

*А.И. Шустов¹, Н.П. Огарь², В.А., Кысыков³, Н.Н. Попов⁴,
Н.Ф. Горбунова¹, В.В. Кирикович¹*

¹ ECOTERA, г. Алматы, Казахстан

²TERRA - Природа, г. Алматы, Казахстан

³ Вест Дала, г. Атырау, Казахстан

⁴Казэкопроект, г. Атырау, Казахстан

ПРИНЦИПЫ И ПАРАДОКСЫ СМЫСЛОВОГО СОДЕРЖАНИЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ГЛАВЫ 7. «ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА» - ПРОЕКТА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Аннотация. Представлен смысловой и содержательный анализ и нормативно-правовая основа одного из основополагающих разделов шестой (декабрьской) – публичной версии Проекта Экологического кодекса Республики Казахстан – Глава 7 «Экологическая оценка». Проведенный анализ свидетельствует, что различные экологические понятия, определяющие «экологическую оценку», «стратегическую экологическую оценку» и «оценку воздействия», так же как и используемые для правового обоснования инструктивно-правовые акты, указанные в каждом параграфе Главы 7 – обеспечивают смысловую и нормативно-правовую идентичность основных понятий и нивелируют «объективно существующие» разграничения, отражающие правовую основу каждого вида экологической оценки. Предложенный новый инструмент «скрининг воздействия» концепций и программ, ранее не применяемый в действующем ЭК РК и отсутствующий в опубликованной Концепции проекта Экологического кодекса Республики Казахстан», в рассматриваемом варианте Проекта ЭК РК, как и в его предыдущих вариантах, по существу сводится к подмене различных форм экологической оценки – процедурой или процессом скрининга.

Ключевые слова: экологический кодекс, экологическая оценка, окружающая среда

• • •

Түйіндеме. Алтыншы (желтоқсан) негізгі бөлімдерінің бірі – Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі жобасының – «Экологиялық бағалау» 7-тарауының қоғамдық нұсқасының мағыналық және мазмұндық талдауы мен құқықтық негіздері келтірілген. Талдау көрсеткендей, «экологиялық бағалау», «стратегиялық экологиялық бағалау» және «әсерді бағалауды» анықтайтын әр түрлі экологиялық тұжырымдамалар, сондай-ақ 7-тараудың әр абзацында

көрсетілген заңды негіздеу үшін қолданылатын нормативтік құқықтық актілер мағыналық және нормативті - негізгі ұғымдардың құқықтық сәйкестігі және экологиялық бағалаудың әр түрінің құқықтық негіздерін көрсететін «объективті қолданымдағы» айырмашылықтарды жояды. Бұрын ҚР қазіргі ЭК-да қолданылмаған және Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі жобасының жарияланған Тұжырымдамасында қолданылмаған тұжырымдамалар мен бағдарламалардың ұсынылған «әсерін скринингтен өткізу» жаңа құралы, ҚР ЕС жобасында қарастырылған нұсқасында, оның бұрынғы нұсқаларындағыдай, қоршаған ортаны бағалау нысандарын – скринингтік процедураны немесе процесті ауыстыруға негізделді.

Түйінді сөздер: экологиялық кодекс, экологиялық бағалау, қоршаған орта.

...

Abstract. The article presents the semantic and substantive analysis and the legal basis for one of the fundamental sections of the Draft Environmental Code of the Republic of Kazakhstan, which is the sixth public version, and namely, Chapter 7 “Environmental Assessment”. The analysis shows that the various environmental concepts that define “environmental assessment”, “strategic environmental assessment” and “impact assessment”, as well as the regulatory legal acts used for legal justification, specified in each paragraph of Chapter 7, provide the semantic and regulatory identity of the basic concepts and level out the “objectively existing” distinctions that reflect the legal basis of each type of environmental assessment. The proposed new instrument for screening “effects” of the concepts and programs that were not previously used in the existing Environmental Code of RK and the absent in the published Concept of the Environmental code of the Republic of Kazakhstan”, in this version of the Draft EC of the RK, as in its previous versions, essentially substitutes the substitution of various forms of environmental assessment procedure or screening process.

Keywords: environmental code, environmental impact assessment, environment

Введение. При ознакомлении с содержанием и спецификой понятий, раскрывающих смысловую, функциональную и нормативно-правовую основу Главы 7. «Экологическая оценка» – Проекта Экологического кодекса Республики Казахстан [1], нельзя не обратить внимания на очевидную содержательную близость и смысловую идентичность понятий, используемых (применяемых) для функционального разграничения каждого параграфа Главы 7. При этом прозрачный и откровенный повтор текста в первых пунктах – Ст. 59, Ст. 62 и Ст. 75 и, как следствие – четко выраженный перенос смыслов из одного параграфа в другой: Параграф 1. «Общие положения об экологиче-

ской оценке», Параграф 2. «Стратегическая экологическая оценка» и Параграф 3. «Оценка воздействия на окружающую среду», так же как и используемые для правового обоснования инструктивно-правовые акты, указанные в каждом параграфе – обеспечивают смысловую и правовую идентичность не только основных понятий, но и нивелируют «объективно существующие» разграничения, отражающие правовую основу каждого вида оценки. По существу, содержание понятий в пунктах 1 – Ст. 59, Ст. 62 и Ст. 75, несмотря на различия в наименовании статей каждого параграфа – автономность вида и предмета экологической оценки, убедительно подтверждают совокупность, идентичность и функциональную взаимозаменяемость «специфических процессов и особенностей» смыслового содержания каждого параграфа Главы 7. «Экологическая оценка». В этой связи целесообразно рассмотреть функциональное и смысловое содержание первых пунктов Ст. 59, Ст. 62 и Ст. 75, которые определяют понятия: «экологическая оценка», «стратегическая экологическая оценка» и «оценка воздействия на окружающую среду»,

Сопоставление текста и смыслового содержания первых пунктов Ст. 59, Ст. 62 и Ст. 75 свидетельствует о том, что под различными экологическими понятиями – «экологической оценкой», «стратегической экологической оценкой» и «оценкой воздействия» - понимается: последовательный и абсолютно идентичный процесс выявления, изучения, описания и оценки возможных прямых и косвенных существенных воздействий. Но вместе с тем, необходимо отметить и примеры «принципиальных» различий, указанных в содержании первых пунктов каждой статьи. Так, в Ст. 62 «разрабатываемый документ» (Ст. 59) заменён на «программы», а в Ст. 75 «программы» переименованы в «реализацию намечаемой деятельности». При этом, не относительно существенное, а принципиальное – в функциональном отношении, различие в понятии пункта 1 Ст. 59 и в статьях 62 и 75 заключается в том, что в Ст. 64 и Ст. 75 дана ссылка на пункты, в которых необходимость проведения «стратегической экологической оценки», так же, как и «оценки воздействия на окружающую среду», может быть установлена не только на основании «экологической оценки», но и на основании результатов «скрининга воздействий». Примечательно то, что и «экологическая оценка» в соответствии с требованиями Ст. 61 осуществляется с соблюдением принципов – по процедуре аналогичных процедуре скрининга: «принцип потенциальной экологической опасности»; «принцип предупредительной функции»; «принцип альтер-

нативности»; «принцип долгосрочного прогнозирования»; «принцип комплексности»; «принцип совместимости» и «принцип гибкости».

Рассматривая и анализируя разработанную и внедренную в Проект ЭК РК уникальную – своеобразную, процедуру функционального разграничения и смыслового единства понятий, определяющих – по мнению разработчиков Проекта ЭК РК, функциональное единство Главы 7. «Экологическая оценка», и вместе с тем – ничем не обоснованное разделение на три автономных параграфа, было обращено особое внимание на инструктивно-правовые акты, указанные в каждом параграфе, определяющие процедуру правовой основы всей Главы 7. При этом было отмечено неожиданное и совершенно неоднозначное обстоятельство: правовой и нормативной основой трёх самостоятельных в организационном, функциональном, нормативном и правовом отношении параграфов Главы 7, включающих 31 статью – является единственный подзаконный нормативно-правовой акт – «Инструкция по организации и проведению экологической оценки»! (Далее Инструкция).

Принципы исследования. Принимая во внимание исключительную роль и значение данной Инструкции в организации и проведении экологической оценки и, главное – в обеспечении нормативно-правовой основы всего многообразия процедур, включающих не только порядок – комплекс ограничений и требований, связанных непосредственно с экологической оценкой, стратегической экологической оценкой и оценкой воздействия на окружающую среду, но и специфическую процедуру скрининга – представляет особый интерес полный перечень функций и процедур, которые в каждом параграфе Главы 7 обеспечивают организацию и проведение всех видов экологической оценки – в соответствии и на основе единственной, в буквальном смысле универсальной «Инструкции по организации и проведению экологической оценки». Рассмотрим смысловое содержание **Параграфа 1. Общие положения об экологической оценке**

Ст. 59. Понятие экологической оценки

Пункт 1. *Под экологической оценкой понимаются процесс выявления, изучения, описания и оценки возможных прямых и косвенных воздействий реализации намечаемой деятельности или разрабатываемого документа на окружающую среду.*

Пункт 2. *Целью экологической оценки является подготовка материалов, необходимых для принятия ... решений о реализации намечаемой деятельности или разрабатываемого документа.*

Пункт 3. *Экологическая оценка по ее видам организуется и проводится в соответствии с настоящим Кодексом и инструкцией ... (далее – Инструкция по организации и проведению экологической оценки).*

Следовательно, несмотря на последующее разграничение на автономные параграфы – все виды экологической оценки организуются и проводятся в соответствии с данной Инструкцией.

Ст. 60. Виды экологической оценки. Далее в пункте 1 указаны четыре вида экологической оценки. При этом пункт 2 «Стратегическая экологическая оценка» одновременно является «оценкой воздействия на окружающую среду», которая в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, включает в себя проведение оценки трансграничного воздействия на окружающую среду.

Пункт 3. *Экологическая оценка по упрощенному порядку проводится для намечаемой и осуществляемой деятельности, не подлежащей обязательной оценке воздействия на окружающую среду ... Но при этом: Требования и порядок проведения экологической оценки по упрощенному порядку определяются Инструкцией по организации и проведению экологической оценки.*

Содержание Ст. 59 «Понятие экологической оценки» и Ст. 60 «Виды экологической оценки», несмотря на предпринятую попытку разделения этих понятий, свидетельствует об их не только идентичности, но и полной функциональной взаимозаменяемости. Собственно это наглядно подтверждается текстом пункта 3 Ст. 59 и пункта 3 Ст. 60 и тем, что все виды и требования экологической оценки, включая экологическую оценку по упрощенному порядку, определяются, организуются и проводятся в соответствии с Инструкцией по организации и проведению экологической оценки.

Ст. 61. Принципы экологической оценки. В преамбуле данной статьи сказано, что экологическая оценка осуществляется с соблюдением следующих специальных принципов. Исходя из содержания данной преамбулы, следует – название и содержание рассматриваемой статьи заменить на – «Специальные принципы экологической оценки». В этом случае новое название статьи будет действительно отражать основное – исходное содержание принципов экологической оценки. Актуальность осуществления и соблюдения специальных принципов экологической оценки, изложенных в Ст. 61 как дополнение к общим принципам экологической оценки, не вызывает сомнения. Однако в Ст. 61, так же как в целом и в

Параграфе 1, нет указания – пункта или статьи, устанавливающего Правила, или ссылки на Инструкцию – определяющую мерилу (полноту и пределы оценок) по каждому принципу, или указания о необходимости суждений и оценок специалистов по каждому специальному принципу, исключаящему или снижающему негативное воздействие на окружающую среду.

Параграф 2. Стратегическая экологическая оценка. Ст. 62. Общие положения о стратегической экологической оценке (СЭО)¹⁾

Пункт 1. *Под стратегической экологической оценкой понимается процесс выявления, изучения, описания и оценки на основе соответствующих исследований возможных существенных воздействия реализации государственных программ в отраслях, перечисленных в пункте 3 статьи 63 настоящего Кодекса (далее для целей настоящей Главы Кодекса – Документы) на окружающую среду, включающий в себя стадии, предусмотренные статьей 64 настоящего Кодекса.*

В содержании данного пункта смысл или внутренне содержание понятия «стратегическая экологическая оценка» существенно снижено, т. к. понимается только как процесс (процесс – ход развития какого-нибудь явления или последовательная смена состояний в развитии ...). В ранее предложенном варианте Проекта ЭК РК стратегическая экологическая оценка являлась «процедурой», т. е. официальным порядком действия выявления возможных существенных воздействий, которые могут произойти при реализации государственных программ и концепций.

Примечание: Следует обратить внимание на то, что в формулировке понятия «стратегическая экологическая оценка» отсутствует основополагающая составляющая – «оценка вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий». Представляет интерес полное содержание **Пункта 3 – Утверждение, реализация Документа и финансирование предусмотренных им мероприятий, без проведения стратегической экологической оценки, если обязательность её проведения предусмотрена настоящим Кодексом или определена в результате скрининга воздействий Документов запрещается.**

Особенность содержания данного пункта состоит в том, что он фактически не только уравнивает, но и легализует возможность подмены (переводит на законно оформленное положение) процесса

стратегической экологической оценки – процедурой скрининга воздействия стратегического документа, причем на всех этапах – от утверждения и реализации стратегического документа, до финансирования предусмотренных им мероприятий.

**) – В мировой практике, в соответствии с Протоколом по стратегической экологической оценке, принята сокращенная аббревиатура (СЭО) [2]*

Пункт 6. Данным пунктом устанавливается норма, в соответствии с которой стратегическая экологическая оценка и скрининг воздействия Документов проводятся в соответствии с ЭК РК и «Инструкцией по организации и проведению экологической оценки». Следовательно, данный пункт убедительно свидетельствует о том, что в соответствии с Проектом ЭК РК основным содержанием Инструкции является не только стратегическая экологическая оценка, но и скрининг воздействия стратегических документов. При этом, поскольку «Стратегическая экологическая оценка» по определению является экологической оценкой, то указанная Инструкция должна подтвердить, что и «Скрининг воздействий» также является экологической оценкой?!

Ст. 63. Предмет стратегической экологической оценки

Пункт 5. *Стратегическая экологическая оценка не проводится при внесении в Документы, перечисленные в пункте 3 настоящей статьи, изменений, если отсутствие необходимости проведения стратегической экологической оценки таких изменений установлено по результатам скрининга воздействий Документов.*

Сопоставление пунктов 3 и 5 Ст. 63 свидетельствует о том, что в них заложен смысл неопределенности. При этом главная, исключительная особенность смысловой неопределенности – «обязательной стратегической экологической оценки подлежат Документы» или «стратегическая экологическая оценка не проводится при внесении в Документы изменений ...» - состоит в том, что основанием для принятия неоднозначного решения в различных вариантах Проекта ЭК РК являются результаты скрининга! Собственно, в подобной неопределенности нет ничего удивительного, поскольку разработчики проекта, вводя понятие «скрининг» в представленных для обсуждения вариантах Проекта ЭК РК, долго не могли определиться – что же представляет собой «скрининг» - процедуру выявления потенциальных существенных воздействий или процесс выявления тех же существенных воздействий!

Ст. 64. Стадии стратегической экологической оценки

Стратегическая экологическая оценка состоит из следующих стадий:

1) *Определение необходимости проведения стратегической экологической оценки на основании установленных настоящим Кодексом критериев, в том числе по результатам скрининга воздействия Документа.*

Т.е. для принятия решений – Кодексом предоставляется произвольная возможность выбора – «критерии Кодекса» или «результаты скрининга». Обращая внимание на данное требование Ст. 64, следует однако заметить, что «установленные Кодексом критерии» являются правовой основой процедуры «определения необходимости проведения СЭО», а «скрининг» или «скрининг воздействия» является продуктом произвольных оценок и выводов субъекта, осуществляющего – реализующего процедуру скрининга воздействия! Использование словосочетания – «в том числе по результатам скрининга воздействия» - по существу не только уравнивает критерии, установленные настоящим Кодексом, но и нивелирует критерии, которые конкретно не определены в «процессе выявления потенциальных существенных воздействий реализации стратегических документов на окружающую среду». С учётом понимания взаимосвязи содержания пункта 1) с последующими пунктами Ст. 64 следует отметить, что на основе критериев – не установленных Кодексом и по результатам скрининга – определяется не только необходимость проведения, но и подготовка отчета по стратегической экологической оценке.

Ст. 66. Скрининг воздействий¹⁾ Документов

Пункт 1. *Скрининг воздействия Документов представляет собой процесс выявления потенциальных существенных воздействий реализации Документов на окружающую среду, осуществляемый в целях определения на основании критериев ... необходимости или отсутствия необходимости проведения стратегической экологической оценки.*

Пункт 2. *Проведение скрининга воздействия Документов обязательно для всех Документов, подпадающих под действие пунктов 4 и 5 статьи 63 настоящего Кодекса.*

Но, поскольку Ст. 63 в указанных пунктах как раз и говорит о том, что необходимость проведения стратегической экологической оценки (пункт 4) или отсутствие необходимости стратегической экологиче-

ской оценки (пункт 5) – устанавливается по результатам скрининга воздействий Документов, то возникает вопрос – с какой целью продублировано данное требование?

**) – понятие «воздействие» целесообразно использовать не только в смысле направленного действия или возможности повлиять на результаты скрининга, а как «фиксируемые последствия». Т. е. «воздействие» - это фиксируемые последствия реализации стратегического документа. Подобное требование наиболее актуально и «с точки зрения влияния на здоровье населения».*

Пункт 6. Для инициирования скрининга воздействий Документа государственный орган-разработчик Документа направляет уполномоченному органу в области охраны окружающей среды следующие документы:

1) проект Документа, включающий информацию об основных и др.

Сопоставление смыслового и функционального содержания ряда статей Проекта ЭК РК – Ст. 65 пункт 1; Ст. 66 пункты 4 и 6, свидетельствует о том, что государственному органу-разработчику Документа Экологический кодекс РК предоставляет не только руководящую роль на этапе разработки концепции Документа, но и наделяет его правом инициирования проведения скрининга воздействий Документа уполномоченным органом в области охраны окружающей среды. Характерно, что именно орган-разработчик Документа определяет перечень и передает уполномоченному органу документы, необходимые для проведения скрининга.

Ст. 67. Определение сферы охвата отчета по стратегической экологической оценке

Пункт 1. ... Определение сферы охвата отчета по стратегической экологической оценке проводится в целях:

4) определения заинтересованной общественности в отношении конкретного Документа.

Как и по каким критериям будет осуществляться поиск заинтересованной или индифферентной общественности вообще и в частности к данному конкретному стратегическому документу?

«Определение заинтересованной общественности⁷⁾ ...» - одно из смысловых значений понятия «определить или определение» является – «установить или назначить». Следовательно, данный п/пункт предоставляет государственному органу-разработку стратегического документа принимать решение об определении сферы охвата отчёта

по стратегической экологической оценке, самостоятельно установить или даже назначить заинтересованную общественность, которая, с учётом уже «определенного круга исходных данных и другой информации», выскажет заинтересованность в реализации конкретного стратегического документа. Кроме того, при такой постановке вопроса совершенно не учитывается мнение или позиция той части общественности, которая, на основании своих объективных данных или оценок, имеет свое мнение о возможных альтернативных решениях или принятии к разработке данного стратегического документа!

**) «заинтересованная общественность» - в целях исключения домыслов и поиска наиболее эффективного обоснования содержания данного понятия целесообразно использовать его смысловое содержание из Орхусской конвенции [3] – «Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Статья 2. Определения. Для целей настоящей Конвенции: 5. «Заинтересованная общественность» означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе. (Орхусская Конвенция ратифицирована Республикой Казахстан 23 октября 2000 года, № 92-II ЗРК).*

Ст. 68. Отчет по стратегической экологической оценке

Пункт 1. *В отчете по стратегической экологической оценке определяются, описываются и оцениваются вероятные существенные воздействия реализации Документа на окружающую среду, а также разумные альтернативы предложенных в нем решений с учетом целей и географического охвата Документа.*

Содержание данного пункта требует некоторого разъяснения и корректировки, так: первая часть текста четко говорит о выполнении поставленных задач при подготовке отчета по СЭО, при этом:

- вторая часть текста – указывает на необходимость наличия в отчете «разумных, альтернативных решений с учетом целей и географического охвата Документа» Сопоставление смыслового содержания первой и второй части текста пункта 1 позволяет сделать предположение о том, что определенные, описанные и оцененные вероятные существенные воздействия реализации Документа на окружающую среду не являются разумными по отношению к альтернативным решениям, учитывающим и отвечающим целям географического охвата Документа.

Близкое по смыслу и неоднозначной оценке содержит текст п/пункта 8) пункта 4 – *Отчет по стратегической экологической оценке должен включать:*

8) обоснование выбора решений, принятых в Документе, из альтернативных вариантов, которые рассматривались в ходе стратегической экологической оценки, и описание процесса проведения оценки, в том числе любых трудностей, связанных с отсутствием необходимых методик или наличием пробелов в знаниях, недостатком информации или технических средств в процессе оценки.

Подчеркнутая часть текста п/пункта 8) пункта 4 должна быть исключена из текста Ст. 68 как дискредитирующая государственный орган-разработчик Документа и уполномоченный орган в области охраны окружающей среды. Если данный пункт останется в Проекте ЭК РК без изменений, то тем самым в Кодексе останутся юридически закрепленные положения, оправдывающие какие-то любые трудности – отсутствие методик и, что «еще более возвышает и реабилитирует» разработчиков отчета по стратегической экологической оценке – наличие пробелов в знаниях и недостаток информации или технических средств.

Пункт 5. Государственный орган-разработчик в рамках разработки Документа обеспечивает подготовку отчета по стратегической экологической оценке

Примечательно, что в соответствии со Ст. 62, пункт 2 – «государственный орган-разработчик» должен быть одновременно и инициатором стратегической экологической оценки стратегического документа. Выше приведенные требования Проекта ЭК РК предполагают, что с принятием нового Экологического кодекса в Республике Казахстан будет создан новый – не существующий в настоящее время многопрофильный государственный орган Разработчик стратегических документов и Проектов стратегической экологической оценки стратегических документов (возможно не единый многопрофильный орган, а отраслевые государственные органы, включающие научно-исследовательские и проектные структуры). Соответственно уполномоченный орган в области охраны окружающей среды должен обладать набором специалистов, способных осуществлять анализ стратегической экологической оценки всего многообразия соответствующих отчетов на предмет их качества и соответствия заключению об определении сферы охвата экологического отчета, причем с

учетом замечаний и предложений, поступивших от заинтересованных государственных органов и общественности. Однако в связи с тем, что уполномоченный орган в области охраны окружающей среды не обременен ответственностью за обеспечение проведения стратегической экологической оценки, то объективно подготовка заключения об удовлетворительном или неудовлетворительном качестве отчета, тем более с учетом всего разнообразия замечаний и предложений, поступивших от заинтересованных государственных органов и общественности, будет носить заформализованный характер, отстраненный от реальной, глубоко эшелонированной стратегической экологической оценки!

Пункт 11, мотивирует особое мнение! Почему, если уполномоченный орган в области охраны окружающей среды признал отчет по стратегической экологической оценке удовлетворительным и на основании удовлетворительного качества отчета утвердил стратегический документ – информацию для общественности и ее участия в проведении стратегической экологической оценки (Ст. 71) осуществляет не уполномоченный орган, а орган-разработчик проекта стратегического документа? Содержание Ст. 67 и Ст. 68 ущемляют и принижают роль и функции уполномоченного органа в области охраны окружающей среды и должны быть переработаны.

Ст. 70. Консультации с заинтересованными государственными органами в рамках стратегической экологической оценки

Пункт 2. *Перечень заинтересованных государственных органов в каждом конкретном случае определяется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды. При этом в число заинтересованных государственных органов во всех случаях в обязательном порядке включаются уполномоченные органы здравоохранения, а также местные исполнительные органы административно-территориальных единиц, в пределах которых предполагается реализация стратегического документа.*

Пункты 4, 5 и 6. Консультации с заинтересованными государственными органами, включая проведение скрининга воздействия (п/пункт 1) пункта 4), а также замечания и предложения, представленные в течение установленных сроков, либо письмо об их отсутствии – (реализация) всех этих требований проводится в соответствии со Ст. 70 и «Инструкцией по организации и проведению экологической

оценки». Государственные органы, местные исполнительные органы, отнесенные в соответствии с настоящей статьей к числу заинтересованных государственных органов, обязаны представить свои замечания и предложения ... в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и Инструкции.

Ст. 71. Участие заинтересованной общественности в проведении стратегической экологической оценки

п.2 Государственный орган-разработчик обязан обеспечить возможность участия заинтересованной общественности на всех стадиях стратегической экологической оценки в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и Инструкцией по организации и проведению стратегической экологической оценки, начиная с первоначального этапа разработки Документов, на котором возможен выбор вариантов решений из числа имеющихся альтернатив».

Однако в пункте 4 – *«Критерии определения заинтересованной общественности определяются в Инструкции по организации и проведению экологической оценки».* Более того, в пункте 6 *«Информация, которая в обязательном порядке должна быть предоставлена общественности в процессе стратегической экологической оценки в порядке, установленном Инструкцией по организации и проведению экологической оценки, включает:»* - далее приведено 16 подпунктов, приведем лишь некоторые из них:

2) – *наименование и местонахождение государственного органа (должностного лица), ответственного за прием и учет замечаний и предложений от заинтересованной общественности;*

3) – *сроки, место и способ приема замечаний и предложений от заинтересованной общественности на различных стадиях стратегической экологической оценки;*

5) – *заключения о результатах скрининга воздействий Документа;*

9) – *отчеты по мониторингу существенных воздействий реализации Документов на окружающую среду;*

10) – *объявление о проведении общественных слушаний;*

11) – *протоколы проведения общественных слушаний по проектам Документов и отчетам по стратегической экологической оценке;*

14) – *заключения о качестве отчетов по стратегической экологической оценке;*

Содержание выше приведенных и иных подпунктов пункта 6 Ст. 71 убедительно свидетельствуют о том, что в пункте 2 данной статьи **присутствует опечатка**, и в тексте данного пункта наименование «Инструкции по организации и проведению стратегической экологической оценки» должно быть заменено на «Инструкцию по организации и проведению экологической оценки». Вместе с тем следует принять к сведению, что в содержании Главы 7. «Экологическая оценка» рекомендуемая, по существу единственная, «Инструкция по организации и проведению экологической оценки» перенасыщена самыми различными и порой несовместимыми компетенциями! В связи с этим целесообразно и актуально при корректировке содержания ряда статей – прежде всего содержание понятий пунктов 1 статей 59, 62 и 75 Главы 7, включить кроме «Инструкции по организации и проведению экологической оценки» и такие инструкции как: «Инструкция по организации и проведению скрининга» и «Инструкция по организации и проведению мониторинга воздействий Документов на окружающую среду».

Параграф 3. Оценка воздействия на окружающую среду

Ст. 75. Оценка воздействия на окружающую среду

Пункт 1. *Под оценкой воздействия на окружающую среду понимается процесс выявления, изучения, описания и оценки на основе соответствующих исследований возможных существенных воздействий реализации намечаемой деятельности на окружающую среду, включающий в себя стадии, предусмотренные статьей 78 настоящего Кодекса.*

С учётом смыслового содержания понятия «оценка воздействия на окружающую среду», данная оценка является процессом, осуществляемым на основе соответствующих исследований возможных существенных воздействий реализации намечаемой деятельности на окружающую среду. Следовательно, сам процесс выявления, изучения, описания и оценки содержания понятия – «оценки воздействия на окружающую среду», в последующих статьях Параграфа 3 должен быть определен и конкретизирован проведением соответствующих исследований, являющихся основанием для выявления возможных существенных воздействий!

Ст. 76. Обязательность оценки воздействия на окружающую среду

Пункт 1. *Оценка воздействия на окружающую среду является обязательной для:*

Взаимосвязь функционального содержания подпункта 1) – «видов намечаемой деятельности ...» и п/пункта 2) – «измене-

ний, вносимых в виды намечаемой деятельности...» очевидна, поскольку оценка воздействия на окружающую среду для различных видов намечаемой деятельности является обязательной с учетом количественных пороговых значений *) (при их наличии), а изменения, вносимые в виды намечаемой или осуществляемой деятельности, способствуют достижению количественных предельных значений **).

*) пороговое значение – граница, наименьшая возможная величина

**) предельное значение – последняя крайняя грань

3) видов намечаемой деятельности ..., если обязательность ... такой деятельности установлена в заключении о результатах скрининга воздействий намечаемой деятельности;

4) существенных изменений, вносимых в намечаемую или осуществляемую деятельность, в отношении которой ранее была проведена обязательная оценка воздействия на окружающую среду, если обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду таких существенных изменений установлена в заключении о результатах скрининга воздействий намечаемой деятельности.

Пункт 2. – данный пункт еще более усиливает значение результатов скрининга, поскольку «под существенными изменениями ... понимаются любые изменения, вносимые в указанные виды деятельности, в результате которых возрастает не только объем и мощность производства, но и существенно изменяется технология, управление производственным процессом либо способ использования, в результате которых могут ухудшаться количественные и качественные показатели эмиссий, измениться область воздействия таких эмиссий и (или) увеличиться количество образующих отходов».

Ст. 80. Скрининг воздействий намечаемой деятельности

Пункт 1. Скрининг воздействий намечаемой деятельности представляет собой процесс выявления потенциальных *) существенных воздействий реализации намечаемой деятельности на окружающую среду...

Если в данной расшифровке понятия «скрининг воздействий» принять к сведению, что «процесс выявления потенциальных существенных воздействий» - обозначает «процесс выявления возможных существенных воздействий» (см. Ст. 75, пункт 1), то сле-

дует признать, что в Параграфе 3 Ст. 75 «Оценка воздействия на окружающую среду» и Ст. 80 «Скрининг воздействий намечаемой деятельности» под «различными» понятиями скрывается общее понятие рассматриваемого Параграфа 3 «Оценка воздействия на окружающую среду». В этой связи, возможно не случайно, а осмысленно пункт 3 статьи 80 начинается не с понятия «скрининг воздействий ...», а просто с «Скрининг намечаемой деятельности ...», который организуется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды в соответствии с Инструкцией по организации и проведению экологической оценки. В данном случае применение одной, общей для «Оценки воздействия на окружающую среду» и для «Скрининга воздействий намечаемой деятельности», Инструкции совершенно логично и правильно!

**) потенциальный – возможный*

Ст. 81. Критерии существенности воздействия на окружающую среду

Пункт 1. При проведении скрининга воздействия намечаемой деятельности рассматриваются следующие критерии, характеризующие намечаемую деятельность и существенность ее возможного воздействия на окружающую среду: Далее перечисляются критерии.

Пункт 2. Рассмотрение критериев, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, осуществляется в соответствии с Инструкцией по организации и проведению экологической оценки.

Ст. 90. Методическое обеспечение проведения оценки воздействия на окружающую среду

Пункт 1. Оценка воздействия на окружающую среду проводится в соответствии с инструктивно-методическими документами по проведению оценки воздействия на окружающую среду ...

Название Ст. 90 «Методическое обеспечение проведения оценки воздействия на окружающую среду» не в полной мере отражает содержание самой статьи, и в этой связи должно быть изменено. Так, понятие «методическое обеспечение» - это, прежде всего разнообразные методические средства, способствующие более эффективной реализации программно-методической деятельности, направленной на обеспечение проведения оценки воздействия на окружающую среду. При этом в пункте 1 данной статьи сказано, что «оценка воздействия на окружающую среду проводится в соответствии с инструктивно-методическими документами по

проведению оценки воздействия на окружающую среду, утвержденными уполномоченным органом в области охраны окружающей среды. Если принять к сведению, что к группе инструктивно-методических документов относятся и нормативно-правовые документы распорядительного характера, в частности составляющие нормативно-правовую базу организации и проведения экологической оценки воздействия на окружающую среду, то вполне закономерно указать в Главе 7. «Экологическая оценка» перечень основных инструктивно-методических и нормативно-правовых документов, которые не указаны в содержании каждого параграфа Главы 7. Перечень необходимых инструктивно-методических и нормативно-правовых инструкций каждого вида экологической оценки, регулирующих различные виды и порядок экологической оценки, может быть указан в Ст. 60 «Виды экологической оценки» или в Ст. 90 «Методическое обеспечение проведения оценки воздействия на окружающую среду».

Выводы. Проведенный анализ смыслового содержания, функциональной и нормативно-правовой основы Главы 7 «Экологическая оценка» Проекта Экологического кодекса Республики Казахстан свидетельствует о содержательной и смысловой идентичности основных понятий (первые пункты Ст. 59, Ст. 62 и Ст. 75) – призванных отражать не только исключительную экологическую и функциональную особенность вида экологической оценки каждого параграфа Главы 7, но и не подменять одно понятие другим в ущерб проводимой экологической оценке, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду. Парадоксальность содержания «различных видов» экологической оценки и их смысловая неопределенность обусловлена и тем, что организация, требования и порядок проведения каждого вида экологической оценки – определяются, организуется и проводится в соответствии с единственным «универсальным» правовым актом, устанавливающим правила и регулирующим все три вида экологической оценки – «Инструкцией по организации и проведению экологической оценки». Не менее удивительным является и то, что и скрининг Документов – концепций и программ, так же как и скрининг воздействия намечаемой деятельности, включая необходимость или отсутствие необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду, осуществляется все той же «Инструкцией по организации и проведению экологической оценки».

Примечание к заключению.

Ст. 59, пункт 1 – под «экологической оценкой» понимается процесс выявления, изучения, описания ... возможных прямых и косвенных существенных воздействий ...

Ст. 62, пункт 1 – под «стратегической экологической оценкой» понимается процесс выявления, изучения, описания и оценки на основе соответствующих исследований возможных существенных воздействий.

Ст. 75, пункт 1 – под «оценкой воздействия на окружающую среду» понимается процесс выявления, изучения, описания и оценки на основе соответствующих исследований возможных существенных воздействий.

Аналогия или сходство между тремя экологическими понятиями очевидна! Однако, поскольку по замыслу авторов Проекта ЭК РК каждое экологическое понятие понимается как процесс то, с учетом смыслового содержания «понимание» - как то или иное толкование самого процесса, каждая формулировка экологической оценки имеет право на существование! При этом смысловая идентичность всех трех понятий экологической оценки на весь период действия нового Экологического кодекса РК сохранит неопределенность в том или ином толковании как «экологической оценки», «стратегической экологической оценки», так и «оценки воздействия на окружающую среду». Запущенный процесс волюнтаризма будет действовать до коренной переработки нового Экологического кодекса Республики Казахстан или до его отмены!

Список литературы

1 Постановление Правительства РК от 30 декабря 2019 г. № 1022 о внесении Проекта Экологического кодекса Республики Казахстан на рассмотрение Мажилиса Парламента РК. [Postanovlenie Pravitel'stva RK ot 30 dekabrya 2019g. N1022 o vnesenii Proekta Ekologicheskogo kodeksa Respubliki Kazakhstan na rassmotreniye Mazhilisa Parlamenta RK.]

2 Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Протокол по СЭО к Конвенции Эспо), Киев, 2003. [Protokol po strategicheskoy ekologicheskoy otsenke k Konventsii ob otsenke vozdejstviya na okruzhayushhuyu sredu v transgranichnom kontekste (Protokol po SEO k Konventsii Espo, Kiev, 2003)]

3 Орхусская Конвенция – конвенция Европейской Экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе при-

нятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Орхус, Дания, 1998. [Orkhussskaya Konventsiya – konventsiya Evropejskoj Ekonomicheskoj komissii OON “O dostupe k informatsii, uchastiya obshhestvennosti v protsesse prinyatiya reshenij i dostupe k pravosudiyu po voprosam, kasayushhimsya okruzhayushhej sredey”], Orkhus, Daniya, 1998]

Шустов А.И. – кандидат биологических наук, доцент,
e-mail: a-ilich@yandex.ru

Огарь Н.П. – доктор биологических наук., профессор, член -корр. НАН РК,
e-mail: ogar-54@mail.ru

Кысыков В.А. – эколог, e-mail: vitok1983@gmail.com

Попов Н.К. – кандидат биологических наук, ведущий специалист,
e-mail: fich63@mail.ru

Горбунова Н.Ф. – главный менеджер ТОО «ECOTERA»,
e-mail: ash_natali@mail.ru

Кирикович В.В. – главный специалист, e-mail: woowaa81@mail.ru