

ЛАЕВСКАЯ Елена Владимировна
кандидат юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник отделения исследований в сфере
экономического развития и экологии
Института правовых исследований Национального центра законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь

Стратегическая экологическая оценка: правовое понятие и принципы реализации

Стратегическая экологическая оценка (далее – СЭО) в международном праве, европейском законодательстве и доктрине рассматривается в качестве систематического процесса *оценки последствий, влияющих на окружающую среду, в результате возможной реализации документов стратегического уровня государственного планирования - политик, планов, программ и др. (далее – план/программа)*. Целью СЭО является обеспечение экологической безопасности выполнения государственных планов/программ, принятие решений об утверждении указанных документов с учетом не только экономических и социальных аспектов, но и возможных экологических угроз [1, с. 625].

Исследователи выделяют принципы эффективной СЭО:

- ее проводит орган/организация, отвечающая за разработку плана/программы. В идеале, СЭО должна быть встроена в процесс разработки плана/программы, расходы на проведение СЭО планируются как часть расходов на разработку планов и программ;
- ее инициируют на ранних этапах планирования, когда все альтернативы и варианты действий доступны для рассмотрения заинтересованными сторонами, в том числе, общественностью;
- в ходе СЭО обязательно должна быть произведена оценка альтернатив плану/программе;
- предоставляются адекватные возможности для участия в процессе планирования заинтересованным сторонам и общественности посредством консультаций, начиная с ранней стадии процесса планирования и с использованием четко определенных в законодательстве процедур их участия;
- применяются адекватные и эффективные методы и методики анализа влияния плана/программы на состояние окружающей среды и здоровье населения[2, 3].

Характеризуя СЭО как правовой инструмент эффективного планирования, обращают внимание, прежде всего, на ее «сильные стороны»: СЭО помогает значительно снизить негативные последствия на окружающую среду предложенных государственных планов/программ; СЭО рассматривается в качестве одного из важнейших механизмов, который способствует устойчивому развитию государства; СЭО улучшает

эффективность принятия государственных решений и повышает качество государственного управления; СЭО обеспечивает принятие взвешенных решений на макроэкономическом уровне с учетом требований охраны окружающей среды и здоровья населения, мнения общественности, способствует расширению международного сотрудничества. Немаловажно, что СЭО позволяет субъектам, принимающим государственные решения относительно плана/программы, учитывать на самых ранних этапах процесса планирования точку зрения заинтересованных лиц. Соответственно, это снижает вероятность возникновения конфликтных ситуаций в процессе принятия решений уже по конкретным проектам строительства предприятий, размещения объектов, оказывающих значительное влияние на окружающую среду и здоровье граждан.

В качестве недостатка или «слабой стороны» СЭО часто называют увеличение расходов на разработку планов/программ. Так, по подсчетам зарубежных исследователей, введение СЭО в процесс территориального планирования на региональном уровне обычно увеличивает смету расходов на планирование на 5-10%. Однако такие расходы можно считать незначительными по сравнению с общими расходами на реализацию планов/ программ, а также - с теми расходами, которые могут появиться в связи с причинением вреда окружающей среде и здоровью граждан в результате реализации соответствующего плана/программы. В результате СЭО, сопровождающая процесс разработки плана/программы, в целом, обычно стоит меньше и является более эффективной, чем “ex-post” экологическая оценка, выполняемая после завершения цикла планирования[3].

Анализ законодательства позволяет выделить ряд правовых факторов, определяющих необходимость внедрения СЭО в Республике Беларусь.

Прежде всего, следует отметить международно-правовые предпосылки. Беларусь является Стороной Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – конвенция ОВОС), которая вступила в силу для республики 8 февраля 2006г.[4]. Ст. 2 п.7 конвенции ОВОС закрепляет, что «Стороны стремятся применять принципы оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам». Принимая во внимание актуальность СЭО, на втором Совещании сторон конвенции ОВОС 26-27 февраля 2001 года была создана Специальная рабочая группа по подготовке Протокола по СЭО, Протокол по СЭО как самостоятельное международное соглашение был принят и подписан на Внеочередном совещании сторон конвенции ОВОС во время работы Конференции министров «Окружающая среда для Европы» 21-23 мая 2003 г., в г. Киеве, он вступил в силу 11 июля 2010г.[5]. Республика Беларусь демонстрирует активные действия в направлении присоединения к Протоколу по СЭО. Так, в августе 2007г. решением коллегии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды была одобрена Стратегия

развития потенциала в области СЭО в Республике Беларусь на период до 2012г.

Ряд иных международных соглашений, стороной которых является Республика Беларусь, также содержат положения относительно необходимости внедрения подходов СЭО в практику планирования планов/программ, которые могут оказать воздействие на окружающую среду: Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее – Орхусская конвенция)[6], Конвенция о биологическом разнообразии[7], Рамочная конвенция ООН об изменении климата [8] и др.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года в качестве перспектив первого этапа реализации стратегии определила необходимость развития институционального потенциала в области СЭО [9, с. 108].

Следует отметить, что в современных условиях СЭО является обязательным элементом процесса разработки и принятия/утверждения значительного количества планов/программ в странах Европейского Союза на основе специальной Директивы 2001/42/ЕС по СЭО [10]. Все чаще СЭО, как современный элемент эффективного планирования, основанный на принципах устойчивого развития, используется международными финансовыми организациями и институтами в программной деятельности, опосредующей предоставление средств международной технической помощи, займов, в том числе, Республике Беларусь[2, 11].

Указанные обстоятельства в совокупности, по нашему мнению, служат предпосылками для внедрения принципов и подходов СЭО в законодательство Республики Беларусь, регулирующие отношения в области разработки и утверждения государственных планов/программ.

Правовое понятие СЭО закреплено в Протоколе по СЭО, в ст. 2 которого определено, что СЭО – «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».

Объектами СЭО выступают планы и программы. Не подпадают под действие Протокола по СЭО «планы и программы, единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной, или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере; финансовые или бюджетные планы и программы».

Протокол по СЭО к числу планов/программ, в отношении которых установлены требования о проведении СЭО, относит:

- «планы и программы с любыми изменениями в них, которые: а) требуются в силу законодательных или административных актов; и в)

подлежат разработке и/или принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством» (ст.2);

- «планы и программы, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении 1 и любых других проектов приложения 2, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством» (ст.4 п.2.).

С другой стороны, Протоколом по СЭО (ст.4-5) закреплены принципы определенной гибкости в отборе планов/программ, подпадающих под СЭО: Сторона может принять решение о проведении СЭО в отношении плана/программы, которые не охватываются ст. 4.2, на основе предположения о «существенных экологических, в том числе и для здоровья населения последствиях» (ст. 5). Важно отметить, что при определении «существенных последствий» должно быть запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения и обеспечено участие общественности в процессе решения данного вопроса (ст. 5.2), согласно ст. 5.4 государственные органы должны обнародовать результаты любого процесса выявления существенных последствий.

Характерной чертой СЭО выступают обязательные требования об обеспечении участия общественности в ее проведении:

- орган, ответственный за проведение СЭО, обязан обеспечить заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в СЭО планов/программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов плана/программы (ст. 8.1);

- проект плана/программы, а также экологический доклад по результатам СЭО должны быть своевременно доступными для общественности (ст. 8.2);

- орган, ответственный за проведение СЭО, обязан выявить заинтересованную общественность, включая соответствующие неправительственные организации (ст. 8.3);

- заинтересованной общественности должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана/ программы, а также по экологическому докладу в разумные сроки (ст. 8.4, ст. 10.4);

- должны быть определены и обнародованы конкретные меры по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (ст. 8.5);

- мнения, высказанные заинтересованной общественностью, должны быть учтены при принятии решения об утверждении плана/ программы (ст. 11.1).

Кроме этого в процессе СЭО общественности должны быть обеспечены права на получение информации: о выводах, сделанных в процессе определения существенных последствий плана/программы (ст. 5.4); о проекте плана/программы и экологическом докладе (ст. 8.2 и ст. 10.4); о конкретных мерах по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (ст. 8.5); об утверждении плана/программы и информация о принятии/утверждении плана/программы (ст. 11.2); о результатах мониторинга реализуемых плана/программы на предмет экологических последствий.

Следует отметить, что протокол по СЭО не содержит определения понятий «заинтересованная общественность», «разумные сроки». В международной и зарубежной практике правоприменения смысл данных правовых понятий толкуется с учетом их содержания в Орхусской конвенции. Так, согласно ст. 2.5 Орхусской конвенции заинтересованная общественность - «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность» [6].

Кроме требований обеспечения участия общественности в процесс СЭО протокол требует предоставления природоохранным органам и органам здравоохранения заблаговременной, своевременной и эффективной возможности выразить свое мнение по проекту плана/программы и экологическому докладу (ст. 9.3). Императивно консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны иметь место на нескольких этапах процесса СЭО: при выявлении существенных возможных последствий плана/программы, если это требуется для определения необходимости СЭО (ст. 5.2), при определении сферы охвата СЭО (ст. 6.2), при обсуждении экологического доклада (ст. 9.3).

Важным компонентом СЭО являются также трансграничные консультации по проекту плана/программы, которые должны проводиться в том случае, когда план/программа, осуществляемые в одной стране, могут вызвать существенные экологические, в том числе, связанные со здоровьем населения, последствия на территории другой страны. Сторона происхождения плана/программы обязана уведомить затрагиваемую Сторону, если она полагает, что осуществление плана/программы может привести к существенным трансграничным экологическим, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиям, или если об этом просит Сторона, которая может быть существенно затронута последствиями, как можно раньше до принятия плана/программы (ст. 10.1).

Мнения заинтересованной общественности, природоохранных органов и органов здравоохранения затрагиваемой Стороны должны быть учтены должным образом; заинтересованная общественность и уполномоченные органы затрагиваемой Стороны должны быть проинформированы о том, каким образом были учтены их замечания (ст. 11).

При принятии решения по плану/программе уполномоченный орган обязан выбрать, какой из альтернативных вариантов плана/программы, или какие варианты решений внутри плана/программы заслуживают утверждения, или же решает, что ни один из вариантов не может быть утвержден (ст. 11). При принятии решения об утверждении плана/программы учитываются выводы экологического доклада, включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов плана или программы, а также мнения, выраженные соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения, заинтересованной общественностью (ст. 11.1).

После утверждения плана/программы необходимо проинформировать о принятом решении соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованную), а также любые затрагиваемые Стороны (ст. 11.2). Указанным субъектам должен быть обеспечен доступ к утвержденному плану/программе, а также к заявлению, содержащему следующую информацию: краткое изложение того, каким образом в утвержденном плане/программе были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, приведенные в экологическом докладе; краткое изложение того, каким образом были учтены мнения заинтересованных субъектов (в случае общественности – мнения «заинтересованной общественности»); краткое изложение причин утверждения данного варианта плана/программы с учетом рассмотренных альтернатив вариантов.

Протокол по СЭО устанавливает необходимость мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления утвержденного плана/ программы (ст.12). Задача мониторинга - обнаружение непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечение возможности для принятия мер по исправлению положения (ст. 12.1). Следует отметить, что результаты мониторинга также должны быть доступны соответствующим природоохранным органам и органам здравоохранения, а также общественности (ст. 12.2).

Анализ законодательства Республики Беларусь позволяет выделить в нем наличие отдельных элементов, имеющие отношение к процедуре экологической оценки планов/программ, однако в целом правовой механизм для эффективной СЭО не сформирован. Так, ст. 5 Закона Республики Беларусь «О государственной экологической экспертизе» [12] в числе объектов государственной экологической экспертизы называет «проекты

концепций, прогнозов, программ и схем отраслевого развития, реализация которых связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду; проекты ведения охотничьего хозяйства, рыбоводно-биологические обоснования, биологические обоснования зарыбления рыболовных угодий, биологические обоснования на заготовку и (или) закупку диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, а также изменения и дополнения к указанным проектам и обоснованиям». Совершенно очевидно, что данный перечень планов/программ весьма узкий по сравнению с ранее указанным определением объектов СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО. Кроме того, следует подчеркнуть, что в указанных нормах белорусского законодательства речь идет о проведении государственной экологической экспертизы на соответствие проектной документации «требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов», а не об оценке будущего воздействия плана/программы на окружающую среду и здоровье граждан. По мнению автора, это совершенно разные виды оценок плана/программы. Кроме прочего, проведение СЭО планов/программ требует применения совершенно иных, нежели при проведении экологических оценок проектов по конкретным видам деятельности, методик прогнозирования экологических последствий, как это делается в европейских странах.

Совершенно очевидно, что с юридической точки зрения процесс государственной экологической экспертизы, проводимой по факту разработки отдельных видов планов/программ в завершающей стадии процесса планирования, проще говоря, после завершения подготовки плана/программы, не может рассматриваться как некий аналог СЭО в соответствии с требованиями Протокола по СЭО, которая начинается на самых ранних этапах разработки плана/программы и включает оценку альтернатив плана/программы, взаимодействие различных заинтересованных сторон (природоохранных органов, органов здравоохранения, общественности и т.д.), возможности для учета мнения заинтересованных сторон.

Кроме прочего, отечественное законодательство требует существенного совершенствования в части надлежащего обеспечения участия общественности в процесс проведения оценки воздействия на окружающую среду плана/программы. Так, в Положении о порядке проведения государственной экологической экспертизы отмечается, что при проведении государственной экологической экспертизы проектной или иной документации оценке подлежат, в том числе, «учет мнения общественности по предлагаемым проектным решениям» [13]. Однако, как следует из ст. 12 Закона «О государственной экологической экспертизе» только для градостроительных проектов общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурных проектов застройки территорий в составе проектной документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, должны содержаться

результаты обсуждений градостроительных проектов с общественностью, чьи права и законные интересы могут быть затронуты при реализации проектных решений. Таким образом, в законодательстве закрепляется весьма узкий подход по сравнению с требованиями Протокола по СЭО, о которых мы говорили выше, допуска общественности к участию в экологической оценке плана/программы как по виду плана/программы (только градостроительные проекты), так и относительно учета мнения общественности (выраженному на этапе, когда план уже подготовлен). Кроме того, законодательство не содержит четких правил и процедур о том, каким образом замечания общественности по плану/программе должны учитываться властями, как доводятся до сведения общественности данные мониторинга экологических последствий плана/программы.

Законодатель в последнее время предпринял попытку совершенствования законодательства в части обеспечения участия общественности в процессе принятия планов/программ, проектов по конкретным видам деятельности, утвердив Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы [14]. Рамки настоящей статьи не дают возможности в полном объеме провести анализ указанного нормативного правового акта. Однако, применительно к раскрываемому вопросу, отмечу, что данный документ позитивно не улучшил ситуацию в правовом обеспечении участия общественности в проведении экологической оценки плана/программы с учетом принципов Протокола по СЭО: перечень планов/программ весьма узкий (градостроительные проекты общего планирования, специального планирования, детального планирования, архитектурные проекты застройки территорий); общественная экологическая экспертиза может проводиться только тогда, когда проект уже подготовлен (то есть на самом раннем этапе планирования общественность лишена доступа к участию в процессе оценки).

Представляется, что последовательное совершенствование законодательства Республики Беларусь на основе принципов и процедур СЭО, закрепленных в международном праве, будет способствовать учету мнения различных заинтересованных субъектов в процессе разработки и принятия государственных планов/программ, влияющих на окружающую среду и здоровье граждан, а также устойчивому развитию государства.

Список источников

1. Cherp, A. Watt, A. Vinichenko, V. SEA and strategy formation theories : From three Ps to five Ps // Environmental Impact Assessment Review 27 , 2007 - № 7. – p. 624-644.
2. Jean–Roger, Mercier. SEA experience at the World Bank // Strategic Environmental Assesment at the Policy Level. Recent progress, current status and future prospects. Ministry of the environment. Czech Republic. 2005. 112p.
3. Therivel, R., Walsh, F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact

Assessment Review. 2005 [Электронный ресурс] - Режим доступа: www.levetttherivel.co.uk. – Дата доступа: 20.09.11.

4. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте : Конвенция, 25 февр. 1991 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

5. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Киев. 2003г.//[Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа : http://www.unesco.org/env/eia/about/sea_text_r.htm - Дата доступа : 20.11.2011.

6. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды : утверждена Указом Президента Республики Беларусь, 14 декабря 1999 г., № 726 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 1. 1/837 ; 2003. № 95. 3/866.

7. Конвенция о биологическом разнообразии : Ратифицирована Верховным Советом Республики Беларусь 10 июня 1993 г. // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэсп. Беларусь. – 1993. – № 29. – С.50-80.

8. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 9 мая 1992г.// Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

9. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь ; редкол.: Л.М.Александрович [и др.]. – Минск : Юнипак, 2004. – 200с.

10. The European Union. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment/ Rev.3/ 2001. 32p.

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

12. О государственной экологической экспертизе : Закон Респ. Беларусь, 9 ноября 2009 г., № 54-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 276. – 2/1606; 2011. - №82. – 2/1845.

13. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 19 мая 2010 г., № 755 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 9 ноября 2009 года "О государственной экологической экспертизе» // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010.- № 131. - 5/31876.

14. Положение о порядке проведения общественной экологической экспертизы: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 29 октября 2010г., № 1592 «Об утверждении Положения о порядке проведения общественной экологической экспертизы» // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010.- № 263. - 5/32760.