разработка отдельного нормативного правового акта о СЭО была рекомендована также международными экспертами в качестве наиболее оптимального подхода совершенствования законодательства Республики Беларусь¹¹⁹.

Отдельные предложения автора и других исследователей были восприняты разработчиками законодательства Республики Беларусь, обеспечивающего СЭО. Соответственно, в 2015–2017 гг. в стране был принят Закон Республики Беларусь от 18.07.2016 г. «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке, оценке воздействия на окружающую среду»¹²⁰ (далее в этой главе – Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС), закрепивший обязательность проведения СЭО для отдельных документов государственного планирования. Кроме того, было принято еще несколько правовых новаций:

- постановлением Правительства Республики Беларусь от 19.01.2017 г. утверждено Положение о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение стратегической экологической оценки (далее в этой главе – Положение о СЭО);

- в Закон Республики Беларусь от 26.11.1992 г. «Об охране окружающей среды» внесено дополнение, закрепляющее возможность участия общественности в процессе СЭО посредством обсуждения экологического доклада по СЭО;

- соответствующее положение нашло отражение также в новой редакции Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений и внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь от 14.06.2016 г. № 458 (далее в этой главе – Положение об участии общественности).

Принятие указанных правовых новаций знаменует важный шаг, сделанный на пути продвижения принципов СЭО в Республике Беларусь. Отмечая значительный прогресс в правовом регулировании отношений в области СЭО

¹¹⁹ Ендрюшка, Е. Обзор законодательных и административных реформ с целью осуществления стратегической экологической оценки в странах Восточной Европы и Кавказа / Е. Ендрюшка, Д. Скрыльников // ECE/MP.EIA/WG.2/2016/5/INF.6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/WG2.5_April2016/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.6_RUS_draft_overview_of_legal_reforms_clean.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

¹²⁰ О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 21.07.2016, 2/2397.

в Беларуси, автор хотел бы акцентировать внимание на ряде правовых проблем в контексте сравнительного анализа упомянутых выше правовых новаций и Протокола по СЭО.

Во-первых, следует отметить, что концепция СЭО, отраженная в Законе о ГЭЭ, СЭО, ОВОС отличается от закрепленной Протоколом по СЭО. Так, согласно международному соглашению СЭО включает в себя комплекс элементов – стадий: определение сферы охвата СЭО и экологического доклада, обеспечение участия общественности и консультаций с различными заинтересованными органами (природоохранными и органами здравоохранения) на разных стадиях СЭО), учет в плане или программе положений экологического доклада результатов участия общественности и консультаций (ст. 2.6 Протокола по СЭО). Характерной чертой СЭО согласно Протоколу является то, что оценке подлежат, «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения», последствия документов государственного планирования, тем самым подчеркивается значимость оценки влияния государственного плана на здоровье. Кроме того, и в определении СЭО, и в последующих статьях Протокола последовательно прослеживается идея важности такого элемента СЭО как консультации, включая трансграничные: с общественностью, природоохранными органами, органами здравоохранения, иными заинтересованными органами, в том числе на этапе скрининга и на разных стадиях СЭО (со стадии определения сферы охвата до утверждения плана, проведения мониторинга его экологических последствий).

В свою очередь, Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС в определении СЭО и экологического доклада (ст.ст. 1.10, 1.11) акцентирует внимание на том, что экологический доклад является *результатом – финальным элементом СЭО*, что демонстрирует значительно более узкий подход, чем предусмотрено Протоколом по СЭО. В п. 13 Положения о СЭО сделана попытка несколько расширить содержание СЭО, недостаточно эффективная, на наш взгляд, поскольку в СЭО не включены такие элементы, как консультации с органами здравоохранения на разных стадиях, возможность проведения трансграничных консультаций, вопросы мониторинга. Так, например, органы здравоохранения имеют возможность высказать свое мнение лишь на заключительной стадии процесса планирования, когда проект документа уже подготовлен и экологический доклад по СЭО завершен и представлен. Такой подход не соответствует Протоколу по СЭО, согласно которому необходимо обеспечить возможность участия органов здравоохранения на этапе скрининга и на разных стадиях СЭО (на стадии определения сферы охвата СЭО и экологического доклада, подготовки отчета о СЭО и т. д.). Кроме того, Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС и Положение о СЭО также не определяет правовых рамок организации мониторинга существенных экологических последствий государственных планов. Надо отметить, что, например, Положение о порядке формирования, финан-

сирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ от 25 июля 2016 г. № 289 определяет порядок мониторинга реализации программы как элемента оценки ее эффективности, однако речь в данном случае не идет о мониторинге экологических последствий реализации плана. Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», к сожалению, также не затрагивает вопросы мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления градостроительных проектов стратегического уровня.

Во-вторых, предметная сфера охвата СЭО в Законе о ГЭЭ, СЭО, ОВОС значительно более узкая, чем это предусмотрено Протоколом по СЭО и недостаточно определенная. Так, согласно ст. 1 п. 10, ст. 6 Закона о ГЭЭ, СЭО, ОВОС – СЭО проводится для проектов «государственных, региональных и отраслевых стратегий, программ» в определенных сферах. В свою очередь, концепция «плана и программы», реализованная в Протоколе по СЭО, включает документы государственного планирования, которые выделяются *не столько по названию, сколько содержательно* определяют перспективы развития отраслей, административно-территориальных единиц, государства в целом. Соответствующие документы могут иметь различные названия: планы, программы, стратегии, политики, концепции, руководящие принципы и т. д. Анализ законодательства Республики Беларусь позволяет в ряду государственных документов стратегического планирования, кроме «государственных, региональных и отраслевых стратегий, программ», выделить также планы, схемы развития, отраслевые схемы, местные программы, перечни объектов, предлагаемых для передачи в концессию, комплекс мер, лесоустроительные проекты и т. д. Кроме того, Положение о СЭО в число объектов стратегической оценки не включает планы и программы в области водного хозяйства, упомянуты документы в области водопользования, однако эти понятия не синонимичны; также исключены из списка программы в области телекоммуникаций, хотя Протокол по СЭО содержит упоминания о соответствующих сферах документов – объектов СЭО.

Отметим, что рациональный подход Протокола по СЭО не требует проведения СЭО в отношении абсолютно всех документов государственного планирования. Напротив, он закрепляет обязательные случаи проведения СЭО (п. 2 ст. 4), выделяя в качестве признаков государственных планов, подлежащих СЭО, разработку их для определенных сфер (сельского хозяйства, лесоводства, энергетики, промышленности, туризма и т. д.), признание их основой для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов (п. 2 ст. 4). Также определены исключения из СЭО (п. 5 ст. 4) и возможности проведения СЭО отдельных государственных планов на основе предварительной оценки (скрининга) (п. 3 ст. 4, п. 4 ст. 4).

В свою очередь, Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС, Положение о СЭО не определяют возможности проведения скрининга применительно к реализации ст. 4.3 Протокола по СЭО, что может привести к неоправданному исключению из СЭО отдельных государственных планов, традиционно в зарубежной практике являющихся объектами СЭО. Так, например, 3 февраля 2017 г. без проведения СЭО в Беларуси была утверждена Инвестиционная программа на 2017 г., несмотря на то, что на момент ее утверждения Закон о ГЭЭ, СЭО, ОВОС и Положение о СЭО уже вступили в силу.

В-третьих, упомянутые выше новации белорусского законодательства, в частности, изменения в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и Положение об участии общественности, закрепляют право общественности участвовать в обсуждении экологического доклада по СЭО, что не в полной мере согласуется с Протоколом по СЭО, представляет концепцию общественного участия в значительно более узкой форме, чем это регламентирует международное соглашение. Так, Протокол по СЭО закрепляет обязанность государственных органов информировать общественность, собирать комментарии, в том числе и при проведении общественных слушаний, как на этапе скрининга, так и в процессе СЭО на разных ее стадиях¹²¹. В обновленном законодательстве Республики Беларусь не закреплены возможности для участия общественности при определении сферы охвата СЭО и экологического доклада. Положение о СЭО не обеспечивает информирование общественности на разных этапах проведения СЭО, в том числе после принятия решения с доведением до общественности информации о том, каким образом при принятии решения были учтены экологические соображения, насколько приняты во внимание замечания, причины принятия плана в свете рассмотрения разумных альтернатив.

Таким образом, новое законодательство Республики Беларусь в области СЭО нуждается в совершенствовании. Актуальными остаются предложения, которые автор уже высказывал в публикациях ранее¹²².

В частности, необходимо внести изменения в Законы об ООС и о СЭО, ОВОС, ГЭЭ, определив СЭО как оценку возможных экологических последствий документов государственного планирования, включая воздействие на здоровье населения, которая предполагает определение сферы охвата СЭО и подготовку экологического доклада, вовлечение общественности и проведе-

¹²¹ Лаевская, Е. В. Стратегическая экологическая оценка: правовое понятие и принципы реализации / Е. В. Лаевская // Промышленно-торговое право. – 2012. – № 3. – С. 83–85.

¹²² Лаевская, Е. В. Проблемы правового регулирования стратегической экологической оценки в Республике Беларусь / Е. В. Лаевская // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2015. – Вып. 10. – С. 456–466.

ние консультаций, принятие во внимание экологического доклада и результатов участия общественности и консультаций с природоохранными органами, органами здравоохранения, иными заинтересованными лицами при разработке и утверждении документов государственного планирования.

Следует расширить предметную сферу охвата СЭО, закрепив в качестве объектов СЭО наряду с государственными, региональными, отраслевыми стратегиями, программами, градостроительными проектами с любыми изменениями в них, местные программы, концепции, политики, планы, а также документы государственного планирования, именуемые схемами развития, отраслевыми схемами, перечнями объектов, предлагаемых для передачи в концессию, комплексами мер, лесостроительными проектами. Важным представляется также закрепить основы скрининга документов государственного планирования на принципах Протокола по СЭО.

Необходимо дополнить Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» положениями, обеспечивающими участие органов здравоохранения в СЭО. Соответствующие положения также должны найти отражение в Законе о СЭО, ОВОС, ГЭЭ и в Положении о СЭО.

Нуждаются в дополнениях Закон об ООС, Положение о СЭО, Положение об участии общественности в части расширения обязанностей государственных органов относительно информирования общественности и обеспечения ее участия на стадиях скрининга, определения сферы охвата СЭО, а также после принятия решения об утверждении документов планирования с доведением до общественности информации о том, каким образом при принятии решения были учтены экологические соображения, насколько приняты во внимание замечания, причины принятия плана в свете рассмотрения разумных альтернатив.

Актуальным остается закрепление в законодательстве подходов к организации и проведению трансграничных консультаций в рамках СЭО, а также мониторинга экологических последствий документа планирования.

Таким образом, следует признать и приветствовать факт формирования в законодательстве Республике Беларусь нового правового института – стратегической экологической оценки. Представляется весьма актуальным на основе практики правоприменения дальнейшее исследование проблем правового регулирования СЭО с учетом особенностей ее содержания, элементов, объектов, правового положения субъектов, методологии и т. д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог проведенному исследованию автор полагает возможным обратить внимание читателя на наиболее значимые выводы:

В международных соглашениях и, прежде всего, в Протоколе по СЭО, закреплён подход, согласно которому СЭО рассматривается в качестве многокомпонентного явления, процедуры, интегрированной в процесс государственного планирования и используемой для анализа и оценки экологических (включая здоровье) последствий реализации документов государственного планирования (планов, программ и др.), а также изменений и дополнений к ним, для учета результатов этого анализа в процессе принятия решений о реализации соответствующих документов. СЭО представляется эффективной с позиций минимизации негативных экологических последствий той хозяйственной деятельности, которая впоследствии реализуется на основе документа государственного планирования, поскольку учет экологических факторов при планировании на более раннем стратегическом уровне (макроуровень) позволяет в значительной степени снижать негативные эффекты для окружающей среды и здоровья людей при принятии решений на микроуровне – решений о реализации отдельных проектов (предприятий, осуществления видов деятельности, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду).

СЭО не сводится исключительно к подготовке экологического доклада, а включает комплекс элементов (стадий): определение сферы охвата, подготовку экологического доклада, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, консультации с иными заинтересованными лицами – государственными органами (природоохранными и органами здравоохранения, др.), трансграничные консультации (при необходимости) на разных этапах процедуры, учет при принятии решения о реализации документа государственного планирования положений экологического доклада, результатов участия общественности, консультаций с иными лицами и высказанных мнений.

Международно-правовые основы СЭО, закреплённые в Протоколе по СЭО, фиксируют значимость при разработке законодательной базы, обеспечивающей СЭО, рассмотрения и решения с учетом специфики правовой и институциональной системы конкретного государства вопросов:

- о сущности правового понятия СЭО как комплексного явления и процедуры экологической оценки;
- о понятии «планов и программ», относящихся к объектам СЭО;

- о понятии и критериях скрининга – предварительной оценки для отдельных категорий планов и программ;
- о компетенции органов планирования, ответственных за разработку плана или программы с учетом интеграции СЭО в процесс разработки документов планирования;
- о компетенции государственных природоохранных органов и органов здравоохранения в процессе СЭО;
- об обязанностях государственных органов по информированию и обеспечению участия общественности в процессе СЭО;
- об обязанностях и процедуре проведения трансграничных консультаций при разработке и проведении СЭО планов и программ, которые могут потенциально оказать трансграничное воздействие;
- о форме и содержании отражения выводов экологического доклада, результатов консультаций с общественностью, государственными органами, включая трансграничные консультации, в решении о реализации документа государственного планирования в свете рассмотренных в ходе СЭО альтернатив;
- о процедурных особенностях осуществления этапов СЭО;
- о проведении мониторинга существенных экологических последствий осуществления плана, программы.

Объектные, субъектные, процедурные, содержательные, методологические различия ОВОС и СЭО – видов экологических оценок – обуславливают необходимость формирования дифференцированного правового регулирования отношений, возникающих между субъектами в контексте осуществления их процедур на национальном уровне.

Законодательство европейских государств в области СЭО развивается на основе СЭО Директивы, которая во многих существенных аспектах корреспондирует подходам Протокола по СЭО. СЭО является обязательным компонентом разработки и принятия документов государственного планирования, реализация которых может вызвать существенные экологические последствия в ЕС. Соответствующее законодательство европейских государств в области СЭО обеспечивает интеграцию СЭО в процесс разработки документов государственного планирования; формируется на основе принципа дифференциации правовых подходов, обеспечивающих ОВОС и СЭО, посредством разработки законодательных актов, как правило, законов, содержащих отдельные разделы, главы, посвященные этим двум видам экологических оценок.

Выделяя особенности СЭО как правового явления, понимание которого во многом определяет эффективность правового регулирования отношений в исследуемой области, следует обратить внима-

ние, на то, что она относится к видам экологических оценок особых объектов – «планов и программ», документов государственного планирования, которые могут оказать значительное экологическое воздействие. Соответственно, она не дублирует и не подменяет ОВОС, которая, в свою очередь, ориентирована на проекты по конкретным видам деятельности. Соответственно, упомянутые содержательные и процедурные различия ОВОС и СЭО приводят к признанию необходимости отдельного, особого правового регулирования для ОВОС и СЭО. Именно этот подход сегодня использован при формировании правовой базы СЭО в европейских государствах.

Эффективная СЭО сопряжена, синхронизирована с процессом планирования, интегрирована с ним, она начинается на раннем этапе разработки документа государственного планирования, предполагает подготовку экологического доклада, однако не заканчивается на этой стадии.

Анализ Протокола по СЭО и СЭО Директивы позволяет утверждать, что СЭО не сводится исключительно к подготовке какого-то оценочного документа в форме экологического доклада или отчета. СЭО – многокомпонентное явление, включающее комплекс стадий (этапов), процесс, предполагающий рассмотрение альтернативных вариантов реализации плана или программы, вовлечение различных субъектов в процесс оценки (государственных органов, общественности), подготовку экологического доклада (отчета), учет и отражение выводов, содержащихся в нем, а также замечаний, полученных в ходе консультаций в решении о реализации документа государственного планирования. Подобная специфика СЭО ориентирует при разработке правового регулирования отношений в этой области обращать внимание не только на необходимость формулирования четких процедурных правил экологической оценки в организации СЭО в рамках экологического законодательства или законодательства об охране окружающей среды, но и законодательства в области разработки и утверждения документов государственного планирования, законодательства, определяющего компетенцию государственных органов (природоохранных и здравоохранения), права общественности и т. п. Включение в содержание СЭО аспектов охраны здоровья побуждает законодателя при формировании соответствующего законодательства о СЭО на национальном уровне также обращать внимание на расширение компетенции органов здравоохранения как участников процедуры СЭО. Таким образом, специфика СЭО в контексте формирования законодательства, ее обеспечивающего, позволяет рассматривать эту экологическую оценку как *комплексный правовой институт*.

Правоотношение в области СЭО можно характеризовать как *длящееся правоотношение комплексного характера*, опосредующее определенную процедуру с выделенными элементами (этапами), в рамках которой проводится анализ экологических последствий планов и программ, других документов государственного планирования. Комплексность правоотношения при проведении СЭО обусловлена также многосторонним характером его участников, к числу которых относятся, в частности, инициатор документа государственного планирования и его разработчик; исполнитель, ответственный за подготовку экологического доклада в рамках СЭО; природоохранные органы и органы здравоохранения, иные заинтересованные государственные органы; представители общественности; государственные органы (должностные лица), в компетенции которых находится утверждение документа государственного планирования; органы, осуществляющие мониторинг экологических последствий указанных документов; государственные органы и общественность иного государства – затрагиваемой Стороны при разработке документа государственного планирования, который может оказать трансграничное воздействие на окружающую среду. Отношения между субъектами в рамках проведения СЭО в большинстве своем характеризуются как *административно-властные, однако договорные отношения возможны* и предполагаются, например, при заключении договора между государственным органом – инициатором и (или) разработчиком документа государственного планирования и разработчиком экологического доклада (отчета). Такая специфика отношений оказывает влияние на особенности формы и содержания правовых актов – нормативных правовых и административных актов, опосредующих отдельные этапы СЭО (например, акт согласования экологического доклада и правовой акт об утверждении государственной программы), а также на форму и содержание договора, на основе которого осуществляется подготовка экологического доклада.

Трансграничный аспект в СЭО является весьма значимым в соответствии с принципами Протокола по СЭО, поэтому, определяя правовые рамки СЭО в национальном законодательстве, необходимо четко закрепить правовое положение субъектов оценки применительно к ситуации, когда страна является Стороной происхождения и Затрагиваемой стороной. Решение этой задачи может потребовать, кроме совершенствования национального законодательства, также *разработки международных соглашений, в частности, двусторонних*. Таким образом, учет потенциального трансграничного аспекта СЭО отдельных документов государственного планирования требу-

ет отражения этой особенности в национальном законодательстве о международных договорах.

В последнее время в документах международных организаций подчеркивается ключевая роль СЭО в ряду *современных эколого-правовых инструментов, обеспечивающих реализацию принципов устойчивого развития государств в контексте формирования «зеленой» экономики* – экономики, повышающей благосостояние людей, обеспечивающей социальную справедливость и при этом существенно снижающей риски для окружающей среды. Подобное понимание роли СЭО обуславливает необходимость неопременного учета концепции СЭО при разработке государственных политических документов не только непосредственно относящихся к охране окружающей среды, но и затрагивающих иные отрасли и сферы деятельности (промышленность, энергетику, строительную сферу, сельское и лесное хозяйство, транспорт, использование земель, развитие территорий и т. п.). СЭО, таким образом, следует рассматривать в качестве *особого организационно-правового механизма охраны окружающей среды применительно к разработке документов государственного планирования, которые могут оказать существенные экологические последствия*.

Давая общую характеристику законодательным изменениям в области обеспечения СЭО в странах ВЕКЦА, автор полагает возможным отметить следующее:

во-первых, страны, избравшие путь интеграции с ЕС, например, Республика Молдова и Украина, в контексте гармонизации национального законодательства с правовыми подходами ЕС, ориентируются на разработку и утверждение отдельных законодательных актов в области проведения экологических оценок – Законов об ОВОС и СЭО, что вполне естественно и рационально, принимая во внимание сущностные и методологические различия указанных видов экологических оценок, что мы отмечали ранее. Упомянутые Законы концептуально и содержательно формируются на основе Директивы по ОВОС и СЭО Директивы соответственно с учетом положений Протокола по СЭО;

во-вторых, при разработке интегрированных законов, обеспечивающих правовое регулирование ОВОС и СЭО Армении и Республики Беларусь, также предпринята попытка концептуального разделения правовых процедур ОВОС и СЭО. Соответственно, на уровне законодательных актов – Законов – закрепляются понятия и принципы СЭО, обязанности государственных органов в значительной степени учитывающие положения Протокола по СЭО. Детально процедура экологических оценок в этих странах регламентируется на уровне так

называемых подзаконных актов или иных актов законодательства – в положениях об ОВОС и СЭО. Вместе с тем при использовании такого подхода юридической техники не всегда удастся отразить сущность СЭО как процедуры, начинающейся на этапе определения сферы охвата и продолжающейся вплоть до вынесения решения о реализации плана или программы, как того требует Протокол по СЭО. При разработке более детальных положений о СЭО в этих странах выявляются сложности при решении проблем, связанных с:

- определением объектов СЭО;
- формулированием критериев и условий процедуры предварительной оценки (скрининга) отдельных документов государственного планирования;
- регламентацией вопросов информирования и участия общественности на разных этапах экологической оценки;
- закреплением компетенции органов здравоохранения и их роли в СЭО;
- определением надлежащих правовых рамок трансграничных консультаций;
- фиксацией требований к содержанию решения об утверждении документа государственного планирования и необходимости учета в нем выводов, содержащихся в экологическом докладе, мер по предотвращению, сокращению и смягчению неблагоприятных последствий, определенных в докладе, замечаний, полученных в ходе консультаций с общественностью, другими государственными органами, как того требует Протокол по СЭО.

В контексте формирования национального законодательства, обеспечивающего СЭО, в ряде стран ВЕКЦА весьма чувствительным является вопрос о возможности применения подхода об обязательности «заключения ГЭЭ» при проведении СЭО соответствующих документов государственного планирования. Отметим применительно к этому, что европейские исследователи отмечают, что обязательный характер «заключения ГЭЭ» в случае СЭО на практике может приводить к существенному ограничению эффективности последней. 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 рассматриваться в качестве нарушения конституционных принципов, определяют, что Протокол по СЭО, как и СЭО Директива, не требуют в процедуре СЭО получения утверждения (положительного заключения) от природоохранных органов (и органов здравоохранения). Международное соглашение и директива требуют проведения консультаций с данными органами на разных стадиях СЭО и учета их мнения при принятии отрицательного или положительного решения в отношении реализации стратегического документа – объекта СЭО. Внедрение подходов СЭО в национальное законодательство и практику государственного планирования, таким образом, требует пересмотра позиции ГЭЭ и ее заключения применительно к экологической оценке объектов СЭО.

Значительным достижением Республики Беларусь в 2015–2017 гг. является принятие нового законодательства Республики Беларусь в области СЭО, которое, однако, нуждается в совершенствовании с целью более последовательного отражения принципов Протокола по СЭО, иных международных стандартов в области стратегической оценки.

В частности, необходимо внести изменения в Законы об ООС и о СЭО, ОВОС, ГЭЭ, определив СЭО как оценку возможных экологических последствий документов государственного планирования, включая воздействие на здоровье населения, которая предполагает определение сферы охвата СЭО и подготовку экологического доклада, вовлечение общественности и проведение консультаций, принятие во внимание экологического доклада и результатов участия общественности и консультаций с природоохранными органами, органами здравоохранения, иными заинтересованными лицами при разработке и утверждении документов государственного планирования.

Следует расширить предметную сферу охвата СЭО, закрепив в качестве объектов оценки наряду с государственными, региональными, отраслевыми стратегиями, программами, градостроительными проектами с любыми изменениями в них, местные программы, концепции, политики, планы, а также документы государственного планирования, именуемые схемами развития, отраслевыми схемами, перечнями объектов, предлагаемых для передачи в концессию, комплексами мер, лесоустроительными проектами. Важным представляется также закрепить основы скрининга документов государственного планирования на принципах Протокола по СЭО.

Необходимо дополнить Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

положениями, обеспечивающими участие органов здравоохранения в СЭО. Соответствующие положения также должны найти отражение в Законе о СЭО, ОВОС, ГЭЭ и в Положении о СЭО.

Нуждаются в дополнениях Закон об ООС, Положение о СЭО, Положение об участии общественности в части расширения обязанностей государственных органов относительно информирования общественности и обеспечения ее участия на стадиях скрининга, определения сферы охвата СЭО, а также после принятия решения об утверждении документов планирования с доведением до общественности информации о том, каким образом при принятии решения были учтены экологические соображения, насколько приняты во внимание замечания, причины принятия плана в свете рассмотрения разумных альтернатив.

Актуальным остается закрепление в законодательстве подходов к организации и проведению трансграничных консультаций в рамках СЭО, а также мониторинга экологических последствий документа планирования.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (извлечение)

Стороны настоящего Протокола,

признавая важность полного учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений при разработке и принятии планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства,

обязуясь содействовать устойчивому развитию, и поэтому основываясь на выводах Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, Бразилия, 1992), в частности на принципах 4 и 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, и Повестке дня на XXI век, а также на результатах третьей Конференции министров «Окружающая среда и здоровье» (Лондон, 1999) и Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 2002),

памятуя о Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятую в Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991 г., и о решении II/9 ее Сторон о подготовке обязательного в юридическом отношении протокола по стратегической экологической оценке, принятом на совещании, состоявшемся 26-27 февраля 2001 г. в Софии,

признавая, что стратегическая экологическая оценка должна играть важную роль при разработке и принятии планов, программ и, насколько это возможно, политики и законодательства и что более широкое применение принципов оценки воздействия на окружающую среду к планам, программам, политике и законодательству еще больше укрепит систематический анализ их существенных экологических последствий,

подтверждая Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятую 25 июня 1998 г. в Орхусе, Дания, и учитывая соответствующие пункты Луккской декларации, принятой на первом совещании ее Сторон,

сознавая поэтому важность обеспечения участия общественности в процессе стратегической экологической оценки,

признавая выгоды для здоровья и благополучия нынешнего и будущих поколений, которые будут иметь место в том случае, если необходимость в ох-

ране и улучшении здоровья людей будет приниматься в расчет в качестве неотъемлемой части стратегической экологической оценки, и отмечая с признательностью работу, проводимую Всемирной организацией здравоохранения в этом отношении,

памятуя о необходимости и важности упрочения международного сотрудничества в области оценки трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий предлагаемых планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства,

договорились о нижеследующем:

Статья 1. Цель

Целью настоящего Протокола является обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения, путем:

а) обеспечения того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения тщательно учитывались при разработке планов и программ;

б) содействия рассмотрению экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей при разработке политики и законодательства;

с) установления четких, открытых и эффективных процедур стратегической экологической оценки;

д) обеспечения участия общественности в стратегической экологической оценке; и

е) интеграции благодаря этим мерам экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей в меры и документы, разрабатываемые в целях обеспечения устойчивого развития.

Статья 2. Определения

Для целей настоящего Протокола,

1. «Конвенция» означает Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;

2. «Сторона» означает, если в тексте не содержится иного указания, Договаривающуюся Сторону настоящего Протокола;

3. «Сторона происхождения» означает Сторону или Стороны настоящего Протокола, под юрисдикцией которой/ых планируется разработать план или программу;

4. «Затрагиваемая Сторона» означает Сторону или Стороны настоящего Протокола, которая/ые может/могут быть затронута/ы трансграничными экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями плана или программы;

5. «Планы и программы» означают планы и программы с любыми изменениями в них, которые:

а) требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; и

б) подлежат разработке и/или принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством;

6. «Стратегическая экологическая оценка» означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения;

7. «Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия» означают любые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, флоры, фауны, биоразнообразия, почвы, климата, воздуха, воды, ландшафта, природных объектов, материальных активов, культурного наследия и взаимодействия этих факторов;

8. «Общественность» означает одно или несколько физических или юридических лиц и определяемые в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы.

Статья 3. Общие положения

1. Каждая Сторона принимает необходимые законодательные, регламентирующие и другие надлежащие меры для выполнения положений настоящего Протокола на четкой, открытой основе.

2. Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы официальные лица и органы оказывали общественности помощь и консультационное содействие по вопросам, охватываемым настоящим Протоколом.

3. Каждая Сторона обеспечивает надлежащее признание и поддержку ассоциаций, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, в том числе охране здоровья населения, в контексте настоящего Протокола.

4. Положения настоящего Протокола не затрагивают право какой-либо Стороны продолжать осуществлять или вводить дополнительные меры в связи с охватываемыми настоящим Протоколом вопросами.

5. Каждая Сторона способствует достижению целей настоящего Протокола в рамках соответствующих процессов принятия решений на международном уровне, а также в рамках соответствующих международных организаций.

6. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящего Протокола, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в какой

бы то ни было форме. Настоящее положение не затрагивает полномочий национальных судов выносить в ходе судебных разбирательств решения о разумных издержках.

7. В сфере охвата соответствующих положений настоящего Протокола общественность должна иметь возможность осуществлять свои права без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или официального местожительства, а в случае юридического лица – без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности.

Статья 4. Сфера применения в отношении планов и программ

1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы стратегическая экологическая оценка проводилась в отношении планов и программ, упомянутых в пунктах 2, 3 и 4, которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.

2. Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.

3. В отношении планов и программ, которые не охватываются пунктом 2 и определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, стратегическая экологическая оценка проводится в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5.

4. В отношении планов и программ, упомянутых в пункте 2, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, а также незначительных изменений планов и программ, упомянутых в пункте 2, стратегическая экологическая оценка проводится только в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5.

5. К сфере действия настоящего Протокола не относятся следующие планы и программы:

а) планы и программы, единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере;

б) финансовые или бюджетные планы и программы.

Статья 5. Предварительная оценка

1. Каждая Сторона определяет, могут ли планы и программы, упомянутые в пунктах 3 и 4 статьи 4, вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия, путем их индивидуального изучения или определения типов планов и программ, либо посредством сочетания обоих подходов. Для этой цели каждая Сторона использует во всех случаях критерии, установленные в приложении III.

2. Каждая Сторона обеспечивает при применении процедур, о которых говорится выше в пункте 1, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1 статьи 9.

3. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить возможности для участия заинтересованной общественности в определении степени экологических последствий планов и программ в соответствии с настоящей статьёй.

4. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы ее выводы, сделанные в соответствии с пунктом 1, включая причины непроведения стратегической экологической оценки, своевременно доводились до сведения общественности посредством либо официальных извещений, либо других соответствующих средств, таких, как электронные средства информации.

Статья 6. Определение сферы охвата

1. Каждая Сторона устанавливает правила для определения, какая информация, подлежит включению в экологический доклад в соответствии с пунктом 2 статьи 7.

2. При определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад, каждая Сторона обеспечивает, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1 статьи 9.

3. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить заинтересованной общественности возможность принять участие в определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад.

Статья 7. Экологический доклад

1. Применительно к планам и программам, подлежащим стратегической экологической оценке, каждая Сторона обеспечивает подготовку экологического доклада.

2. В экологическом докладе в соответствии с положениями статьи 6 определяются, описываются и материально оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы и его/ее разумные альтернативы.

В докладе содержится такая указанная в приложении IV информация, которая может в разумной степени потребоваться, с учетом:

- а) современных знаний и методов оценки;
- б) содержания и уровня детализации плана или программы и стадии процесса принятия решения по плану или программе;
- в) интересов общественности; и
- г) информационных потребностей органа, принимающего решение.

3. Каждая Сторона принимает меры для обеспечения того, чтобы качество экологических докладов соответствовало требованиям настоящего Протокола.

Статья 8. Участие общественности

1. Каждая Сторона обеспечивает заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов.

2. Каждая Сторона, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства, обеспечивает своевременное доведение до сведения общественности проекта плана или программы и экологического доклада.

3. Каждая Сторона обеспечивает выявление круга заинтересованной общественности, включая соответствующие неправительственные организации, для целей пунктов 1 и 4.

4. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественность, упомянутая в пункте 3, имела возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу.

5. Каждая Сторона обеспечивает определение и обнаружение конкретных мер по информированию заинтересованной общественности и получению ее мнения. С этой целью каждая Сторона обеспечивает в соответствующей мере учет элементов, перечисленных в приложении V.

Статья 9. Согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения

1. Каждая Сторона определяет, мнение каких органов должно быть запрошено, поскольку те в силу своих специфических природоохранных или здравоохранительных функций могут быть затронуты экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями осуществления плана или программы.

2. Проект плана или программы и экологический доклад доводятся до сведения органов, упомянутых в пункте 1.

3. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы органам, упомянутым в пункте 1, предоставлялась заблаговременная, своевременная и эффективная возмож-

ность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу.

4. Каждая Сторона определяет конкретные меры по информированию природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1, и получению их мнения.

Статья 10. Трансграничные консультации

1. В тех случаях, когда Сторона происхождения считает, что осуществление плана или программы может быть сопряжено с существенными трансграничными экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями, или когда об этом просит Сторона, которая может быть в существенной степени затронута такими последствиями, Сторона происхождения как можно раньше до принятия плана или программы уведомляет затрагиваемую Сторону.

2. В таком уведомлении содержатся, среди прочего:

а) проект плана или программы и экологический доклад, включая информацию об их возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях; и

б) информацию, касающуюся процедуры принятия решений, включая указание разумного графика передачи замечаний.

3. Затрагиваемая Сторона в указанный в уведомлении срок сообщает Стороне происхождения, желает ли она начать консультации до принятия плана или программы, и, если такое желание обозначено, заинтересованные Стороны начинают консультации относительно вероятных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы и мер, предусматриваемых с целью предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий.

4. В тех случаях, когда такие консультации имеют место, заинтересованные Стороны договариваются о конкретных мерах по обеспечению того, чтобы заинтересованная общественность и органы, упомянутые в пункте 1 статьи 9, в затрагиваемой Стороне были проинформированы и имели возможность в разумные сроки сообщить свое мнение о проекте плана или программы и об экологическом докладе.

Статья 11. Решение

1. Каждая Сторона при утверждении плана или программы должным образом обеспечивает учет:

а) выводов, содержащихся в экологическом докладе;

б) мер по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий, определенных в экологическом докладе; и

с) замечаний, полученных в соответствии со статьями 8-10.

2. Каждая Сторона после утверждения плана или программы обеспечивает информирование общественности, органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и Сторон, с которыми в соответствии со статьей 10 были проведены консультации, и предоставление им плана или программы вместе с кратким изложением того, каким образом там были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные в соответствии со статьями 8-10, а также причин для его/ее принятия в свете рассмотрения разумных альтернатив.

Статья 12. Мониторинг

1. Каждая Сторона проводит мониторинг существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления планов и программ, принятых в соответствии со статьей 11, с целью, в частности, обнаружения на ранней стадии непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечения возможности для принятия надлежащих мер по исправлению положения.

2. Результаты мониторинга должны доводиться в соответствии с национальным законодательством до сведения органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и общественности.

Статья 13. Политика и законодательство

1. Каждая Сторона принимает меры к обеспечению того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, озабоченности, рассматривались и, насколько это возможно, учитывались при разработке ее предложений в отношении политики и законодательства, способных вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.

2. При применении положений пункта 1 каждая Сторона учитывает соответствующие принципы и элементы настоящего Протокола.

3. Каждая Сторона определяет в необходимых случаях практические механизмы для рассмотрения и учета в соответствии с пунктом 1 экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей, принимая во внимание необходимость обеспечения открытости процесса принятия решений.

4. Каждая Сторона представляет Совещанию Сторон Конвенции, действующему в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, доклады о применении ею настоящей статьи.

ПЕРЕЧЕНЬ ПРОЕКТОВ, УПОМЯНУТЫХ В ПУНКТЕ 2 СТАТЬИ 4

1. Нефтеочистительные заводы (за исключением предприятий, производящих только смазочные материалы из сырой нефти) и установки для газификации и сжигания угля или битуминозных сланцев производительностью 500 метрических тонн или более в день.

2. Тепловые электростанции и другие установки для сжигания тепловой мощностью 300 мегаватт или более, а также атомные электростанции и другие ядерные реакторы (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки).

3. Установки, предназначенные исключительно для производства или обогащения ядерного топлива, регенерации облученного ядерного топлива или сбора, удаления и переработки радиоактивных отходов.

4. Крупные установки для первоначальной выплавки чугуна и стали и для производства цветных металлов.

5. Установки для извлечения асбеста, а также переработки и преобразования асбеста и асбестосодержащих продуктов: в отношении асбестоцементных продуктов – с годовым производством более 20 000 метрических тонн готовой продукции; в отношении фрикционных материалов – с годовым производством более 50 метрических тонн готовой продукции; и в отношении других видов применения асбеста – с производством более 200 метрических тонн в год.

6. Химические комбинаты полного цикла.

7. Строительство автомагистралей, скоростных дорог*, трасс для железных дорог дальнего сообщения и аэропортов** с длиной основной взлетно-посадочной полосы в 2 100 метров и более.

* Для целей настоящего Протокола:

– Термин «автомагистраль» означает дорогу, специально предназначенную и построенную для движения автотранспортных средств, которая не обслуживает придорожные владения и которая:

а) имеет, за исключением отдельных участков или на временной основе, отдельные проезжие части для движения в обоих направлениях, отделенные друг от друга не предназначенной для движения разделительной полосой, или, в исключительных случаях, другими средствами;

б) не имеет пересечения на одном уровне с дорогами, железнодорожными или трамвайными путями и пешеходными дорожками; и

с) специально обозначена как автомагистраль.

– Термин «скоростная дорога» означает дорогу, которая предназначена для движения транспортных средств, въезд на которую возможен только через развязки или регулируемые перекрестки и на которой, в частности, запрещены остановка и стоянка на проезжей части (проезжих частях).

^{**} Для целей настоящего Протокола термин «аэропорт» означает аэропорт, соответствующий определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года о создании Международной организации гражданской авиации (приложение 14).

8. Нефте- и газопроводы большого диаметра.

9. Торговые порты, а также внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением более 1 350 метрических тонн.

10. Установки по удалению отходов для сжигания, химической переработки или захоронения токсичных и опасных отходов.

11. Крупные плотины и водохранилища.

12. Деятельность по забору подземных вод в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более.

13. Производство целлюлозы и бумаги с получением в день 200 или более метрических тонн продукции, прошедшей воздушную сушку.

14. Крупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля.

15. Добыча углеводородов на континентальном шельфе.

16. Крупные склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов.

17. Вырубка лесов на больших площадях.

**ЛЮБЫЕ ДРУГИЕ ПРОЕКТЫ,
УПОМЯНУТЫЕ В ПУНКТЕ 2 СТАТЬИ 4**

1. Проекты по реструктуризации крупных земельных владений в сельской местности.

2. Проекты по использованию необработанной земли или полуосвоенных земель для интенсивного ведения сельскохозяйственной деятельности.

3. Проекты по управлению водами в сельскохозяйственных целях, включая проекты по орошению и дренажу земель.

4. Объекты интенсивного ведения животноводства (включая птицеводство).

5. Первоначальное облесение и облесение в целях перехода на другие виды землепользования.

6. Интенсивное разведение рыбы.

7. Атомные электростанции и другие атомные реакторы*, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов (за исключением

* Для целей настоящего Протокола атомные электростанции и другие атомные реакторы перестают быть такими установками, когда все ядерное топливо и другие радиоактивно загрязненные элементы окончательно удалены с территории объекта;

исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки), не включенные в приложение I.

8. Строительство воздушных линий электропередачи напряжением 220 киловольт и более протяженностью 15 километров или более и другие проекты по передаче электрической энергии по воздушным линиям.

9. Промышленные установки для производства электроэнергии, пара и горячей воды.

10. Промышленные установки для транспортировки газа, пара и горячей воды.

11. Наземное хранение ископаемых видов топлива и природного газа.

12. Подземное хранение горючих газов.

13. Промышленное брикетирование угля и лигнита.

14. Гидроэнергоблоки.

15. Ветряные энергоблоки (парки ветрогенераторов).

16. Установки, не включенные в приложение I, предназначенные:

- для производства или обогащения ядерного топлива;
- для обработки облученного ядерного топлива;
- для окончательного удаления облученного ядерного топлива;

- исключительно для окончательного удаления радиоактивных отходов;
- исключительно для хранения (запланированного на период более 10 лет) облученного ядерного топлива в других местах за пределами территории производственного объекта; или

- для обработки и хранения радиоактивных отходов.

17. Карьеры, добыча минерального сырья открытым способом и извлечение торфа, не включенные в приложение I.

18. Подземные горные выработки, не включенные в приложение I.

19. Добыча минерального сырья путем морского или речного драгирования.

20. Глубокое бурение (в частности, геотермальное бурение, бурение в целях хранения ядерных отходов, бурение для обеспечения водоснабжения), за исключением бурения для изучения стабильности почвы.

21. Наземные промышленные установки для добычи угля, нефти, природного газа и руд, а также битуминозных сланцев.

22. Заводы полного цикла по первоначальной выплавке чугуна и стали, не включенные в приложение I.

23. Установки для производства передельного чугуна или стали (первичная или вторичная плавка), включая непрерывную разливку.

24. Установки для обработки черных металлов (станы горячей прокатки, кузнечные молоты, нанесение защитных распыленных металлических покрытий).

25. Чугунолитейные установки.

26. Установки для производства цветных металлов из руды, концентратов или вторичного сырья посредством металлургических, химических или электролитических процессов, не включенные в приложение I.

27. Установки для плавки, включая легирование, цветных металлов, за исключением драгоценных металлов, включая рекуперируемые продукты (рафинирование, литейное производство и т. д.), не включенные в приложение I.

28. Установки для поверхностной обработки металлов и пластических материалов с использованием электролитических или химических процессов.

29. Производство и сборка автомобилей и производство автомобильных двигателей.

30. Судостроительные верфи.

31. Объекты для производства и ремонта воздушных судов.

32. Производство железнодорожного оборудования.

33. Ковка с использованием взрывчатых веществ.

34. Установки для обжига и агломерации металлических руд.

35. Коксовые печи (сухая дистилляция угля).

36. Установки для производства цемента.

37. Установки для производства стекла, включая стекловолокно.

38. Установки для плавления минеральных веществ, включая производство минеральных волокон.

39. Производство керамических продуктов путем обжига, в частности, кровельной черепицы, кирпича, огнеупорного кирпича, керамической плитки, каменной керамики или фарфоровых изделий.

40. Установки для производства химикатов или обработки промежуточных продуктов, не включенные в приложение I.

41. Производство пестицидов и фармацевтических продуктов, красок и лаков, эластомеров и пероксидов.

42. Установки для хранения нефти, нефтехимических и химических продуктов, не включенные в приложение I.

43. Производство растительных и животных масел и жиров.

44. Упаковка и консервирование животных и растительных продуктов.

45. Производство молочных продуктов.

46. Сбраживание и солодоращение.

47. Производство кондитерских изделий и сиропов.

48. Установки для забоя животных.

49. Установки для промышленного производства крахмала.

50. Фабрики для производства рыбной муки и рыбьего жира.

51. Сахарные заводы.

52. Промышленные установки для производства целлюлозы, бумаги и картона, не включенные в приложение I.

53. Установки для предварительной обработки или окрашивания волокон или тканей.

54. Установки для окраски кож и шкур.

55. Установки для обработки и производства целлюлозы.

56. Производство и обработка продуктов на основе эластомеров.

57. Установки для производства искусственных минеральных волокон.

58. Установки для рекуперации или уничтожения взрывчатых веществ.

59. Установки для производства асбеста и изделий из асбеста, не включенные в приложение I.

60. Скотобойни.

61. Испытательные стенды для двигателей, турбин и реакторов.

62. Постоянно действующие гоночные и испытательные полигоны для моторных транспортных средств.

63. Трубопроводы для транспортировки газа или нефти, не включенные в приложение I.

64. Трубопроводы для транспортировки химикатов диаметром более 800 мм и протяженностью более 40 км.

65. Строительство железных дорог и интермодальных перегрузочных объектов, а также интермодальных терминалов, не включенных в приложение I.

66. Строительство трамвайных путей, надземных и подземных железнодорожных путей, подвесных или аналогичных линий особого типа, используемых исключительно или в основном для пассажирских перевозок.

67. Строительство автодорог, включая реконструкцию и/или расширение существующих дорог, не включенных в приложение I.

68. Строительство гаваней и портовых сооружений, включая рыболовецкие гавани, не включенных в приложение I.

69. Строительство внутренних водных путей и портов для внутреннего судоходства, не включенных в приложение I.

70. Торговые порты, причалы для погрузки и разгрузки, связанные с береговыми и выносными портами, не включенные в приложение I.

71. Канализация и сооружения для ливневого стока.

72. Строительство аэропортов** и аэродромов, не включенных в приложение I.

** Для целей настоящего Протокола термин «аэропорт» означает аэропорт, соответствующий определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 г. о создании Международной организации гражданской авиации (приложение 14).

73. Объекты по удалению отходов (включая свалки), не включенные в приложение I.

74. Объекты для сжигания или химической обработки неопасных отходов.

75. Хранение металлолома, включая свалки автомобилей.

76. Отстойники.

77. Забор подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод, не включенные в приложение I.

78. Работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами.

79. Установки по очистке сточных вод.

80. Плотины и другие объекты, предназначенные для удерживания, длительного или постоянного хранения воды, не включенные в приложение I.

81. Прибрежные работы по борьбе с эрозией и деятельность на море, способная привести к изменениям на побережье в результате строительства, например, плотин, молов, волноломов и других защитных морских сооружений, исключая эксплуатацию и реконструкцию таких сооружений.

82. Установки для подачи воды на большие расстояния.

83. Лыжные трассы, лыжные подъемники и канатные дороги и связанные с этим работы.

84. Стоянки для яхт.

85. Поселки для отдыха и гостиничные комплексы за пределами городских районов и связанные с этим работы.

86. Постоянные палаточные лагеря и кемпинги.

87. Тематические парки.

88. Проекты по развитию промышленных территорий.

89. Проекты по развитию городских районов, включая строительство торговых центров и автомобильных стоянок.

90. Регенерация отвоеванных у моря земель.

**КРИТЕРИИ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВОЗМОЖНЫХ
СУЩЕСТВЕННЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ,
В ТОМ ЧИСЛЕ СВЯЗАННЫХ СО ЗДОРОВЬЕМ НАСЕЛЕНИЯ,
ПОСЛЕДСТВИЙ, УПОМЯНУТЫХ В ПУНКТЕ 1 СТАТЬИ 5**

1. Актуальность плана или программы с точки зрения необходимости учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений, в частности, с целью содействия устойчивому развитию.
2. Степень, в которой план или программа создает основу для проектов и другой деятельности, либо в отношении места, характера, масштабов и условий функционирования, либо с точки зрения выделения ресурсов.
3. Степень, в которой план или программа влияет на другие планы и программы, в том числе в порядке иерархии.
4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, относящиеся к плану или программе.
5. Характер таких экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, как вероятность, продолжительность, частотность, обратимость, размах и масштаб (например, масштабы затрагиваемого географического района или численность затрагиваемого населения).
6. Риски для окружающей среды, в том числе для здоровья населения.
7. Трансграничный характер последствий.
8. Степень, в которой план или программа затрагивает ценные или уязвимые районы, включая их ландшафт, имеющие признанный национальный или международный охраняемый статус.

ИНФОРМАЦИЯ, УПОМЯНУТАЯ В ПУНКТЕ 2 СТАТЬИ 7

1. Сведения о содержании и основных целях плана или программы и о его связи с другими планами или программами.

2. Соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятное изменение этого состояния в случае неосуществления плана или программы.

3. Характеристики состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в существенной степени.

4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, которые имеют отношение к плану или программе.

5. Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы учета этих целей и других экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений в процессе подготовки плана или программы.

6. Вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия* в соответствии с определением в пункте 7 статьи 2.

*Такие последствия должны включать побочные, кумулятивные, синергетические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные последствия.

7. Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, которые могут быть результатом осуществления плана или программы.

8. Краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, включая указание таких трудностей в предоставлении подлежащей включению информации, как сбой техники или наличие пробелов в знаниях.

9. Меры, предусмотренные для мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы.

10. Вероятные существенные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.

11. Резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию.

ИНФОРМАЦИЯ, УПОМЯНУТАЯ В ПУНКТЕ 5 СТАТЬИ 8

1. Предлагаемые план или программа и их характер.
2. Орган, ответственный за их утверждение.
3. Предусматриваемая процедура, в том числе:
 - a) начало осуществления процедуры;
 - b) возможности для участия общественности;
 - c) время и место любого намечаемого публичного слушания;
 - d) орган, от которого может быть получена соответствующая информация и которому была передана соответствующая информация для изучения общественностью;
 - e) орган, которому могут представляться замечания или вопросы, и сроки представления замечаний или вопросов; и
 - f) имеющаяся в наличии экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация в отношении предлагаемого плана или программы.
4. Вероятность применения процедуры трансграничной оценки к плану или программе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

**Таблица сравнения основных положений Протокола
по стратегической экологической оценке и Директивы 2001/42
Европейского Парламента и Совета об оценке последствий
некоторых планов и программ для окружающей среды**

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
Цели	Статья 1. Цель Целью настоящего Протокола является обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения, путем: а) обеспечения того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения тщательно учитывались при разработке планов и программ; б) содействия рассмотрению экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей при разработке политики и законодательства; с) установления четких, открытых и эффективных процедур стратегической экологической оценки; д) обеспечения участия общественности в стратегической экологической оценке; е) интеграции благодаря этим мерам экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей в меры и документы, разрабатываемые в целях обеспечения устойчивого развития	Статья 1. Цель Целью настоящей Директивы является обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды и содействие интеграции экологических соображений в процесс разработки и принятия планов и программ с намерением содействовать устойчивому развитию путем обеспечения, в соответствии с настоящей Директивой, экологической оценки некоторых планов и программ, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду
Определение экологической оценки	Статья 2. Определения 6. «Стратегическая экологическая оценка» означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает	Статья 2. Определения б) «Экологическая оценка» означает подготовку экологического доклада, проведение консультаций, учет экологического доклада и результатов консультаций

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения; 7. «Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия» означают любые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, флоры, фауны, биоразнообразия, почвы, климата, воздуха, воды, ландшафта, природных объектов, материальных активов, культурного наследия и взаимодействия этих факторов	при принятии решения, а также предоставление информации о принятом решении в соответствии со статьями 4–9. Статья 4. Общие обязательства. 1. Экологическая оценка, упоминаемая в статье 3, должна проводиться в процессе подготовки плана или программы до их утверждения или внесения в законодательный орган
Обязанность Стороны принимать меры на национальном уровне	Статья 3. Общие положения 1. Каждая Сторона принимает необходимые законодательные, регламентирующие и другие надлежащие меры для выполнения положений настоящего Протокола на четкой, открытой основе. 4. Положения настоящего Протокола не затрагивают право какой-либо Стороны продолжать осуществлять или вводить дополнительные меры в связи с охватываемыми настоящим Протоколом вопросами	Статья 4. Общие положения 2. Требования настоящей Директивы должны быть либо интегрированы в существующие процедуры Государств-членов ЕС по принятию планов и программ, либо включены в процедуры, разработанные в целях соответствия настоящей Директиве. Статья 13. Реализация Директивы 1. Государства-члены ЕС должны ввести в действие законы, подзаконные акты и административные положения, необходимые для соответствия требованиям настоящей директивы в срок. Они должны незамедлительно проинформировать Комиссию об этом

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
Консультации с органами	Статья 9. Согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения 1. Каждая Сторона определяет, мнение каких органов должно быть запрошено, поскольку те в силу своих специфических природоохранных или здравоохранительных функций могут быть затронуты экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями осуществления плана/программы. 2. Проект плана или программы и экологический доклад доводятся до сведения органов, упомянутых в пункте 1. 3. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы органам, упомянутым в пункте 1, предоставлялась заблаговременная, своевременная и эффективная возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу. 4. Каждая Сторона определяет конкретные меры по информированию природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1, и получению их мнения. Дополнительные положения, относящиеся к консультациям, содержатся в ст. 2.6 (определение «стратегической экологической оценки»), 5.2 (консультации на этапе предварительной оценки), 6.2 (консультации при определении сферы охвата), 10.4 (консультации с уполномоченными органами в рамках трансграничных консультаций),	Статья 6. Консультации 1. Проект плана и программы, а также экологический доклад, подготовленный в соответствии со ст. 5, доводится до сведения органов, упомянутых в п.3 настоящей статьи [...]. 2. Органам, упомянутым в п.3, должна быть предоставлена заблаговременная и эффективная возможность в разумных временных рамках выразить свое мнение по проекту плана или программы, а также по сопровождающему их экологическому докладу до утверждения плана или программы или их внесения в законодательный орган. 3. Государства-члены ЕС должны определить органы для консультаций, которые в силу своих специфических природоохранных функций могут быть затронуты экологическими последствиями осуществления планов или программ. 5. Государства-члены ЕС должны определить конкретные меры по информированию органов и консультациям с ними

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	11.2 (информирование уполномоченных органов о принятом решении и о том, каким образом были учтены их замечания), а также 12.2 (доступность результатов мониторинга для уполномоченных органов)	
Участие общественности	Статья 2. Определения 8. «Общественность» означает одно или несколько физических или юридических лиц и определяемые в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы. Статья 3. Общие положения 2. Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы официальные лица и органы оказывали общественности помощь и консультационное содействие по вопросам, охватываемым настоящим Протоколом. 6. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящего Протокола, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в какой бы то ни было форме. Настоящее положение не затрагивает полномочий национальных судов выносить в ходе судебных разбирательств решения о разумных издержках. 7. В сфере охвата соответствующих положений настоящего Протокола общественность должна иметь возможность осуществлять свои права без дискриминации по признаку	Статья 2. Определения d) «Общественность» означает одно или несколько физических или юридических лиц и определяемые в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы. Статья 6. Консультации 1. Проект плана или программы, а также экологический доклад, подготовленный в соответствии со статьей 5, доступны общественности. 2. [...] общественности, упоминаемой в пункте 4, предоставляется заблаговременная и эффективная возможность в разумных временных рамках выразить свое мнение по проекту плана или программы, а также по сопровождающему их экологическому докладу до утверждения плана или программы или их внесения в законодательный орган. 4. Государства-члены ЕС выявляют общественность для целей пункта 2, включая общественность, которая затрагивается или может быть затронута процессом принятия решения, подпадающим под действие настоящей Директивы, или имеет заинтересованность в этом процессе, включая соответствующие

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	гражданства, национальной принадлежности или официально-го местожительства, а в случае юридического лица – без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности. Статья 8. Участие общественности 1. Каждая Сторона обеспечивает заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов. 2. Каждая Сторона, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства, обеспечивает своевременное доведение до сведения общественности проекта плана или программы и экологического доклада. 3. Каждая Сторона обеспечивает выявление круга заинтересованной общественности, включая соответствующие неправительственные организации, для целей пунктов 1 и 4. 4. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественность, упомянутая в пункте 3, имела возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу. 5. Каждая Сторона обеспечивает определение и обнародование конкретных мер по информированию заинтересованной	неправительственные организации, в частности, экологические и другие заинтересованные организации. 5. Конкретные меры по информированию общественности и консультациям с ней определяются Государствами-членами ЕС

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	общественности и получению ее мнения. С этой целью каждая Сторона обеспечивает в соответствующей мере учет элементов, перечисленных в приложении V. Другие положения относительно участия общественности содержится в преамбуле, статьях 1(d) (участие общественности как одна из целей), 2.6 (определение СЭО включает участие общественности), 5.3 (возможное участие в предварительной оценке), 5.4 (доступность общественности результатов предварительной оценки), 6.3 (возможное участие общественности в определении сферы охвата), 7.2 а) (учет интересов общественности при подготовке экологического доклада), 10.4 (участие общественности в трансграничных консультациях), 11.1 (учет результатов участия общественности при принятии решения), 11.2 (информирование общественности о принятом решении и о том, как при этом были учтены ее замечания) и 12.2 (доступность для общественности результатов мониторинга), а также в приложении V (информация, упоминаемая в ст. 8.5)	
Предварительная оценка планов и программ	Статья 2. Определения 5. «Планы и программы» означают планы и программы с любыми изменениями в них, которые: а) требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; б) подлежат разработке и/или принятию органом	Статья 2. Определения а) «Планы и программы» означают планы и программы, включая частично финансируемые Европейским Сообществом, а также любые изменения в них: – которые подлежат разработке и/или принятию органом на национальном, региональном

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством; Статья 4. Сфера применения в отношении планов и программ 1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы стратегическая экологическая оценка проводилась в отношении планов и программ, упомянутых в пунктах 2, 3 и 4, которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия. 2. Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством. 3. В отношении планов и программ, которые не охватываются пунктом 2, но определяют основу для выдачи в будущем	или местном уровне, или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством; – которые требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов. Статья 3. Сфера охвата 1. Экологическая оценка в соответствии со статьями 4–9 проводится в отношении планов и программ, упомянутых в пунктах 2–4, которые могут вызвать существенные экологические последствия. 2. С учетом пункта 3, экологическая оценка проводится в отношении всех планов и программ, а) которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, транспорта, управления отходами, телекоммуникаций, планирования развития городских и сельских районов или землепользования, и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложениях I и II к Директиве 85/337/ЕЕС; б) для которых, принимая во внимание возможные последствия для территорий, была установлена необходимость оценки в соответствии со статьями 6 и 7 Директивы 92/43/ЕЕС. 3. Планы и программы, упомянутые в пункте 2, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, а также незначительные

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	разрешений на реализацию проектов, стратегическая экологическая оценка проводится в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5. 4. В отношении планов и программ, упомянутых в пункте 2, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, а также незначительных изменений планов и программ, упомянутых в пункте 2, стратегическая экологическая оценка проводится только в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5. 5. К сфере действия настоящего Протокола не относятся следующие планы и программы: а) планы и программы, единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере; б) финансовые или бюджетные планы и программы. Статья 5. Предварительная оценка 1. Каждая Сторона определяет, могут ли планы и программы, упомянутые в пунктах 3 и 4 статьи 4, вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия, путем их индивидуального изучения или определения типов планов и программ, либо посредством сочетания обоих подходов. Для этой цели каждая Сторона использует	изменения планов и программ, упомянутых в пункте 2, требуют экологической оценки лишь в тех случаях, когда Государствами-членами ЕС определено, что они могут вызвать существенные экологические последствия. 4. Государства-члены ЕС определяют, могут ли планы или программы, помимо упомянутых в пункте 2, которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, вызвать существенные экологические последствия. 5. Государства-члены ЕС определяют, могут ли планы или программы, упомянутые в пунктах 3 и 4, вызвать существенные экологические последствия, путем их индивидуального изучения или определения типов планов и программ, либо посредством сочетания обоих подходов. Для этой цели Государства-члены ЕС должны во всех случаях учитывать соответствующие критерии, установленные в приложении II, для того, чтобы обеспечить применение положений настоящей Директивы к планам и программам, которые могут вызвать существенные экологические последствия. 6. При индивидуальном изучении и определении типов планов и программ в соответствии с пунктом 5 проводятся консультации с органами, упомянутыми в статье 6(3). 7. Государства-члены ЕС обеспечивают доведение до сведения общественности своих

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	во всех случаях критерии, установленные в приложении III. 2. Каждая Сторона обеспечивает при применении процедур, о которых говорится выше в пункте 1, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1 статьи 9. 3. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить возможности для участия заинтересованной общественности в определении степени экологических последствий планов и программ в соответствии с настоящей статьей. 4. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы ее выводы, сделанные в соответствии с пунктом 1, включая причины непроведения стратегической экологической оценки, своевременно доводились до сведения общественности посредством либо официальных извещений, либо других соответствующих средств, таких, как электронные средства информации	выводов, сделанных в соответствии с пунктом 5, включая причины непроведения экологической оценки, соответствующей требованиям статей 4–9. 8. Следующие планы и программы не относятся к сфере действия настоящей Директивы: – планы и программы, единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере; – финансовые или бюджетные планы и программы. 9. Настоящая Директива не применяется к планам и программам, частично финансируемым в рамках текущих периодов планирования в соответствии с положениями Совета ЕС 1260/992 и 1257/993
Экологический доклад	Статья 6. Определение сферы охвата 1. Каждая Сторона устанавливает правила для определения, какая информация подлежит включению в экологический доклад в соответствии с пунктом 2 статьи 7. 2. При определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад, каждая Сторона обеспечивает, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов	Статья 2. Определения с) «Экологический доклад» означает часть сопроводительной документации плана или программы, содержащую информацию, требуемую статьей 5 и приложением I. Статья 5. Экологический доклад 1. Если необходима экологическая оценка в соответствии со статьей 3(1), готовится экологический доклад, в котором выявляются, описываются

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	здравоохранения, упомянутых в пункте 1 статьи 9. 3. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится представить заинтересованной общественности возможность принять участие в определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад. Статья 7. Экологический доклад 1. Применительно к планам и программам, подлежащим стратегической экологической оценке, каждая Сторона обеспечивает подготовку экологического доклада. 2. В экологическом докладе в соответствии с положениями статьи 6 определяются, описываются и материально оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы и его/ее разумные альтернативы. В докладе содержится такая указанная в приложении IV информация, которая может в разумной степени потребоваться, с учетом: а) современных знаний и методов оценки; б) содержания и уровня детализации плана или программы и стадии процесса принятия решения по плану или программе; в) интересов общественности; г) информационных потребностей органа, принимающего решение. 3. Каждая Сторона принимает меры для обеспечения того, чтобы качество экологических	и оцениваются вероятные существенные последствия реализации плана или программы для окружающей среды, а также разумные альтернативы с учетом целей плана или программы и охватываемой территории. Информация, которая должна быть приведена с этой целью, перечислена в приложении I. 2. Экологический доклад, подготовленный в соответствии с пунктом 1, содержит информацию, которая может в разумной степени потребоваться с учетом современных знаний и методов оценки, содержания и уровня детализации плана или программы, его места в процессе принятия решений, а также той степени, в которой некоторые вопросы было бы более целесообразно оценить на других уровнях этого процесса, чтобы избежать дублирования усилий по оценке. 3. Доступная информация об экологических последствиях осуществления планов и программ, полученная на других уровнях принятия решений или из других нормативных актов Сообщества, может использоваться для предоставления информации, упомянутой в приложении I. Следующая информация, упомянутая в статье 5(1), должна быть предоставлена в соответствии с требованиями статей 5(2) и (3): а) краткая характеристика содержания, основных целей плана или программы и его связи

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	докладов соответствовало требованиям настоящего Протокола. Приложение IV	с другими планами или программами; b) соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды и вероятное изменение этого состояния в случае неосуществления плана или программы; c) характеристики окружающей среды районов, которые могут быть затронуты в существенной степени; d) любые существующие экологические проблемы, имеющие отношение к плану или программе, в частности, проблемы, связанные с любыми территориями, имеющими особое экологическое значение, например, с территориями, признанными таковыми в соответствии с требованиями Директив 79/409/ЕЕС и 92/43/ЕЕС; e) цели в области охраны окружающей среды, установленные на международном уровне, уровнях Сообщества и Государства-члена ЕС, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы учета этих целей и любых экологических соображений в процессе подготовки плана или программы; f) вероятные существенные последствия* для окружающей среды, включая последствия для биоразнообразия, населения, здоровья населения, фауны, флоры, почвы, воды, воздуха, климатических факторов, материальных ценностей, культурного наследия, включая архитектурное и археологическое

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
		наследие, ландшафта и взаимосвязей между перечисленными факторами; g) меры по предотвращению, уменьшению и как можно более полной нейтрализации любых существенных негативных последствий реализации плана или программы для окружающей среды; h) характеристика причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, включая указание любых трудностей (например, отсутствие необходимых методик или наличие пробелов в знаниях), возникших при подготовке необходимой информации; i) описание мер по организации мониторинга, предусмотренных в соответствии со статьей 10; j) резюме информации, перечисленной выше, рассчитанное на широкую аудиторию. *Такие последствия должны включать побочные, кумулятивные, синергетические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные последствия. Статья 12. Информация, отчетность и оценка [эффективности Директивы]. 2. Государства-члены ЕС принимают меры для обеспечения того, чтобы качество экологических докладов соответствовало требованиям настоящей Директивы и сообщают Комиссии обо всех мерах, которые они принимают для обеспечения качества этих докладов

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
Транс- граничные консультации	Статья 2. Определения 3. «Сторона происхождения» означает Сторону или Стороны настоящего Протокола, под юрисдикцией которой/ых планируется разработать план или программу; 4. «Затрагиваемая Сторона» означает Сторону или Стороны настоящего Протокола, которая/ые может/могут быть затронута/ы трансграничными экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями плана или программы. Статья 10. Трансграничные консультации 1. В тех случаях, когда Сторона происхождения считает, что осуществление плана или программы может быть сопряжено с существенными трансграничными экологическими, в том числе связанные со здоровьем населения, последствиями, или когда об этом просит Сторона, которая может быть в существенной степени затронута такими последствиями, Сторона происхождения как можно раньше до принятия плана или программы уведомляет затрагиваемую Сторону. 2. В таком уведомлении содержатся, среди прочего: а) проект плана или программы и экологический доклад, включая информацию об их возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях;	Статья 7. Трансграничные консультации 1. В тех случаях, когда Государство-член ЕС считает, что осуществление программы или плана, разрабатываемого в отношении его территории, может повлечь существенные последствия для окружающей среды другого Государства-члена ЕС, или если об этом просит Государство-член ЕС, которое может быть в существенной степени затронута такими последствиями, Государство-член ЕС, на чьей территории разрабатываются план или программа, до их утверждения или внесения в законодательный орган направляет проект плана или программы, а также соответствующий экологический отчет другому Государству-члену ЕС. 2. Получив проект плана или программы, а также экологического доклада в соответствии с пунктом 1, Государство-член ЕС сообщает другому Государству-члену ЕС, желает ли оно начать консультации до утверждения плана или программы или их внесения в законодательный орган и, если такое желание обозначено, заинтересованные Государства-члены ЕС начинают консультации относительно вероятных трансграничных экологических последствий осуществления плана или программы и мер, предусматриваемых для сокращения или предотвращения таких последствий.

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	b) информация, касающаяся процедуры принятия решений, включая указание разумного графика передачи замечаний. 3. Затрагиваемая Сторона в указанный в уведомлении срок сообщает Стороне принятия плана или программы и, если такое желание обозначено, заинтересованные Стороны начинают консультации относительно вероятных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы и мер, предусматриваемых с целью предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий. 4. В тех случаях, когда такие консультации имеют место, заинтересованные Стороны договариваются о конкретных мерах по обеспечению того, чтобы заинтересованная общественность и органы, упомянутые в пункте 1 статьи 9, в затрагиваемой Стороне были проинформированы и имели возможность в разумные сроки сообщить свое мнение о проекте плана или программы и об экологическом докладе. Положения, относящиеся к трансграничным консультациям, содержатся также в преамбуле, приложениях III («трансграничный характер последствий» является одним из критериев значимости), IV, п. 10 (включение	В тех случаях, такие консультации имеют место, заинтересованные Государства-члены ЕС договариваются о конкретных мерах по обеспечению того, чтобы органы, упомянутые в статье 6(3), и общественность, упомянутая в статье 6(4), в затрагиваемом Государстве-члене ЕС были проинформированы и имели возможность сообщить свое мнение в разумные сроки. 3. В тех случаях, когда Государства-члены ЕС должны провести консультации в соответствии с настоящей статьей, в начале таких консультаций они договариваются о разумных сроках консультаций

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
	в экологический доклад информации о трансграничных последствиях) и V (уведомление общественности должно включать указание на «вероятность применения процедуры трансграничной оценки к плану или программе»)	
Принятие решения	Статья 11. Решение 1. Каждая Сторона при утверждении плана или программы должным образом обеспечивает учет: а) выводов, содержащихся в экологическом докладе; б) мер по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий, определенных в экологическом докладе; с) замечаний, полученных в соответствии со статьями 8–10. 2. Каждая Сторона после утверждения плана или программы обеспечивает информирование общественности, органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и Сторон, с которыми в соответствии со статьей 10 были проведены консультации, и предоставление им плана или программы вместе с кратким изложением того, каким образом там были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные в соответствии со статьями 8–10, а также причин для его/ее принятия в свете рассмотрения разумных альтернатив	Статья 8. Принятие решения Экологический доклад, подготовленный в соответствии со статьей 5, замечания, высказанные в соответствии со статьей 6, и результаты трансграничных консультаций, проведенных в соответствии со статьей 7, должны быть учтены в процессе подготовки плана или программы и до их утверждения или внесения в законодательный орган. Статья 9. Информация о решении 1. Государства-члены ЕС обеспечивают по принятии плана или программы информирование органов, упомянутых в статье 6(3), общественности и любых Государств-членов ЕС, с которыми проводились консультации в соответствии со статьей 7, причем до их сведения доводится следующая информация: а) план или программа в утвержденном виде; б) сводная информация о том, каким образом были учтены экологические соображения, каким образом экологический доклад, подготовленный в соответствии со статьей 5, замечания, высказанные в соответствии со статьей 6, и результаты трансграничных консультаций,

Положение	Протокол по СЭО	СЭО Директива
		проведенных в соответствии со статьей 7, были приняты во внимание в соответствии со статьей 8, а также основания для выбора утвержденного варианта в свете рассмотренных разумных альтернатив; с) меры по мониторингу, запланированные в соответствии со статьей 10. 2. Конкретные требования к информации, указанной в пункте 1, утверждаются Государствами-членами ЕС.
Мониторинг	Статья 12. Мониторинг 1. Каждая Сторона проводит мониторинг существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления планов и программ, принятых в соответствии со статьей 11, с целью, в частности, обнаружения на ранней стадии непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечения возможности для принятия надлежащих мер по исправлению положения. 2. Результаты мониторинга должны доводиться в соответствии с национальным законодательством до сведения органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и общественности	Статья 10. Мониторинг 1. Государства-члены ЕС проводят мониторинг существенных экологических последствий осуществления планов и программ с целью, в частности, обнаружения на ранней стадии непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечения возможности для принятия надлежащих мер по исправлению положения. 2. С целью выполнения пункта 1 при необходимости могут использоваться существующие мероприятия по мониторингу для того, чтобы избежать дублирования усилий

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ЦИТИРУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Brown, A. L. Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology / A. L. Brown, R. Therivel // *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2000. – Vol. 18(3). – P. 183–189
2. Cherp, A. Watt, A. Vinichenko, V. SEA and strategy formation theories : From three Ps to five Ps // *Environmental Impact Assessment Review* 27, 2007. – № 7. – p. 624–644.
3. Craik, N. The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration / N. Craik, Cambridge, 2008 [Electronic resource]. – Access mode: <http://s1.downloadmienphi.net/file/downloadfile4/206/1392209.pdf> – Access date: 18.03.2017.
4. Giihnemann, A. Methods for Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans / A. Giihnemann. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. – 215 p.
5. Gray, K. R. International Environmental Impact Assessment: Potential for a Multilateral Environmental Agreement / K. R. Gray // *Columbia Journal of Environmental Law and Policy*. – 2000. – Vol. 11. – P. 87–92.
6. Hey, C. The History of Strategic Environmental Impact Assessment (SEIA) in the EU: EURES discussion paper dp-52 / C. Hey. Freiberg: Institute for Regional Studies in Europe, 1996. – 46 p.
7. Jean-Roger, Mercier. SEA experience at the World Bank // *Strategic Environmental Assesment at the Policy Level. Recent progress, current status and future prospects*. Ministry of the environment. Czech Republic, 2005. – 112 p.
8. Jones, C. Baker, M. Carter, J. Jay, S. Short, M. Wood, C. Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning. – Earthscan, London. – 2005. – 320 p.
9. Kornov, L. Rationality in decision- and policymaking: implications for strategic environmental assessment / L. Kornov, W. Thissen // *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2000. – Vol. 18(3). – P. 191–200.
10. Michael Schmidt, Elsa Joao, Eike Albrecht. Implementing Strategic Environmental Assesment. Springer Science & Business Media, Feb 20, 2006. – Law. – 744 p.
11. Owens, S. New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research / S. Owens, T. Rayner, O. Bina // *Environment and Planning A*, 2004. – Vol. 36(11). – P. 1943–1959.
12. Partidario, M. R. Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice / M. R. Partidario // *Environmental Impact Assessment Review*, 1996. – Vol. 16(1). – P. 31–55.

13. Sheate, W. The rise of strategic assessment tools / W. Sheate // *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 2001. – Vol. 3 – No 3. pp. iii-x.
14. Simon Marsden. *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide*. Earthscan, 2012. – Business & Economics. – 347 p.
15. Smagadi, A. Protocol on SEA and the EU SEA Directive transposition into national legislation European experience and good practice examples [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.unece.org/index.php?id=36948#/>. – Access date: 20.12.2016.
16. Stoeglehner, G. The SEA-Directive and the SEA-Protocol adopted to spatial planning similarities and differences / G. Stoeglehner, G. Wegerer // *Environmental Impact Assessment Review*, 2006. – Vol. 26(6). – P. 586–599.
17. The National Environmental Policy Act of 1969, as amended [Electronic resource]. – Access mode: https://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf. – Access date: 18.03.2017.
18. The SEA Manual. A Sourcebook on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans and Programmes. Brussels: European Commission, DG TREN, 2005. – 89 p.
19. Therivel Riki. *Strategic Environmental Assesment in Action*. Earthscan, 2013. – 288 p.
20. Therivel, R., Walsh, F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to *Environmental Impact Assessment Review*, 2005 [Electronic resource]. – Access mode: www.levetttherivel.co.uk. – Access date: 20.02.2017.
21. Андрейцев, В. И. Правовое обеспечение экологической экспертизы проектов / В. И. Андрейцев. – К. : Будивэльныйк, 1990. – 168 с.
22. Богданова, Э. Ю. Генезис процедуры оценки воздействия на окружающую среду в международном праве / Э. Ю. Богданова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-protsedury-otsenki-vozdeystviya-na-okruzhayushchuyu-sredu-v-mezhdunarodnom-prave>. – Дата доступа: 18.02.2017.
23. Бринчук, М. М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений / М. М. Бринчук // *Государство и право*. – 2000. – № 9. – С. 38–52
24. Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник / М. М. Бринчук. – М. : Юрист, 1998. – 320 с.
25. Водный кодекс Республики Армения, от 4 июня 2002 г. [Электронный ресурс]: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1310&lang=rus>. – Дата доступа: 18.07.2016.

26. Водный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 9 июля 2003 г., № 481-ІІ. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1042116. – Дата доступа: 30.12.2016.

27. Вылегжанина, Е. Е. Международно-правовое развитие процедуры оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду / Е. Е. Вылегжанина // Экологическое право. – 2005. – № 3. – С. 35–41.

28. Голиченков, А. К. Концепция Закона Российской Федерации «Об экологической экспертизе» / А. К. Голиченков // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. – 1994. – № 2. – С. 44–53.

29. Григорян, Э. Стратегическая экологическая оценка: состояние, проблемы и перспективы в Армении [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/cavtat/Armenia%20-%20side%20event.pdf>. – Дата доступа: 18.07.2017.

30. Дерендяева, Э. Б. Эволюция защиты экологических прав человека в Совете Европы / Э. Б. Дерендяева, А. М. Солнцев // Правоведение. – 2010. – № 3. – С. 162–172.

31. Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 г. по оценке последствий реализации некоторых планов и программ на окружающую среду [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru>. – Дата доступа: 18.03.2017.

32. Директива Совета от 27 июня 1985 г. по оценке воздействий некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (85/337/ЕЭС). Перевод П. А. Калининченко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-pravu-evropejskogo-soyuza/direktiva-coveta-ot-27-iyunya-1985-g-po-otsenke-vozdjeystvij-nekotoryh-gosudarstvennyh-i-chastnyh-proektov-na-okruzhayushhuyu-sredu-85-337-ees-perevod-p-a-kalinichenko/>. – Дата доступа: 18.03.2017.

33. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2011/92/ЕС от 13 декабря 2011 г. об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70313288/#ixzz4jnnx0HCk>. – Дата доступа: 18.03.2017.

34. Эндрюшка, Е. Обзор законодательных и административных реформ с целью осуществления стратегической экологической оценки в странах Восточной Европы и Кавказа / Е. Эндрюшка, Д. Скрыльников // ЕСЕ/МР.ЕІА/WG.2/2016/5/INF.6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/WG2.5_April2016/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.6_RUS_draft_overview_of_legal_reforms_clean.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

35. Ендрюшка, Е. Руководящие принципы практического характера по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением процедуры СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО ЕЭК ООН // https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EaP_GREEN/Sub-regional_conference___Training_of_trainers_workshop/General_Guidance_for_Developing_SEA_Framework_RUS.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

36. Закон о стратегической экологической оценке отклонен [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/1/17/155150.htm>. – Дата доступа: 20.02.2017.

37. Инструкция о порядке организации и проведения государственной экологической экспертизы, 10 сент. 2002 г., № 188 // Monitorul Oficial, Nr. 14-17/25, 07.02.2003.

38. Конвенция о биологическом разнообразии: Конвенция, г. Рио-Де-Жанейро, 5 июня 1992 г. [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

39. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Конвенция, г. Орхус, 25 июня 1998 г. [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

40. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте: Конвенция, 25 февр. 1991 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

41. Копылов, М. Н. Экологические права человека в системе международно-признанных прав человека / М. Н. Копылов, А. М. Солнцев // Государство и право. – 2010. – № 3. – С. 23–32.

42. Лаевская Е. В. К вопросу о современных тенденциях развития законодательства о стратегической экологической оценке / Е. В. Лаевская // Евразийская интеграция: правовой и образовательный аспекты : материалы Международной научно-практической конференции (Новосибирск, 3-5 декабря 2014 г.) и II Школы интерэкоправа (Новосибирск, 4-5 декабря 2014 г.) / [редкол. В. С. Курчеев, В. А. Прошин, Е. А. Высторобец и др.]; Новосиб. гос. ун-т. – Новосибирск : Изд-во НГУ, 2015. – С. 278–279.

43. Лаевская, Е. В. Концепция внесения изменений в законодательство Республики Армения, относящегося к стратегической экологической оценке. Проект ЕЭК ООН [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: [http://www.unece.org/index.php?id=39007#/.](http://www.unece.org/index.php?id=39007#/) – Дата доступа: 28.12.2016.

44. Лаевская, Е. В. Методические рекомендации по стратегической экологической оценке / В. В. Ходин, Е. В. Лаевская, В. С. Ложечко, Е. Т. Колендо, Н. А. Кульбеда. – Минск : Белсэнс, 2010. – 28 с.

45. Лаевская, Е. В. Отчет по СЭО Армении. Проект ЕЭК ООН [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.unec.org/index.php?id=35882#/>. – Дата доступа: 28.12.2016.

46. Лаевская, Е. В. Стратегическая экологическая оценка: правовое понятие и принципы реализации / Е. В. Лаевская // Промышленно-торговое право. – 2012. – № 3. – С. 80–85.

47. Лаевская, Е. В. Актуальные проблемы правовой регламентации стратегической экологической оценки в Республике Беларусь / Е. В. Лаевская // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра. юрид наук проф. Т. И. Макаровой / редкол.: С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2017. – С. 146–151.

48. Лаевская, Е. В. Защита права на благоприятную окружающую среду: проблемы теории и практики / Е. В. Лаевская; НЦЗПИ. – Минск : СтройМедиаПроект, 2016. – С. 230–245.

49. Лаевская, Е. В. Проблемы правового регулирования стратегической экологической оценки в Республике Беларусь / Е. В. Лаевская // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2015. – Вып. 10. – С. 456–466.

50. Лаевская, Е. В. Сводный отчет группы правовых экспертов / Е. В. Лаевская // Построение потенциала в области Стратегической экологической оценки и в области реализации природоохранных конвенций в Республике Беларусь. Проект ЕС и ПРООН [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.ecorazvitie.by/>. – Дата доступа: 23.05.2016.

51. Лесной кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 8 июля 2003 г., № 477-II. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1041486. – Дата доступа: 30.12.2016.

52. Литва АССС/2006/16; ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6, 4 апреля 2008 г., п. 70 // Практика Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, 2004–2011. – С. 48.

53. Мороз, О. В. Перспективы развития законодательства об оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе / О. В. Мороз // Вестник Высшего Хозяйственного суда Республики Беларусь. – 2013. – № 4. – С. 27–34.

54. Навстречу «зеленой экономике». Пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Обобщающий доклад для представителей властных структур [Электронный ресурс] / ЮНЕП, 2011. – Режим доступа: https://www.unep.org/greenconomy/sites/unep.org.greenconomy/files/publications/ger/GER_synthesis_ru.pdf. – Дата доступа: 22.06.2017.

55. Национальная программа экологической безопасности Республики Молдова на 2007–2015 гг.: Постановление Правительства Респ. Молдова, 17 марта 2007 г., № 304 // Monitorul Oficial, Nr. 43-46, 30.03.2007.

56. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь ; редкол.: Л. М. Александрович [и др.]. – Минск : Юнипак, 2004. – 202 с.

57. О внесении дополнений и изменений в некоторые Законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и участия общественности в принятии экологически значимых решений [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 24 дек. 2015 г., № 333-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

58. О государственной экологической экспертизе [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 9 нояб. 2009 г., № 54-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

59. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

60. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 157-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

61. О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 23 марта 2016 г., № 106 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

62. О градостроительстве [Электронный ресурс]: Закон Респ. Армения, 5 мая 1998 г. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1953&lang=rus>. – Дата доступа: 10.04.2016.

63. О доступе к информации [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 16 нояб. 2015 г., № 401-V. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39415981. – Дата доступа: 4.12.2016.

64. О законодательных актах: Закон Респ. Молдова, 27 дек. 2001 г., № 780-XV // Monitorul Oficial, Nr. 36-38, 14.03.2002.

65. О здоровье народа и системе здравоохранения [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 18 сент. 2009 г., № 193-IV. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30479065. – Дата доступа: 30.12. 2016.

66. О местном публичном управлении: Закон Респ. Молдова, 28 дек. 2006 г., № 436-XVI // Monitorul Oficial, Nr. 32-35/116, 09.03.2007.

67. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

68. О нормативных актах правительства и других органов центрального и местного публичного управления: Закон Респ. Молдова, 18 июля 2003 г., № 317-XV // Monitorul Oficial, Nr. 208-210/783, 03.10.2003.

69. О правилах разработки и единых требованиях к документам политик: Постановление Правительства Респ. Молдова, 11 янв. 2007 г., № 33 // Monitorul Oficial, Nr. 6-9/44, 19.01.2007.

70. О Правительстве: Закон Республики Молдова, 31 мая 1990 г., № 64-II // Monitorul Oficial, Nr. 131-133/1018, 26.09.2002, Вести № 8/191, 1990.

71. О правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Армения, 3 апр. 2002 г. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus>. – Дата доступа: 18.07.2016.

72. О правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 6 апр. 2016 г., № 480-V. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788. – Дата доступа: 28.12. 2016.

73. О принятии Регламента Парламента: Закон Респ. Молдова, 2 апр. 1996 г., № 797-XIII // Monitorul Oficial, Nr. 50/237, 07.04.2007.

74. О прозрачности процесса принятия решений: Закон Респ. Молдова, 13 нояб. 2008 г., № 239-XVI // Monitorul Oficial, Nr. 215-217/798, 05.12.2008.

75. О региональном развитии в Республике Молдова: Закон Респ. Молдова, 28 дек. 2006 г., № 438-XVI // Monitorul Oficial, Nr. 21-24/68, 16.02.2007.

76. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 7 янв. 2012 г., № 340-3

ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

77. О Системе государственного планирования в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Казахстан, 18 июня 2009 г., № 827. – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000827_. – Дата доступа: 15.11.2016.

78. О стратегической экологической оценке: Закон Респ. Молдова, 2 марта 2017 г., № 11 // Monitorul Oficial Nr. 109–118, статья № 155.

79. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 16 июля 2001 г., № 242. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1024035. – Дата доступа: 28.12. 2016.

80. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 5 июня 2004 г., № 300-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

81. Об общественных советах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан, 2 нояб. 2015 г., № 383-V. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36339063. – Дата доступа: 3.12. 2016.

82. Об озере Севан [Электронный ресурс]: Закон Респ. Армения, 15 мая 2001 г. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1677&lang=rus>. – Дата доступа: 12.04.2016.

83. Об основах градостроительства и обустройстве территории: Закон Респ. Молдова, 17 мая 1996 г., № 835-XIII // Monitorul Oficial, Nr. 1-2/2, 02.01.1997.

84. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Молдова, 16 июня 1993 г., № 1515-XII // Monitorul Oficial, Nr. 10/283, 30.10.1993.

85. Об утверждении перечня государственных программ [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Казахстан, 19 марта 2010 г., № 957. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30609166. – Дата доступа: 26.11.2016.

86. Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений и внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 июня 2016 г., № 458 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

87. Об утверждении Положения о порядке формирования, утверждения Государственной инвестиционной программы и отчетности о ее выполнении [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 5 мая 2006 г., № 299 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

88. Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ и признании утратившими силу отдельных постановлений Совета Министров Республики Беларусь: пост. Совета Министров Респ. Беларусь, 31 марта 2009 г., № 404 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

89. Об экологической сети: Закон Респ. Молдова, 5 апр. 2007 г., № 94 // Monitorul Oficial, Nr. 90-93, 29.06.2007.

90. Об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду: Закон Респ. Молдова, 29 мая 1996 г., № 851-XIII // Monitorul Oficial, Nr. 52-53/494, 08.08.1996.

91. Общее руководство по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MPEIA.2014.2_r.pdf. – Дата доступа: 20.05.2017.

92. Орхусская конвенция: руководство по осуществлению [Электронный ресурс] / ООН Нью-Йорк, Женева, 2014 г. – Режим доступа: http://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Implementation_Guide_Advcopy_Rus.pdf. – Дата доступа: 18.09.2017.

93. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.: утверждены Президентом Российской Федерации, 30 апр. 2012 г. // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «Право-Информ. РУ». – М., 2017.

94. Положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 1 июня 2011 г., № 687 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

95. Положение о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осу-

ществляющим проведение стратегической экологической оценки [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 янв. 2017 г., № 47 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

96. Положение о процедурах по обеспечению прозрачности процесса разработки и принятия решений: Постановление Правительства Респ. Молдова, 16 февр. 2010 г., № 96 // Monitorul Oficial, Nr. 30-31, 26.02.10, ст. 161.

97. Положение об участии общественности в разработке и принятии решений по вопросам окружающей среды: Постановление Правительства Респ. Молдова, 25 янв. 2000 г., № 72 // Monitorul Oficial, Nr. 12-13/152, 03.02.2000.

98. Положение о консультациях с населением в процессе разработки и утверждения документации по обустройству территории и градостроительству: Постановление Правительства Респ. Молдова, 14 окт. 1997 г., № 951 // Monitorul Oficial, Nr. 076, 20.11.1997.

99. Правила проведения государственной экологической экспертизы: приказ Министра энергетики Респ. Казахстан, 16 февр. 2015 г., № 100 // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

100. Правила проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы: приказ Министра национальной экономики Респ. Казахстан, 27 февр. 2015 г., № 150 // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

101. Правила разработки и согласования Генеральной схемы организации территории Республики Казахстан: Постановление Правительства Респ. Казахстан, 4 марта 2011 г., № 222 // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

102. Правила разработки и согласования комплексных схем градостроительного планирования территорий регионов: Постановлением Правительства Респ. Казахстан, 9 апр. 2004 г., № 397 // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

103. Правила разработки и согласования межрегиональных схем территориального развития: Постановление Правительства Респ. Казахстан, 9 апр., 2004 г., № 397 // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

104. Правила разработки концепции, доктрины: Постановление Правительства Респ. Казахстан, 14 апр. 2010 г. № 305 // ИПС «Законодатель-

ство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

105. Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных и правительственных программ, стратегических планов государственных органов, программ развития территорий, а также разработки, реализации и контроля Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны: Указ Президента Респ. Казахстан, 4 марта 2010 г., № 931 // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

106. Правила согласования планов и программ развития территорий, стратегических планов местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы до их утверждения с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды: приказ Министра охраны окружающей среды Респ. Казахстан, 27 марта 2012 г., № 78-п // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ. РУ». – М., 2017.

107. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Киев. 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unep.org/env/eia/about/sea_text_r.htm. – Дата доступа: 20.03.2017.

108. Протокол по стратегической экологической оценке. Факты и преимущества применения. ЕЭК ООН. Женева. – 32 с.

109. Рамочная Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 9 мая 1992 г.: одобрена Указом Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2000 г., № 177 [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

110. Руководящие принципы практического характера по реформированию законодательной и институциональной структуры в связи с применением процедуры СЭО в соответствии с Протоколом ЕЭК ООН по СЭО. 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EaP_GREEN/Sub-regional_conference__Training_of_trainers_workshop/General_Guidance_for_Developing_SEA_Framework_RUS.pdf. – Дата доступа: 18.04.2017.

111. Соглашение о финансировании // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 238. – 3/2292.

112. Шемшученко, Ю. С. Стратегическая экологическая оценка в свете европейского опыта / Ю. С. Шемшученко, Д. А. Палехов // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества : сб. ст. / Институт законодательства и сравни-

тельного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; сост.: Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. – М., 2011. – С. 19–34.

113. Экологический кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Казахстан, 9 янв. 2007 г., № 212-III. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593. – Дата доступа: 30.12.2016.

114. Экологическое право: пособие / С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : БГУ, 2013. – 240 с.

115. Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балашенко (и др.) /; под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лизгаро. – Минск : Изд. центр БГУ, 2008. – 495 с.

Научное издание

ЛАЕВСКАЯ Елена Владимировна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ:
МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ,
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

*Дизайн обложки И. П. Бондарович
Компьютерная верстка В. Н. Васина
Корректор Е. С. Голуб*

Подписано в печать 15.12.2017.
Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 10,00. Уч.-изд. л. 8,67.
Тираж 114 экз. Заказ 525.

Издатель и полиграфическое исполнение:
ОДО «Издательство “Четыре четверти”».
Свидетельство о государственной регистрации
издателя, изготовителя и распространителя печатных изданий
№ 1/139 от 08.01.2014, № 3/219 от 21.12.2013.
Ул. Б. Хмельницкого, 8-215, 220013, г. Минск.
Тел./факс: (+375 17) 331 25 42. E-mail: info@4-4.by