

Название диспута: Стратегическая оценка воздействия на окружающую среду плана развития г. Юрмалы

Место: Юрмала, Латвия

Диспут с массовым участием
по какой статье? статья 7

Цель диспута с массовым участием:

Предложить представлять комментарии по оценке воздействия на окружающую среду развития города Юрмалы.

Предпосылки:

Юрмала - пятый по величине город Латвии с населением 60000 человек. Он расположен в прибрежной зоне и богат природными ресурсами, такими как дюны, песчаные пляжи, леса, озера с пресной водой, минеральные воды и лечебные грязи. При наличии таких уникальных природных ресурсов очень важно добиться того, чтобы вопросы охраны окружающей среды были включены в разработку политики. В 1991 году юрмальский муниципалитет предпринял первые шаги стратегического планирования. Два года спустя последовал проект развития экономической стратегии Юрмалы, который был разработан группой должностных лиц муниципалитета, представителей государственных служб, местных политиков и известных специалистов.

План развития Юрмалы создавался в переходный период в политике и системе планирования. Никто из должностных лиц и политиков не имел опыта проведения процедур планирования или стратегической оценки воздействия на окружающую среду (СОВОС), а подобная практика в Латвии была очень ограниченной. Закон Латвии по экологической экспертизе требует, чтобы, по разным видам деятельности, органы власти в области охраны окружающей среды провели тщательные экологические исследования и дали экспертное утверждение. Правила планирования (от 1994 г.) регулируют процесс и, в некоторой степени, процедуру планирования, в то же время обязывая проводить экологический анализ.

План развития города Юрмалы является территориальным планом, основанным на стратегии экономического развития, исторических, социальных и экологических условиях, и составляет основу будущего землепользования в городе. Он направлен на три целевые группы:

- Юрмальский муниципалитет и его отделы, которые будут использовать план для оценки предлагаемых проектов и их стабильного развития;
- авторы проекта и инвесторы будут использовать этот план для приведения своих проектов в соответствие с целями плана развития;
- землевладельцы будут использовать этот план для оценки возможностей будущего развития своей собственности.

Процесс и контекст процедуры

В начале процесса планирования не существовало ни официальных общегосударственных планов для разных секторов развития страны, ни территориальных планов, ни правил планирования и проведения СОВОС различных планов и программ. Было очевидно, что, без включения экологических условий в план развития, его качество останется низким и он явится слишком проблематичным для реализации. Было решено для дальнейшей разработки плана создать «структуру природы». Она не называлась ни СОВОС, ни даже оценкой воздействия на окружающую среду, но содержала много целей и процедур, сходных с СОВОС. Эта работа основывалась на зарубежном опыте различных специалистов юрмальского муниципалитета, работающих по контракту экспертов и инженеров.

Было важно провести оценку всей зоны, чтобы предложить оптимальное землепользование. В 1994 году были приняты Правила территориального планирования, устанавливавшие процесс и процедуры планирования, очень сходные с теми, которые присущи оценке воздействия на окружающую среду, и использовались для этой цели. В обязанности муниципального совета входило утверждение плана, и в то же время план разрабатывался отделом планирования муниципалитета. Это было огромным недостатком, поскольку отсутствовала полная независимость процесса планирования. Но, с другой стороны, такие тесные связи помогали успешно внедрять идеи стабильности в план развития.

Составление проектов плана и оценки воздействия на окружающую среду было тесно связано с планированием и другими экологическими мероприятиями соседних муниципалитетов, чтобы можно было координировать взаимную заинтересованность в стимулировании развития (как уже говорилось, в период составления проекта плана развития города Юрмалы не существовало ни общенациональных планов развития, ни планов развития отраслей экономики, ни обязательных к исполнению политик). С рижским районным советом были проведены обсуждения вопросов использования отходов, поскольку это серьезная проблема для региона. В результате было подписано двустороннее соглашение о сотрудничестве в области использования отходов, касающееся размещения и строительства в регионе новой площадки для захоронения твердых отходов. Для юрмальского муниципалитета это стало прогрессом и, можно сказать, облегчением - наиболее ценные природные, энергетические, человеческие и другие ресурсы будут спасены.

В то время, как был разработан юрмальский план, Латвийский фонд природы начал работу над планированием национального парка в Кемери (основан в 1997 году). Поскольку территории и интересы пересекались в определенной части Юрмалы (напр., в Кемери), были проведены серьезные дискуссии, в результате которых в кемерский план были внесены некоторые изменения. В будущем оценки должны будут проводиться совместно с соседними муниципалитетами и, в более крупном масштабе, районами и должны будут охватывать экологические вопросы, которые оказались неохваченными данным планом и оценкой из-за ограниченности ресурсов.

Критерии оценки выбирались в соответствии с традиционными ценностями Юрмалы (вода, леса, бальнеологические ресурсы, оздоровительные ресурсы) и приоритетами, которые в настоящее время влияют на вопросы защиты окружающей среды (биоразнообразие, охрана природы). Географические и природоохранные проблемы привели к необходимости сосредоточить внимание на водах и лесах. Поэтому соответствующая информация была собрана и представлена в форме «голубых» и «зеленых» карт.

Недостаток опыта и лимитированные ресурсы ограничили возможности альтернатив. Те, которые оказались принятыми, были обусловлены не столько экологическими соображениями, сколько техническими причинами. Субподрядчики планировали возможности транспортного потока и перевозок и предложили разные варианты, но работа экологов и планировщиков проводилась не одновременно.

В Латвии, местные политики (городской совет) принимают окончательные решения по вопросам планов муниципального развития. От Министерства охраны окружающей среды и регионального развития и подчиненных ему региональных управлений по охране окружающей среды требуется лишь формальное утверждение. Оценка воздействия на окружающую среду по плану развития города Юрмалы была подготовлена автором предложения, т.е. планировщиками и должностными лицами муниципалитета.

Использовавшиеся методы участия:

Участие общественности проходило в соответствии с процедурами правил планирования. На концептуальной стадии плана развития была получена консультация по вопросам охраны окружающей среды. Разным специалистам были розданы специальные анкеты. Был также проведен опрос мнений жителей региона. Поступило лишь 76 заполненных анкет (0,1% жителей). Для обсуждения широким кругом специалистов и общественности была представлена карта «структуры природы».

Кто участвовал?

Министерство охраны окружающей среды и регионального развития (МООСРР) и его учреждения предоставили информацию и получили консультации как часть процесса оценки воздействия на окружающую среду. Согласно латвийскому законодательству требуется итоговое утверждение Государственной экологической экспертизы.

Специалисты-курортологи действовали в качестве объединенной особыми общими интересами группы, как и учреждения охраны окружающей среды. На заключительной стадии, появилась новая группа - местные бизнесмены. По сравнению с советской системой, процесс планирования и оценки воздействия на окружающую среду и его результаты уже не являются секретом. Важную часть процесса составляют участие и информирование общественности. Хотя у нас и нет достаточного опыта в таких делах, разработчики проекта все же старались вовлечь в процесс местных жителей и объединенные общими интересами группы.

Для работы в качестве штатного консультанта на первом этапе реализации плана был заключен контракт со специальным консультантом, имеющим академическое образование в области охраны окружающей среды. Под его наблюдением была собрана информация и составлена «структура природы». В результате появились голубые карты (воды), зеленые карты (леса) и карты почв города, которые позже составили единую карту «структуры природы». Эта карта «структуры природы» была представлена для обсуждения широкому кругу специалистов и общественности.

Какая информация была доступна?

Ценные природные ресурсы и курорт юрмальского муниципалитета означают, что он изучался многими специалистами различного профиля, что обеспечило получение большого количества экологических данных. Эти данные главным образом охватывали природные ресурсы (воды, почвы, охраняемые растения, леса), геологию и географию и образовали «структуру природы» плана развития.

Данные о различных типах загрязнений были недостаточными. Имеющуюся информацию о загрязнении нельзя было использовать, и требовалась ее дополнительная обработка, которую невозможно было выполнить из-за ограничений по финансированию и срокам. Это привело к отсутствию альтернатив и смягчения воздействия на окружающую среду.

Для сбора и получения информации для оценки воздействия на окружающую среду, необходим определенный уровень финансирования. Поскольку оценка воздействия на окружающую среду не регулируется государственным законодательством, будет трудно убедить разработчиков затратить дополнительные средства и время. В случае Юрмалы сбор экологической информации был основан на понимании и добрых намерениях городских плановиков.

Поскольку оценка готовилась автором предложения и обратная связь осуществлялась через личное общение, отсутствовали также и письменные обзоры. А они очень важны в случае сомнений, а также для дальнейшей работы по разработке нового плана (имеющийся план действует в течение 10 лет).

Собранная и оформленная в виде карты «структуры природы» информация была представлена общественности (см. выше).

Каков результат диспута с участием общественности?

Уровень обратной связи был низким, а общественное мнение не оказывало влияния на принятие решения. Общественность не представила своих комментариев по стратегической политике, люди в основном сосредоточились на отдельных проблемах.

В ходе планирования в план были включены некоторые меры по смягчению воздействия: районирование территории (каждая зона имеет специфические условия развития), зеленые коридоры (живая природа в естественном состоянии), намерение стимулировать транзитные перевозки и развитие альтернативного транспорта (велосипеды).

Комментарии участников:

Группа планирования и оценки состояла из муниципальных служащих (городских плановиков, которые руководили процессом планирования, специалистов по вопросам охраны окружающей среды, экономистов и инженеров), консультантов и субподрядчиков, отвечающих за отдельные сектора, например, транспорт. Лучше всего обратная связь осуществлялась через личное общение, а не путем рассылки документов для получения консультации или письменных отзывов. Поэтому давление политиков и муниципальных служащих в некоторой степени сказалось на подготовленных для принятия решения материалах. До разработки проекта плана землепользования была собрана экологическая информация и составлено несколько планов «структуры природы». Это оказалось ошибкой. Работа плановиков и экологов должна быть одновременной. Если такого не происходит, то служащие планового отдела окажутся теми людьми, которые примут окончательные решения.

Кроме того, в ходе составления проекта может возникнуть необходимость получения дополнительной экологической информации, особенно у неопытных плановиков. А ее очень трудно включить в уже почти заверченный план. В случае Юрмалы возникли определенные проблемы, когда понадобилась информация о загрязнении окружающей среды промышленными предприятиями. Это одна из позиций, не включенных в действующий план, а потому исключенная из смягчения воздействия. Одновременное начало означает наличие на ранних стадиях широкого представительства отраслей и экспертов, что позволяет им решить, какие вопросы следует включить в оценку воздействия на окружающую среду.

Контакты:	Rita Knutina, магистр наук по вопросам экологии. Руководитель отдела Управления охраны окружающей среды городского совета Юрмалы
Адрес:	1/5 Jomas street LV – 2015 Jurmala, Latvia
Тел.:	371- 7093870, 7093868
Факс:	371- 7093956, 7762288
E-mail:	rita@jpd.gov.lv

Мнение РЭЦ о диспуте с массовым участием:

Юрмальский случай стал первым планом городского развития, который включал в себя принципы и понятия стабильного развития в Латвии, и этот муниципалитет одним из первых начал процесс «Плана местного развития 21». В 1999 году он получил от ЕС сертификат «Голубого флага». Проводившиеся в связи с планом развития публичные слушания стали одними из первых в Латвии и отнюдь не в связи с нормами права, действовавшего в то время.

В случае с Юрмалой не были предприняты серьезные усилия, чтобы вовлечь общественность в процесс принятия решений. Не было уведомления общественности, не был указан срок представления комментариев, не были проведены публичные слушания. Метод опроса общественного мнения не мог обеспечить достаточный вклад общества. Для обсуждения широкому кругу специалистов и общественности была представлена «структура природы», но комментарии касались лишь отдельных проблем. В то же время, латвийское общество не привыкло к участию в таких процедурах и продемонстрировало относительный недостаток искушенности. По мнению латвийских властей с тех пор ситуация значительно улучшилась, поскольку проводится больше специфических процедур. А следовательно общественность намного лучше информирована и принимает более активное участие.