



**Обзор законодательства по стратегической экологической оценке Республики Беларусь
в связи с имплементацией Протокола по СЭО к Конвенции Эспо.**

Отчёт



EaP GREEN PROGRAMME

Автор: Дмитрий Скрыльников, международный консультант

Соавтор: Лариса Панкруская, национальный консультант

Благодарность: Этот доклад не был бы возможен без ценного вклада и поддержки Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, различных заинтересованных сторон, экспертов и других лиц, оказавших помощь. В частности, ценный вклад и комментарии в процессе подготовки этого отчета были получены от Александра Андреева, Людмилы Ивашечкиной, Игоря Чульбы, Елены Лаевской, Ольги Захаровой и Екатерины Адамович. Также выражаем благодарность за отличную профессиональную поддержку Секретариату Конвенции Эспо, в лице Минны Торккели, Елены Сантер и Теа Аулавуо.

Официальная информация: Этот доклад был подготовлен при финансовой поддержке инициативы Окружающая среда и безопасность (EnvSec) и за счёт взноса в Программу «Экологизация экономики в странах Восточного партнерства» («EaP GREEN»), финансируемого Европейской комиссией. Мнения, выраженные здесь, ни в коей мере не отражает официального мнения организаций партнеров EnvSec или Европейского Союза.

Язык оригинала: Русский

*Организация, ответственная за доклад:
Европейская Экономическая Комиссия ООН (ЕЭК ООН)
Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте
Дворец Наций
СН- 1211 Geneva 10
Швейцария
Тел: +41 22 917 1723
адрес электронной почты: [eia.conv @ unece.org](mailto:eia.conv@unece.org)*

Содержание

I.	Введение	4
II.	Обзор мероприятий по созданию потенциала и действующего законодательства	5
	Предыдущие проекты и мероприятия, имеющие отношение к СЭО.	5
	Обзор законодательства	6
	Государственное прогнозирование и программы социально-экономического развития.	6
	Градостроительное планирование развития территорий и населенных пунктов.....	9
	Территориальные комплексные схемы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды	13
	Другие документы стратегического планирования	14
	Государственная экологическая экспертиза.....	14
III.	Анализ существующих процедур, структуры и ответственности государственных органов с учетом обязательств Протокола по СЭО	16
	Общие вопросы	16
	Определение планов и программ, подпадающих под действие Протокола, включая скрининг (определение существенного воздействия)	17
	Скопинг (определение сферы охвата).....	19
	Участие общественности.....	19
	Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения	20
	Трансграничные консультации.....	21
	Решение и учет результатов консультаций и выводов экологического отчёта.....	21
	Мониторинг	22
	Политики и законодательство (не является обязательным требованием)	22
IV.	Рекомендации возможных изменений в национальном законодательстве	22
	Нормативные правовые акты и другие источники:	28
	Приложение 1. Краткое описание пилотных проектов по СЭО:	32
	Приложение 2. Схема 1 - Порядок формирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ	34
	Приложение 3. Схема 2 - Порядок формирования и утверждения градостроительных проектов	36
	Приложение 4. Схема 3 - Потенциальные объекты СЭО	38

I. Введение

1. Протокол по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) устанавливает обязательства сторон в отношении оценки возможных экологических воздействий, в том числе на здоровье, определенных планов и программ, а также, насколько это возможно, политик и законодательства на ранней стадии планирования. Статья 10 Протокола также требует от Сторон уведомлять и консультироваться друг с другом о рассматриваемых планах и программах, которые могут оказать значительное трансграничное воздействие на окружающую среду. Протокол также предусматривает широкое участие общественности в процессе принятия правительственных решений, а также предусматривает раннее, своевременное и эффективное консультирование с природоохранными органами и органами охраны здоровья.
2. В последние годы Беларусь при поддержке международных организаций, главным образом ПРООН¹, целеустремлённо развивает свой практический опыт и улучшила свой институциональный потенциал в области СЭО с целью укрепления национального потенциала до присоединения к Протоколу по СЭО.
3. В июне 2011 года на пятой сессии Совещания Сторон Конвенции Эспо, выступающей в качестве первой сессии Совещания Сторон Протокола, Беларусь заявила о своем желании получить техническую помощь по улучшению законодательства и по подготовке необходимых изменений с целью присоединения к Протоколу. Она также заявила о желании получить тренинг по практическому применению СЭО. Эти мероприятия были включены в план работы Конвенции и Протокола на 2011 - 2014 год. Программа «экологизация экономики в странах Восточного партнерства»(ear green):
4. Основываясь на результатах предыдущих мероприятий по созданию потенциала и по оценке действующего законодательства и институционального потенциала по поведению СЭО, цель этого проекта технической помощи заключалась в предоставлении конкретных рекомендаций для поддержки Беларуси в разработке законодательства в сфере СЭО и обеспечение того, что национальное законодательство и его реализация в Беларуси будет полностью в соответствии с положениями Протокола по СЭО. Технические консультации включали: (а) обзор действующего национального законодательства и институциональной структуры и процедур, а также (б) подготовку отчета с рекомендациями и предложениями необходимых изменений к законодательству или нового проекта закона, в сфере осуществления СЭО.
5. С 3 по 7 июня 2013 года, международный консультант находился в Беларуси для сбора информации о действующем законодательстве и институциональном

¹ Например, Проект «Построение потенциала в области Стратегической экологической оценки и в области реализации природоохранных конвенций в Республике Беларусь» (2008-2010)-
<http://undp.by/ru/undp/db/a7110c5826f7832e.html>

потенциале Беларуси в сфере осуществления Протокола по СЭО. При содействии национального эксперта консультант встретился с представителями соответствующих заинтересованных сторон и собрал необходимые документы и другую соответствующую информацию.

В августе 2013 г. предварительный проект отчёта был направлен Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (Минприроды) в соответствующие государственные органы для комментариев. Письменные комментарии были получены от: Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Министерства сельского хозяйства и продовольствия, Министерства промышленности, Министерства здравоохранения, Министерства энергетики и Министерства архитектуры и строительства.

Также, 5 сентября 2013 г. проект отчёта был обсуждён на круглом столе с представителями заинтересованных сторон, который проходил в Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Полученные замечания и предложения были учтены в данном Отчёте.

6. Отчет подготовлен международным консультантом Дмитрием Скрыльниковым при содействии национального эксперта Ларисы Панкрусской на основе анализа действующего законодательства республики Беларусь и информации предоставленной национальным экспертом, Минприроды, а также представителями заинтересованных сторон. (по состоянию на 16 сентября 2013г.). Схемы (Прил. 2,3 и 4) разработаны национальным экспертом.

II. Обзор мероприятий по созданию потенциала и действующего законодательства

Предыдущие проекты и мероприятия, имеющие отношение к СЭО.

7. В Республике Беларусь осуществлялся ряд проектов, которые включали различные мероприятия, в том числе и анализ законодательства, и выработку рекомендаций по созданию законодательной и нормативной базы СЭО Беларуси.
8. Среди основных можно выделить следующие:
 - региональный проект «СЭО – содействие и развитие потенциала», реализуемого Региональным Центром ПРООН по Европе и СНГ совместно с Региональным Экологическим Центром Центральной и Восточной Европы (2004-2006)²;
 - проект ПРООН «Построение потенциала в области Стратегической экологической оценки и в области реализации природоохранных конвенций в Республике Беларусь» (2008-2010)³.

² http://www.unece.org/ru/env/sea/eecca_capacity_r.html

³ <http://un.by/ru/undp/db/a7110c5826f7832e.html>

9. В Республике Беларусь проведен ряд пилотных проектов по стратегической экологической оценке: «Национальная программа развития туризма Республики Беларусь на 2006–2010 годы», «Программа развития внутреннего водного и морского транспорта Республики Беларусь на 2011–2015 годы; и «Схема комплексной территориальной организации Мядельского района».
10. Пилотные проекты по СЭО выполняли следующие цели:
- продемонстрировать возможности практического применения положений Протокола ЕЭК ООН по СЭО в Беларуси;
 - разработать рекомендации по оптимизации и улучшению национальных программ. *(более подробно см. Приложение 1)*

Обзор законодательства

11. В Беларуси хорошо развита система стратегического планирования. Разработка планов, политик и программ регулируется большим количеством законов и подзаконных актов. Следует отметить, что в законодательстве отсутствует чёткое определение и разграничение таких документов государственного планирования как «план» и «политика», в том контексте как эти термины используются в Протоколе по СЭО. Однако довольно сложная система включает в себя ряд разных видов документов планирования на национальном (республиканском), региональном и местном уровнях, которые могут считаться стратегическими и попадать под определение программ и планов, а также политики согласно Протоколу по СЭО (например, прогнозы социально-экономического развития, программы, схемы, стратегии и др.). Существуют также различные уровни иерархии указанных документов.

Государственное прогнозирование и программы социально-экономического развития.

12. Одним из основных законодательных актов в сфере государственного прогнозирования и планирования является закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития республики Беларусь» (1998). Закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь и программ социально-экономического развития Республики Беларусь, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ и контроля их выполнения.

В целях реализации данного Закона принято ряд нормативных правовых актов детализирующих положения Закона, в том числе, касающихся порядка разработки и утверждения соответствующих программ и других документов государственного прогнозирования, методических положений по их подготовке и прочего.

13. В законе под более широким названием «прогноз» объединено ряд видов документов государственного планирования. Так, согласно ст. 2 Закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития республики Беларусь», система государственных прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь включает:

- на долгосрочную перспективу - национальную *стратегию* устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на 15 лет и *основные направления* социально-экономического развития Республики Беларусь на 10 лет;
- на среднесрочную перспективу - *программу* социально-экономического развития Республики Беларусь на пять лет;
- на краткосрочный период - *годовой прогноз* социально-экономического развития Республики Беларусь.

14. Разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы обеспечивается Советом Министров Республики Беларусь.

15. Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по республике, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по административно-территориальным единицам.

16. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 марта 2009 г. № 404 (в редакции постановления Совета Министров Республики Беларусь от 07.03.2013 № 152) утверждено Положение о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ, которым определяется порядок формирования (внесения изменений и дополнений), финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ (далее - программы).

17. В указанном Положении, в зависимости от субъекта утверждения и источника финансирования, выделены следующие виды программ:

- *государственная программа* - программа, утверждаемая Президентом Республики Беларусь или Советом Министров Республики Беларусь, финансирование которой осуществляется полностью или частично за счет средств республиканского бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов в соответствии с законодательными актами;
- *региональная программа* - программа, утверждаемая местными Советами депутатов, финансирование мероприятий которой осуществляется полностью или частично за счет средств местных бюджетов;
- *отраслевая программа* - программа, направленная на реализацию задач и функций, закрепленных за республиканскими органами государственного управления, разрабатываемая и утверждаемая ими;

18. Положением также предусмотрен порядок разработки и утверждения программ. К основным этапам формирования программы относятся (*см. также п.п.18-23 и Приложение 2*):

- *разработка и согласование концепции программы.*
- *принятие решения о разработке проекта программы.*
- *разработка проекта программы.*
- *согласование проекта программы.*

19. *Разработка и согласование концепции программы.* Концепция программы разрабатывается и согласовывается с предполагаемыми заказчиками⁴. После согласования с предполагаемыми заказчиками концепция государственной, отраслевой программы направляется в Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды (если реализация программы связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду), Государственный комитет по науке и технологиям и Национальную академию наук Беларуси (в части научного обеспечения или научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ) для получения в соответствии с компетенцией заключений о целесообразности разработки программы. Концепция региональной программы разрабатывается местным исполнительным и распорядительным органом и вносится для утверждения в соответствующий местный Совет депутатов. При условии разработки региональной программы в развитие государственной программы разработка концепции региональной программы не требуется.

20. *Принятие решения о разработке проекта программы.* Решение о разработке проекта государственной, отраслевой программы принимается при условии получения положительных заключений и одобрения концепции:

- Президиумом Совета Министров Республики Беларусь - в отношении государственных программ;
- коллегией республиканского органа государственного управления - в отношении отраслевых программ.
- Разработка местным исполнительным и распорядительным органом проекта региональной программы осуществляется после утверждения концепции региональной программы местным Советом депутатов.

21. *Разработка проекта программы.* Заказчик-координатор⁵ совместно с заказчиками осуществляет поэтапно разработку проекта программы.

22. *Согласование проекта программы.* Заказчик-координатор направляет проект программы для согласования в Министерство экономики, Министерство финансов и Государственный комитет по науке и технологиям (в части научного обеспечения или научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ), а также в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды для проведения государственной экологической экспертизы, если реализация проекта программы связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду. Проекты программ, предусматривающие реализацию инвестиционных проектов по строительству, реконструкции или модернизации генерирующих источников электрической и тепловой энергии, согласовываются с Государственным комитетом по стандартизации. Одновременно с

⁴ заказчик - распорядитель средств республиканского или соответствующего местного бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда, осуществляющий реализацию одной или нескольких задач программы;

⁵ заказчик-координатор - один из заказчиков программы, осуществляющий в соответствии с решением об утверждении программы координацию деятельности заказчиков по достижению цели программы. Для региональных программ заказчиком-координатором выступает местный исполнительный и распорядительный орган

направлением в Министерство экономики заказчик-координатор представляет в экспертный совет по проектам государственных программ для получения заключения проект государственной программы, а по поручению Совета Министров Республики Беларусь - проект отраслевой или региональной программы.

23. По результатам согласования и заключения экспертного совета заказчик-координатор совместно с заказчиками дорабатывает при необходимости проект программы и направляет его на повторное согласование.
24. На основании принятых решений об утверждении программ информация о программах в течение месяца включается Министерством экономики в Реестр программ. Реестр программ ведется Министерством экономики.

Градостроительное планирование развития территорий и населенных пунктов

25. Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» (2004), в том числе, определяет особенности территориального (градостроительного) планирования. *(см. также Приложение 3)*
26. Согласно Статьи 5 Закона разработка градостроительной документации и проектной документации, застройка населенных пунктов, строительство объектов должны осуществляться с соблюдением требований законодательства в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, обеспечения безопасности территорий и их защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также в области общественной безопасности, обороны, в том числе гражданской обороны, и с соблюдением санитарных норм, правил и гигиенических нормативов, требований других правовых актов. При осуществлении архитектурной, градостроительной и строительной деятельности должно обеспечиваться соблюдение требований в области сохранения недвижимых материальных историко-культурных ценностей и охраны особо охраняемых природных территорий.
27. В Республике Беларусь устанавливаются три уровня градостроительного планирования территорий:
 - республиканский - для всей территории Республики Беларусь, двух и более областей;
 - региональный - для территории области, группы районов;
 - местный - для территории или части территории района, населенного пункта или его части (с пригородной зоной или без нее).
28. К видам градостроительного планирования территорий относятся:
 - общее планирование;
 - специальное планирование;
 - детальное планирование.
29. Общее планирование - комплексное градостроительное планирование в целях

определения приоритетов, основных направлений стратегии развития, формирования системы расселения, использования территорий и установления ограничений на их использование, а также развития социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры. Градостроительными проектами общего планирования являются:

- государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь;
- схемы комплексной территориальной организации областей и иных административно-территориальных и территориальных единиц;
- генеральные планы городов и иных населенных пунктов.

30. Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь выступает заказчиком градостроительных проектов общего планирования, разработка которых осуществляется за счет средств республиканского бюджета. Местные исполнительные и распорядительные органы выступают заказчиками градостроительных проектов общего планирования, разработка которых осуществляется за счет средств местных бюджетов.
31. Если иное не установлено Президентом Республики Беларусь, градостроительные проекты общего планирования подлежат согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерством здравоохранения Республики Беларусь, Министерством обороны Республики Беларусь, Министерством внутренних дел Республики Беларусь, Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь в случаях, определяемых законодательными актами и постановлениями Совета Министров Республики Беларусь.
32. Организацию согласования градостроительного проекта общего планирования осуществляет его заказчик, защиту проектных решений - его разработчик.
33. Утвержденная градостроительная документация общего планирования, а также все вносимые в нее изменения подлежат регистрации в градостроительном кадастре в порядке, устанавливаемом Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь.
34. *Специальное планирование* - градостроительное планирование в целях обоснования и реализации градостроительных проектов общего или детального планирования, осуществляемое путем разработки схем, прогнозов, программ, стратегий, технико-экономических обоснований развития и упорядочения системы расселения, использования территорий, а также развития социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры. Границы объектов специального планирования устанавливаются в соответствии с законодательством и могут не совпадать с границами административно-территориальных единиц.
35. На республиканском уровне градостроительными проектами специального планирования являются схемы, прогнозы, программы и стратегии:
 - территориального развития приграничных регионов;

- развития территорий вдоль международных и основных национальных коммуникаций;
- территориального развития зон, подвергшихся воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- развития системы особо охраняемых природных территорий;
- рационального размещения особо охраняемых природных территорий республиканского значения;
- национальной экологической сети;
- территориального развития систем энергетики, связи, транспортных коммуникаций и иных объектов инфраструктуры;
- развития иных территорий, предусмотренных законодательством.

36. На местном уровне градостроительными проектами специального планирования являются:

- проекты планировки отдельных территорий;
- проекты границ пригородных зон;
- проекты и схемы социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры;
- региональные схемы рационального размещения особо охраняемых природных территорий местного значения;
- территориальные схемы охраны окружающей среды;
- проекты территориальной организации иных территорий, предусмотренных законодательством;
- иные градостроительные проекты, предусмотренные законодательством.

37. Градостроительные проекты специального планирования разрабатываются по решению республиканских органов государственного управления и (или) местных исполнительных и распорядительных органов. Заказчиками градостроительных проектов специального планирования могут выступать республиканские органы государственного управления и местные исполнительные и распорядительные органы.

38. Утвержденные градостроительные проекты специального планирования, а также все вносимые в них изменения и (или) дополнения подлежат регистрации в градостроительном кадастре в порядке, определяемом Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь.

39. *Детальное планирование* - градостроительное планирование на местном уровне застроенных и незастроенных территорий, их частей (кварталов, микрорайонов, иных элементов планировочной структуры).

40. Статья 4 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» (2004) регламентирует вопросы реализации права физических лиц на благоприятную среду обитания, в том числе и путём обеспечения доступа к информации и участию общественности.

41. Физические лица имеют право на благоприятную среду обитания при осуществлении архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, на достоверную, полную и своевременную информацию о состоянии среды обитания и ее предполагаемых изменениях, если иное не установлено в соответствии с законодательными актами. Реализация права физических лиц на благоприятную среду обитания предусматривает их участие в:
- градостроительном планировании развития территорий, в том числе населенных пунктов;
 - осуществлении архитектурной, градостроительной и строительной деятельности;
 - иных мероприятиях в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.
42. Решения местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам планирования и застройки населенных пунктов, жилищного строительства принимаются после проведения общественных обсуждений.
43. Государственные органы, юридические лица, должностные лица обязаны предоставить физическому лицу возможность ознакомиться с информацией по вопросам, затрагивающим его права и законные интересы при осуществлении архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.
44. Республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, органы государственного строительного надзора осуществляют информирование физических и юридических лиц об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности через средства массовой информации, а также путем обеспечения регламентируемого доступа к данным градостроительного кадастра, разрабатываемым и утвержденным градостроительным проектам, проведения общественного обсуждения градостроительных проектов, организации экспозиций, выставок и осуществления иных мероприятий.
45. Физические и юридические лица до утверждения градостроительной документации имеют право вносить предложения, участвовать в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности, проводить профессиональные независимые экспертизы градостроительной документации за счет собственных средств. В случае проведения профессиональных независимых экспертиз градостроительной документации заключение государственной экспертизы дается после получения заключений профессиональных независимых экспертиз. При этом проведение профессиональных независимых экспертиз градостроительной документации не влечет за собой увеличения сроков ее согласования и утверждения.
46. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 01.06.2011 N 687 утверждено Положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, согласно которому, среди других, общественное обсуждение проводится, в том числе:
- генеральных планов городов и иных населенных пунктов, градостроительных

- проектов специального, детального планирования, в том числе реконструкции территорий существующей жилой застройки, реконструкции и регенерации территорий историко-культурного наследия, ландшафтно-рекреационных зон;
- проектов программ жилищного строительства административно-территориальных (территориальных) единиц.

47. Следует отметить, что Положением предусмотрено продолжительность общественного обсуждения 15 дней. Кроме того, согласно п.22 Положения замечания и предложения участников общественного обсуждения, не основанные на нормативных правовых актах, в том числе технических нормативных правовых актах, не могут служить основанием для внесения изменений и дополнений в градостроительный проект и архитектурный проект застройки территории населенного пункта.

Территориальные комплексные схемы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды

48. Законодательством республики Беларусь также предусмотрены “территориальные комплексные схемы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды”. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 ноября 2007 г. N 1436 утверждено Положение о порядке разработки, утверждения территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, их финансирования.

49. Схемы разрабатываются для конкретных административно-территориальных единиц в целях:

- выявления проблем природопользования и охраны окружающей среды на основе анализа состояния окружающей среды и использования природных ресурсов, экономического развития территорий;
- обоснования и разработки комплекса взаимосвязанных мероприятий по охране природных комплексов и объектов, улучшения качества окружающей среды, обеспечения рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности;
- подготовки предложений о реализации комплекса экологически ориентированных мероприятий в соответствии с градостроительным планированием развития территорий, в том числе населенных пунктов.

50. Заказчиками схем выступают местные исполнительные и распорядительные органы, их разработчиками - научные, проектные и иные организации, деятельность которых связана с охраной окружающей среды, а также разработкой градостроительных проектов.

51. Схемы разрабатываются с опережением по срокам разработки градостроительных проектов общего планирования на соответствующую территорию или населенный пункт либо параллельно с их разработкой на период, определенный в градостроительной документации. Данные схемы фактически являются

градостроительными проектами специального планирования.

52. . Схемы подлежат согласованию с Министерством здравоохранения, Министерством архитектуры и строительства, Министерством обороны, Министерством внутренних дел, Министерством жилищно-коммунального хозяйства, Министерством транспорта и коммуникаций, Комитетом государственной безопасности в порядке, определяемом указанными государственными органами, и подлежат утверждению при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Другие документы стратегического планирования

53. Кроме вышеуказанных, в Республике Беларусь существуют документы стратегического планирования (концепции, стратегии) которые разрабатываются на основании поручений Правительства или Президента Беларуси исходя из их полномочий. Эти документы одобряются соответственно Правительством или Президентом. Например, Стратегия технологического развития Республики Беларусь на период до 2015 г. (2010), Стратегия развития энергетического потенциала Республики Беларусь (2010), Стратегия развития транзитного потенциала Республики Беларусь на 2011- 2015 годы (2010), Национальная стратегия развития и управления системой природоохранных территорий до 1 января 2015 года (2007). Порядок разработки и согласования такого рода документов чётко не определён.

Государственная экологическая экспертиза

54. В Республике Беларусь существует государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ), которая проводится уполномоченными должностными лицами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, областных (Минского городского) комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды.

55. Основные требования и порядок проведения ГЭЭ предусмотрены в Законе «О государственной экологической экспертизе» (2009), который определяет ГЭЭ как установление соответствия или несоответствия проектной или иной документации по планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Закон также устанавливает перечень объектов, для которых проводится оценка воздействия на окружающую среду, и порядок ее проведения.

56. Объектами государственной экологической экспертизы, в том числе является следующая проектная документация:

- градостроительные проекты общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурные проекты застройки территорий;
- проекты территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- проекты концепций, прогнозов, программ и схем отраслевого развития, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду;
- проекты технических нормативных правовых актов, в которых устанавливаются требования в области охраны окружающей среды и (или) рационального

использования природных ресурсов к продукции, процессам ее разработки, производства, эксплуатации (использования), хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказанию услуг.

Объектами государственной экологической экспертизы может являться другая проектная или иная документация, предусмотренная законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Следует отметить, что первый шаг к внедрению элементов СЭО был сделан в Едином перечне административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утверждённом Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 17.02.2012 №156. В п.3.9 Единого перечня предусмотрено, что для получения заключения экологической экспертизы по проектам концепций, прогнозов, программ и проекта схем отраслевого развития, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду, кроме заявления и проекта документа, также подаётся «отчет об экологической оценке (при его наличии)». Однако обязанность иметь в наличие отчет об экологической оценке и порядок его подготовки на данный момент другими нормативными правовыми актами не предусмотрены. Таким образом, такой отчёт может быть подготовлен только в добровольном порядке.

57. Уполномоченными должностными лицами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь государственная экологическая экспертиза, среди других, проводится по:

- проектам концепций, прогнозов, программ и схем отраслевого развития, утверждаемых Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду;
- проектам территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды для города Минска, административных центров областей и городов, градостроительные проекты общего планирования которых утверждаются Президентом Республики Беларусь;
- градостроительным проектам общего планирования, специального планирования, детального планирования (при освоении застроенных территорий), архитектурным проектам застройки территорий с использованием ландшафтно-рекреационных зон города Минска, административных центров областей, градостроительные проекты общего планирования которых утверждаются Президентом Республики Беларусь;
- проектам технических нормативных правовых актов, в которых устанавливаются требования в области охраны окружающей среды и (или) рационального использования природных ресурсов к продукции, процессам ее разработки, производства, эксплуатации (использования), хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказанию услуг.

По другим документам, кроме указанных выше, ГЭЭ проводится уполномоченными должностными лицами областных (Минского городского) комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды.

III. Анализ существующих процедур, структуры и ответственности государственных органов с учетом обязательств Протокола по СЭО

Общие вопросы

58. Определение стратегической экологической оценки в Протоколе по СЭО определяет ключевые элементы процедуры стратегической экологической оценки. Согласно Протоколу СЭО определяется как:

«Оценка возможных экологических последствий, включая воздействие на здоровье, 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» (статья 2, параграф 6).⁶

59. В статьях 5 – 12 Протокола описывается процесс проведения СЭО планов и программ:

- Предварительная оценка (скрининг) (Ст. 5)
- Определение сферы охвата процедуры СЭО (скопинг) для определения содержания экологического отчёта (Ст. 6)
- Экологический отчёт (Ст. 7)
- Участие общественности (Ст. 8)
- Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (Ст. 9)
- Трансграничные консультации (Ст. 10)
- Решение об утверждении плана или программы (Ст. 11)
- Мониторинг (Ст. 12)

60. Для эффективного применения СЭО целесообразно, чтобы СЭО проводила организация, отвечающая за разработку плана или программы. В идеале, СЭО должна быть встроена в процесс разработки плана или программы. СЭО нужно проводить как можно раньше в процессе принятия решения, когда все альтернативы и варианты действий доступны для рассмотрения. Важным, также является вопрос финансирования проведения СЭО. В случае интеграции СЭО в процесс разработки документов планирования, средства на проведение СЭО должны включаться в затраты на разработку документа планирования. Это также позволит использовать существующий механизм финансирования при разработке документов планирования в Республике Беларусь.

61. Часто СЭО, на наш взгляд ошибочно, сравнивают с ГЭЭ, объектами которой также являются проекты документов планирования. Однако ГЭЭ по определению призвана

⁶ Данный перевод более точно отвечает английской версии. Официальный русский перевод содержит ряд неточностей касающихся консультаций и экологического отчёта. Например, в официальном переводе «environmental report» переведён как «экологический доклад», что менее точно определяет суть данного документа – отчёт о проведенной оценке.

устанавливать соответствие или несоответствия проектной или иной документации по планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, а не в полной мере проводить экологическую оценку и, соответственно, не может обеспечить полноценной процедуры, которая соответствовала бы всем требованиям Протокола по СЭО. (см. также п.п. 54-57 Отчёта) **Стадия ГЭЭ больше соответствует стадии консультаций с природоохранными органами** (ст.9 Протокола) *В рекомендациях данного отчёта предлагается, в случае сохранения института ГЭЭ для документов планирования, рассматривать и использовать её в качестве процедуры консультаций с природоохранными органами*⁷.

62. В институциональной системе Республики Беларусь присутствуют все субъекты СЭО (уполномоченные государственные органы – разработчики (заказчики или заказчики-координаторы) планов или программ; государственные органы, принимающие решения об утверждении плана или программы, местные и региональные органы управления; Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство здравоохранения и другие заинтересованные государственные органы; НПО; эксперты и экспертные учреждения, способные участвовать в проведении СЭО.
63. Следует отметить, что в структуре отраслевых министерств сохранилась, развивается и эффективно функционирует система научно исследовательских институтов и проектных организаций, которые могут служить основой для экспертного потенциала. Кроме того, как показал опыт пилотных проектов, целесообразным может быть создание реестра (списка) экспертов в разных сферах для привлечения их на договорной основе по отдельным аспектам СЭО.

Определение планов и программ, подпадающих под действие Протокола, включая скрининг (определение существенного воздействия)

64. Довольно сложная система включает в себя ряд документов на республиканском, региональном и местном уровнях, которые могут считаться стратегическими (например, прогнозы социально-экономического развития, программы, схемы, стратегии и др.). Существуют также различные уровни иерархии планов и программ.
65. Необходимо отметить, что в стране разрабатывается значительное количество программных документов, которые могут быть объектом СЭО, в соответствии с Протоколом по СЭО. Из названия программ не всегда можно однозначно определить, будет ли та или иная программа иметь существенные экологические последствия.
66. Для того, чтобы определить необходимость проведения СЭО согласно Протоколу, необходимо определить подходит ли рассматриваемый документ планирования под определение плана или программы, по Протоколу (ст. 2.5), и входит ли в сферу

⁷ Государство может самостоятельно определять в какой форме будут осуществляться консультации или согласования с соответствующими органами. Учитывая тот факт, что механизм государственной экологической экспертизы, является хорошо сформированным и его использование предусмотрено законодательством о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития республики Беларусь, а также законодательством об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, на данном этапе для целей СЭО нет критической необходимости замены его каким-либо другим механизмом консультаций.

применения Протокола (ст. 4). Для определенных документов планирования необходимо будет определить значимость их вероятных последствий для окружающей среды (ст. 5 Протокола, Предварительная оценка).

67. Принимая во внимание ограниченные возможности органов государственной власти, существует общее мнение о необходимости избегать их перегрузки оценкой документов, которые не подпадают под действие Протокола и не имеющих возможных существенных экологических, в том числе для здоровья последствий, а также не определяющих основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов⁸, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду. Важно расставить приоритеты и определить виды таких документов планирования, которые должны быть охвачены предлагаемым законодательством по СЭО.

68. Среди вышеперечисленных документов планирования можно выделить как минимум следующие виды документов, которые должны быть охвачены предлагаемым законодательством по СЭО:

- программы социально-экономического развития (возможно также прогнозы социально-экономического развития на долгосрочную перспективу⁹) (См. также Приложение 4)
- градостроительные проекты общего и специального планирования
- территориальные комплексные схемы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды
- документы, предусмотренные п.53 данного отчета, если они отвечают соответствующим критериям

Соответственно, процедуры разработки указанных документов должны быть дополнены процедурами СЭО.

69. Кроме того, для развития СЭО в Беларуси очень важным является наличие чёткого механизма скрининга (предварительной оценки) для определения того, являются ли документы планирования объектами СЭО. При разработке механизма скрининга (предварительной оценки и определения существенного воздействия) может быть применен комбинированный подход, который включал бы в себя наличие установленного перечня и скрининга на индивидуальной основе (“case by case”). Документы, подлежащие СЭО в обязательном порядке, могут быть перечислены (указаны) в законодательстве, наряду с предусмотренными в том же законодательном акте критериями в отношении тех документов, которые не указаны в перечне, но должны подлежать СЭО в случае если они могут оказать существенное воздействие на окружающую среду и здоровья человека.

70. Также, для обеспечения консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения на стадии предварительной оценки в соответствии с п.2 ст. 5 Протокола по СЭО необходимо предусмотреть механизм консультаций

⁸ П.2 ст.4 Протокола по СЭО. «Определяет основу» означает, что на основании (в связи с) соответствующими планами или программами в дальнейшем могут выдаваться разрешения на реализацию деятельности.

⁹ Требуется дополнительное рассмотрение и обсуждения (см. также п. 85)

(согласования) на начальной стадии разработки документов. Для государственных, региональных и отраслевых программ социально-экономического развития возможно использовать существующий механизм согласования концепции программы. Однако следует отметить, что такое согласование концепции предусмотрено Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, но не предусмотрено Министерством здравоохранения¹⁰. Кроме того, существуют исключения, когда концепция не разрабатывается. Для других документов указанных в пункте 68 данного Отчёта согласование с соответствующими органами (в форме согласования или экспертизы) осуществляется на более поздних стадиях, фактически уже после завершения подготовки проекта документа.

Скопинг (определение сферы охвата)

71. Согласно статье 7 Протокола по СЭО применительно к планам и программам, подлежащим стратегической экологической оценке, каждая Сторона обеспечивает подготовку экологического доклада (отчёта). Доклад (отчёт) должен содержать информацию, предусмотренную в приложении IV Протокола. В экологическом докладе (отчёте) в соответствии с положениями статьи 6 Протокола определяются, описываются и оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы и его/ее разумные альтернативы.
72. При определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад, каждая Сторона обеспечивает, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить заинтересованной общественности возможность принять участие в определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад (отчёт). (Ст.6)
73. На данном этапе подготовка такого рода отчёта законодательством Республики Беларусь не предусмотрена. В определённой мере градостроительная документация (например, генеральные планы населенных пунктов) содержит определённые обоснования по прогнозируемому состоянию окружающей среды и мероприятия по её охране, однако эта информация не в полной мере соответствует требованиям Протокола по СЭО.
74. Также, для обеспечения консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения, а также участия общественности на стадии скопинга необходимо предусмотреть механизм консультаций (согласования) на начальной стадии разработки документов. Как и в п. 70 данного Отчёта для программ социально-экономического развития возможно использовать (дополнить) существующий механизм разработки и согласования концепции программы.

Участие общественности

¹⁰ См. порядок согласования согласно Положению о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ, утвержденному Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 марта 2009 г. № 404. См. также Приложение 2

75. Участие общественности в принятии стратегических решений в некоторой степени существует в Беларуси. Несмотря на то, что законодательство о государственном прогнозировании не регламентирует участие общественности, с рядом проектов программ можно было ознакомиться на веб-страницах ответственных органов. Также, итоги публичных консультаций по проектам нормативных правовых актов можно найти на сайте www.economy.gov.by. Кроме того, законодательством предусмотрено участие общественности при разработке градостроительной документации (см. п.40-47). Следует обратить внимание на информацию п. 47 данного отчёта, указанные положения требуют пересмотра с учётом требований Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенция).
76. Существует необходимость улучшения практики и обеспечения более подробных положений в законодательстве, регламентирующих на ранней стадии своевременные и эффективные возможности для участия общественности в соответствии с Протоколом по СЭО. В предлагаемой процедуре СЭО может быть предусмотрено обеспечение процедур участия общественности посредством обязательных консультаций в письменной форме, и, кроме того, путем организации общественных слушаний, по решению органа, ответственного за проект плана или программы и его СЭО.

Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения

77. В существующей системе предусмотрено довольно широкое участие Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды в процессе планирования, в основном при согласовании концепции программы и государственной экологической экспертизе проектов документов планирования. Поэтому, не должно составлять проблем определение роли природоохранных органов и интеграция их в процесс СЭО на стадии скрининга (предварительной оценки) и скопинга (определения сферы охвата), а также на стадии консультаций с природоохранными органами (статьи 5,6 и 9 Протокола по СЭО)
78. Существует также необходимость привлечения уполномоченных органов, которые в силу своих специфических функций в сфере здравоохранения могут быть затронуты экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями осуществления плана или программы. В данном случае это может быть Министерство здравоохранения. В настоящее время, согласно с порядком формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ, не предусмотрено регулярное и обязательное участие органов здравоохранения на этапе согласования государственными органами программ социально-экономического развития¹¹ (См. также Приложение 2). Как отмечалось на встрече с представителями Министерства здравоохранения, только несколько проектов программ направлялись на согласование в Министерство здравоохранения. Для обеспечения соблюдения обязательств по Протоколу по СЭО новое

¹¹ За исключением профильных программ в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в которых Министерство здравоохранения выступает заказчиком.

законодательство (процедуры) должны предусматривать также консультации с органами здравоохранения на стадии скрининга (предварительной оценки) и скопинга (определения сферы охвата), а также на стадии консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения по проекту плана и программы и экологическому отчёту.

Трансграничные консультации

79. Процедура трансграничных консультаций в Республике Беларусь регламентирована только в случае значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности (объекта). Необходимо также разработать более подробные условия проведения процедуры трансграничных консультаций в рамках СЭО, как в случае, когда Беларусь является Стороной происхождения так и в случае, когда Беларусь является затрагиваемой Стороной.

Решение и учет результатов консультаций и выводов экологического отчёта

80. Орган, принимающий решение, 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 Протокола по СЭО). Принимая решение об утверждении плана или программы, необходимо учесть выводы экологического доклада (отчёта), включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов плана или программы. Кроме того, при принятии решения следует учесть (п.1 ст. 11 Протокола по СЭО) комментарии, соответствующих природоохранных органов и органов здравоохранения, заинтересованной общественности и любых затрагиваемых Сторон.

81. После утверждения плана или программы необходимо проинформировать о принятом решении соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованную общественность), а также любые затрагиваемые Стороны (п.2 ст. 11 Протокола по СЭО). Им 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 отчёте)
- Краткое изложение того, каким образом были учтены комментарии (в случае общественности – мнения «заинтересованной общественности»)
- Краткое изложение причин утверждения данного варианта плана или программы в свете рассмотренных разумных альтернатив.

82. Большинство из указанных в п.80 и п.81 данного Отчёта требований в настоящее время не предусмотрено законодательством Республики Беларусь (за исключением учёта мнений соответствующих природоохранных органов и органов здравоохранения и обнародования самого решения). Данное требование следует учесть при разработке соответствующего законодательства.

Мониторинг

83. Как в законодательстве о государственном прогнозировании, так и в законодательстве об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности предусмотрены механизмы мониторинга за осуществлением документов планирования. 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.

Политики и законодательство (не является обязательным требованием)

84. Протокол по СЭО, прежде всего, в качестве объекта СЭО рассматривает «планы и программы». В тоже время Протокол по СЭО поощряет стороны обеспечивать учёт и интеграцию экологических, включая здоровье, факторов, в при разработке проектов политик или законодательных актов, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду, включая здоровье (ст.13 Протокола по СЭО). Следует отметить, что ряд стран-членов ЕЭК ООН уже используют системы СЭО, которые применяются к политике и законодательным актам.

85. Как уже было указано выше, в Республике Беларусь в законодательстве отсутствует чёткое определение и разграничение с другими документами таких документов государственного планирования как «политики»¹² (см. также п.11 данного Отчёта). Наиболее близкими к этому термину на наш взгляд, могут быть прогнозы на долгосрочную перспективу (см. также п.68 данного Отчёта). Таким образом, возможно, данные документы следует отнести к тем видам документов, которые должны быть охвачены предлагаемым законодательством по СЭО.

86. В отношении законодательства, на данном этапе вопрос требует дополнительного изучения.

IV. Рекомендации возможных изменений в национальном законодательстве

87. В соответствии со ст.5 Закона Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» (2008 г.) предложения о присоединении к межгосударственному договору, коим является Протокол по СЭО, кроме прочего, должны содержать перечень законов Республики Беларусь, декретов и указов

¹² В законодательстве такой термин, относящийся к документу государственного планирования, как «политика» чётко не определен, однако иногда используется в разных контекстах, например, Закон Республики Беларусь «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь» от 10 июля 2012 г. № 425-З. В статье 1 Закона «государственная инновационная политика - составная часть государственной социально-экономической политики, представляющая собой комплекс осуществляемых государством организационных, экономических и правовых мер, направленных на регулирование инновационной деятельности».

Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь (их структурных элементов), подлежащих изменению, дополнению, отмене, признанию утратившими силу или принятию в связи с присоединением Республики Беларусь. Таким образом, соответствующий анализ (раздел III) и рекомендации в отношении возможных изменений в национальном законодательстве, а также в отношении совершенствования институциональной структуры и процедур с целью соблюдения и реализации обязательств по Протоколу по СЭО (раздел IV) может быть использован при подготовке соответствующих нормативных правовых актов

88. Поскольку действующая система стратегического планирования предусматривает некоторые механизмы для рассмотрения и учета экологических, в том числе касающихся воздействия на здоровье соображений (например, соответствующие положения в законодательстве о разработке программ, касающиеся учёта экологических требований; согласование природоохранными органами концепций программ; государственная экологическая экспертиза проектов документов планирования), принципы и процедуры СЭО могут быть эффективно интегрированы в этот процесс путём внесения ряда изменений и дополнений в действующее законодательство и/или принятия нового закона по СЭО.

89. Учёт и прогнозирование экологических аспектов также требуется при градостроительном планировании и с небольшими изменениями (например, в отношении участия общественности, выделения в отдельный документ экологического доклада (отчёта)) могут быть сравнимы с требованиями Протокола по СЭО. Однако в настоящее время трансграничные консультации в градостроительном планировании не предусмотрены.

90. Во время встречи в Минске с соответствующими государственными органами и другими заинтересованными лицами несколько вариантов внесения изменений в законодательство были обсуждены, включая следующие:

- 1) Разработка отдельного закона о СЭО;
- 2) Включение отдельной главы с подробными процедурными положениями по СЭО в существующий Закон об охране окружающей среды и / или в Закон о государственной экологической экспертизе;
- 3) Включение соответствующих статьи о введении обязательств по СЭО в действующее законодательство, а именно в Закон об охране окружающей среды и / или в Закон о государственной экологической экспертизе, а также разработка Положения, подробно регулирующего процедуры (порядок проведения) СЭО, которое будет утверждено постановлением Правительства.

Наиболее целесообразными можно выделить варианты 1 и 3.

91. Учитывая, что по отношению к Конвенции Эспо Комитет по осуществлению придерживался мнения, что "детали о процедуры ОВОС, например, касающиеся участия общественности, должны быть скорее включены в законодательство, чем оставлены для подзаконных актов» (решение IV / 2 , приложение II, пункт 32),

Вариант 1 рекомендуется для более детального рассмотрения и принятия.

92. Следует отметить, что вариант принятия закона о СЭО с точки зрения признания института СЭО и предоставления ему определённого статуса является более целесообразным. Создание соответствующей иерархии нормативных правовых актов, включая закон и соответствующие подзаконные акты, позволит более эффективно интегрировать СЭО в процедуру принятия решений в сфере государственного планирования. Кроме того, различные аспекты СЭО касаются практически всех органов государственной власти и местного самоуправления, прав общественности, трансграничных консультаций и, соответственно, регулирование процедуры, функции, прав и обязанностей субъектов СЭО на уровне закона является более логичным. Фактически основным аргументом против принятия закона является сложность прохождения законодательной процедуры и более длительные сроки такой процедуры, однако при наличии политической воли данный аргумент не будет являться существенным барьером. Ряд участников круглого стола (5 сентября 2013 года), также поддержали вариант принятия отдельного закона о СЭО.

93. Вариант 3 во время консультаций 3-7 июня 2013 года в г. Минск был отмечен государственными органами как наиболее приемлемый и реальный, так как большинство процедур в Беларуси утверждаются постановлениями Правительства. Конкретная методология (техническое руководство) по СЭО могут быть разработаны в форме технических кодексов установившейся практики (ТКП)¹³, но это может быть сделано позже и не в рамках этого проекта, после того как будут приняты соответствующие изменения законодательства и утверждено постановление Правительства.

94. В случае выбора варианта 3 предлагается подготовить текстовые предложения проекта изменений к Закону об охране окружающей среды и Закону о государственной экологической экспертизе, с целью введения СЭО в действующее законодательство и, принимая во внимание вышеизложенные в разделах III и IV выводы и рекомендации, определить порядок проведения СЭО для утверждения его постановлением Правительства.

95. Независимо от выбора формы нормативного правового акта определяющего процедуру СЭО можно обозначить основные изменения к законодательству, которые потребуются для внедрения СЭО:

- в статью 1 Закона «Об охране окружающей среды» следует внести дополнение, новое определение:

«Стратегическая экологическая оценка - оценка возможных экологических последствий, включая воздействие на здоровье, которая предполагает определение сферы охвата оценки и подготовку экологического отчета, участие общественности и проведение консультаций, принятие во внимание экологического отчета и результатов участия общественности и консультаций при разработке [документов государственного прогнозирования и планирования]».

- Дополнить ст.12 Закона «Об охране окружающей среды», определяющей «Права

¹³ Возможно также и при принятии отдельного закона о СЭО

граждан» словами:

«принимать участие в обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности, стратегической экологической оценки».

- в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» дополнить название Главы 8 словами «Стратегическая экологическая оценка. <...>»

- дополнить статьёй 58-1 «Стратегическая экологическая оценка» следующего содержания:
«Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении [документов государственного прогнозирования и планирования]¹⁴, перечень которых устанавливается законодательством Республики Беларусь о стратегической экологической оценке [Советом Министров].»

Порядок проведения стратегической экологической оценки, требования к материалам и содержанию экологического отчета о результатах проведения такой оценки устанавливаются законодательством Республики Беларусь о стратегической экологической оценке [Советом Министров].»

Другие изменения (будет возможно конкретизировать после обсуждения и выбора соответствующего варианта):

Внести дополнение в ст.9 Закона «Об охране окружающей среды», определяющее полномочия Совета Министров в области охраны окружающей среды.

Дополнить в ст.10 Закона «Об охране окружающей среды», определяющей полномочия Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды

Внести дополнения в Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии»(ст. 21) о полномочиях и роли органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарный надзор в стратегической экологической оценке.

Кроме вышеуказанных актов, с целью введения положений по СЭО, будут необходимыми дополнения и изменения в следующие законы: «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», «О государственной экологической экспертизе».

96. Кроме того, в дальнейшем также потребуется внесение дополнений в части взаимодействия государственных органов в процедуре СЭО в Положение о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды и в Положение о Министерстве здравоохранения.

97. Также после утверждения процедуры СЭО (в форме закона или другого нормативного правового акта) может понадобиться внесение изменений в другие нормативные правовые акты, регулирующие порядок разработки соответствующих документов планирования, включая, нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы финансирования процесса разработки документов прогнозирования и планирования.

98. Нормативный правовой акт, определяющий процедуру СЭО, должен включать следующие разделы:

- общие положения,
- сфера применения СЭО (объекты СЭО, перечень документов

¹⁴ В связи с тем, что отсутствует четкое разграничение планов, программ, политик и документов планирования разрабатываются в соответствии с разным законодательством и процедурами, рекомендуется ввести обобщенный термин. Здесь, на рассмотрение предложен один из вариантов такого обобщения.

государственного планирования, подлежащих СЭО в обязательном порядке, критерии в отношении тех документов, которые не указаны в перечне, но должны подлежать СЭО в случае существенного воздействия на окружающую среду и здоровья человека),

- подготовка экологического отчёта и определение сферы охвата,
- общественное обсуждение в процессе СЭО,
- консультации с уполномоченными органами (природоохранными и органами здравоохранения),
- порядок проведения трансграничных консультаций (в случае Стороны происхождения и затронутой Стороны),
- учет результатов консультаций и выводов экологического отчёта, информирование о принятом решении и мониторинг.

99. При планировании и подготовке законодательства также следует учитывать Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003г. №359 “О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности” (далее-Правила). Согласно п.11 Правил, подготовка законопроектов осуществляется на основании включения их в ежегодный план подготовки законопроектов, утверждаемый Президентом Республики Беларусь (далее-План). Законопроекты, не предусмотренные планом, вносятся в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, как правило, после включения их в план. Предложения о подготовке законопроектов на следующий календарный год, как правило, подаются, не позднее 1 сентября. Предложения о подготовке законопроектов, поступившие позднее 1 декабря, к рассмотрению не принимаются, если иное не предусмотрено решениями Президента Республики Беларусь.

Проект плана разрабатывается Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь на основе предложений субъектов права законодательной инициативы, а также Палаты представителей Национального собрания РБ, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Администрации Президента РБ, Прокуратуры, Комитета государственного контроля, Государственного секретариата Совета Безопасности РБ, Национального банка, Управления делами Президента РБ, Центральной комиссии РБ по выборам и проведению республиканских референдумов, депутатов Палаты представителей Национального собрания РБ, научных учреждений, общественных объединений и граждан.

Предложения о включении законопроектов в план должны содержать сведения, указанные в п.18 Правил, а также должна быть приложена краткая концепция законопроекта (п.14 Правил).

Учитывая то, что как в варианте 1, так и в варианте 3 –ем, предусмотрено разработку законопроектов, указанные в настоящем пункте положения будут влиять на сроки подачи и принятия законопроектов в целом, однако, формально, существенной разницы в сроках принятия соответствующего законодательства о СЭО между

вариантами 1 и 3 не будет.

100. Подготовка предлагаемых изменений к законодательству и процедуре для осуществления обязательств по участию общественности Протокола по СЭО, могут быть согласованы с текущим проектом ПРООН в Беларуси, который включает в себя разработку законодательства об участии общественности в соответствии с Орхусской конвенцией. Проекты нормативных правовых актов, разработанные в рамках указанного проекта ПРООН по реализации Орхусской конвенции¹⁵, могут быть также рассмотрены с целью включения соответствующих положений по участию общественности в СЭО, которые необходимы для полного осуществления Протокола по СЭО. В целом, внедрение законодательства по СЭО не будет противоречить предлагаемым в указанных проектах подходам. Например, в главе 2 проекта Положения о порядке проведения общественных обсуждений экологически значимых решений предусмотрено общественные обсуждения проектов концепций, прогнозов, программ, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду. Таким образом, незначительные дополнения, касающиеся СЭО, могут быть включены как в проект указанных актов, так и после их принятия

¹⁵ http://greenlogic.by/index_ru_p_7_p_1.html

Нормативные правовые акты и другие источники:

1. О принятии Республикой Беларусь Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Указ Президента Республики Беларусь от 20 октября 2005г.// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 02.11.2005, N 171, 1/6874;
2. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 25 июня 1998 г.: Утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 14 дек. 1999 г., № 726. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 95. – 1/837.
3. О принятии поправки к конвенции об оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте: Указ Президента Республики Беларусь от 28.02.2011 № 81 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 01.03.2011 № 1/12388
4. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 05.01.1998 г. № 157-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 20.03.2001 г. № 2/689
5. О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20.08.1998 № 1321, в ред. постановления Совмина от 16.12.2008 № 1943 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 15.08.2001 № 5/6840
6. О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10.07.2012 № 425-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 24.07.2012 № 2/1977
7. О государственной экологической экспертизе: Закон Респ. Беларусь от 09.11.2009 г. № 54-3, в ред. от 14.07.2011 г. № 293-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 11.09.2009 г. № 2/1606
8. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года «О государственной экологической экспертизе» (вместе с Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы, Положением о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду): Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 19.05.2010 г. № 755 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 24.05.2010 г. № 5/31876
9. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности»: Постановление Совета Министров в ред. от 01.06.2011 г. № 687 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 06.06.2011 г. № 5/33881
10. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Закон Респ. Беларусь от 07.01.2012 № 340-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 10.01.2012 № 2/1892
11. О стратегической экологической оценке: Модельный закон Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств Постановлением № 36-7 от 16.05.2011 г.
12. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента

- Респ. Беларусь от 11.08.2003 № 359, в ред. от 24.02.2012 № 106 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 14.08.2003 № 1/4856
13. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности: Закон Респ. Беларусь от 05.07.2004 г. № 300-3, в ред. от 13.07.2012 г. № 419-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 13.07.2004 г. № 2/1049
 14. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь от 26.11.1992 № 1982-XII, в ред. от 22.01.2013 г. № 18-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 16.03.2001 № 2/360
 15. Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 14.11.2005 № 60-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 24.11.2005 № 2/1157
 16. Об утверждении генерального плана г. Минска с прилегающими территориями и некоторых вопросах его реализации: Указ Президента Респ. Беларусь от 23.04.2003 № 165, в ред. от 05.05.2010 № 234, с изм. от 01.02.2013 № 5467 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 24.04.2003 г. № 1/4555
 17. Об утверждении Инструкции об определении требований к составу и содержанию территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь от 02.11.2009 г. № 67 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 27.10.2009 №8/21635
 18. Об утверждении Инструкции об организации проведения государственной экспертизы градостроительных проектов, обоснований инвестирования в строительство, архитектурных, строительных проектов, выделяемых в них этапов работ, очередей строительства, пусковых комплексов и смет (сметной документации): Постановление Госстандарта Респ. Беларусь от 31.08.2011 № 65 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 03.10.2011 г. N 8/24224
 19. Об утверждении концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь в ред. от 30.12.2011 № 621 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 11.11.2010 № 1/12080
 20. Инструкция о порядке проведения экспертизы и согласования (защиты) прогнозов развития находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь коммерческих организаций на пять лет, бизнес-планов их развития на год и бизнес-планов инвестиционных проектов: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь в ред. от 12.12.2008 г. № 115 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 09.12.2005 № 8/13526
 21. Положение о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ, утвержденное Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 31.03.2009 № 404, в ред. от 07.03.2013 г. № 152-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 13.03.2013 г. № 5/36974
 22. Положение о порядке разработки и утверждения республиканской, отраслевых и региональных программ энергосбережения: утвержденное Постановлением Совета Министров от 20.02.2008 г. № 229 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 26.02.2008 г. № 5/26845
 23. О требованиях к разработке проектов водоохраных зон и прибрежных полос водных

- объектов: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь в ред. от 04.02.2010 г. № 4// Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 18.01.2008 № 8/17991
24. О требованиях к содержанию научного и технико-экономического обоснования объявления, преобразования и прекращения функционирования особо охраняемых природных территорий: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь в ред. от 30.12.2008 г. № 128 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 15.01.2009 № 8/20320
 25. Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы, утвержденное Постановлением Совета Министров в ред. от 13.10.2011 г. № 1370 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 2.11.2010 г. № 5/32760
 26. Положение о порядке формирования экспертных комиссий по проведению государственной экологической экспертизы и осуществления их деятельности: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь от 09.10.2012 г. № 45 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 20.12.2012 № 8/26654
 27. Положение о порядке разработки, утверждения территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, их финансирования: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 01.11.2007 № 1436, в ред. от 28.04.2010 № 625 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 08.11.2017 № 5/26087
 28. Типовые методические положения по подготовке долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных прогнозов развития отраслей промышленности: в ред. постановления Минэкономики, Минфина, Минстата, Правления Нацбанка от 27.12.2006 № 229/167/232/220 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 03.08.1999 № 8/685
 29. Информационное руководство по стратегической экологической оценке / Ложечко В.С., Лопачук О.Н., Панкруская Л.И., Усова И.П. – Минск: ООО «Белсэнс», 2010. – 63 с.
 30. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. – Мн.: Юнипак, 2004. – 200 с.
 31. Национальная стратегия развития и управления системой природоохранных территорий до 1 января 2015: утверждена Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 29.12.2007 № 1920
 32. Отчет ПРООН Стратегическая экологическая оценка проекта Национальная программа развития туризма Республики Беларусь на 2006 – 2010 годы – Минск, 2006
 33. Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006 – 2015 гг., утвержденные Постановлением Совета Министров в ред. от 16.05.2008 г. № 693 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь от 10.11.2006 г. № 5/24172
 34. Отчет ПРООН Стратегическая экологическая оценка проекта «Программа развития внутреннего водного и морского транспорта Республики Беларусь на 2011 – 2015 годы». – Минск, 2010.
 35. Отчет ПРООН Стратегическая экологическая оценка проекта «Схема комплексной территориальной организации Мядельского района». – Минск, 2010.
 36. Отчет ПРООН Стратегическая экологическая оценка проекта «Методические рекомендации по СЭО» и «Сводный отчет группы правовых экспертов». Проект

международной технической помощи «Построение потенциала в области Стратегической экологической оценки и в области реализации природоохранных конвенций в Республике Беларусь». – Минск, 2010.

37. Правила проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и подготовки отчета: ТКП 17.02-08-2012 (02120) от 05.01.2012 № 1-Т
38. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 годы: утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 11.04.2011 № 136
39. Стратегия в области охраны окружающей среды Республики Беларусь на период до 2025 года: утверждена Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь 28.01.2011 г. № 8-Р
40. Стратегия технологического развития Республики Беларусь на период до 2015 года: утверждена Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 01.10.2010 № 1420, в ред. от 24.01.2013 № 55)
41. Стратегия развития транзитного потенциала Республики Беларусь на 2011 - 2015 годы: утверждена Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 09.08.2010 № 1181, в ред. от 11.09.2012 № 844
42. Стратегия развития энергетического потенциала Республики Беларусь: утверждена Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 09.08.2010 № 1180

Приложение 1. Краткое описание пилотных проектов по СЭО:

«Национальная программа развития туризма Республики Беларусь на 2006–2010 годы».

Сформированной группой исполнителей по СЭО определен масштаб (скоупинг) и выявлены конкретные цели проведения СЭО: загрязнение атмосферы, загрязнение водных объектов и их использование, управление отходами, охрана и устойчивое использование биоразнообразия, устойчивое землепользование, а также здоровье населения.

Оценка программы была сосредоточена на анализе предполагаемого процесса реализации программы, а также влияния этого процесса на выявленные аспекты окружающей среды и здоровья населения. Помимо оценки воздействий программы в целом, были предложены альтернативные территории для некоторых видов деятельности.

Для обсуждения выводов пилотной СЭО были организованы консультации с природоохранными органами, основными министерствами Беларуси, а также общественностью.

Результаты проведения СЭО. Оценка проводилась параллельно с процессом разработки программы, и ее результаты были представлены разработчикам до завершения этого процесса. Не все рекомендации СЭО были включены в окончательный вариант Программы. Однако СЭО позволила включить «эффективное использование природных ресурсов» как одну из целей программы; а также охранить один из главных природных заповедников (Березинский биосферный заповедник) от будущего развития национального и интернационального туризма в нем из-за потенциального значительного влияния на природу.

«Программа развития внутреннего водного и морского транспорта Республики Беларусь на 2011–2015 годы».

Решение о СЭО принято по инициативе Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь с целью определения возможных последствий реализации программы для окружающей среды и здоровья населения. Сформирована группа экспертов по СЭО.

Экологическая оценка выполнялась по отдельным компонентам, таким как водный транспорт; гидротехнические сооружения (ГЭС, шлюзы, каналы, причалы и прочее); водный режим водотоков, русловые процессы, качество вод; охрана природы и природопользование (ООПТ, экологическая сеть, водные и околосводные экосистемы, охотничье и рыбное хозяйства). Она также включала разделы: минеральные ресурсы (нерудные строительные материалы); туризм; здравоохранение и социальное развитие; законодательство в области охраны природы, водного и морского транспорта, здоровья; экономика.

Результаты СЭО. Эксперты рассматривали как возможные отрицательные, так и положительные последствия реализации программы для окружающей среды и здоровья населения. Обозначены вопросы трансграничного сотрудничества. Отмечая возможные отрицательные последствия, эксперты предложили конкретные рекомендации по оптимизации программы с целью исключения или смягчения этих последствий. Реализация мероприятий программы с рекомендациями экспертов позволит решить вопросы не только

экономического развития воднотранспортной отрасли и частично учесть экологические и социальные аспекты.

Обеспечен широкий доступ общественности к участию в принятии экологически значимых решений по проекту программы.

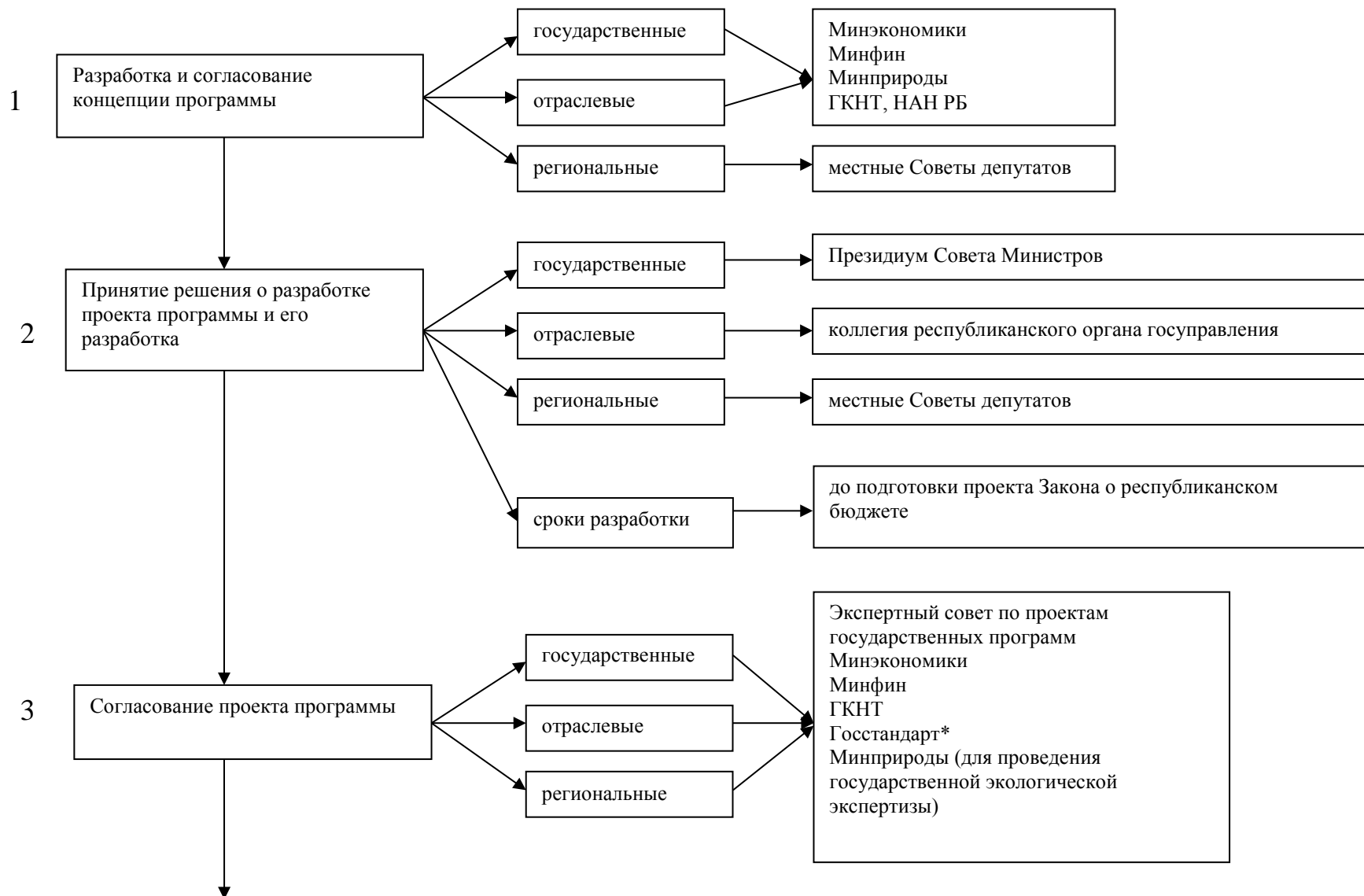
«Схема комплексной территориальной организации Мядельского района».

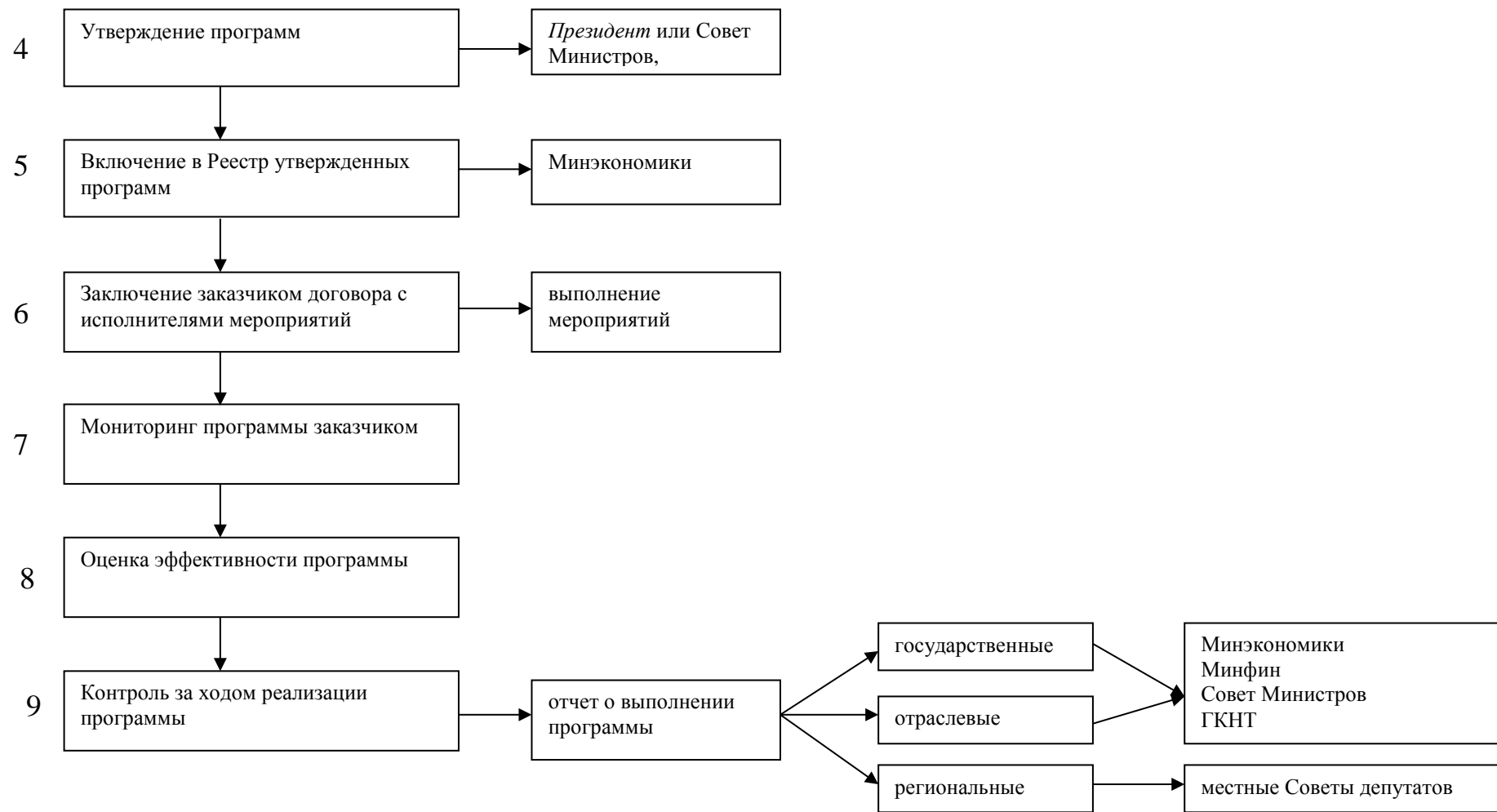
СЭО проводилась группой национальных экспертов.

Экологическая оценка выполнялась по отдельным компонентам окружающей среды: особо охраняемые природные территории и объекты, туризм и развитие рекреационной деятельности, сельское хозяйство и отходы, здоровье населения, развитие транспорта, использование природных ресурсов (водные экосистемы, лесное, охотничье и рыбное хозяйства) в процессе оценки кроме основных материалов использовалось законодательство в области охраны природы и экологического нормирования, здоровья и схема комплексной территориальной организации.

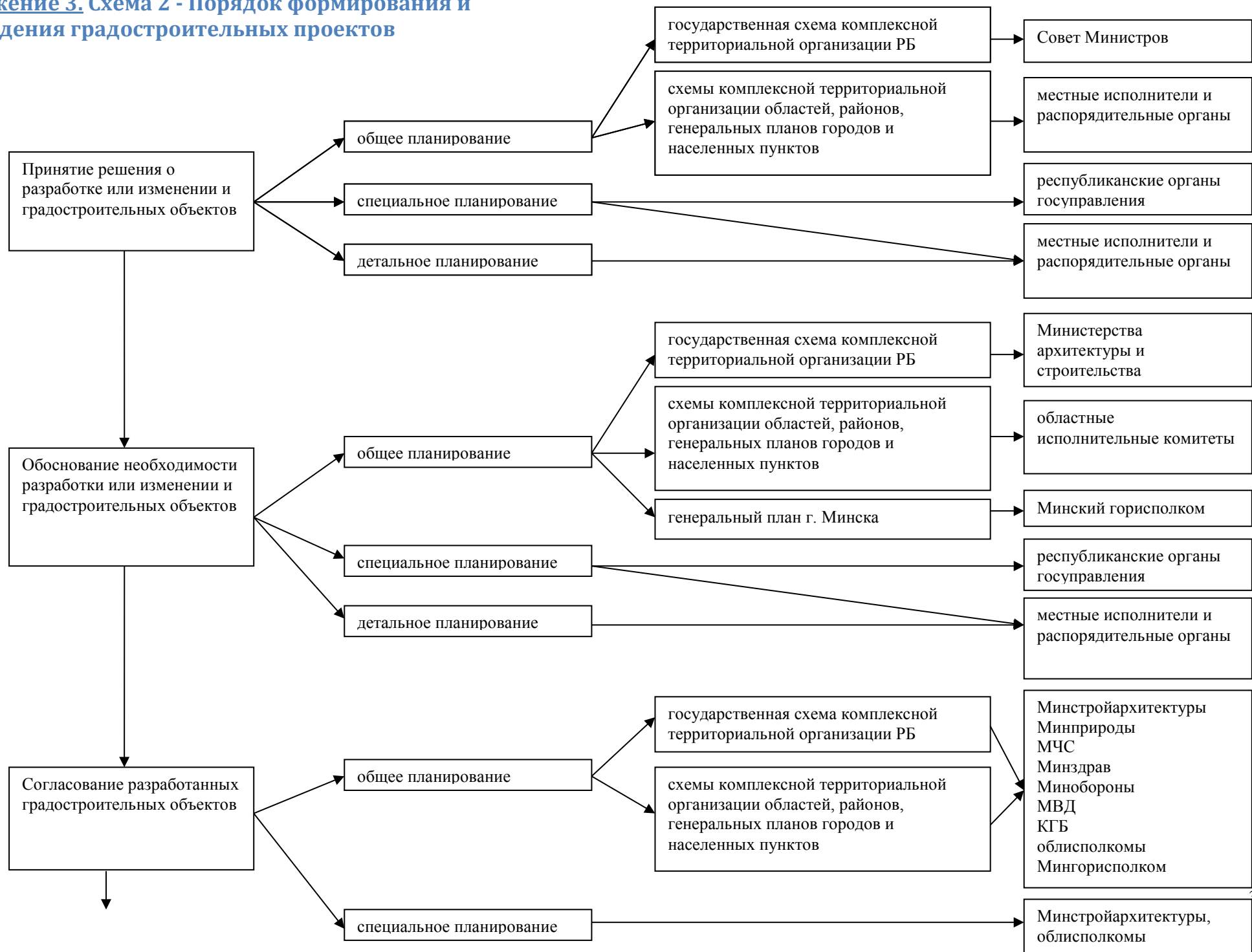
Результаты СЭО. Экспертами выявлены положительные и негативные стороны Схемы и представлены предложения по ее оптимизации с целью исключения или минимизации существенных негативных воздействий на окружающую среду и здоровье человека, которые могут возникнуть в результате ее реализации.

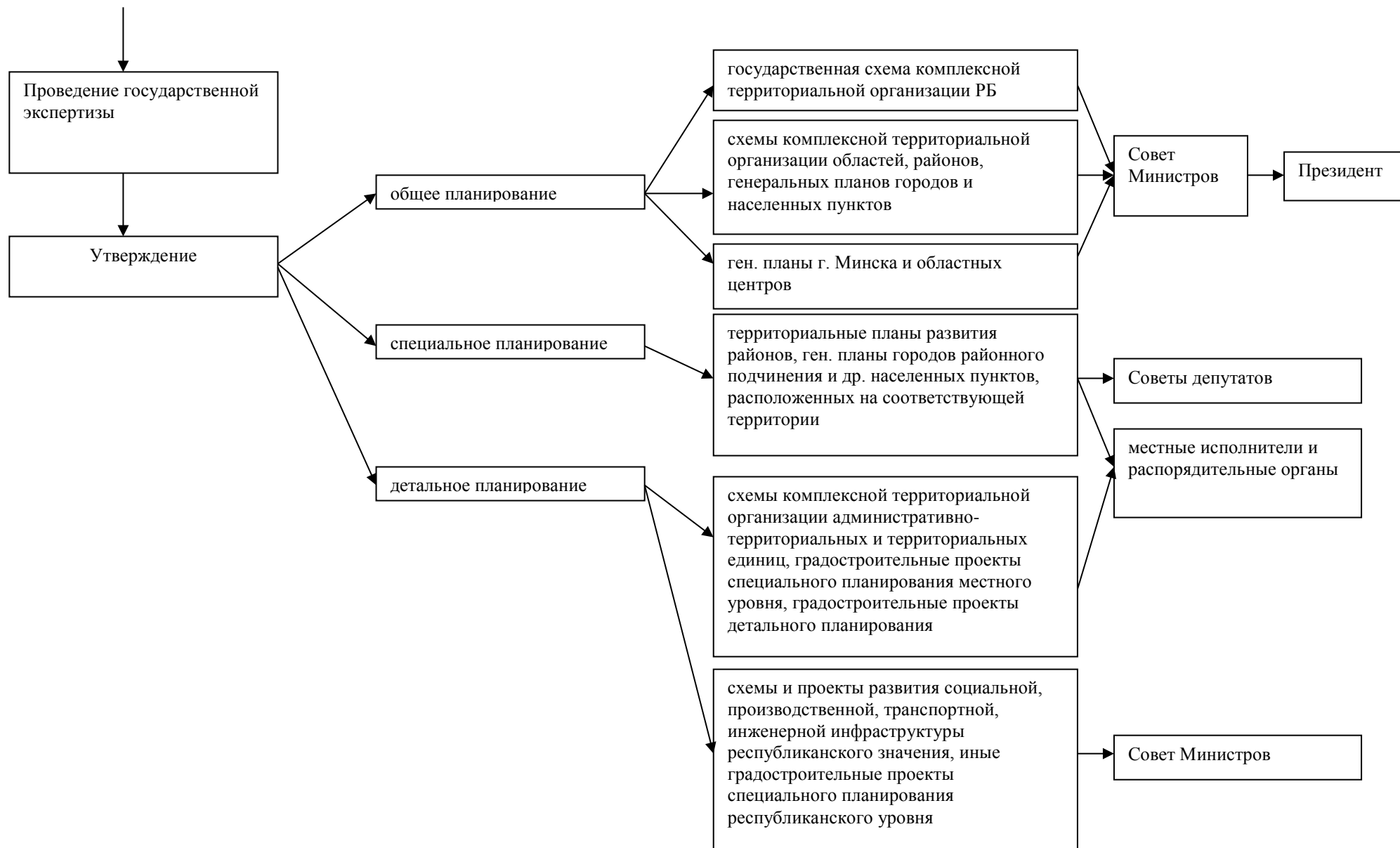
Приложение 2. Схема 1 - Порядок формирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ





Приложение 3. Схема 2 - Порядок формирования и утверждения градостроительных проектов





Приложение 4. Схема 3 - Потенциальные объекты СЭО

