



Обзор законодательства Республики Армения в отношении осуществления Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке

Отчет (предварительный)
июль, 2014

**Для консультаций с заинтересованными сторонами в
рамках круглого стола, проводимого 26 сентября 2014г.**



Автор: Елена Лаевская, международный консультант ЕЭК ООН

Содействие: Аида Искоян, национальный консультант

Благодарности: Этот документ не был бы подготовлен без ценной поддержки и участия Министерства охраны природы Республики Армения, других заинтересованных сторон и экспертов. В частности, ценный вклад и комментарии в формировании этого отчета были получены от Элеоноры Григорян, Азгануш Дрнойан, Ларисы Хоратова, Джульеты Гличан, Ашота Симоняна, Каринэ Мовсисян, Нунэ Бакунц, Арсена Аветисяна, Гургена Авакяна, Рузан Алавердян, Анеты Бабаян, Люсинэ Харутюнян, Ашота Гилюяна, Эдуарда Месропяна, Григора Азизяна, Левона Гхалимяна, Врама Тевосяна, Аси Миродян, Аревика Ховсепяна, Нунэ Дарбинян, Соны Айвазян, Артура Григоряна, Хегине Хаквердян, Лауры Петросян, Армена Мартиросяна. В подготовке отчета профессиональную поддержку также оказал Секретариат Конвенции Эспо, в лице Афродиты Шмагади, Елены Сантер и Надежды Дзюбинской.

Официальная информация: Отчет был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках Программы Восточного партнерства (контракт на оказание услуг ENPI/2-12/305-729), при координации со стороны ОЭСР и реализуемой ОЭСР, ЕЭК ООН, ЮНЕП, и ЮНИДО. Мнения, выраженные в отчете, не обязательно отражают официальную позицию Европейского Союза и учреждений-исполнителей.

Организация, ответственная за подготовку отчета: ЕЭК ООН

Содержание отчета:

Список сокращений	С. 5
Общая информация об отчете <i>Общая информация о Протоколе по СЭО</i>	С. 6-9
I. Общие аспекты на международном уровне, имеющие отношение к проведенному исследованию <i>Протокол по СЭО в системе международных соглашений, ратифицированных РА</i> <i>Отношения РА с ЕС</i>	С. 9-12
II. Идентификация типов стратегических документов (не только относящихся к окружающей среде), разрабатываемых/принимаемых в РА <i>Общие наблюдения</i> <i>Стратегические документы в законодательстве о градостроительстве</i> <i>Стратегические документы в законодательстве об охране и использовании вод</i> <i>Стратегические документы в лесном законодательстве</i> <i>Программы, выполняемые на основе кредитных и грантовых соглашений</i> <i>Порядок подготовки/разработки стратегических документов</i> <i>Общие подходы</i> <i>Порядок подготовки градостроительной документации</i> <i>Особенности разработки Комплексной и Годовой программ об озере Севан</i>	С.12-20
III. Определение стратегических документов на национальном уровне в РА, которые требуют СЭО в соответствии с положениями Протокола по СЭО	С.20-25
IV. Описание современного состояния законодательства РА об экологической оценке <i>Правовые основы оценки воздействия на окружающую среду, применяемой к стратегическим документам</i> <i>Идентификация стратегических документов, подпадающих под СЭО на основе Протокола по</i>	С.25 - 44

<p>СЭО <i>Предварительная оценка (screening)</i> <i>Определение сферы охвата (scoping)</i> <i>Участие общественности</i> <i>Процедура трансграничных консультаций при разработке и принятии стратегических документов</i> <i>Экологический доклад</i> <i>Роль природоохранных органов и органов здравоохранения</i> <i>Окончательное решение</i></p>	
<p>V. Ключевые заинтересованные лица (stakeholders) в оценке воздействия стратегических документов</p>	<p>C.44- 45</p>
<p>VI. Рекомендации <i>Рекомендации по совершенствованию законодательства</i> <i>Рекомендации в области институционального потенциала</i></p>	<p>C.46-52</p>
<p>VII. Прошлые, существующие, планируемые инициативы в построении потенциала СЭО в РА</p>	<p>C.52-53</p>
<p>Приложения <i>Приложение 1 Таблица сравнения основных положений Протокола по СЭО и СЭО Директивы (отдельный прилагаемый файл)</i> <i>Приложение 2 Список лиц, с которыми были проведены встречи консультанта в июне 20014г</i> <i>Приложение 3 Список нормативных правовых актов РА, использованных при подготовке отчета (будет подготовлен и представлен с финальным отчетом)</i></p>	<p>C. 53-55</p>

Список сокращений

ГЭЭ - государственная экологическая экспертиза

ЕС – Европейский Союз

ЕЭК ООН – Европейская экономическая комиссия ООН

Директива об ОВОС - Директив 2011/92/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011г. об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду

Конвенция Эспо - Конвенция ЕЭК ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

КБР - Конвенция ООН о биологическом разнообразии

МОП - Министерство охраны природы Республики Армения

НПО - неправительственные организации

ОВОС - оценка воздействия на окружающую среду

Орхусская конвенция – Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

п. - пункт

Протокол по СЭО - Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

РА - Республика Армения

ст. - статья

СЭО - стратегическая экологическая оценка

СЭО Директива - Директива 2001/42 Европейского Парламента и Совета об оценке последствий некоторых планов и программ для окружающей среды

Общая информация об отчете

1. Настоящий отчет (далее – отчет) подготовлен международным консультантом Еленой Лаевской (далее – консультант) в рамках технического задания по договору с UNECE, секретариатом Конвенции Эспо.

Цель отчета:

представить обзор законодательства и соответствующей национальной институциональной системы РА в области СЭО на предмет их соответствия положениям Протокола по СЭО и (принимая во внимание СЭО Директиву),

определить необходимость возможных дополнений и изменений существующего законодательства и проектов законодательных актов РА,

сформулировать рекомендации и предложения по изменению законодательства, институциональной системы и процедур в целях систематического и эффективного проведения СЭО в РА на основе Протокола по СЭО.

2. Настоящий отчет содержит предварительные выводы и рекомендации с учетом полученной информации, указанной в пункте 4 далее. Отчет не является окончательным и представлен для обсуждения с заинтересованными лицами на круглом столе 26 сентября 2014г. После проведения круглого стола, консультант доработает отчет на основании полученных комментариев и дополнений и представит финальный отчет в октябре 2014 года.

3. Отчет начинается с обзора общих международно-правовых аспектов, имеющих отношение к проведенному исследованию законодательства и институциональной системы РА. Далее автор анализирует существующие в РА типы стратегических документов, разрабатываемых в РА, в том числе, те, которые требуют проведения СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО, современное состояние законодательства РА об экологической оценке, правовое положение ключевых заинтересованных лиц (стейкхолдеров) в проведении СЭО. Эти части обзора описательны, что позволяет понять существующие законодательные, институциональные и процедурные элементы РА, имеющие отношение к СЭО, для того чтобы определить потребности в их совершенствовании. Основываясь на обширном анализе всех имеющих отношение к исследованию элементов, раздел VI отчета содержит выводы сравнительного характера между существующей системой РА и положениями Протокола по СЭО, рекомендации относительно того, как РА может совершенствовать законодательство, процедуры и институциональную систему в целях имплементации Протокола по СЭО. В разделе VII представлена информация о прошлых, существующих, планируемых инициативах в построении потенциала СЭО в РА. Отчет содержит три Приложения.

4. При подготовке отчета было использовано законодательство РА по состоянию на конец июля 2014г., информация о проектах нормативных

правовых актов, имеющих отношение к исследованию, предоставленные ответственными работниками МОП, национальным консультантом, юристами Центра экологического права Ереванского Государственного университета.

Кроме анализа законодательства и институциональной системы РА консультант при подготовке документа использовал информацию, полученную во время встреч со специалистами государственных органов, НПО, иных организаций РА (список приводится в Приложении 2 к отчету), организованных в ходе визита г. Ереван с 16 по 20 июня 2014г., а также информацию из иных источников (в том числе, с сайтов Конвенции Эспо, Орхусской конвенции).

5. На содержание отчета на момент его предоставления (конец июля 2014г.) оказала влияние сложившаяся специфическая ситуация: на момент подготовки отчета в РА действовал Закон «Об экспертизе воздействия на окружающую среду» (1995г.) (далее – Закон 1995г.), который, по – мнению ряда экспертов, отражает отдельные элементы СЭО. С другой стороны был подготовлен проект Закона РА «Об оценке воздействия на окружающую среду и экспертизе». В распоряжении консультанта для анализа был текст проекта закона на дату 28 апреля 2014г.¹. После предоставления отчета консультанту стало известно, что 21 июня 2014г Закон 2014г. был принят Национальным Собранием РА и вступил в силу 9 августа 2014г. (далее – Закон 2014г.). В сентябре консультанту был предоставлен текст вступившего в силу Закона 2014г (неофициальный перевод – версия на английском языке). Принимая во внимание указанные обстоятельства, консультант в отчете отражал информацию, имеющую отношение как к Закону 1995г. (утратил силу), так и к Закону 2014г. для оценки прогресса законодательства РА, имеющего отношение к СЭО.

Общая информация о Протоколе по СЭО

6. Протокол по СЭО к Конвенции Эспо является самостоятельным международным соглашением, он подготовлен по инициативе второго Сопредседателя Сторон Конвенции Эспо, был принят и открыт для подписания на Конференции министров "Окружающая среда для Европы" в Киеве, Украина, 21мая 2003 года, вступил в силу 11 июля 2011 года. Хотя Протокол по СЭО был разработан и принят в рамках ЕЭК ООН, он открыт для подписания всеми членами ООН.

7. Протокол по СЭО определяет СЭО как *оценку 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*

¹ Неофициальный перевод с армянского языка. Версия К-312-05.08.2013-GB-010/0

участия общественности и консультаций при разработке плана или программы. В контексте Протокола по СЭО понятие окружающая среда включает здоровье человека (п.6 ст. 2).

Протокол по СЭО требует от Сторон проводить СЭО своих *официальных проектов планов и программ, изменений к ним.* Согласно Протоколу СЭО проводится на более ранней стадии процесса принятия решений, чем ОВОС, и поэтому рассматривается в качестве одного из ключевых инструментов устойчивого развития.

Протокол по СЭО, прежде всего, в качестве объекта СЭО рассматривает «планы и программы» (п.5 ст.2, ст.4), поощряет Стороны обеспечивать интеграцию экологических, включая здоровье, факторов, в разработку политики или законодательных актов, а также учитывать принципы и элементы Протокола при осуществлении этого процесса (ст.13).

8. В ст. 4 – 12 Протокола по СЭО закреплены основополагающие обязывающие Стороны положения, определяющие принципы организации процесса проведения СЭО планов и программ, на основе которых устанавливается

сфера применения в отношении планов и программ (ст.4);

требования к предварительной оценке планов и программ (ст.5);

сфера охвата СЭО для уточнения содержания экологического доклада (ст.6);

требования к экологическому докладу, который разрабатывается в ходе СЭО (ст. 7);

требования для обеспечения возможностей участия общественности в СЭО, когда еще возможен выбор любого из вариантов (ст. 8);

положения о консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (ст. 9);

принципы организации трансграничных консультации в отношении объектов СЭО (ст. 10);

требования об учете выводов, мер и замечаний, указанных в экологическом докладе, при принятии решения об утверждении плана или программы – объекта СЭО (ст. 11);

требования к мониторингу последствий плана и программы – объекта СЭО (ст. 12).

9. Помимо рассмотрения типичных экологических последствий планов и программ для окружающей среды, особое внимание в Протоколе по СЭО уделяется рассмотрению проблем здоровья населения и соответствующей роли в процессе СЭО природоохранных органов и органов здравоохранения.

10. Протокол по СЭО предусматривает также широкое участие общественности в СЭО планов и программ, 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 т.д. Общество не только имеет право на ознакомление с планами и программами, но и право на представление замечаний, на принятие ее замечаний во внимание и на ознакомление с окончательным решением, а также с основаниями для его принятия. Положения Протокола по СЭО об участии общественности опирается на положения Конвенции Эспо и Орхусской конвенции.

I. Общие аспекты на международном уровне, имеющие отношение к проведенному исследованию

Протокол по СЭО в системе международных соглашений, ратифицированных РА

11. РА ратифицировала Протокол по СЭО 24 января 2011г. Кроме того, РА является Стороной ряда международных соглашений, соблюдение которых синергитически связано с выполнением положений Протокола по СЭО, особенно касающихся процедуры оценки воздействия на окружающую среду, в том числе, в трансграничном контексте, участия общественности и учета экологических последствий планов и программ, которые могут оказать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие:

Конвенции Эспо (РА ратифицировала 21 февраля 1997г.),

Орхусской конвенции (РА ратифицировала 1 августа 2001г.),

КБР (РА ратифицировала 14 мая 1993г.).

Тексты международных соглашений РА доступны на национальном языке, поскольку согласно Закону «О международных договорах РА» (ст.38) ратифицированные международные договоры подлежат переводу на национальный язык и опубликованию в "Официальном бюллетене международных договоров РА". Международные договоры РА в отношении прав, свобод и обязанностей человека публикуются также в "Официальных ведомостях РА».

Конституция РА закрепляет ряд принципов, имеющих отношение к применению положений международных договоров, в том числе, Протокола по СЭО, и имплементации их в национальное законодательство:

международные договоры после их ратификации или утверждения являются составной частью правовой системы РА (а значит, могут применяться непосредственно, где это возможно и не требует дополнительных изменений в законодательство);

если ратифицированными международными договорами устанавливаются иные нормы, чем те, которые предусмотрены законами, то применяются нормы международных договоров (ст. 6 Конституции РА).

В тоже время, в ряде случаев (пробелы в законодательстве, потребности применения новых правовых понятий и процедур, установления обязанностей субъектов отношений) в целях имплементации международно-

правовых норм требуется внесение дополнений и изменений в законодательство РА.

Таким образом, факт ратификации Протокола по СЭО и других международных соглашений, упомянутых в этом пункте отчета, свидетельствует об отсутствии противоречий их положений с нормами Конституции РА. Непосредственное применение норм Протокола по СЭО в РА затруднительно, так как требует имплементации его положений в существующие процедуры, изменения/уточнения компетенции государственных органов, закрепления прав общественности и т.п. С другой стороны, внесение изменений в национальное законодательство на основе Орхусской конвенции, Конвенции Эспо и КБР стимулируют или закладывают основу для выполнения положений Протокола по СЭО.

12. Сфера законодательства РА применительно к СЭО достаточно широка и охватывает, в частности,

законодательство в области охраны окружающей среды, в том числе, обеспечивающее проведение оценок воздействия на окружающую среду,

законодательство о градостроительной деятельности,

законодательство в области регулирования процедур разработки и принятия планов и программ, компетенции различных государственных органов в этом процессе, включая природоохранные органы и органы здравоохранения,

законодательство, обеспечивающее доступ к информации о принятии государственных решений различного уровня,

законодательство об участии общественности в принятии государственных решений.

13. Основопологающими для совершенствования законодательства РА применительно к СЭО являются нормы Конституции РА, согласно которым

государство обеспечивает охрану и воспроизводство окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов (ст. 10);

каждый имеет право жить в окружающей среде, способствующей его здоровью и благополучию, обязан лично и совместно с другими лицами охранять и улучшать окружающую среду;

должностные лица несут ответственность за сокрытие экологической информации или отказ от ее предоставления (ст. 33.2);

основными задачами государства в экономической, социальной и культурной сферах является, в том числе, осуществление политики, обеспечивающей экологическую безопасность нынешних и будущих поколений (ст. 48.10).

14. В ряду значимых законодательных актов, обеспечивающих реализацию принципов Конституции РА применительно к СЭО следует отметить законы и кодексы РА, устанавливающие требования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных

ресурсов: о об охране атмосферного воздуха (11.10.1994)², Кодекс о недрах (28.11.2011) (далее – КоН), Лесной кодекс (24.10.2005) (далее – ЛК), Водный кодекс (04.06.2002) (далее – ВК), о животном мире (03.04.2000), о растительном мире (23.11.1999), о веществах, разрушающих озоновый слой (27.11.2006), об обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности населения РА (16.11.1992), о геодезии и картографии (02.05.2001), о гидрометеорологической деятельности (07.02.2001), об особо охраняемых природных территориях (28.11.2006), об охоте и ведении охотничьего хозяйства (09.04.2007), Земельный кодекс (02.05.2001) (далее – ЗК), о государственном регулировании обеспечения технической безопасности (24.10.2005), об отходах (24.11.2004), о национальной водной политике (27.11.2006), об основополагающих принципах национальной водной политики (03.05.2005), о защите населения в чрезвычайных ситуациях (02.12.2006), об автомобильном транспорте (05.12.2006), об озере Севан (15.05.2001), о туризме и туристической деятельности (17.12.2003), об энергетике (07.03.2001), и др.

Законодательной основой для проведения оценок воздействия на окружающую среду, в том числе, СЭО выступает Закон 2014г. (до вступления его в силу - Закон 1995г.).

Отдельные положения, имеющие отношения к СЭО в части регулирования процедур разработки и принятия планов и программ, компетенции различных государственных органов в этом процессе, включая природоохранные органы и органы здравоохранения, доступа к информации о принятии государственных решений различного уровня, участия общественности в принятии планов и программ закреплены в законах: о правовых актах (03.04.2002), о градостроительстве (05.05.1998), о свободе информации (23.09.2003), об административно-территориальном делении РА (07.11.1995), о местном самоуправлении (07.05.2002), о государственной и служебной тайне (03.12.1996), об основах администрирования и административном производстве (18.02.2004), об общественных организациях (04.12.2001), о защитнике прав человека (21.10.2003), об экологическом образовании и воспитании населения (20.11.2001) и др.

Отношения РА с ЕС

15. В соответствии с техническим заданием консультанту в отчете необходимо представить обзор законодательства и соответствующей национальной институциональной системы РА применительно к СЭО с учетом требований Протокола по СЭО, принимая во внимание СЭО

² В финальном отчете Приложение 3 будет дополнено списком нормативных актов, использованных при подготовке отчета с указанием номера акта и даты принятия

Директиву. В этой связи важно определить правовые основы отношений РА и ЕС.

В настоящее время сотрудничество РА с ЕС регулируется Договором о партнерстве и сотрудничестве, а также Планом действий Европейской политики соседства РА – ЕС. В Плане действий выделены такие приоритетные области сотрудничества, как верховенство закона, укрепление демократических институтов, уважение прав человека и фундаментальных свобод, улучшение инвестиционного климата и пр.³.

16. Основным документ, регулирующий отношения РА с ЕС – Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве вступило в силу 1 июля 1999г. сроком на 10 лет. Согласно положениям Соглашения, его срок ежегодно автоматически продлевается. В июле 2010г. стартовали переговоры между РА и ЕС по Соглашению об Ассоциации, а в июне 2012г. – переговоры по созданию зоны глубокой и всеобъемлющей свободной торговли в рамках Соглашения об ассоциации между РА и ЕС. В июле 2013г. переговоры между РА и ЕС по Соглашению об Ассоциации были завершены. Со стороны РА и ЕС было отмечено, что *стороны завершили переговоры по Соглашению об Ассоциации, в том числе по созданию зоны глубокой и всеобъемлющей торговли, однако, не парафируют его вследствие принятия РА новых международных обязательств.* С целью расширения отраслевого сотрудничества с ЕС в декабре 2012г. был подписан протокол об общих принципах участия РА в программах ЕС, который был ратифицирован Национальным Собранием РА и Европейским парламентом. В соответствии с протоколом Армении предоставляется возможность участия в ряде программ и агентств ЕС в области образования, культуры, здравоохранения и др.

17. Принимая во внимание указанные в п. 15, 16 отчета обстоятельства, можно утверждать, что РА в настоящее время не имеет юридических обязательств по имплементации в национальное законодательство положений СЭО Директивы. С другой стороны, поскольку положения СЭО Директивы в значительной степени соответствуют Протоколу по СЭО (см. Приложение 1 к отчету), усилия РА по изменению и дополнению национального законодательства на основе Протокола по СЭО будут способствовать развитию законодательства и практики правоприменения РА в направлении внедрения европейских принципов СЭО Директивы.

³ <http://www.mfa.am/ru/country-by-country/eu/>

II. Идентификация типов стратегических документов (не только относящихся к окружающей среде), разрабатываемых/принимаемых в РА

Общие наблюдения

18. Согласно Протоколу по СЭО к «планам и программам» (далее - стратегические документы) относятся *документы (любые изменения в них), которые требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов, и подлежат разработке и / или принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством* (п. 5 ст. 2). Стратегические документы, в отношении которых должна проводиться СЭО, охватывают различные сферы деятельности: сельское хозяйство, лесоводство, рыболовство, энергетику, промышленность, транспорт, региональное развитие, управление отходами, водное хозяйство, телекоммуникации, туризм, планирование развития городских и сельских районов или землепользования (п.2 ст. 4), они могут реализовываться на национальном уровне, а также на небольших территориях на местном уровне, касаться небольших изменений планов и программ (п.4 ст.4). В этом широком контексте в отчете анализируется законодательство РА, определяющее стратегические документы и соответствующие им процедуры разработки.

19. Анализ законодательства РА (п.14 отчета) показывает, что в законах/кодексах, иных актах, принятых на их основе для определения стратегических документов используются различные правовые категории: *концепция, политика, стратегия, программа (государственная, целевая, региональная), план, план действий, градостроительная программная документация, схема комплексного использования ресурсов, лесоустроительный проект*. Универсальными и часто встречающимся в законодательных актах РА стратегическими документами являются **государственные, региональные (местные), целевые программы**, которые разрабатываются Правительством, министерствами, иными государственными агентствами и организациями в зависимости от сферы деятельности и полномочий. В Разделе III, Таблицы 1 представлена информация об используемых в законодательных актах РА видов стратегических документов.

20. Принимаемые в РА стратегические документы относятся к *правовым актам*. Согласно Закона РА «О правовых актах» *правовой акт* – это принятый народом РА, *государственными органами или органами местного самоуправления, государственными или муниципальными учреждениями*, а также юридическими лицами РА, их выделенными подразделениями или учреждениями в предусмотренных законом случаях и

порядке в пределах их полномочий официальный письменный документ, которым устанавливаются подлежащие обязательному признанию, охране, защите, исполнению или применению права, обязанности, ответственность, ограничения или иные правила (правила поведения) (ст.2).

21. Правовые акты РА различаются в зависимости от органа/лица, который уполномочен их принимать/утверждать, в частности, к ним относятся: законы, постановления Национального Собрания РА, имеющие силу закона; постановления Правительства РА, указы и распоряжения Президента РА, постановления Правительства РА, постановления Премьер-министра РА, постановления инструкции Регулирующей комиссии по энергетике РА, постановление Государственного совета по статистике РА, постановления Государственной комиссии по защите экономической конкуренции РА, приказы министров, руководителей органов государственного управления при Правительстве РА, постановления или распоряжения губернаторов, мэра Еревана, акты органов местного самоуправления и т.д.

22. В РА нет единого документа, который бы давал определения правовым понятиям, используемым для характеристики стратегических документов, наименования которых указаны в п.19 отчета. Как правило, эти понятия используются без дополнительного определения.

В ряде случаев, в градостроительном, водном, лесном законодательстве понятия стратегических документов раскрываются через совокупность входящих в них элементов (разделов) (п. 24-28 отчета).

Закон РА «О правовых актах» (ст.27) использует понятие концепции и фиксирует, что должно содержаться в **концепции**: характеристика подлежащих регулированию отношений, цели будущего правового акта, основные положения, анализ предполагаемых последствий применения планируемых норм, может быть представлена предварительная структура правового акта.

Отраслевое экологическое законодательство использует также понятие **схемы комплексного использования природных ресурсов**, как документ, определяющий перспективы использования ресурсов.

23. Закон 2014г. содержит в определениях понятие **основополагающего документа (планирования)** (baseline (planning) document) – проект документа, обладающего потенциальным воздействием на окружающую среду (политика, стратегия, концепция, чертеж, схема использования природных ресурсов, программа, генеральный план, градостроительная программная документация) (ст. 4 п.1 (б)). Это определение демонстрирует некоторый прогресс в закреплении стратегических документов по сравнению с Законом 1995г., однако не в полной мере соответствует Протоколу по СЭО (п.47-49 отчета).

Стратегические документы в законодательстве о градостроительстве

24. Закон РА «О градостроительстве» (ст.17) определяет **градостроительную программную документацию и документацию по зонированию**, которые могут быть отнесены к стратегическим документам.

Градостроительная программная документация включает: а) генеральные схемы и проекты расселения и территориальной организации РА; б) схемы и проекты территориальной планировки областей, регионов РА, а также территорий, включающих в себя более одного муниципалитета; в) генеральный план Еревана; г) генеральные планы городов и сельских муниципалитетов РА; д) проекты историко-культурного обоснования поселений; е) проекты охранных зон недвижимых памятников истории и культуры; ж) градостроительные концепции, прогнозы и программы; з) схемы и проекты территориальной организации природопользования, производительных сил, инженерно-транспортных и социальных инфраструктур для республики и отдельных административно-территориальных единиц или их групп; и) генеральные планы поселений и функциональных территорий; к) проекты подробной планировки. **Документацией по зонированию** являются: а) схемы зонирования и использования земель; б) проекты зонирования поселений, их отдельных частей, находящихся за пределами границ поселений, застроенных или подлежащих застройке территорий.

25. Закон РА «О градостроительстве» (п. 2 ст. 14.3) также дает определение генерального плана. **Генеральный план общины** (населенного пункта) – документ стратегического характера, закрепляющий основные положения территориального развития общины, который путем основного (базового) зонирования определяет целевое назначение земель, находящихся в административных границах общины и являющихся объектом градостроительной деятельности, режим их использования и обязательные требования, а так же первоочередные, среднесрочные и перспективные стадии застройки территорий, направленное на регулирование землепользования в градостроительных целях и обеспечение эффективного управления.

Стратегические документы в законодательстве об охране и использовании вод

26. ВК закрепляет положения о документах, которые могут быть отнесены к стратегическим с учетом положений Протокола по СЭО:

национальная водная политика – концепция перспективного развития стратегического использования и охраны водных ресурсов и водных систем;

национальная водная программа – основной документ по перспективному развитию управления и охраны водных ресурсов и водных систем, по которому осуществляются задачи, установленные ВК;

план бассейнового управления – всеобъемлющий документ бассейнового управления, описывающий те осуществляемые в бассейне действия по управлению и охране, которые необходимы для реализации целей ВК.

В ст. 15-17 ВК содержатся положения, определяющие структурные элементы Национальной водной политики, Национальной водной программы.

27. В Законе «Об озере Севан» (ст. 13) упоминаются **Комплексная и Годовая программы**, определяются их структурные элементы. Так, в содержание **Комплексной и Годовой программы** включают: основные цели и задачи; справку о водных запасах, животном и растительном мире, экологических подсистем озера Севан и его водосборного бассейна; объемы предусмотренных работ, график их осуществления; пропорциональности финансирования предусмотренных работ; принципы осуществления программ и приоритеты осуществления предусмотренных работ; принципы, способы и виды осуществления деятельности на озере Севан и его территории в порядке, предусмотренном Правительством РА; иные условия, необходимые для всестороннего представления программ.

Стратегические документы в лесном законодательстве

28. Кроме государственных и целевых программ, направленных на повышение продуктивности лесов, лесовосстановление, облесение и уход за лесами (ст. 6-7 ЛК) ЛК предусматривает разработку **лесоустроительных проектов** для ведения лесного хозяйства, в которых дается комплексная оценка ведения лесного хозяйства и лесопользования за прошедший период, а также указываются мероприятия по ведению лесного хозяйства на предстоящие 10 лет. Они рассматриваются документами текущего и перспективного планирования лесного хозяйства (ст. 15 ЛК), соответственно могут быть отнесены к стратегическим документам.

Программы, выполняемые на основе кредитных и грантовых соглашений

29. Во взаимоотношениях РА с международными организациями/институтами (ПРООН, Всемирный Банк) наиболее часто в наименованиях используется термин «программа» для определения названия стратегического документа (например, «Программа по обустройству дорог важного назначения», «Программа развития системы орошения» и т.д.).

База нормативных актов РА содержит множество Постановлений Правительства РА, вытекающих из разных кредитных и грантовых соглашений, заключенных между Правительством РА и Всемирным Банком. Этими постановлениями, в основном, зафиксированы результаты различных тендеров в рамках выполнения проектов вышеуказанных соглашений. А тексты самих соглашений, к сожалению, не доступны.

Порядок подготовки/разработки стратегических документов

Общие подходы

30. Компетенция по разработке и принятию *стратегических документов* закреплена за государственными органами, иными организациями в законах, определяющих правовое положение Правительства, Национального Собрания, министерств, иных государственных органов/должностных лиц РА.

Законодательно закреплён порядок подготовки и принятия стратегических документов, относящихся к *правовым актам в зависимости от уровня принимаемого акта в Законе «О правовых актах»*. В специальном законодательстве определены некоторые особенности разработки и принятия градостроительной документации; стратегических документов в области охраны и использования вод, в том числе, касающихся озера Севан, лесостроительных проектов.

31. Разработка стратегических документов в виде *проектов правовых актов* проводится на основе положений Закона РА «О правовых актах» (глава 3), Указа Президента РА от 18 июля 2007 №174-н «Об установлении организации деятельности Правительства РА и других органов государственного управления, подчиненных Правительству».

Основой для разработки правовых актов являются текущие программы, которые, как правило, составляются на срок в 1-2 года. Долгосрочные программы правотворческих работ, как правило, составляются на срок в 3 года и более лет. Могут разрабатываться также акты, которые не внесены в указанные программы по инициативе уполномоченных органов (Правительства, министерств, иных государственных органов, органов местного самоуправления). Определен порядок опубликования проектов нормативных актов, в законе отмечается, что они могут быть опубликованы в печати или других средствах массовой информации, а также могут стать предметом всенародного обсуждения.

32. Законом «О правовых актов» предусмотрено в отношении всех проектов нормативных правовых актов, в том числе, утверждающих стратегические документы, проведение *оценки воздействия регулирования проекта нормативного правового акта в сфере охраны окружающей среды, а также ряда других оценок* в сферах: расходов физических и юридических лиц, связанных с администрированием; социальной; здравоохранения; экономики (включая малое и среднее предпринимательство, конкуренции, антикоррупционного регулирования, бюджетных вопросов).

Оценка воздействия регулирования проекта нормативного правового акта в сфере охраны окружающей среды регулируется Постановлением Правительства РА №921-н от 13 августа 2009г. (в связи с вступлением в силу Закона 2014г. будет отменено).

Оценка воздействия регулирования проекта нормативного правового акта в сфере здравоохранения регламентируется Постановлением Правительства РА №1104-н от 23 сентября 2009г.

Порядок подготовки градостроительной документации

33. Градостроительная политика РА в настоящее время направлена на осуществление градостроительной деятельности исключительно в соответствии с утвержденными в установленном порядке документами пространственного планирования. Все общины должны иметь генеральные планы и проекты зонирования, поскольку в соответствии с законом, с 1-го января 2016 года будет запрещена выдача архитектурно-планировочного задания и отчуждение (отвод) земель под застройку без утвержденной планировочной документации местного уровня.

34. Законодательство РА закрепляет особенности разработки и принятия *градостроительной документации*. Так, согласно Закона РА «О градостроительстве» закреплено, что порядок разработки, экспертизы, согласования, утверждения, изменения градостроительной документации, а также порядок ее публичного обсуждения устанавливается Правительством РА.

Особенности разработки градостроительной документации отражены в ряде специальных актов:

Постановление Правительства РА N351 от 26.05.1999 «Об установлении порядка разработки и утверждения нормативно-технических градостроительных документов»;

Постановление Правительства РА N150 от 13.03.1999 «Об установлении порядка разработки, экспертизы, согласования, утверждения и изменения генеральных планов функциональных территорий»;

Постановление Правительства РА N660 от 28.10.1998 «Об установлении порядка оповещения о планируемых изменениях в среде жизнедеятельности и участия представителей общественности в обсуждении и принятии решений по опубликованным градостроительным программам и проектам».

35. *Градостроительная программная документация* (см. п.24 отчета) разрабатывается для РА, территориально-административных единиц РА, их групп или отдельных частей⁴. Градостроительная программная документация разрабатывается по заказу органов государственного управления и местного самоуправления, а также других субъектов градостроительной деятельности.

Полежат ***обязательной*** разработке:

генеральные схемы и проекты расселения и территориальной организации РА;

⁴ Территория РА разделена на области (марзы), в числе которых город Ереван, имеющий статус области. Поселения объединены в 915 общин, из которых 50 городских.

схемы и проекты территориальной планировки областей, регионов РА, а также территорий, включающих в себя более одного муниципалитета;
генеральные планы Еревана, городов и сельских муниципалитетов РА;
документация по зонированию (схемы зонирования и использования земель; проекты зонирования поселений, их отдельных частей, находящихся за пределами границ поселений, застроенных или подлежащих застройке территорий).

В Ереване в настоящее время действует Генеральный план на 2005-2020гг.

Изменения генеральных планов населенных пунктов **должны быть** запланированы в 4-летних программах развития, составляемых для каждой общины.

36. *Градостроительная программная документация* утверждается заказчиком.

Заказчиком градостроительной документации, подлежащей **обязательной разработке**, являются:

а) Правительство РА - в отношении генеральных схем и проектов расселения и территориальной организации РА; схем и проектов территориальной планировки областей, регионов РА, а также территорий, включающих в себя более одного муниципалитета; генерального плана Еревана;

б) органы местного самоуправления РА – в отношении генеральных планов городов и сельских муниципалитетов РА и документации по зонированию. Градостроительная программная документация общины подлежат комплексной градостроительной и экологической экспертизе (ст. 14.3, п. 25 Закона РА «О градостроительстве»).

Особенности разработки Комплексной и Годовой программ об озере Севан

37. Некоторые особенности разработки *Комплексной и Годовой программы об озере Севан* закреплены в Законе РА «Об озере Севан» (ст. 12-14).

Проект *Комплексной программы*, разработанный МОП, Правительство представляет на рассмотрение Национального Собрания для утверждения соответствующим законом. Распределение работ, предусмотренных Комплексной программой, по годам устанавливает Правительство, и они отражаются в *Годовых программах об озере Севан* (далее – Годовая программа). Вместе с Годовой программой Правительство представляет также законопроекты, обеспечивающие осуществление этой программы.

Годовую программу Правительство представляет Национальному Собранию в составе проекта государственного бюджета. Национальное Собрание утверждает Годовую программу принятием закона до утверждения государственного бюджета соответствующего года.

Правительство Национальному Собранию представляет ежегодный отчет о выполнении Годовой программы. Отчет об осуществлении Годовой программы является составной частью отчета о выполнении государственного бюджета соответствующего года. Недовыполненная часть работ, предусмотренных результатами выполнения Годовой программы, включается в Годовую программу следующего года. Срок его выполнения не может превысить последний срок, предусмотренный Комплексной программой.

38. В целях проведения независимой и специализированной экспертизы Комплексных и Годовых программ (отчетов), а также документов, разработанных уполномоченными органами, обеспечивающими их выполнение, в структуре в Национальной академии наук создается подразделение – экспертная комиссия по охране озера Севан (далее – Комиссия).

Комиссия: а) проводит предварительные и итоговые экспертизы Комплексной и Годовой программ (отчетов), а также документов, обеспечивающих их проведение и дает заключения; б) на основе результатов предварительной экспертизы разрабатывает и уполномоченным Комиссия дает экспертное заключение о Комплексных и Годовых программах. Комплексные и Годовые программы (отчеты) Национальное Собрание обсуждает при наличии заключения Комиссии.

39. Экспертиза Комплексной и Годовой программ (п. 37 отчета) непосредственно не направлена на проведение оценки воздействия на окружающую среду соответствующих программ, а на выявление обоснованности программных задач и мероприятий; оценка ресурсной, в том числе финансовой обеспеченности программных задач и мероприятий; оценку соответствия программ требованиям Закона «Об озере Севан»; оценка разработанности и реалистичности программ (ст. 21 Закона «Об озере Севан»).

III. Определение стратегических документов на национальном уровне в РА, которые требуют СЭО в соответствии с положениями Протокола по СЭО

40. С учетом информации, представленной в разделе II отчета, консультантом был проведен анализ принятых/требуемых в соответствии с законодательством РА стратегических документов, которые могут подпадать под действие Протокола по СЭО (п.5 ст.2, ст.4). Результаты анализа представлены в Таблице I далее.

Критериями для отбора стратегических документов являлись положения п. 5 ст. 2, ст. 4 Протокола по СЭО⁵, с учетом того, что СЭО подвергаются

⁵ П.5 ст.2 Протокола по СЭО - «Планы и программы» означают планы и программы с любыми изменениями в них, которые: а) требуются в силу законодательных, регламентирующих

стратегические документы, которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.

41. Консультанту была доступна информация: о принимаемых стратегических документах исходя из компетенции государственных органов РА; информация, предоставленная МОП, а также информация, предоставленная национальным консультантом и юристами Центра экологического права Ереванского государственного университета. Консультант полагает, что информация, представленная в Таблице I, в большей степени характеризует масштабы и направления принятия стратегических документов в РА.

42. Консультант полагает, что количество стратегических документов, принимаемых в течение 5 лет в РА, сложно точно определить, поскольку законодательство РА содержит требования по периодичности принятия не всех, а отдельных стратегических документов, например, относящихся к градостроительной документации, касающихся озера Севан (п.24-28 отчета).

Также следует иметь в виду множество программ развития муниципалитетов, которые могут приниматься как комплексные программы, так и секторальные, целевые. Во многих случаях принятия стратегических документов государственные органы – Правительство, министерства, другие государственные органы, органы местного самоуправления руководствуются необходимостью и целесообразностью, фактор периодичности в этом случае не является определяющим.

Для оценки количества принимаемых стратегических документов в РА может быть полезна информация, представленная в одной из презентаций

или административных актов; и б) подлежат разработке и/или принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством;

Ст. 4 Протокола по СЭО – 2. Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, 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 I и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.

3. В отношении планов и программ, которые не охватываются пунктом 2 и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, стратегическая экологическая оценка проводится в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5.

4. В отношении планов и программ, упомянутых в пункте 2, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, а также незначительных изменений планов и программ, упомянутых в пункте 2, стратегическая экологическая оценка проводится только в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5.

представителя МОП, в которой приводятся следующие данные по разработке стратегических документов за 5 лет в РА: 86 программ и 5 планов⁶.

Таблица 1: Информация о стратегических документах, подпадающих под действие Протокола по СЭО, принятых за 5 лет на национальном/региональном/местном уровне

Сектора	Наименование стратегического документа и указание на нормативный акт, согласно которому требуется принятие стратегического документа ⁷	Количество стратегических документов за 5 лет (если применимо), иные комментарии
Сельское хозяйство	<p>государственные программы и концепции – ЗК, Закон «Об обеспечении продовольственной безопасности», Закон «Об органическом сельском хозяйстве», Стратегия национальной безопасности РА, утв. Указом Президента РА – 2007г.</p> <p>программы развития муниципалитетов – Закон «О местном самоуправлении», Закон «О местном самоуправлении в г. Ереван»</p>	<p>Стратегия устойчивого развития села и сельского хозяйства РА на 2010-2020г. (2010г.),</p> <p>Концепция обеспечения продовольственной безопасности РА (2011г.),</p> <p>Программа мероприятий, вытекающих из концепции обеспечения продовольственной безопасности (2011г),</p> <p>Программа капитального ремонта системы орошения 2009 г., 2011г., 2014г.</p> <p>Программы по развитию производства ячменя и разрешения импорта семян (2011 и далее по годам)</p> <p>Программа мероприятий охраны растений в РА 2012-2014гг. (2012г.)</p> <p>Программа мероприятий услуг, предоставленных в сферах ветеринарной санитарии и фитосанитарии в РА 2012-2014гг. (2012),</p> <p>Программа мероприятий агрохимического обследования земель и повышения плодородия РА 2012-2014гг (2012г.),</p>

⁶ Элеонора Григорян. Стратегическая экологическая оценка: состояние, проблемы и перспективы в Армении//<http://www.unec.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/cavtat/Armenia%20-%20side%20event.pdf>

⁷ Следует иметь в виду, что компетенция по принятию стратегических документов, в том числе, в указанных в таблице секторах закреплена применительно к различным государственным органам в Конституции РА, Законе «О местном самоуправлении», Законе «О местном самоуправлении в г. Ереване», Указе Президента №174-н от 18 июля 2007г. «Об утверждении Порядка организации деятельности Правительства и подчиненных ему иных государственных органов», положениях о министерствах и т.д.

		<p>Программа развития производства семяразведения пшеницы 23 бществен посева 2013-2018гг, высокого производства семян, список бенефициаров программы, количество семян предоставленных им, сорта и посевной площади (2013),</p> <p>Программа мероприятий агрохимического обследования и повышения плодородности земель РА (2013)</p> <p>Программа реконструкции ирригационных систем, перераспределении средств государственного бюджета 2013 года (2013)</p> <p>может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов</p>
Лесоводство	государственные программы, целевые программы, лесоустроительные проекты - ЛК	<p>Программа создания новых лесополос в окрестностях Озера Севан 2014-2023гг. (2012)</p> <p>может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов</p>
Рыболовство	государственные программы, комплексная программа об озере Севан, годовая программа об озере Севан – Закон «О животном мире», Закон “Об озере Севан”	<p>Стратегия устойчивого развития села и сельского хозяйства РА на 2010-2020г. (2010г.),</p> <p>Программа восстановления промышленных и эндемических видов рыб Озера Севана (2010г.)</p> <p>Годовая программа мероприятий на 2014 год по восстановлению, сохранению, воспроизводству и использованию экосистем озера Севан (2013)</p>
Энергетика	Государственные и целевые программы Правительства – Закон “Об энергетике”, Закон «Об энергосбережении и возобновляемой энергетике РА»	<p>Национальная программа энерго-сбережения и возобновляемой энергетике РА (2007г.)</p> <p>Концепция обеспечения энергетической безопасности РА (2013)</p> <p>может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов</p>
Промышленность	государственные программы, определение политики - Конституция РА	Стратегия экспортно ориентированной индустриальной политики

	программы развития муниципалитетов – Закон «О местном самоуправлении», Законе «О местном самоуправлении в г. Ереване»,	(2011г.) Концепция чистого производства (2011) Программа мероприятий снижающих сейсмический риск предусмотренной концепцией развития системы сейсмической безопасности РА (2010г.) Программа реконструкции газохимической отрасли РА (2011г.), Программа поддержки дизельного топлива (2013) Концепция развития сферы переработки полезных ископаемых (2013) может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов
Горная добыча	государственные программы по рациональному и комплексному использованию и охране недр – КоН	Государственные программы по рациональному и комплексному использованию и охране недр
Транспорт	программы и концепции для всех видов транспорта – Закон «О транспорте», Закон “Об автомобильном транспорте”, Закон «О железнодорожном транспорте»	Стратегия развития транспортного сектора Армении до 2020 (2009г.), Национальная стратегия транспортной безопасности Армении (2009г.) может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов
Региональное развитие/градостроительство	градостроительная программная документация, документация по зонированию (генеральный план муниципалитета, схема зонирования земель и землепользования, проекты зонирования) - Закон «О градостроительстве», Закон «О местном самоуправлении», Закон «О местном самоуправлении в г. Ереван»	Концепция регионального развития РА (2011) Программа мероприятий регионального развития, предусмотренная концепцией регионального развития РА(2012г.) может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов
Управление отходами	программы – Закон “Об отходах” программы развития муниципалитетов – Закон «О местном самоуправлении», Закон «О местном самоуправлении в г. Ереване»	Программа мониторинга животных и остатков продуктов животного происхождения в РА (2012г.) может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов
Водное хозяйство	государственные программы, Национальная водная политика, национальная водная	Программа эксплуатации, технического улучшения водной

	программа, план бассейнового управления – ВК, закон “О национальной водной политике”, закон “Об основополагающих принципах национальной водной политики”	системы “Воротан-Арпа-Севан” 2010 г. Программа стратегического развития гидроэкологического сектора (2011)
Телекоммуникации	программы развития телекоммуникации – Закон РА «О телекоммуникации», Закон «О градостроительстве» (в части строительной деятельности)	может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов
Туризм	программы развития туризма, его материально-технической базы – Закон РА “О туризме и туристической деятельности”	Программа развития туризма 2009г., Программа развития туризма 2010г., Программа “Поддержка туристических услуг” 2012г., 2013г., 2014г. Программа развития туризма в городе Горис (2013) может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов
Планирование развития городских и сельских районов	программа развития муниципалитета – Закон «О местном самоуправлении», Закон «О местном самоуправлении в г. Ереване»	может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов
Землепользование	программы в области деятельности по повышению плодородия, использованию и охране земель, их естественному сельскохозяйственному районированию – ЗК	Программы и иные стратегические документы, связанные с сектором сельское хозяйство (см. выше в таблице) может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов
Другие (Стратегические документы по уменьшению бедности, развитию особо охраняемых природных территорий, борьбе с загрязнением воздуха и т.п.	программы комплексных мероприятий по охране атмосферного воздуха, программы экономического и социального развития, программы развития особо охраняемых территорий – Закон «Об особо охраняемых природных территориях», закон «Об охране атмосферного воздуха»	Программа «Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства» (2011) Концепция активного воздействия на атмосферу и атмосферные явления в РА (2009), Концепция управления стихийными оползнями РА (2013) Стратегия охраны, управления и планирования ландшафтов РА и вытекающих из нее первоочередных и среднесрочных мероприятий (2012) может отражаться в градостроительной программной документации, программах развития муниципалитетов

IV. Описание современного состояния законодательства РА об экологической оценке/оценке воздействия на окружающую среду

Правовые основы оценки воздействия на окружающую среду, применяемой к стратегическим документам

43. До недавнего времени проведение оценок воздействия на окружающую среду проектов по конкретным видам деятельности и некоторых стратегических документов (концепций), регулировал Закон 1995г., который утратил силу в связи с принятием Закона 2014г. Концепции, упоминавшиеся в Законе 1995г. рассматриваются как правовые акты (п.20 отчета), описание особенностей порядка их разработки в зависимости от вида приведено в п.30-39 отчета.

Закон 1995г.

Устанавливал правила проведения «экспертизы воздействия на окружающую среду» (далее при характеристике положение Закона 1995г. – экспертиза), как отдельных видов деятельности (перечисленных в законе), так и **концепций**. Закон 1995г. при экспертизе концепций сочетал элементы ОВОС и ГЭЭ, что характерно для многих постсоветских государств.

Под «концепциями» понимались: концепции, программы, комплексные схемы и генеральные планы, документация территориального планирования и схемы комплексного использования природных ресурсов. Экспертизе подлежали концепции, относящиеся к развитию секторов: социально-экономического, энергетики, градостроительства, транспорта, связи, сельского хозяйства, рыбного хозяйства, горнодобывающей промышленности, промышленных отраслей, здравоохранения, социальной, природоохранной, мест отдыха, туризма и сферы обслуживания. Отдельные процедурные моменты экспертизы регулировались положениями, инструкциями (список – Приложение 3).

Инициатор концепции обязан был (ст.15)

сообщить уполномоченному государственному органу, проводящему экспертизу (ГНКО «Государственная природоохранная экспертиза) о подготовке концепции

представить проект концепции уполномоченному государственному органу для экспертизы

осуществлять установленный законодательством РА объем исследований по оценке воздействия на окружающую среду в ходе разработки концепции.

Таким образом, предполагалось, что оценка воздействия планируемых концепций, должна проводиться при подготовке проектов концепций (инициатором) и на этапе подготовки экспертного заключения (уполномоченным государственным органом, готовившим заключение) (ст.

11).

Запрещалась реализация намечаемой деятельности, подлежащей экспертизе, без положительного экспертного заключения (ст. 12).

44. В Закон 2014г. закреплена концепция проведения оценки воздействия и экспертизы как **основополагающего документа планирования (baseline (planning), document)**, так конкретных видов планируемой деятельности (intended activity) до их утверждения.

Закон 2014г. выделяет две стадии рассмотрения основополагающего документа планирования государственным органом (Центром экологических экспертиз):

первоначальная стадия (оценка заявления инициатора);

главная стадия (подготовка отчета об оценке воздействия) (ст. 15).

На первоначальной стадии, в частности, государственный орган должен провести оценку заявления инициатора, в котором, кроме прочего, должен содержаться прогноз потенциального экологического воздействия планируемого проекта/деятельности. На этой стадии уполномоченный государственный орган должен выдать техническое задание (Terms of Reference) для проведения **оценки воздействия на окружающую среду** (п. 3 ст.16), которая проводится инициатором (в том числе с привлечением физических или юридических лиц).

В результате проведения оценки воздействия на окружающую среду должен быть подготовлен отчет, который вместе с другими обязательными документами (п. 3 ст. 18) представляется для прохождения главной стадии **экспертизы** (п.3 ст.18), в ходе которой готовится заключение экспертизы (п.3 ст. 19).

Без положительного заключения экспертизы утверждение основополагающего документа планирования (baseline (planning) document) и (или) осуществления планируемой деятельности (intended activity) запрещается (п.5 ст.20).

45. В Законе 2014г. указывается, что планируется принятие ряда положений и инструкций, которые будут утверждены Правительством РА, в частности, процедуры проведения экспертизы, методологии оценки воздействия на окружающую среду, процедуры уведомления общественности и проведения общественных слушаний (проект подготовлен) и т.д.

Идентификация стратегических документов, подпадающих под СЭО на основе Протокола по СЭО

46. Для определения необходимости СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО следует определить, подходит ли стратегический документ под определение плана или программы по Протоколу по СЭО (п.5

ст.2) и входит ли в сферу его применения (ст.4). Для определенных планов и программ необходимо определить значимость их вероятных экологических последствий (ст.5).

Закон 1995г.

Устанавливал правила проведения экспертизы воздействия на окружающую среду применительно к «концепциям», под которыми понимались концепции, программы, комплексные схемы и генеральные планы, документация территориального планирования и схемы комплексного использования природных ресурсов, относящиеся к развитию секторов: социально-экономического, энергетики, градостроительства, транспорта, связи, сельского хозяйства, рыбного хозяйства, горнодобывающей промышленности, промышленных отраслей, здравоохранения, социальной, природоохранной, мест отдыха, туризма и сферы обслуживания.

В части идентификации стратегических документов, подпадающих под СЭО, подход Закона 1995г. не в полной мере соответствовал п.5.ст.2 и ст. 4 Протокола по СЭО:

не охватывал отдельные сектора (лесоводство, управление отходами, водное хозяйство, региональное развитие и др.);

не содержал указание на связь стратегического документа с выдачей разрешений в будущем на реализацию проектов, перечисленных в приложении I и II протокола по СЭО;

не содержал указания на проведение СЭО стратегических документов, которые не охватываются п.2 ст.4 Протокола по СЭО, но которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, когда решение о проведении СЭО проводится на основе предварительной оценки согласно п.1 ст. 5 Протокола по СЭО (п.3 ст.4); а также стратегических документов, упомянутых в п.2 ст. 4 Протокола по СЭО, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, незначительных изменений планов и программ на основе предварительной оценки в соответствии с п.1 ст.5 (п.4 ст.4).

Попытка дать «закрытое» определение «концепции» применительно к целям Протокола по СЭО также не вполне удачна, поскольку не все стратегические документы, принимаемые в РА, могли попасть в категорию «концепции» (например, стратегии, планы, удовлетворяющие признакам п.5 ст.2 и ст. 4 Протокола по СЭО, но не перечисленные в ряду документов, названных «концепциями»).

47. Закон 2014г. устанавливает правила проведения стратегической экологической оценки и экспертизы **основополагающих документов планирования (baseline (planning) document)**, к которым относятся -

политика, стратегия, концепция, чертеж, схема использования природных ресурсов, программа, генеральный план, градостроительный программный документ), которые могут оказать воздействие на окружающую среду» (ст. 4, п.1 (6)), и относятся к секторам: социально – экономический сектор, энергетика, градостроительство, транспорт, связь, сельское хозяйство, землепользование, отрасли промышленности, здравоохранения, окружающей среды, рекреации, оказания услуг (сервиса), лесного хозяйства, использования отходов, водного хозяйства (п.1 ст.14).

48. В Законе 2014г. используется широкий (в сравнении с подходом Протокола по СЭО) подход в идентификации стратегических документов, подлежащих оценке воздействия на окружающую среду, поскольку:

не указывается, что эти документы должны разрабатываться/приниматься государственным органом, требоваться в силу законодательных, регламентирующих или административных актов (п.5 ст.2 Протокола). Таким образом, под оценку воздействия по закону должны подпадать любые документы, принимаемые не только государственными органами, но и частными лицами, если только эти документы по названию подпадают под определение основополагающих документов планирования (baseline (planning) document) и разрабатываются в указанных в законе секторах;

не закрепляется связь документов, подлежащих СЭО, как основы для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в Приложениях Протокола по СЭО – Приложении I и любых других проектов, перечисленных в Приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством (п.2. ст.4 Протокола). Таким образом, по закону под оценку воздействия должны подпадать любые документы, которые по названию подпадают под определение основополагающих документов планирования (baseline (planning) document) и разрабатываются в указанных в законе секторах вне зависимости от реализации на их основе каких-либо проектов по конкретным видам деятельности;

не предполагается возможность предварительной оценки стратегического документа (скрининга) по правилам п.1 ст.5 Протокола по СЭО, если эти документы затрагивают небольшие территории на местном уровне, касаются незначительных изменений (п.4 ст.4 Протокола);

не исключается проведения оценки воздействия в отношении стратегических документов, не входящих в сферу действия Протокола по СЭО (п.5 ст.4 Протокола).

49. С другой стороны, подход Закона 2014г. не охватывает отдельные сектора стратегических документов. Так, п.1 ст.14 Закона 2014г. не в полной мере соответствует п.2 ст. 4 Протокола по СЭО, поскольку в перечне секторов отсутствуют: рыболовство, региональное развитие, телекоммуникации, планирование развития городских и сельских районов, туризм, горная добыча. Также в п.1 ст.14 Закона 2014г. отсутствует указание

на необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду не только проектов основополагающих документов планирования (baseline (planning) document), но и любых *изменений* к ним, как это требуется в п.5 ст.2 Протокола по СЭО.

50. Более широкий подход к отбору стратегических документов, направляемых на СЭО, как это указано в п.48 отчета, в принципе не противоречит п.4 ст.3 Протокола по СЭО.

Однако, консультант вынужден обратить внимание на амбициозность избранного в Законе 2014г. подхода и высказать опасения относительно его эффективной реализации в РА, поскольку на практике потребуются подвергать процедуре СЭО все планы и программы, подпадающие под определение основополагающих документов планирования (baseline (planning) document), принимаемых в РА на различных уровнях, количество которых весьма значительно (см. Таблицу 1). Учитывая, что в РА проекты основополагающих документов планирования кроме оценки воздействия будут также подвергаться экспертизе, можно предположить при таком широком подходе произойдет значительное увеличение нагрузки на государственные органы, прежде всего, на Центр экологической экспертизы.

Предварительная оценка (screening)

51. В соответствии с Протоколом по СЭО предварительная оценка стратегического документа в соответствии предполагает определение, могут ли планы и программы, упомянутые в п.3 и 4 ст.4, вызвать существенные экологические, в том числе, связанные со здоровьем населения, последствия (п.1 ст.5). Для этой оценки «существенных последствий» могут использоваться способы: индивидуальное изучение документа, определение типов стратегических документов, сочетание подходов. Во всех случаях используются критерии, установленные в Приложении III Протокола по СЭО. При определении значимых последствий должны быть проведены консультации с компетентными природоохранными органами и органами здравоохранения (п.2 ст.5 Протокола), заинтересованная общественность должна получить возможность участия в процессе предварительной оценки (п.3 ст.5 Протокола), государственные органы должны обнародовать результаты предварительной оценки (п.4 ст.5).

52. Закон 2014г. и Закон 1995г. не закрепляет возможности для проведения предварительной оценки стратегических документов в соответствии с правилами ст.5 Протокола по СЭО. Как отмечалось в п.48 отчета, в Законе 2014г. избран широкий подход в идентификации стратегических документов, подпадающих под СЭО.

Определение сферы охвата(scoping)

53. Определение сферы охвата согласно ст.6 Протокола по СЭО – определение, какая информация подлежит включению в экологический доклад, в котором в свою очередь определяются, описываются и материально оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления стратегических документов и их разумных альтернатив (п.2 ст.7 Протокола по СЭО).

54. Закон 1995г. не устанавливал положений, обеспечивающих определение сферы охвата оценки воздействия на окружающую среду концепций.

Закон 2014г. в п.3 ст. 16 закрепляет положение об установлении *содержания и требований к подготовке отчета об оценке воздействия (impact assesment report)* на первоначальной стадии экспертизы основополагающих документов планирования (baseline (planning) document), проводимой уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды РА. Это действие можно оценить, как определение сферы охвата, при котором должно запрашиваться мнение природоохранных органов (ст. 6 Протокола по СЭО).

Согласно Закона 2014г. на первоначальной стадии экспертизы, кроме прочего, уполномоченный государственный орган выдает техническое задание (Terms of Reference) для проведения инициатором оценки воздействия на окружающую среду основополагающего документа планирования (baseline (planning) document) (п.3 ст.16), техническое задание (Terms of Reference) должно определять сферу охвата отчета об оценке воздействия (п.8 ст.16).

55. Содержание *отчета об оценке воздействия (impact assesment report)* определено п. 1 ст. 18 Закона 2014г.

Анализ положений Закона 2014г. в сравнении с требованиями Протокола по СЭО применительно к определению сферы охвата позволяет отметить, что хотя в названиях ст. 17 и 18 закона содержится указание на то, что оценка воздействия и отчет об оценке воздействия охватывает область воздействия не только на окружающую среду, но и на здоровье, однако в ст. 18 (содержание отчета об оценке воздействия на окружающую среду и здоровье) аспекты оценки воздействия на здоровье не просматриваются.

Нуждаются в уточнении подпункты п. 1 ст.18 посредством включения в них аспектов оценки влияния стратегических документов на здоровье, как это указано в Приложении IV Протокола по СЭО. Нуждается в уточнении положение подпункта 10 п. 1 ст.18: следует сформулировать «резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию», что соответствует положению п. 11 Приложения IV Протокола по СЭО.

Необходимо также дополнить Закон 2014г. в части обязательности запроса мнения органов здравоохранения относительно определения сферы охвата, что требуется п.2 ст.6 Протокола по СЭО.

56. Закон 2014г. содержит указание на обязательность анализа альтернатив принятия основополагающих документов планирования (baseline (planning) document) при проведении оценки воздействия (п.2 ст.17, подпункт 5 п. 1 ст. 18), что соответствует п.1 ст.6, отсылающей к п.2 ст.7 Протокола по СЭО

57. Возможность для общественности принять участие в определении сферы охвата, как это требует п.3 ст. 6 Протокола по СЭО, в Законе 2014г. не закреплена, в п.9 ст. 26 зафиксировано, что процедура уведомления общественности и консультаций с представителями общественности будет утверждена Правительством РА. В настоящее время не представляется возможным дать оценку заявленной процедуре применительно к определению сферы охвата, поскольку нормативный акт не разработан.

Участие общественности

58. Имплементация ст. 8 «Участие общественности» Протокола по СЭО предполагает закрепление в национальном законодательстве обязанности соответствующего органа по обеспечению заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО на самых ранних этапах, когда еще возможен выбор любого из вариантов стратегического документа, в том числе на стадиях: предварительной оценки (ст. 5), определения сферы охвата (ст. 6), подготовки экологического доклада (ст. 7), трансграничных консультаций (ст. 10), утверждения решения (ст. 11), мониторинга выполнения стратегического документа (ст. 12).

Сторона Протокола по СЭО должна:

обеспечить своевременное доведение до сведения общественности проекта стратегического документа и экологического доклада, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства (п.2 ст.8 Протокола);

выявить заинтересованную общественность, включая соответствующие неправительственные организации, для обеспечения целей участия и выражения общественностью мнения по проекту стратегического документа (п.3 ст.8 Протокола);

обеспечить упомянутой общественности возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту стратегического документа и экологическому докладу (п.4 ст.8 Протокола);

обеспечить и обнародование конкретных мер по информированию заинтересованной общественности и получения ее мнения, принимая во внимание элементы, перечисленные в приложении V Протокола по СЭО (п.5 ст.8 Протокола).

59. В процессе совершенствования национального законодательства об участии общественности в процессе СЭО следует также принимать во внимание Решение Комитета по соблюдению Орхусской конвенции IV/9а о соблюдении Арменией своих обязательств по Орхусской Конвенции, где среди прочего, было рекомендовано принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы общественность информировалась **как можно раньше в ходе процедуры принятия решений, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, и устанавливались разумные сроки, с тем чтобы общественность могла ознакомиться с проектной документацией и высказать свои замечания по ней** (пункт 4 (b)), а также, чтобы была как можно четче определена ответственность различных субъектов (государственных органов, органов местного самоуправления, разработчика) за организацию процедур участия общественности (пункт 4 (c)).

60. В законодательстве РА присутствует множество общих норм, закрепляющих участие общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды, как принцип. Так, ст.20 ВК обязывает государственный орган информировать общественность относительно вопросов, связанных с водной политикой, программами бассейнового управления, разрешениями на водопользование, и организовывать участие общественности в их обсуждении. Закон об «Особо охраняемых природных территориях» закрепляет право каждого: требовать и получать информацию о состоянии, охране и использовании особо охраняемых природных территорий; для получения указанной информации обратиться в уполномоченный государственный орган и /или тот орган местного самоуправления, в административных границах которого находится имеющее местное значение особо охраняемая природная территория. Положения об участии общественности часто сформулированы как нормы – декларации, механизмы их реализации не сформулированы. Обязанности/ответственность государственных органов четко не зафиксирована. Основная часть стратегических документов доступна общественности на финальной стадии подготовки (исключение составляют градостроительные документы) до проведения экспертизы, что не в полной мере соответствует положениям Протокола по СЭО, закрепляющего возможности для участия на самых ранних этапах – начиная с предварительной оценки, охватывая мониторинг исполнения стратегического документа (п.59 отчета).

В Законе 1995г. был закреплен принцип гласности принятия решений, подразумевающий участие общественности в процессе экологической оценки (ст. 2.3), обязательное участие общественности на всех стадиях экспертизы оценки воздействия (ст. 3). При проведении экспертизы концепций разработчик материалов был обязан с согласия уполномоченного органа не менее чем за 30 дней до проведения общественных обсуждений

опубликовать документ стратегического значения и отчет об оценке воздействия, организовать общественные обсуждения и учесть высказанные мнения (ст. 15.3, 15.4). В процессе экспертизы концепций было предусмотрено проведение двух общественных слушаний – концепции и экспертного заключения.

61. В Законе РА «О градостроительстве» содержатся отдельные нормы, которые закрепляют принципы участия общественности в градостроительной деятельности при разработке градостроительной документации. В развитие этого закона принято Постановление Правительства РА №660 от 28.10.1998 «Об установлении порядка оповещения о планируемых изменениях в среде жизнедеятельности и участия представителей общественности в обсуждении и принятии решений по опубликованным градостроительным программам и проектам».

Некоторые правовые акты в сфере градостроительства также закрепляют возможности участия общественности в процессе принятия решений, касающихся документаций пространственного планирования, как на начальном этапе, так и в процессе согласования проектов:

Постановление Правительства №997 от 08.08.2003 «Об утверждении порядка разработки, экспертизы, согласования, утверждения и изменения схемы и проекта территориального планирования»,

Постановление Правительства №408 от 14.05.2001 “Об утверждении порядка разработки, экспертизы, согласования, утверждения и изменения проектов зонирования населенных территорий”,

Постановление Правительства от 21.12.1998 «Об утверждении порядка разработки, экспертизы, согласования, утверждения и изменения проектов жилищных, общественных, производственных зданий и строений».

Однако эти положения не в полной мере соответствует Протоколу по СЭО в части привлечения общественности к обсуждению на стадии предварительной оценки (ст. 5 Протокола), определения сферы охвата (ст. 6 Протокола), подготовки экологического доклада (ст. 7 Протокола), принятия во внимание комментариев (ст. 11 Протокола), мониторинга выполнения стратегического документа (ст. 12 Протокола).

62. Закон 2014г. закрепляет принципы уведомления общественности и проведения общественных слушаний по проектам стратегических документов - основополагающим документам планирования (baseline (planning) document) в ст. 26.

Основные положения ст. 26 Закона 2014г.

Уведомление общественности осуществляет:

- 1) компетентный государственный орган – о заявлении, поданном инициатором, отчетах и экспертных заключениях – по крайней мере за 7 рабочих дней до общественных слушаний,
- 2) инициатор – об основополагающих документах планирования

(baseline (planning) document), а также о проведении их оценки воздействия на окружающую среду;

3) органы местного управления территории (их глава), подвергающейся воздействию - об основополагающих документах планирования (baseline (planning) document), а также о проведении их оценки воздействия на окружающую среду - по крайней мере за 7 рабочих дней до слушаний.

Уведомление должно содержать: информацию об инициаторе, краткое описание основополагающих документах планирования (baseline (planning) document), место реализации, место и условия для ознакомления с ними и обсуждения их, сроки для представления замечаний и рекомендаций, другая информация (п.3 ст.26).

Уведомление, основополагающий документ планирования (baseline (planning) document) и проекты документов должны быть вывешены на официальной веб-странице компетентного органа, по крайней мере за 7 рабочих дней до слушаний (п.4 ст.26).

Общественные слушания должны проводиться:

1) инициатором – по основополагающему документу планирования (baseline (planning) document) в процессе оценки воздействия на окружающую среду,

2) органом местного самоуправления, инициатором – по основополагающему документу планирования (baseline (planning) document) и его стратегической оценки воздействия (п.5 ст.26).

Закон 2014г. предусматривает, что инициатор и компетентный орган должны принимать во внимание обоснованные замечания и рекомендации, высказанные со стороны общественности; обоснованные причины должна быть приведены в случае, если замечания не рассмотрены (п.8 ст.26).

63. Анализ положений Закона 2014г. показывает, что не соответствует пункту 1 и 4 ст. 8 Протокола по СЭО, ст. 7 Орхусской конвенции (принимая во внимание п.3 ст.6) срок в 7 рабочих дней, указанный в пунктах 2 и 4 ст. 26 проекта для уведомления общественности о заявлении инициатора, отчетах и заключении экспертизы. Так, Комитет по соблюдению Орхусской конвенции отмечал, что сроки, составляющие лишь 10 рабочих дней, установленные Законом Литвы об ОВОС для ознакомления с документацией, включая доклад об ОВОС, и для подготовки к участию в процессе принятия решений, касающихся крупной свалки, не соответствуют требованиям о разумных сроках, закрепленным в пункте 3 статьи 6 Орхусской конвенции⁸.

64. Представляется также, что указание в п. 4 ст. 26 Закона 2014г. только на такой способ распространения информации, как размещение ее на официальной веб-странице компетентного органа, является недостаточным для обеспечения эффективных возможностей для участия общественности в соответствии с п.1-2 ст.8 Протокола по СЭО. Так, требования об

⁸ Литва АССС/2006/16; ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6, 4 апреля 2008, пункт 70// Практика Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, 2004-2011, с. 48.

эффективности информирования общественности, согласно позиции Комитета по соблюдению Орхуской конвенции, означает, что государственным органам следует стремиться обеспечить средства для информирования общественности, которые позволили бы всем потенциально затрагиваемым сторонам иметь реальные шансы узнать о процессе принятия решений в отношении предлагаемой деятельности и имеющихся у них возможностей для участия в нем⁹.

Закрепленная в п. 4 ст. 26 Закона 2014г. форма уведомления посредством размещения только на веб-сайте компетентного органа может не быть в полной мере эффективной в условиях, когда не каждый представитель общественности имеет доступ к Интернету. Целесообразно предусмотреть и другие эффективные способы для уведомления, в том числе, в непосредственной близости от места реализации деятельности¹⁰. Также п. 4 ст. 26, в котором рассматривается как уведомление, так и размещение для ознакомления проектов документов (каких именно документов и на какой срок не указано) требует большей детализации¹¹.

65. Из Закона 2014г. четко не просматривается (ни в ст.16, ни в ст.26), как будет обеспечиваться соблюдение п.3 ст.6 Протокола по СЭО – обеспечение заинтересованной общественности возможности принять участие в определении, *какая информация подлежит включению в экологический доклад*.

66. В Законе 2014г. (п.2, п.5 ст.26) четко не разграничены обязанности компетентного органа, инициатора и органов местного самоуправления по уведомлению общественности и проведению общественных слушаний, а также отсутствует процедура, согласно которой указанные субъекты будут исполнять свои обязанности.¹² Также, согласно п. 2 и 5 ст. 26, п. 2 ст. 27 определенные обязанности по уведомлению общественности и по проведению общественных слушаний возложены, в том числе, и на инициатора, что противоречит Конвенции Эспо. Конвенция Эспо в положениях статей 3.8 и 4.2 предусматривает, что замечания общественности должны предоставляться компетентным органам публичной власти. Это было подтверждено Комитетом по осуществлению Конвенции Эспо, который

⁹ Литва АССС/2006/16; ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6, 4 апреля 2008, пункт 70// Практика Комитета по вопросам соблюдения Орхуской конвенции, 2004-2011, с.47.

¹⁰ См. п.60 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии - http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MP.EIA.2014.2_r.pdf

¹¹ См. там же п.п.61-63

¹² См. также п. 57-66 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии - http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MP.EIA.2014.2_r.pdf

указал, что «организация участия общественности в соответствии с Конвенцией является обязанностью компетентного органа¹³, а не инициатора. Тем не менее, это может быть возможным в рамках национальных систем, что компетентный орган и инициатор вместе организуют участие общественности. Однако инициатор не должен нести ответственность за участие общественности без компетентного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 19(b)). Аналогичное мнение было принято Комитетом по соблюдению Орхусской Конвенции, которой заявил, что «в конкретных положениях статьи 6 Конвенции предусмотрено, что соответствующая информация должна быть доступна непосредственно от государственного органа¹⁴, и что замечания должны подаваться соответствующим государственным органам (статья 6, пункт 2 (d) (iv) и (v), и статья 6, пункт 6) и, следовательно, установил, что «полагаться исключительно на разработчиков в обеспечении участия общественности не будет соответствовать этим положениям Конвенции» (ACCC/C/16 пункт 78 ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 и ACCC/C/2009/37 ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4 пункт 77).

67. В Законе 2014г. отсутствуют положения о том, как *при утверждении стратегического документа* будет обеспечен учет замечаний общественности (ст. 11 Протокола). П.8 ст.26 закона носит очень общий характер, из него прямо не вытекает обязанности учета замечаний общественности *при утверждении* стратегического документа.

Эта позиция закона весьма чувствительна, поскольку требование, чтобы в соответствующем решении, в том числе по стратегическому документу, были отражены результаты участия общественности, установлено также в Орхусской конвенции (ст.7, п.8 ст.6).

Представляется также, что при внесении изменений и дополнений в п.8. ст. 26 Закона 2014г. следует учесть, что в ст.11 Протокола по СЭО закрепляется необходимость учета замечаний общественности (а не только «обоснованных замечаний и рекомендаций», как это сказано в п.8. ст.26 закона) при утверждении стратегического документа, информирование общественности и представление ей стратегического документа вместе с информацией о том, каким образом приняты во внимание замечания общественности, а также причин принятия документа в свете разумных альтернатив.

¹³ Согласно статье 1 Конвенции Эспо "компетентный орган" означает национальный орган или органы, назначаемые той или иной Стороной в качестве ответственных за выполнение функций, охватываемых настоящей Конвенцией, и/или орган или органы, на которые та или иная Сторона возлагает полномочия по принятию решений, касающихся планируемой деятельности.

¹⁴ В официальном русском переводе Орхусской конвенции термин "public authority" (орган публичной власти) переводится как "государственный орган". Этот термин, однако, следует толковать в широком смысле, включая органы местного самоуправления, такие как местные или муниципальные власти городов, поселков или сёл (Орхусская конвенция: руководство по имплементации, второе издание, 2013г., стр.35)

68. Не урегулирован в Законе 2014г. и в иных законодательных актах РА вопрос о том, как будут доводиться до сведения общественности результаты мониторинга выполнения стратегического документа (ст. 12 Протокола по СЭО).

69. В п.3 ст.26 Закона 2014г. в содержании уведомления общественности отсутствует упоминание о сведениях, что вытекает из п.5 ст.8 Протокола по СЭО и Приложения V к нему: об органе, ответственном за утверждение стратегического документа, предусматриваемой процедуре: начале осуществления, времени и месте публичных слушаний, об органе, от которого может быть получена соответствующая информация для изучения общественности, об органе, которому могут быть представлены замечания и вопросы, об имеющейся в наличии экологической, в том числе связанной со здоровьем населения, информации в отношении стратегического документа, о вероятности применения процедуры трансграничной оценки к стратегическому документу.

70. Чувствительным является вопрос использования в Законе 2014г. бланкетных норм, регулирующих участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду стратегических документов. Так, в п.9. ст.26 закона говорится, что процедура уведомления общественности, проведения общественных слушаний будет утверждена Правительством РА.

Некоторые местные эксперты отмечают, что согласно ст. 83.5 Конституции РА, “исключительно законом РА устанавливается процедура и условия исполнения и защиты прав физических и юридических лиц”. Закон РА «О правовых актах» также в ст. 9 закрепляет, что «только законом должны устанавливаться предусмотренные Конституцией и законами Республики Армения вопросы, в том числе: условия и порядок осуществления и защиты прав физических и юридических лиц; правовой статус партий и иных общественных объединений». По мнению ряда экспертов, в связи с указанным конституционным требованием и положением нормы закона, регулирование процедуры и условий участия общественности решением Правительства может противоречить Конституции РА.

71. В ходе визита в г. Ереван в июне 2014г. эксперту была представлена информация о разработке проекта Закона «Об экологической политике», в котором в главе 5 планируется урегулировать отношения в области участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды (включая стратегические документы). Текст проекта закона «Об экологической политике» в настоящее время дорабатывается, поэтому у консультанта не было возможности дать оценку соответствующим положениям его применительно к нормам Протокола по СЭО.

С учетом законодательных положений РА, о которых шла речь в пункте 70 отчета, представляется целесообразным отразить именно на уровне Закона 2014г. либо Закона «Об экологической политике» принципы участия общественности в проведении оценки воздействия на окружающую среду

стратегических документов с учетом стадий СЭО и обязанностей, возлагаемых на государственные органы Протоколом по СЭО. По мнению консультанта, в подзаконном акте (в частности, в Постановлении Правительства РА) может быть урегулирована процедура проведения общественных слушаний, но на основе норм, закрепленных в законах.

Процедура трансграничных консультаций при разработке и принятии стратегических документов

72. Закон 1995г. не предусматривает процедуры трансграничных консультаций при разработке и принятии стратегических документов, содержит указание на то, что если воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду распространяется 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.

Подобной нормы недостаточно для реализации положений Протокола по СЭО в части проведения трансграничных консультаций, поскольку международное соглашение определяет принципы, а их реализация в каждом государстве может иметь особенности с учетом компетенции/ответственности соответствующих органов в проведении процедур. Так, в рекомендации Комитета по осуществлению Конвенции Эспо было признано, что «положение Конституции о прямом применении норм международных соглашений является недостаточным для надлежащего осуществления Конвенции без более подробных положений в законодательстве¹⁵».

73. Закон 2014г. содержит главу 5 (ст. 22-25), которая регламентирует экспертизу основополагающих документах планирования (baseline (planning) document) или планируемой деятельности, которые могут оказать трансграничное воздействие. Глава 5 Закона 2014г. достаточно подробно раскрывает процедуру трансграничных консультаций по стратегическим документам, как для Страны происхождения, так и для затрагиваемой Страны, а также предусматривает возможность заключения двусторонних или многосторонних соглашений. Предусмотренная процедура в целом соответствует Конвенции Эспо.

В тоже время хотелось бы обратить внимание на то, что в этой главе, как в отношении Страны происхождения, так и в отношении затрагиваемой Стороны используется термин экспертиза, хотя в части процедуры затрагиваемой Стороны целесообразно было бы говорить не об экспертизе, а об оценке воздействия (экспертиза не предусмотрена Конвенцией Эспо и может не существовать в других странах).

¹⁵ ECE/MP.EIA/10, см. решение IV/2, приложение I, пункт 64.

Также целесообразно уточнить в ст. 23 Закона 2014г., когда происходит уведомление затрагиваемой стороны. Исходя из п. 4 ст. 16 закона, такое уведомление должно осуществляться на предварительной стадии экспертизы, когда выявлено вероятное трансграничное воздействие и, соответственно, когда решение затрагиваемой страны и предоставленная информация могут быть учтены при подготовке отчёта об ОВОС (см. также статью 3 Конвенции Эспо).

74. С учетом содержания п.2 ст.10 Протокола по СЭО относительно содержания уведомления следует дополнить п.2 ст.23 Закона указанием на обязательность включения в уведомление

собственно проект стратегического документа, экологический доклад/отчет, включая информацию о возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях;

информацию, касающуюся процедуры принятия решений, а не только процедуры проведения экспертизы, как закреплено сейчас в п. 2.3 ст. 23 закона.

75. Следует также дополнить ст. 23, 24 Закона 2014г. положением, вытекающим из п.4 ст. 10 Протокола по СЭО, согласно которому в случае проведения консультаций между государствами, заинтересованная общественность, природоохранные органы и органы здравоохранения, иные заинтересованные органы в затрагиваемой Стороне должны быть проинформированы и имели возможность в разумные сроки сообщить свое мнение о проекте стратегического документа и экологическом докладе.

Экологический доклад

76. В Законе 1995г. применительно к «концепциям» было указано, что орган, утверждающий концепцию, не вправе принимать концепцию без положительного экспертного заключения уполномоченного органа (п.6 ст.15); инициатор в ходе разработки концепции обязан осуществлять установленный законодательством РА соответствующий объем исследований по оценке воздействия на окружающую среду (п.2 ст.15) (однако объем исследований по оценке воздействия на окружающую среду концепций не установлен). Закон 1995г. не содержал также указания на содержание «экспертного заключения», было отмечено только, что для реализации концепции, заключение должно быть положительным.

77. В градостроительной деятельности в составе проектных и обосновывающих материалов к концепциям в области градостроительной деятельности на экспертизу представляется раздел «Охрана окружающей среды», который некоторые эксперты ассоциируют с экологическим докладом. Однако этот вывод не вполне объективен, поскольку в раздел «Охрана окружающей среды» включается не вся информация, которая

требуется согласно ст.7 Протокола по СЭО. Протокол требует, чтобы отчет/доклад по СЭО содержал как минимум информацию, указанную в приложения IV Протокола по СЭО, которая может потребоваться с учетом современных знаний и методов оценки, содержания и уровня детализации стратегического документа и стадии принятия решения по нему, интересов общественности, информационных потребностей органа, принимающего решение.

Чаще всего раздел «Охрана окружающей среды» содержит информацию о характеристиках состояния окружающей среды, об организации здравоохранения, соблюдении при подготовке концепции установленных нормативов относительно охраны окружающей среды и здоровья, однако, как правило, не отражается информация п. 5-11 Приложения IV: цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях, имеющие отношения к стратегическому документу, способы учета этих целей и других экологических, связанных со здоровьем населения, соображений, вероятные существенные экологические последствия, краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, меры, предусмотренные для мониторинга последствий стратегического документа и т.д.

Кроме того, при подготовке раздела используются методики, применяемые при проведении ОВОС по конкретным видам деятельности, что часто малоэффективно для СЭО. Некоторые местные эксперты отмечают недостаток использования современных знаний и методов оценки, наилучших доступных технологий при проведении оценок воздействия на окружающую среду стратегических документов и при проведении государственных экспертиз.

78. В Законе 2014г. используется понятие *отчет об оценке воздействия* (impact assesment report) основополагающего документа планирования (baseline (planning) document), содержание которого определено в ст. 18. Анализ положений Закона 2014г. в сравнении с требованиями Протокола по СЭО применительно к содержанию экологического доклада позволяет отметить, что хотя в названиях ст. 17 и 18 закона содержится указание на то, что оценка воздействия и отчет об оценке воздействия охватывает область воздействия не только на окружающую среду, но и на здоровье, однако в ст. 18 (содержание отчета об оценке воздействия на окружающую среду и здоровье) аспекты оценки воздействия на здоровье не просматриваются.

В целях соответствия национального законодательства РА положениям Протокола по СЭО следует уточнить все подпункты п. 1 ст.18 закона, включив в них аспекты оценки влияния стратегических документов на здоровье, как это указано в Приложении IV Протокола по СЭО. Также нуждается в уточнении положение п. 1.10 ст.18 закона: следует сформулировать этот пункт, не как «краткое содержание отчета», а как «резюме представленной информации, рассчитанное на широкую

аудиторию», что соответствует положению п.2 ст.7 Протокола по СЭО и п. 11 Приложения IV Протокола по СЭО.

Роль природоохранных органов и органов здравоохранения

79. Статья 9 Протокола по СЭО требует довести до сведения природоохранных органов и органов здравоохранения проект стратегического документа, предоставить природоохранным органам и органам здравоохранения заблаговременную, своевременную и эффективную возможность выразить свое мнение по проекту документа и экологическому докладу.

Вопрос об определении органов для консультации решается Стороной самостоятельно (п.1 ст. 9), которая также вырабатывает и конкретные меры по их информированию и получению их мнения (п.4 ст. 9).

Роль природоохранных органов и органов здравоохранения имеет место на нескольких этапах процесса СЭО:

должно быть запрошено их мнение при выявлении существенных возможных последствий, если это требуется для определения необходимости СЭО (ст. 5.2); а также при определении сферы охвата экологического доклада (п.2 ст.6);

должны быть проведены с ними консультации при обсуждении экологического доклада (п.3 ст. 9);

должны быть проинформированы и имели возможность сообщить свое мнение при проведении трансграничных консультаций (п. 4 ст.10);

должны быть проинформированы о вынесенном решении (п.2 ст.11);

результаты мониторинга последствий стратегического документа должны быть доведены до их сведения (п.1 ст.12).

80. В Законе 2014г. закрепляется значительная роль природоохранных органов в процессе оценки воздействия стратегических документов в проведении экологической экспертизы основополагающего документа планирования (baseline (planning) document) до утверждения документа. Учреждается государственный орган – Центр экологических экспертиз (далее в этом пункте – Центр), который будет отвечать за проведение экспертиз.

Согласно Закона 2014г. на первоначальной стадии экологической экспертизы проекта Центр проводит оценку заявления инициатора, выдает техническое задание (Terms of Reference) для проведения оценки воздействия на окружающую среду (п. 3 ст.16), которую проводит инициатор (в том числе с привлечением физических или юридических лиц), готовит отчет, который вместе с другими обязательными документами (п. 3 ст. 18) представляется для прохождения главной стадии экспертизы в Центр. В техническом задании (Terms of Reference) государственный орган определяет сферу охвата отчета об оценке воздействия (п.8 ст.16). На главной стадии экспертизы Центр готовит заключение экспертизы (п.3 ст. 19). Роль

природоохранных органов закреплена также в процессе оценки стратегических документов имеющих трансграничный эффект (ст.22-25).

Таким образом, природоохранные органы РА вовлечены в процесс оценки воздействия основополагающих документов планирования (baseline (planning) document) с момента разработки проектов документов, включая проведение экологической экспертизы. Природоохранные органы вовлечены также в процесс мониторинга состояния окружающей среды, в том числе, и изменяющегося в результате осуществления стратегических документов.

81. Закрепление роли органов здравоохранения РА в оценке воздействия стратегических документов основывается на требованиях Закона РА «О правовых актах» (ст.27) согласовывать/получать мнение о проектах концепций (в терминологии Закона 1995г.) с Министерством здравоохранения.

Порядок оценки воздействия регулирования проекта нормативного правового акта в сфере здравоохранения регламентируется Постановлением Правительства РА №1104-н от 23 сентября 2009г.

Однако, оценка воздействия регулирования проектов нормативно-правовых актов в сфере здравоохранения, согласование с органами здравоохранения требуется на завершающих стадиях разработки проекта акта, которым утверждается стратегический документ. Кроме того, проводимая оценка в сфере здравоохранения не в полной мере соответствует той, которая требуется Протоколом по СЭО. В Протоколе речь идет об оценке *«вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения последствий»*, в РА проводится оценка воздействия регулирования в сфере здравоохранения, то есть оценка влияния стратегического документа (концепции) на общественное здравоохранение, санитарно/эпидемическое благополучие населения.

82. В Законе 2014г. четко не просматриваются положения об обязательности получения мнения органов здравоохранения при проведении предварительной оценки стратегического документа (ст.5 Протокола), определении сферы охвата (ст.6 Протокола), подготовке экологического доклада (ст.9 Протокола); отсутствуют положения, определяющие порядок доведения утвержденного стратегического документа до сведения органов здравоохранения и краткого изложения того, каким образом были учтены их замечания (ст.10 Протокола), получения их мнения, в том числе и в трансграничном контексте (ст. 11 Протокола).

Окончательное решение

83. Согласно Протоколу по СЭО (ст.11) при принятии решения об утверждении стратегического документа должны учитываться

выводы экологического доклада, включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных

последствий осуществления различных альтернативных вариантов документа;

замечания, полученные от природоохранных органов и органов здравоохранения, общественности, затрагиваемых Сторон.

После утверждения документа необходимо проинформировать о принятом решении соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованную), а также любые затрагиваемые Стороны. Им должны быть доступны утвержденные план/программа, а также заявление, содержащее: краткое изложение того, каким образом в утвержденном плане или программе были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (приведенные в экологическом докладе); краткое изложение того, каким образом были учтены их мнения (в случае общественности – мнения «заинтересованной общественности»); краткое изложение причин утверждения данного варианта плана или программы в свете рассмотренных разумных альтернатив.

84. Действующее законодательство РА закрепляет обязанность официального опубликования утвержденных правовых актов (глава 6 закона РА «О правовых актах»), в том числе официальному опубликованию подлежат стратегические документы, принимаемые на различных уровнях. Таким образом, можно предположить, что утвержденный стратегический документ доступен, как для общественности, так и для государственных органов.

Однако законодательство, в частности, Закон «О правовых актах», Закон 2014г. не содержит четких указаний, закрепляющих обязанность государственных органов после утверждения стратегического документа обеспечивать информирование общественности, органов здравоохранения, иных органов, *о том, каким образом были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные от общественности, органов здравоохранения, а также в ходе консультаций с затрагиваемой Стороной, а также причин для принятия стратегического документа в свете рассмотрения разумных альтернатив.*

V. Ключевые заинтересованные лица (stakeholders) в оценке воздействия стратегических документов

85. В настоящее время РА обладает весьма развитым институциональным и людским потенциалом для проведения полноценной СЭО на основе Протокола по СЭО:

действует развитая система государственных органов, ответственных за разработку стратегических документов на разных уровнях (Президент,

Национальное собрание, Правительство, министерства и ведомства, органы местного самоуправления). В период с 2010 по 2013 годы был разработан веб-сайт www.e-gov.am, который объединяет инструменты электронного управления и базы данных государственных ведомств РА, призван обеспечить оперативный доступ к информации.

Функционирует система природоохранных органов и органов здравоохранения (МОП, Министерство здравоохранения и подчиненные им структуры и организации). Согласно Закону 2014г. в системе МОП будет создан Центр экологической экспертизы.

В системе Министерства здравоохранения действует Национальный центр по охране здоровья.

В области градостроительства работают профессиональные организации, способные выполнять планировочные/проектные работы различного уровня, в том числе на уровне стратегического планирования. Развита система градостроительного планирования (планы/программы разрабатывают частные организации на условиях тендера, организации могут привлекать на условиях договора различных специалистов, в том числе для проведения оценки воздействия на окружающую среду).

Граждане вправе создавать НПО; значительное количество НПО занимается различными вопросами охраны окружающей среды; функционирует система Орхусских центров.

86. Основные проблемы в области взаимодействия субъектов, указанных в п. 85 отчета, при проведении оценки воздействия на окружающую среду стратегических документов:

пробелы в правовом регулировании отношений по взаимодействию субъектов на отдельных стадиях СЭО (особенно на стадии предварительной оценки, определении сферы охвата, трансграничных консультаций, мониторинга выполнения стратегического документа);

нечеткость закрепления обязанностей и ответственности государственных органов в процессе обеспечения участия общественности (как правило, декларируются права общественности получить соответствующую информацию, значительно реже, - конкретные обязанности госоргана по обеспечению доступа к информации и учета мнения на разных стадиях СЭО);

неразвитость механизмов взаимодействия инициатора – разработчика оценки воздействия – общественности в процессе планирования и принятия стратегических документов и учета замечаний/комментариев общественности;

недооценка учета вероятных последствий стратегических документов, связанных с влиянием на здоровье населения, при проведении оценок воздействия этих документов на окружающую среду, и как следствие – недооценка роли органов здравоохранения в этих процессах, фрагментарное закрепление компетенций органов здравоохранения в СЭО;

недостаточный профессиональный уровень некоторых экспертов в использовании современных методологий оценки стратегических документов (отличающихся от ОВОС) и представления информации общественности в доступной форме;

ограниченность материальной базы государственных органов в проведении СЭО с использованием современных методов (в частности, природоохранных органов и органов здравоохранения).

VI. Рекомендации

Рекомендации по совершенствованию законодательства

87. Закон 2014г. отражает активные усилия РА к совершенствованию национального законодательства о СЭО в соответствии с принципами и нормами международного права, что следует поддержать и признать позитивным.

88. Разработчики Закона 2014г. избрали концептуальный подход интегрированного закрепления СЭО и ОВОС в одном законе, в котором также регулируется проведение государственной экологической экспертизы воздействия стратегических документов и проектов по конкретным видам деятельности. Надо признать, что эффективная реализация этого подхода является очень сложной задачей, поскольку существуют значительные методологические и сущностные различия ОВОС и СЭО, особенности международно-правовых требований, предъявляемых к ОВОС и СЭО. В частности, СЭО применяется при оценке государственных планов и программ, ОВОС – при оценке проектов по конкретным видам деятельности, разрабатываемых субъектами хозяйственной деятельности. Это оказывает существенное влияние на организацию процедур, участие общественности, определение сферы обязанностей государственных органов. Это, по мнению многих экспертов, является основанием для дифференцированного правового регулирования ОВОС и СЭО (в виде отдельного нормативного правового акта/Закона, либо отдельного раздела/главы в проекте закона) с необходимостью внесения изменений и дополнений в секторальное законодательство.

89. На основе проведенного анализа законодательства РА применительно к Протоколу по СЭО консультант полагает, что существует необходимость внесения изменений и дополнений в Закон 2014г. с учетом нижеследующих соображений.

90. Необходимо доработать Закон 2014г. с позиции соблюдения юридической техники, направленной на уточнение, согласование и единообразное использование правовых понятий, особенно в ст. 4 закона с учетом определений и понятий, применяемых в международных соглашениях. Так, понятие «strategic environmental impact assessment» (ст. 4)

не соответствует применяемому понятию Протокола по СЭО (п.6. ст.2), тоже следует отметить в отношении понятия «environmental impact», который не в полной мере соответствует применяемому понятию в Протоколе по СЭО (п.7 ст.2).

91. Необходимо пересмотреть с учетом Протокола по СЭО подход Закона 2014г. к отбору стратегических документов, направляемых на СЭО (п. 47-50 отчета). При пересмотре консультант рекомендует разработчикам использовать критерии, предъявляемые к объектам СЭО, закрепленные в п. 5 ст.2 и ст.4 Протокола по СЭО.

Консультант рекомендует в обязательном порядке уточнить перечень секторов, указанных в п.1 ст.14 Закона, поскольку он не в полной мере соответствует п.2 ст.4 Протокола по СЭО, дополнив следующими секторами: рыболовство, региональное развитие, телекоммуникации, планирование развития городских и сельских районов, туризм; следует также после слов «...отраслей промышленности», добавить «, включая горную добычу,».

Также обязательно указание в п.1 ст.14 Закона на необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду не только проектов основополагающих документов планирования (baseline (planning) document), но и любых *изменений* к ним, как это требуется в п.5 ст.2 Протокола по СЭО.

92. Относительно определения сферы охвата применительно к одержанию *отчета об оценке воздействия* (impact assesment report) стратегического документа (п. 1 ст. 18 Закона 2014г.), который можно рассматривать аналогом экологического доклада по ст. 7 Протокола по СЭО, следует уточнить все подпункты п. 1 ст.18, включив в них аспекты оценки влияния стратегических документов на здоровье, как это указано в Приложении IV Протокола по СЭО.

Нуждается в уточнении положение подпункта 10 п. 1 ст.18: следует сформулировать «резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию», что соответствует положению п. 11 Приложения IV Протокола по СЭО.

Необходимо также дополнить Закон 2014г. в части обязательности запроса мнения органов здравоохранения относительно определения сферы охвата, поскольку в законе эти положения отсутствуют (п.81-82 отчета).

Следует предусмотреть возможность для общественности принять участие в определении сферы охвата, как это требует п.3 ст. 6 Протокола по СЭО.

93. Значительных дополнений и изменений требует ст. 26 Закона 2014г. относительно участия общественности в СЭО (п. 58-71 отчета):

срок в 7 рабочих дней, указанный в пунктах 2 и 4 ст. 26 закона для уведомления общественности о заявлении инициатора, отчетах и заключении экспертизы, не соответствуют требованиям о разумных сроках,

закрепленным в пункте 3 статьи 6 Орхусской конвенции¹⁶ и должен быть пересмотрен в сторону увеличения;

указание в п. 4 ст. 26 закона только на такой способ распространения информации, как размещение ее на официальной веб-странице компетентного органа, является недостаточным для обеспечения эффективных возможностей для участия общественности в соответствии с п.1-2 ст.8 Протокола по СЭО, необходимо предусмотреть и другие эффективные способы для уведомления, в том числе, в непосредственной близости от места реализации деятельности¹⁷;

необходимо в п.2,5 ст.26 закона четко разграничить обязанности компетентного органа, инициатора и органов местного самоуправления по уведомлению общественности и проведению общественных слушаний в отношении стратегических документов, а также определить процедуры, согласно которым указанные субъекты будут исполнять свои обязанности;

В этом контексте следует обязательно учесть позицию Комитета по осуществлению Конвенции Эспо, который указал, что «организация участия общественности в соответствии с Конвенцией является обязанностью компетентного органа¹⁸, а не инициатора. Тем не менее, это может быть возможным в рамках национальных систем, что компетентный орган и инициатор вместе организуют участие общественности. Однако инициатор не должен нести ответственность за участие общественности без компетентного органа (ECE/MP.EIA/IC/2010/4, параграф 19(b)). Аналогичное мнение было принято Комитетом по соблюдению Орхусской Конвенции, которой заявил, что «в конкретных положениях статьи 6 Конвенции предусмотрено, что соответствующая информация должна быть доступна непосредственно от государственного органа¹⁹, и что замечания должны подаваться соответствующим государственным органам (статья 6, пункт 2 (d) (iv) и (v), и статья 6, пункт 6) и, следовательно, установил, что «полагаться исключительно на разработчиков в обеспечении участия общественности не

¹⁶ Литва АССС/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 4 апреля 2008, пункт 70// Практика Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, 2004-2011, с. 48.

¹⁷ См. п.60 Общего руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии - http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MP.EIA.2014.2_r.pdf

¹⁸ Согласно статье 1 Конвенции Эспо "компетентный орган" означает национальный орган или органы, назначаемые той или иной Стороной в качестве ответственных за выполнение функций, охватываемых настоящей Конвенцией, и/или орган или органы, на которые та или иная Сторона возлагает полномочия по принятию решений, касающихся планируемой деятельности.

¹⁹ В официальном русском переводе Орхусской конвенции термин "public authority" (орган публичной власти) переводится как "государственный орган". Этот термин, однако, следует толковать в широком смысле, включая органы местного самоуправления, такие как местные или муниципальные власти городов, поселков или сёл (Орхусская конвенция: руководство по имплементации, второе издание, 2013 г., стр.35)

будет соответствовать этим положениям Конвенции» (АСС/С/16 пункт 78 ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6 и АССС/С/2009/37 ЕСЕ/МР.РР/С.1/2010/6/Add.4 пункт 77);

необходимо дополнить ст.16 и 26 Закона 2014г. положением о том, как будет обеспечиваться соблюдение п.3 ст.6 Протокола по СЭО – обеспечение заинтересованной общественности возможности принять участие в определении, *какая информация подлежит включению в экологический доклад;*

необходимость уточнить содержание уведомления общественности п.3 ст. 26 Закона 2014г., включив в норму следующие сведения, что вытекает из п.5 ст.8 Протокола по СЭО и Приложения V к нему: об органе, ответственном за утверждение стратегического документа, предусматриваемой процедуре: начале осуществления, времени и месте публичных слушаний, об органе, от которого может быть получена соответствующая информация для изучения общественности, об органе, которому могут быть представлены замечания и вопросы, об имеющейся в наличии экологической, в том числе связанной со здоровьем населения, информации в отношении стратегического документа, о вероятности применения процедуры трансграничной оценки к стратегическому документу;

требуется внести изменения в п.8. ст. 26 Закона 2014г., где следует учесть, что в ст.11 Протокола по СЭО закрепляется необходимость учета замечаний общественности (а не только «обоснованных замечаний и рекомендаций», как это сказано в п.8. ст.26 закона) при утверждении стратегического документа, информирование общественности и представление ей стратегического документа вместе с информацией о том, *каким образом приняты во внимание замечания общественности, а также причин принятия документа в свете разумных альтернатив;*

необходимо дополнить ст.26 Закона (либо сформулировать в отдельной дополнительной норме, посвященной мониторингу выполнения стратегических документов) положением о том, как будут доводиться до сведения общественности результаты мониторинга выполнения стратегического документа на основе принципов ст. 12 Протокола по СЭО;

94. Консультант высказывает сомнения в достаточности совершенствования норм об участии общественности (п.93 отчета) на уровне постановления Правительства РА, разработка которого предусмотрена п.9 ст.26 Закона 2014г., с учетом возможного конфликта с нормами Конституции РА и Закона «О правовых актах» (п. 70 отчета).

Консультант рекомендует отразить именно на уровне закона принципы участия общественности в проведении оценки воздействия на окружающую среду стратегических документов с учетом этапов СЭО и обязанностей, возлагаемых на государственные органы Протоколом по СЭО. По мнению консультанта, в подзаконном акте (в частности, в Постановлении Правительства РА) может быть урегулирована процедура проведения

общественных слушаний, но на основе норм, закрепленных в законе (см. также п.70-71 отчета).

95. Относительно трансграничных консультаций (п.72-75 отчета) - следует уточнить положения главы 5 Закона 2014г., где в отношении Страны происхождения, так и в отношении затрагиваемой Стороны используется термин экспертиза, хотя в части процедуры затрагиваемой Стороны целесообразно было бы говорить не об экспертизе, а об оценке воздействия. Экспертиза не предусмотрена Конвенцией Эспо и может не существовать в других странах. Также целесообразно было бы уточнить в ст. 23 закона момент, когда происходит уведомление затрагиваемой стороны. Исходя из п. 4 ст. 16 закона, такое уведомление должно осуществляться на предварительной стадии экспертизы, когда выявлено вероятное трансграничное воздействие и, соответственно, когда решение затрагиваемой страны и предоставленная информация могут быть учтены при подготовке отчёта об ОВОС (см. также статью 3 Конвенции Эспо).

С учетом содержания п.2 ст.10 Протокола по СЭО относительно содержания уведомления следует дополнить п.2 ст.23 закона указанием на обязательность включения в уведомление

собственно проект стратегического документа, экологический доклад/отчет, включая информацию о возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях;

информацию, касающуюся процедуры принятия решений, а не только процедуры проведения экспертизы, как закреплено сейчас в п. 2.3 ст. 23 закона.

Следует также дополнить ст. 23, 24 Закона 2014г. положением, вытекающим из п.4 ст. 10 Протокола по СЭО, согласно которому в случае проведения консультаций между государствами, заинтересованная общественность, природоохранные органы и органы здравоохранения, иные заинтересованные органы в затрагиваемой Стороне должны быть проинформированы и имели возможность в разумные сроки сообщить свое мнение о проекте стратегического документа и экологическом докладе.

96. Необходимо значительно усовершенствовать Закон 2014г. в части участия органов здравоохранения в СЭО. В закона отсутствует указание на обязательность получения мнения органов здравоохранения при проведении предварительной оценки стратегического документа, определении сферы охвата, подготовке экологического доклада. Нет положений, определяющих порядок доведения проекта стратегического документа до сведения органов здравоохранения и получения их мнения (п.81-82 отчета). Изменения и дополнения в Закон 2014г. должны обеспечить имплементацию положений Протокола по СЭО: о запрашивании мнения органов здравоохранения в процессе предварительной оценки (ст.5 Протокола), при определении сферы охвата (ст.6 Протокола), при представлении проекта стратегического документа и экологического доклада (ст.9 Протокола), в процессе

трансграничных консультаций (ст.10 Протокола), уведомлении о принятом решении и кратко изложения того, каким образом были учтены замечания (ст.11 Протокола), при осуществлении мониторинга (ст. 12 Протокола).

97. Следует в Законе 2014г. закрепить нормы, устанавливающие обязанности государственных органов после утверждения стратегического документа обеспечивать информирование общественности, органов здравоохранения о том, каким образом были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные от общественности, органов здравоохранения, а также в ходе консультаций с затрагиваемой Стороной, а также причин для принятия стратегического документа в свете рассмотрения разумных альтернатив.

98. Необходимо в свете требований ст.12 Протокола по СЭО закрепить в Законе 2014г. основы мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления стратегических документов.

99. В целях имплементации Протокола по СЭО кроме принятия и внесения дополнений и изменений в Закон 2014г. потребуется:

- внесения дополнений и изменений в следующие законы/указы и принятые на их основе подзаконные акты:

- о правовых актах (в части использования правовых понятий - стратегический документ, СЭО, отражения обязанностей государственных органов, указанных в п.97 отчета);

- о градостроительстве (в части использования правовых понятий - стратегический документ, обязательности СЭО для видов градостроительной документации),

- кодексы и законы, содержащие упоминание о планах и программах, которые могут быть отнесены к объектам СЭО (разделы 2 и 3 отчета) (в части использования правовых понятий - стратегический документ, СЭО, отражения обязанностей государственных органов, указанных в п.97 отчета),

- о самоуправлении, о самоуправлении в г. Ереван, Указ Президента РА от 18 июля 2007 №174-н «Об установлении организации деятельности Правительства РА и других органов государственного управления, подчиненных Правительству» (в части уточнения компетенции государственных органов, участвующих в СЭО),

- постановления Правительства РА, утвердившие положения о министерствах охраны природы, здравоохранения, постановление Правительства РА №660 от 28.10.1998 «Об установлении порядка оповещения о планируемых изменениях в среде жизнедеятельности и участия представителей общественности в обсуждении и принятии решений по опубликованным градостроительным программам и проектам»;

- в Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс (в части ответственности должностных лиц за нарушение обязанностей при проведении СЭО);

- разработки новых нормативных правовых актов:
о назначении уполномоченного органа в соответствии с Законом о СЭО,
о методике/методологии СЭО,
об уведомлении общественности и организации общественных обсуждений в процессе СЭО.

100. С учетом информации в п.71 отчета и разработке проекта Закона «Об экологической политике», следует в этом проекте закона отразить правовые понятия СЭО, стратегический документ. Идея о закреплении в этом законе норм об участии общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды (включая стратегические документы) требует дополнительного изучения с целью недопущения противоречия и дублирования норм с Законом 2014г.

Рекомендации в области институционального потенциала

101. Следует:

формировать и укреплять материальную и профессиональную базу институциональных структур в природоохранных органах и органах здравоохранения РА, которые будут участвовать в СЭО;

формировать информационные системы/информационные консультационные службы, обеспечивающие реализацию принципов Протокола по СЭО, доступность информации о стратегических документах и оценках воздействия на разных стадиях проведения СЭО;

разрабатывать и внедрять руководства по взаимодействию инициаторов - государственных органов, экспертов, НПО, иной общественности в проведении СЭО, в том числе с учетом трансграничных аспектов;

обучать сотрудников организаций, представителей общественности, экспертов, участвующих в проведении СЭО, в том числе, посредством организации семинаров и конференций;

внедрить основы организации СЭО в учебные курсы по подготовке/переподготовке специалистов технического, экологического, юридического, управленческого профиля;

публиковать и распространять информационные материалы (брошюры, буклеты, руководства, пособия) по различным аспектам СЭО, рассчитанные на различных пользователей (государственные органы, НПО, эксперты);

реализовывать пилотные проекты по реализации методологии СЭО.

VII. Прошлые, существующие, планируемые инициативы в построении потенциала СЭО в РА

102. Постановлением Правительства РА №115 от 25 февраля 1998г. "Об утверждении программы мероприятий по выполнению обязательств Республики Армения, вытекающих из ряда международных Конвенций" были утверждены мероприятия на 1998-2002г.г. по Конвенции Эспо, касающиеся гармонизации национального законодательства с Конвенцией,

совершенствования системы экспертизы ОВОС, разработки исследовательских программ, порядка разработки ОВОС, порядка проведения общественных слушаний, разработки принципов СЭО. Однако, вследствие недостаточности финансирования эти мероприятия были выполнены частично.

103. В 2006г. в РА при поддержке UNDP и REC была подготовлена Национальная стратегия по имплементации Протокола по СЭО (не была утверждена Правительством)²⁰.

104. Ряд проектов, направленных на построение потенциала СЭО, были реализованы НПО, в частности:

"Стратегическая экологическая оценка проекта Водного Кодекса Армении" (инженерно-консалтинговое общество "JINJ" при финансировании USAID в 2002 г.);

"ОВОС Генерального плана г. Гюмри". (НПО "Социально-экологическая ассоциация" при финансировании USAID, 1999г. В 2002 г. в рамках грантовой программы РЭЦ Кавказ, ассоциация подготовила и издала брошюру "База данных для проведения полноценной экспертизы");

Разработка проекта Закона РА "О природоохранной экспертизе" (НПО Центр Регионального Развития/Transparency International Armenia при финансировании Британского Правительства с 2003 г.);

Учебный семинар, посвященный повышению потенциала специалистов и общественности в сфере стратегической экологической оценки (НПО "Экоглоб", при финансовой поддержке Министерства иностранных дел и Министерства окружающей среды Норвегии, в 2004 г.);

Общественные слушания проектов 10-и Законов РА и одного проекта по генетически модифицированным организмам с точки зрения оценки их воздействия на окружающую среду (НПО "Центр правовой охраны окружающей среды" (ЕРАС) при финансировании РЭЦ Кавказ с 2001 г.);

Национальная стратегия выполнения Протокола по СЭО В РА (Проект "Анализ потребностей развития потенциала по СЭО в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии", 2006г.);

Стратегическая оценка Генерального плана Еревана (2005г.);

Разработка "Процедуры участия общественности в процессе подготовки и принятия решений, касающихся охраны окружающей среды" (в контексте финансируемого ТАСИС местного экспериментального проекта, 2004г., была утверждена мэром Раздана).

²⁰ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/SEA_CBNA/Armenia_strategy_en.pdf

Список лиц, с которыми были проведены встречи в ходе поездки международного консультанта в Ереван в июне 20014г.

Организация	Имя, фамилия	Контакты: тел, эл. Почта
Министерство охраны природы, его подразделения	Элеонора Григорян, Азгануш Дрнойан, Лариса Хоратова, Джюльета Гличан, Ашот Симонян,	+37410 585349 interdpt@yahoo.com
ГНКО «Государственная природоохранная экспертиза»	Каринэ Мовсисян	+37410221568 +37493 397760 mnpexpertise@bk.ru
Министерство здравоохранения	Нунэ Бакунц	+37410 610424 n.bakunts@gmail.com
Министерство сельского хозяйства	Арсен Аветисян, Гурген Авакян	+37410 529231 exlege@inbox.ru
Министерство градостроительства	Рузан Алавердян	+37460621706
Министерство экономики	Анета Бабаян, Люсинэ Харутюнян	anetababayan@mineconomy.am + 37410 59 71 21
Министерство территориального управления	Ашот Гилоян	+37410 511334
ОАО «JINJ»	Эдуард Месропян	+ 37410 24 6023 + 37410 297629
ОАО «Armproject»	Григор Азизян	+37410575895
ООО «Architon»	Левон Гхалимян	+37410552473
ООО «Consecoard»	Врам Тевосян, Ася Миродян	+37410249698
НПО «Country Water Partnership»	Аревик Ховсепян	+37410209603
НПО «Ecoglobe»	Нунэ Дарбинян	+374914183 nuneemil@yahoo.com
НПО «Transparency»	Сона Айвазян	+37410 569910 sona@transparensa.a

International”		m
НПО “Экодар”	Артур Григорян	+37491 451320 art.grigorian@gmail.com
Научно-образовательный центр экологического права, Ереванский Государственный Университет	Аида Искоян, Хегине Хаквердян Лаура Петросянтц	
UNDP , Армения	Армен Мартиросян	+ 37491 436316 armen.martirosyan@undp.org

Приложение 3

Список нормативных правовых актов РА, использованных при подготовке отчета (бюджет подготовлен и представлен с финальным отчетом)

Список подзаконных актов, регулирующих проведение оценки воздействия на окружающую среду концепций, видов деятельности (по Закону 1995г.)

1. Order of the Government of the Republic of Armenia on State Body Authorized for Conducting Environmental Impact Expertise of Proposed Activity (N 345, October 30, 1996).
2. Order of the Government of the Republic of Armenia on Confirmation of Procedure of Providing of Professional Competence Certificates on Environmental Impact Expertise (N 386, December 20, 1996).
3. Order of the Government of the Republic of Armenia on Thresholds Values of Proposed Activities Subject to Environmental Impact Expertise (N193, March 30, 1999).
4. Regulations for Conducting Environmental Impact Expertise (order N151 of the Minister of Nature Protection, November 13, 2002)
5. Order of the Government “Conditions, Timetables and Procedures for Reviewing or Annuling Expert Conclusions on EIA” (N701-N, May 8, 2003)
6. Instruction of the Minister of Nature Protection “Regulations for the Membership and Activities of the Committee for the Issuing Specialized Certificates for Expertise of Environmental Impacts” (N325, of October 08, 2007)
7. Instruction of the Minister of Environment “Functions of the Committee for Issuing Specialized Certificates for Expertise of Environmental Impacts, as well as for Approving Conclusions of Expertise of Environmental Impacts”, (N79, July 22, 1997)
8. “Temporary Regulations for the Activities of the Committee for Issuing Conclusions of Expertise of Environmental Impacts” (October 28, 1997)
9. Instruction of the Minister of Environment “Approving the Statute of “Ecological expertise” State Non-Commercial Organization and the List of Property Transferred to the Organization with the Right to Ownership” (N196, December 30, 2002).