

Информация Армении в сфере выполнения конвенции Эспо и протокола по СЭО

*Э.Григорян, национальный координатор по выполнению Конвенции Эспо и
протокола по СЭО*

Кишенев, ноябрь, 2008 г.

Республика Армения 21 февраля 1997 года ратифицировала Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (конвенция Эспо), а 21 мая 2003 года в Киеве подписала Протокол по стратегической экологической оценке.

И как страна, ратифицировавшая конвенцию Эспо и подписавшая протокол СЭО, рассматривает их как серьезные природоохранные инструменты, эффективное применение которых сможет оказать серьезное воздействие на дальнейшее и устойчивое развитие страны, вместе с тем, придавая им значение эффективного инструмента прямого поощрения к действию, сориентированному на международное сотрудничество на региональном уровне.

Одной из наиболее первоочередных задач в этой области является создание и наращивание потенциала, и в этом направлении Армения предпринимает определенные усилия. И конечно, в первую очередь нам надо ввести новые национальные правила в целях облегчения развития процесса ОВОС, так как национальные нормативно-правовые акты, непосредственно регулирующие процессы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и стратегической экологической оценки (СЭО) в Армении отсутствуют. Однако косвенно и частично они регулируются Законом РА «Об экспертизе воздействия на окружающую среду», принятым Национальным Собранием РА 20 ноября 1995 г. Существующие подзаконные акты также не регулируют непосредственно процессы ОВОС и СЭО.

Согласно действующему закону «Об экспертизе воздействия на окружающую среду»

экспертизе подлежат 2 типа документов:

- проекты намечаемой деятельности, перечень которых приведен в статье 4 Закона
- документы стратегического значения, т.е. концепции, и под этим термином подразумеваются: концепции, программы, комплексные схемы и генеральные планы, к ним причисляются также документация по территориальному планированию и схемы комплексного использования природных ресурсов.

В соответствии с конвенцией Эспо и протоколом по СЭО для проектов намечаемой деятельности необходимо проведение процедуры ОВОС, а для документов стратегического значения – СЭО.

Обязательность проведения экспертизы ОВОС и СЭО обеспечивается статьями 12 и 15.6 Закона, согласно которым запрещается реализация намечаемой деятельности и концепции без положительного заключения государственной природоохранной экспертизы.

Что касается механизма проведения предварительной оценки, Законом статьей 6 предусмотрен этап процедуры извещения о намерениях реализовать деятельность, который с большой натяжкой можно назвать этапом предварительной оценки. На этом этапе разработчик документации обязан известить уполномоченный в сфере охраны природы орган о намерении реализовать деятельность и представить данному органу описание основных характеристик деятельности, технологических решений, ожидаемых воздействий, а также приложить согласование заинтересованных государственных органов и общественности. Положения этого этапа в Законе изложены нечетко, и можно сказать, на практике не применяются. Хотя на самом деле это важный этап, так как здесь определяются возможные воздействия и последствия.

К сожалению, до сих пор не принят соответствующий подзаконный акт, устанавливающий перечень и объем документации отчета об ОВОС, как этого требует статья 7 Закона. Однако несмотря на отсутствие подобного акта, статьей 5 Закона установлен перечень подлежащих материалов экологической оценки, а именно: прогнозирование, описание и оценка возможного прямого и косвенного воздействия намечаемой деятельности на климатические условия, растительный и животный мир, отдельные элементы экосистем и их стабильность, особо охраняемые природные территории, ландшафты, воздух, поверхностные и подземные воды, недра, землю, на здоровье и благосостояние населения, на окружающую среду населенных пунктов, на использование природных ресурсов, на памятники истории и культуры.

В случае обнаружения в процессе экспертизы недостаточных данных, исходных материалов, выводов, мероприятий и других документов, уполномоченный орган должен, согласно Закону, выдать отрицательное заключение. Но так как Законом не предусмотрена процедура запроса дополнительных данных или возвращения проекта на доработку, на практике, учитывая несовершенство Закона, а также в целях создания благоприятного климата для развития экономики, в том числе предпринимательской деятельности, и для обеспечения природоохранных требований, уполномоченный орган дает возможность инициаторам деятельности доработать ОВОС/СЭО в процессе экспертизы. Хотя в республике пока не установлены конкретные рамки экологической оценки, а также отсутствуют методические указания или стандарты для ее проведения, уполномоченный орган на основе полученных мнений определяет вопросы и мероприятия, по которым необходима доработка. И в случае недостаточности доработок, могущих привести к отрицательным последствиям, уполномоченный орган выдает отрицательное заключение.

Важной процедурой является информирование и получение согласований государственных органов власти и управления. Выбор органа зависит от специфики конкретного объекта экспертизы и определяется уполномоченным органом (госэкоэкспертизы). Государственные органы, мнение которых необходимо для принятия объективного решения и получивших копию документации от уполномоченного органа, должны в установленные сроки после получения документации о деятельности, представить в уполномоченный орган свое мнение. И, если в установленный срок в уполномоченный орган не поступило ни одного мнения, то считается, что отрицательного мнения относительно документации нет.

Конечно же, в Законе уделено место участию общественности. Так, в статье 2.3 Закона закреплен принцип гласности принятия решений, косвенно подразумевающий участие общественности в процессе оценки.

Обязательное участие общественности на всех стадиях экспертизы однозначно закреплено в статье 3 Закона.

Согласно Закону предусмотрены три этапа проведения общественных слушаний для проекта намечаемой деятельности, а для стратегической документации предусмотрен лишь один этап слушаний.

В отношении общественных слушаний остаются открытыми вопросы выявления круга заинтересованной общественности и процедур обсуждений.

Словом, правительством РА еще не предусмотрен соответствующий подзаконный акт, и именно по этой причине до сих пор не определен порядок проведения общественных слушаний. Одновременно Закон не поясняет, каким образом должно учитываться мнение общественности.

Обобщая вышеизложенное можно заключить, что в Армении фактически отсутствует специальная нормативно-правовая база по ОВОС.

Оценка проводится лишь в рамках закона об экспертизе воздействия на окружающую среду. Что касается трансграничного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, то в статье 14 Закона («экспертиза намечаемой деятельности, имеющей трансграничное воздействие на окружающую среду») отмечено, что если воздействие на окружающую среду выходит за пределы государственной границы РА, то уполномоченный орган при вынесении экспертного заключения исходит из требований международных договоров, ратифицированных РА. В этом случае экспертное заключение утверждает Правительство РА.

И продолжая анализировать недостатки действующего закона, мы пришли к выводу, что помимо перечисленных, в Законе имеются и другие слабые места, так например:

- основные определения, цели, принципы и задачи ни в смысловом ни в составном отношении не обеспечивают возможности для полноценного применения закона
- в законе изначально неправильно определено требование о «предельных величинах», подлежащей экспертизе намечаемой деятельности, в результате чего из процесса экспертизы выпадают те виды деятельности, величины которых ниже предельных величин, но имеют существенное отрицательное воздействие на окружающую среду, и так далее.

Совершенно очевидно, что совершенствование Закона путем внесения в него соответствующих статей, а также проведения других необходимых изменений и дополнений нецелесообразно, так как практически все статьи подлежат изменению. Поэтому был выбран путь разработки проекта нового закона, который бы охватил как процедуру экологической экспертизы, так и процедуры оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки.

Вкратце представляю проект нового закона РА по экологической экспертизе.

В проекте закона:

- закреплён предмет регулирования закона, разграничены и четко определены процессы природоохранной экспертизы, ОВОС и СЭО,
- четко и подробно закреплены основные определения, что обеспечивает однозначную трактовку закона,
- Для природоохранной экспертизы, ОВОС И СЭО по отдельности закреплены цели, принципы и задачи.
- закреплены объекты окружающей среды рассматриваемые в процессе экспертизы и их характеристики,
- классифицированы стратегические документы и намечаемая деятельность, подлежащие экспертизе – по сферам и размерам производительности.

Сферы и виды деятельности соответствуют содержаниям приложений Конвенции и Протокола, а лимиты закреплены в соответствии с масштабами и условиями экономики Армении.

Исходя из степени воздействия на окружающую среду они классифицированы на три категории: “А”, “Б” и “В”.

К категориям:

- “А” – отнесены виды деятельности, оказывающей значительное воздействие на окружающую среду
- “Б” - отнесены виды деятельности, оказывающей средней степени воздействие на окружающую среду

“В” - отнесены виды деятельности, оказывающей незначительное воздействие на окружающую среду.

- Для осуществления экспертизы определены 2 этапа: предварительный и основной:

1. На предварительном этапе рассматривается заявка и принимаются следующие решения:
 - о недопустимости намечаемой деятельности или стратегического документа, или
 - стратегический документ или намечаемая деятельность подлежат оценкам воздействия в соответствии с техническим заданием, или
 - стратегический документ или намечаемая деятельность подлежат оценкам воздействия в трансграничном контексте, или
 - заявка подлежит доработке.

Срок предварительного этапа определен в 15 дней.

2. Во время основного этапа оцениваются:

- полноценность, достоверность и обоснованность отчетов,
- альтернативные подходы и решения намечаемой деятельности или стратегического документа,
- соответствие природоохранным требованиям и ограничениям,
- результативность программы намечаемых природоохранных мероприятий, мониторинга воздействия на окружающую среду,
- результативность обеспечения обсуждений и извещений участников процесса, и на основе анализа всего этого составляется экспертное заключение.

Сроки основного этапа экспертизы определены следующие:

- 1) для стратегических документов – 60 дней,
- 2) для намечаемой деятельности:
 - категории “А” – 60дней
 - категории “Б” – 40дней
 - категории “В” – 20дней.

Уполномоченный орган, при наличии соответствующего обоснования, может удлинить сроки основного этапа, не превышая половины, определенного для каждой категории, срока.

- В законопроекте также определен порядок выдачи экспертного заключения и случаи приостановления и признания недействительным экспертного заключения.

В законопроекте проявился более строгий подход к процессам экспертизы, СЭО стратегических документов и ОВОС намечаемой деятельности, имеющих трансграничное воздействие.

- Экспертиза стратегических документов или намечаемой деятельности, имеющих трансграничное воздействие за границами Республики Армения, осуществляется согласно международным договорам с РА и настоящим Законом, а процесс, для каждого случая, определяется Правительством Республики Армения.
- Решение о стратегическом документе и исходящей из этого намечаемой деятельности, имеющей трансграничное воздействие, принимает Правительство Республики Армения с учетом экспертного заключения

В законопроекте закреплены также требования и принципы организации обсуждений и извещения общественности:

- Извещение общественности осуществляют:

- уполномоченный орган - об экспертном заключении и отчетах, представленных предпринимательской стороной,

- предпринимательской – о стратегических документах или намечаемой деятельности и об осуществлении процесса оценки их воздействия.

- Извещение общественности могут осуществлять также органы территориального управления или местного самоуправления, по их усмотрению.

- Содержание извещения включает в себя краткое описание и место осуществления намечаемой деятельности или стратегического документа, а также место осуществления обсуждения и ознакомления с ними, условия, сроки представления предложений и замечаний, данные о предпринимателе и другое.

- Общественные обсуждения осуществляют:

- предпринимательской – о стратегическом документе и процессе стратегической оценки его воздействия,

- орган территориального государственного управления с участием предпринимательской - о стратегическом документе и проекте отчета стратегической оценки его воздействия, и

- орган местного самоуправления с участием предпринимательской - о намечаемой деятельности и проекте отчета оценки его воздействия.

В результате общественных обсуждений предпринимательской составляется соответствующий протокол.

- Порядок осуществления обсуждений и извещения общественности определяет Правительство Республики Армения.

В законопроекте закреплены требования, предъявляемые к привлечению экспертов в процесс экспертизы.

В законопроекте закреплены также:

- Полномочия Правительства РА и полномочного органа

- Права и обязанности предпринимательской и эксперта

- экономические механизмы экспертизы.

Придавая большое значение информированности общественности, местной администрации приграничных районов, в Республике Армения был осуществлен проект по повышению информированности населения в вопросе осуществления конвенции Эспо. В рамках проекта были подготовлены информационные материалы по вопросам конвенции. Проект осуществлялся в районах республики с использованием потенциала местных орхусских центров, зарекомендовавших себя как надежные, заинтересованные и профессиональные партнеры.

Проблемы Армении, связанные с осуществлением конвенции следующие:

- несовершенство законодательства – этот вопрос уже освещен в докладе

- несовершенство институций по ОВОС (административные структуры, информационные центры, и т.д.)

- потребность в технической, методологической, правовой литературе

- необходимость подготовленных кадров. В последние годы немецкая организация InWent в программу учебных курсов для Армении включила тематику по экологической экспертизе и методологии.

Хочу отметить, что Армения, сознавая проблемы страны с осуществлением конвенции, и в первую очередь необходимость приведения национального законодательства в соответствие с требованиями конвенции, обратилась в Комитет по осуществлению конвенции с просьбой оказать содействие в совершенствовании национального законодательства. Секретариат конвенции нашел возможность направить в Армению международного эксперта по правовым вопросам для изучения национального правового поля и разработки рекомендаций по усовершенствованию национального законодательства. Выводы и предложения международного эксперта отражены в решении COP-4. Сотрудничество с секретариатом конвенции по этому вопросу предполагается продолжить. Надеюсь, что это сотрудничество внесет свой позитивный вклад и в обязательства, которые Армения, как одна из стран-инициаторов Белградской инициативы по СЭО, взяла на себя.

В Армении в сфере наращивания потенциала для внедрения протокола СЭО проведена определенная работа при поддержке Регионального Центра для Европы и СНГ Программы развития Организации Объединенных Наций. Был разработан Страновой обзор, проведено СЭО Генерального плана города Еревана, разработан проект Национальной стратегии и программы действий по укреплению мощностей по стратегической экологической оценке.

Итак, исходя из вышесказанного, следует, что в сфере ОВОС и СЭО нужны реформы, совершенствование правового поля и рассмотрение вопроса создания в Министерстве охраны природы структуры по природоохранной оценке, которая взяла бы на себя роль организатора и координатора деятельности по выполнению Конвенции и протокола.