

ОБЗОР ДОКЛАДОВ О ВЫПОЛНЕНИИ КОНВЕНЦИИ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН «ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ» ЗА ПЕРИОД 2003-2016 гг.*

А.И. Шустов¹, Е.А. Тажмагамбетов¹, Н.П. Огарь², В.А., Кысыков³,
В.В. Кирикович¹, Н.Ф. Горбунова¹

¹ECOTERA, г. Алматы, Казахстан

²ТОО «TERRA - Природа», г. Алматы, Казахстан

³Вест Дала, г. Атырау, Казахстан

АННОТАЦИЯ

В обзоре представлен содержательный и смысловой анализ национальных Докладов Республики Казахстан о выполнении Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) за период 2003-2016 гг. Общей особенностью всех Докладов является произвольное толкование понятий и определений, использованных в Конвенции Эспо. Так, назначенный каждой Стороной Конвенции «компетентный орган», ответственный за выполнение функций Конвенции Эспо – реконструирован в «национальный координационный центр». Как следствие – рекомендуемый для создания в Республике Казахстан компетентный орган, способный принимать решения в рамках функций, охватываемых Конвенцией – превратился в орган, ограниченный процедурой согласования чего-либо и не способный принимать какие-либо решения, в том числе и по вопросам планируемой отраслевой деятельности. Обращая внимание на одну из характерных особенностей толкования норм и требований Конвенции Эспо, нельзя не отметить совершенно неожиданное открытие, связанное с Протоколом по стратегической экологической оценке (Протокол СЭО), принятым в плане реализации Конвенции Эспо и являющимся ее неотъемлемой частью. Так, в Докладе за 2005 год с учетом намерений по реализации основных положений стратегической экологической оценки (СЭО) был рассмотрен целый ряд государственных, отраслевых и региональных планов, проектов и программ, относящихся к различным сферам развития экономики Республики Казахстан. В буквальном смысле восхищает не только перечень проектов и программ, но и то, что часть проектов и программ были согласованы! Следовательно, совсем в недавней нашей истории были и есть специалисты и эксперты различных министерств и ведомств, которые в рамках требований Конвенции Эспо руководствовались принципами СЭО и, с учетом глубокого понимания неразрывной связи Конвенции и ее Протокола, разрабатывали и вносили предложения в государственный и отраслевые программы и проекты.

Ключевые слова: Национальный доклад, Конвенция Эспо, Протокол СЭО, окружающая среда, воздействие, трансграничный.

Введение. Интерес к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте обусловлен тем, что Протокол по стратегической экологической оценке является частью Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Решение о подготовке обязательно-

го в юридическом отношении Протокола по стратегической экологической оценке было принято на совещании Сторон Конвенции Эспо, состоявшемся 26-27 февраля 2001 года в Софии. Протокол СЭО к Конвенции Эспо был принят 21 мая 2003 г. в г. Киев и открыт для присоединения с 1 января 2004 года.

* Республика Казахстан присоединилась к «Конвенции ЭСПО» 21 октября 2000 г. (Закон РК от 21 октября 2000 Г. № 86-11. Стороной «Конвенции ЭСПО» Республика Казахстан стала 11 апреля 2001 г.

Следует однако отметить, что в отношении Конвенции Эспо - Стороной которой является Республика Казахстан, и Протокола СЭО, который является частью данной Конвенции, сложилась несколько неординарная ситуация. Республика Казахстан уже двадцать лет является Стороной Конвенции Эспо, но при этом по каким-то соображениям до настоящего времени так и не присоединилась к Протоколу СЭО. *) В связи с этим интерес не только к самой Конвенции Эспо, но и к ежегодным докладом Республики Казахстан о выполнении данной Конвенции обусловлен и тем, что вопрос о процедурах СЭО и присоединении Казахстана к Протоколу СЭО присутствует практически во всех отчетах о выполнении Конвенции Эспо. Причем многое из содержания анализируемых докладов в буквальном смысле относится к категории: «новое – это хорошо забытое старое»!

*) *Допустимо предположить, что неприсоединение Казахстана к Протоколу СЭО обусловлено высоким уровнем ответственности к разрабатываемым и принимаемым планам и программам, основанных на полном учете экологических последствий, в том числе и связанных со здоровьем населения и, насколько это возможно, политики и законодательства.*

Но прежде чем приступим к обзору докладов Республики Казахстан о выполнении Конвенции Эспо рассмотрим некоторые из основополагающих целей и принципов оценки воздействия на окружающую среду, которые позволяют составить общее представление о важнейшем значении разработок упреждающей политики и предотвращения, уменьшения и мониторинга значительных вредных видов воздействия на окружающую среду в целом и, в частности, в трансграничном контексте:

- учитывая взаимосвязь между различными видами экономической деятельности и их экологическими последствиями;

- отдавая себе отчет о необходимости уделять пристальное внимание экологическим

факторам на раннем этапе процесса принятия решений, применяя оценку воздействия на окружающую среду на всех надлежащих административных уровнях в качестве необходимого инструмента повышения качества информации ...;

- «воздействие» - любые **) последствия планируемой деятельности для окружающей

среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими факторами; оно охватывает также последствия для культурного наследия или для социально-экономических условий, являющихся результатом изменения этих факторов;

- «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;

- «общественность» означает одно или несколько физических или юридических лиц.

Статья 2, пункт 7. В соответствии с положениями настоящей Конвенции оценки воздействия на окружающую среду, в качестве минимального требования, проводятся на уровне проектов планируемой деятельности. По возможности, Стороны стремятся применять принципы оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам.

**) – авторы настоящего «Обзора» предлагают в словосочетание «любые последствия» добавить определение – «фиксируемые», т. е. для практической деятельности использовать понятие «любые фиксируемые последствия». Взаимосвязь определения «воздействие» с «фиксируемыми последствиями» конкретизирует не только характер, но и оценку «воздействия» на состояние окружающей среды с конкретными фиксируемыми последствиями планируемой или проектной деятельности.

1. Доклад Республики Казахстан за 2003-2005 гг. о выполнении Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. За период с середины 2003 г. до конца 2005 г.

Стр. 1. Информация о национальном координационном центре Конвенции.

Вопросы без ответов:

- в соответствии с Конвенцией Эспо каждая Сторона Конвенции назначает «компетентный орган», который является национальным органом, ответственным за выполнение

функций, охватываемых Конвенцией Эспо. На компетентный орган или органы Сторона Конвенции Эспо возлагает полномочия по принятию решений, касающихся планируемой деятельности.

Примечание: Требований о создании национальных координационных центров в Конвенции Эспо нет! Вопрос о том, почему «компетентный орган» в соответствии с Конвенцией Эспо в Республике Казахстан переименован или точнее – реконструирован в «национальный координационный центр» Конвенции – остается без ответа. При этом очевидно, что статус «координационного центра» явно несопоставим со статусом «компетентного органа», поскольку «координационный центр» может только согласовывать что-либо, но не способен принимать решения, в том числе и по вопросам планируемой деятельности.

Структура (форма и требуемое содержание) доклада определена и предоставлена Исполнительным секретарем Европейской экономической комиссии. Секретариат созывает и подготавливает совещания Сторон, передает Сторонам доклады и другую информацию, полученную в соответствии с положениями Конвенции Эспо.

Доклад состоит из двух частей:

Часть 1. Законодательные и административные рамки, обеспечивающие выполнение Конвенции.

Часть 2. Практическое применение Конвенции за период 2003-2005 гг.

Но фактически весь доклад, объемом 14 стр., состоит только из 56 вопросов и кратких ответов, которые сквозной нумерацией проходят через обе части доклада. Особая примечательность доклада – исключая необходимость его анализа, состоит в том, что на 34 вопроса – из 56, дается краткий, но убедительный ответ – «Практика отсутствует». Если к этому добавить, что на ряд оставшихся вопросов дается неполный или некорректный ответ^{*)}, то получим достаточно убедительный ответ на вопрос об «особой значимости» требований Конвенции Эспо – ... «разработка упреждающей политики и предотвращение, уменьшение и мониторинг значительных вредных воздействий на окружающую среду в целом и, в частности, в трансграничном контексте».

*) Приведем для примера лишь один вопрос. Вопрос № 36. Как вы определяете, сле-

дует ли вам обращаться с просьбой о проведении послепроектного анализа (Ст. 7.1.)? Ответ – Необходимость проведения послепроектного анализа определяется. Но вопрос задан – «как определяется ...».

Статья 9. Ратификация добавлений к Конвенции Т-ОВОС и Протоколу по СЭО.

Вопрос № 43. Если ваша страна еще не ратифицировала Протокол по СЭО, намерена ли она это сделать и когда?

Ответ. Не ратифицировала, есть намерение ратифицировать (2008-2009 гг.) после принятия Экологического кодекса.

Из данного ответа следует, что у Казахстана и ранее были намерения присоединиться к Протоколу СЭО. И поскольку в тот период еще не был принят Экологический кодекс РК, из содержания рассматриваемого доклада о выполнении Конвенции Эспо следует, что уже тогда существовали предпосылки при разработке Экологического кодекса РК принять во внимание требования Конвенции Т-ОВОС (Конвенции Эспо) и Протокола СЭО.

2. Отчет по реализации Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Республика Казахстан, Астана, 2005 г.

Данный отчет достаточно емкий и по содержанию предельно конкретный в плане оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Но самое примечательное то, что Отчет в разделе 6 содержит – «Анализ существующей ситуации по стратегической экологической оценке (СЭО) программ и планов развития отраслей экономики и подготовка предложений по присоединению Республики Казахстан к Протоколу по стратегической экологической оценке (Протокол СЭО) Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду» (очевидно, и содержание Отчета это подтверждает, речь идет о Конвенции Эспо).

Из содержания Отчета, несмотря на наличие ряда пропусков и неточностей, все же следует, что кто-то очень серьезно – во всяком случае предпринимал такие попытки, занимаясь проблемами СЭО и целесообразности присоединения Республики Казахстан к Протоколу СЭО.

Но у данного Отчета нет ни авторов его разработки, ни указания того, под чьим руко-

водством или по поручению какого ведомства он разрабатывался. Допустимо сделать открытый вывод, что данный Отчет по какой-то причине полностью обезличен! Более того, данный Отчет, и это подтверждает год его подготовки, разрабатывался параллельно с подготовкой предыдущего – Доклада Республики Казахстан за 2003-2005 гг. Причем на титульном листе Доклада указана конкретная дата его подготовки – 24.04.06 г. Напрашивается вывод, если даты, указанные на титульном листе Доклада Республики Казахстан за 2003-2005 гг. «О выполнении Конвенции Эспо ...», соответствуют реальному времени, то почему при подготовке Доклада никто не воспользовался интересной и, безусловно, полезной даже сегодня информацией из «Отчета по реализации Конвенции об оценке воздействия ...», 2005 год?

Рассмотрим некоторые из наиболее примечательных особенностей «Отчета по реализации Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте».*) Республика Казахстан Астана, 2005 г.

*) В данном Отчете не используется общепринятое определение – «Конвенция Эспо»
Введение

«Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте имеет большое значение для нашей Республики. Присоединение к ней повышает ответственность Республики Казахстан за последствия осуществляемой на ее территории деятельности, в то же время защищает ее интересы на ранних этапах деятельности – на стадии проектирования, что позволит предусмотреть все возможные воздействия в процессе реализации».

Выше приведенная выдержка из Отчета представляет неограниченно произвольную трактовку Ст. 2, пункта 8 Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее Конвенция). Каждая Сторона – означает Договаривающиеся Стороны настоящей Конвенции. При этом Конвенция в равной мере защищает интересы **) каждой Стороны Конвенции независимо от того, является ли данная Сторона – «Стороной происхождения» или «затрагиваемой Стороной». В соответствии с Конвенцией «Сторона происхождения» и «затрагиваемая Сторона» принимаются как «заинтересованные Стороны», участвующие в применении методов оценки воздействия на окружающую среду

в соответствии с настоящей Конвенцией. К сказанному следует добавить, что Стороны Конвенции «должны отдавать себе отчет в необходимости уделять пристальное внимание экологическим факторам на раннем этапе процесса принятия решений, применяя оценку воздействия на окружающую среду на всех надлежащих административных уровнях ...».

**) защищает интересы – в соответствии с Конвенцией, Ст. 2 Общие положения, пункт 8, авторы Отчета подразумевают не какие-либо выгоды, а следующее: «Положения Конвенции не затрагивают право Стороны принимать национальные законы ..., административные положения или принятую правовую практику, защищающие информацию, предоставление которой могло бы нанести ущерб производственной или коммерческой тайны или интересам национальной безопасности».

В Отчете на стр. 4-11 лаконично и доходчиво представлен раздел «Нормативно-правовая база оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы в Республике Казахстан». Но особый интерес и довольно неожиданное заключение со стороны неизвестных авторов данного Отчета вызывает «противоречие» между существующей процедурой проведения ОВОС и требованиями Конвенции. Так, процедура проведения ОВОС в Республике Казахстан немного отличается от положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, в Добавлении 1 которой определен перечень видов деятельности, обязательно подлежащих процедуре ОВОС. Далее перечисляются некоторые особенности периода формирования переходной экономики и, главное – наличие фона уязвимых к техногенным нагрузкам природных комплексов и сложной экономической обстановки. И в основном – на основании этих факторов делается неожиданное заключение – «принятие перечней видов деятельности, указанных в Добавлении 1, обязательно подлежащих ОВОС, может привести к возможному возникновению конфликтных ситуаций, в том числе и в трансграничном контексте».

Согласиться или принять данное заключение авторов Отчета недопустимо по ряду объективных причин, основанием для которых являются требования Конвенции, так:

Статья 2. Общие положения

1. Стороны на индивидуальной или кол-

лективной основе принимают все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним.

2. Каждая Сторона принимает необходимые законодательные меры, административные или другие меры для осуществления настоящей Конвенции, включая, в отношении планируемых видов деятельности, перечисленных в Добавлении 1, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, установление процедуры оценки воздействия на окружающую среду, создающей возможность для участия общественности ...

3. Сторона происхождения обеспечивает, чтобы оценка воздействия на окружающую среду согласно положениям настоящей Конвенции проводилась до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, включенного в Добавление 1, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие.

Стр. 12. Существующие трансграничные проблемы в Республике Казахстан

Содержание данного раздела Отчета за 2005 г., даже с учетом временного разрыва к современной оценке трансграничных проблем, является полезным в плане расширения кругозора и понимания масштабов потенциально существующих трансграничных проблем Республики Казахстан.

Стр. 39-53. Анализ существующей ситуации по стратегической экологической оценке программ и планов развития отраслей экономики и подготовка предложений по присоединению Республики Казахстан к Протоколу по стратегической экологической оценке Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

В первой части рассматриваемого раздела – «Анализ существующей ситуации ...», в произвольной и довольно пространной форме говорится о том, что послужило основанием для разработки Протокола СЭО и о чем до его подписания договорились Стороны настоящего Протокола. **В связи с этим, в целях исключения практики произвольного толкования положений Протокола СЭО, считаем необходимым обратить внимание всех, кто прямо и косвенно имеет отношение к си-**

стеме всех сфер государственного управления, включая законодательные, регламентирующие или административные органы, до разработки планов или программ внимательно – желательно на уровне диалога, обсудить требования Протокола СЭО.

При этом необходимо руководствоваться главным определением Протокола СЭО.

«Стратегическая экологическая оценка» означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получение ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения.

Особый интерес в разделе «Анализ существующей ситуации по стратегической экологической оценке программ и планов развития отраслей экономики ...» вызывает то, что за 9 месяцев 2005 года, с учетом намерений по реализации основных положений стратегической экологической оценки, были рассмотрены государственные, отраслевые и региональные планы, проекты и программы, относящиеся к различным сферам развития экономики Республики Казахстан, среди них такие, как:

- проект «Концепция биологической и химической безопасности Республики Казахстан»;
- «Правила судоходства по внутренним водным путям судами, плотами и иными плавучими объектами, осуществляющими перевозку опасных грузов»;
- проект «Программы развития химической промышленности Республики Казахстан на 2005-210 годы»;
- проект «Технико-экономическое обоснование «Управление засушливыми землями».

Кроме того, для реализации основных положений стратегической экологической оценки рассматривались такие программы, как:

- «Государственная программа освоения казахстанского сектора Каспийского моря»;
- «Программа развития топливно-энергетического комплекса на период до 2015 года»;
- Программа «Бывший Семипалатинский полигон. Обеспечение безопасности на 2004-2008 годы»;
- «Программа развития газовой отрасли до 2015 г.» и другие.

Примечательно, но факт – часть проектов и программ были согласованы! Следовательно, по мнению разработчиков и национальных экспертов, проекты соответствовали или отвечали требованиям стратегической экологической оценки.

Нельзя не отметить и то, что для реализации основных положений стратегической экологической оценки создавались рабочие группы из представителей и экспертов различных министерств и ведомств, которые, руководствуясь принципами СЭО, вносили предложения в разрабатываемые законопроекты.

В заключительной части Отчета, Астана 2005 г., присутствует несколько разделов, которые направлены на обозримую перспективу присоединения Республики Казахстан к Протоколу СЭО, так:

1. Пояснительная записка по актуальности присоединения Республики Казахстан к Протоколу по стратегической экологической оценке Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо);

2. Подготовка Протокола (Протокола СЭО);

3. Ситуация в Республике Казахстан в области стратегической экологической оценки;

4. Значимость Протокола СЭО для Республики Казахстан:

4.1. Порядок проведения оценки и регулирования риска;

4.2. Обязательства, принимаемые Казахстаном в связи с присоединением к Протоколу СЭО.

3. Вопросник для Доклада Казахстана об осуществлении Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (в период 2006-2009 гг.)

Титульный лист настоящего доклада имеет некоторые отличия от предыдущего Доклада за период с середины 2003 г. до конца 2005 г., так:

1. Национальный координационный центр Конвенции стал не национальным, а просто координационным;

2. Информация о пунктах связи сократилась до одного пункта связи по Конвенции;

3. Информация о лице, подготавливающим доклад, осталась прежней.

И последнее: Дата подготовки доклада: Характерно, что срок подготовки Доклада вырос от четырех до десяти месяцев. Но это понятно, потому что рассматриваемый Доклад

по сравнению с предыдущим увеличен с 14 до 18 страниц.

Рассматриваемый Доклад по содержанию и принципу подготовки соответствует Докладу за период 2003-2005 гг. Так из 59 вопросов, на 33 вопроса ответ по смыслу идентичный: практики нет, информации нет, примеров нет, предложений нет, не созданы или не определены, или просто «нет».

В Докладе не рассматриваются процедуры стратегической экологической оценки, и сам Протокол СЭО даже не упоминается.

4. Отчет по теме: «Подготовка Доклада Республики Казахстан по выполнению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», Астана 2009 г.

Отчет подготовлен республиканским государственным предприятием «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан.

Законом Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» от 21.10.2000 г. № 86-11 Казахстан принял определенные обязательства по выполнению положений Конвенции, а именно, цитируем из Реферата наиболее «ответственные»:

- пункт первый: - «индивидуально или коллективно принимать все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним».

Если строго руководствоваться содержанием и главным смыслом данного пункта, то нельзя не признать, что в нем откровенно звучит призыв индивидуального, т. е. личного, и коллективного, т. е. группой людей, противодействия результатам планируемой деятельности, которые, по мнению авторов Отчета, оказывают или способны оказать значительное вредное трансграничное воздействие.

Но по существу, такое настораживающее содержание первого пункта является следствием крайне произвольного и непродуманного изложения содержания пункта 1 Статьи 2, Общие положения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансгра-

ничном контексте. В Конвенции Ст. 2, пункт 1 говорится о Сторонах Конвенции – «Стороны на индивидуальной или коллективной основе принимают все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия ...».

Не менее удивителен и по-своему своеобразен пункт 2 Отчета за 2009 г., так,

- **пункт второй:** «принимать необходимые законодательные, административные или другие меры планируемых видов деятельности, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие».

Вновь вернемся к источнику! Так, в Конвенции Ст. 2, пункт 2 сказано: «Каждая Страна принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений настоящей Конвенции, включая в отношении планируемых видов деятельности, перечисленных в Добавлении 1, которые могут оказывать значительное вредное воздействие ...».

Введение

1. Нормативно-правовая база оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы в Республике Казахстан.

2. Существующие трансграничные проблемы в Республике Казахстан.

Примечание. Введение и указанные выше разделы рассматриваемого Отчета за 2009 г. полностью переписаны – с сохранением знаков препинания, из предыдущего Отчета за 2005 г. В связи с этим Отчет за 2009 год не представляет интереса для анализа. Отметим только, что в данном отчете присутствует немало странных определений, подобных указанному в Реферате второму пункту – «принимать необходимые законодательные, административные или другие меры планируемых видов деятельности ...». Или бездумно переписанная из Отчета за 2005 г. трактовка положений Конституции Республики Казахстан. Стр. 9, абзац третий ... Конституция Республики Казахстан. ... закрепляет за гражданами республики право на благоприятную жизнь ... Допустима ли такая крайне вольная трактовка Конституции? Согласно Конституции РК, Ст. 31, пункт 1. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

Замечания по Докладу Республики Казахстан (Астана, 2009)

1. Если одновременно с прочтением данного Доклада постоянно не пользоваться текстом Конвенции Эспо, то невольно складывается (формируется) мнение, а затем и убеждение, что, если Казахстан принял определенные обязательства, то все, что связано с трансграничным загрязнением – в том числе и установленные процедуры, будет решено без проволочек. Как-то не акцентируется внимание на то, что в проблеме трансграничного загрязнения есть как минимум две Стороны: Страна происхождения и затрагиваемая Страна.

2. Согласитесь, что для того чтобы «оказывать» значительное вредное или какое-либо иное воздействие на окружающую среду, нет необходимости строить планы и тем более принимать законодательные или административные меры. Процесс загрязнения окружающей среды, в том числе и в трансграничном контексте, развивается по своим не писанным законам. Наша задача, и Конвенция Эспо этому способствует – ввести процессы трансграничного загрязнения окружающей среды в управляемое и регулируемое русло до полного его устранения (ликвидации) или как минимум – до снижения его показателей до уровня, не оказывающего вредного воздействия на здоровье граждан и состояние окружающей природной среды.

Для справки: В рассматриваемом Отчете за 2009 год есть упоминание о Протоколе СЭО (стр. 27-28). Так, на Четвертой конференции стран-сторон Конвенции ОВОС, которая состоялась в г. Бухарест 19-21 мая 2008 года, был заслушан доклад: «ОВОС и СЭО – как инструмент устойчивого развития». В работе Четвертой конференции стран-сторон Конвенции ОВОС принимали участие и представители Казахстана – сотрудники Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан. Очевидно, что даже по прошествии десяти лет актуальность для Казахстана указанного доклада – не утрачена!

5. Отчет по теме: «Подготовка Доклада Республики Казахстан по выполнению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», Астана 2012 г.

Отчет подготовлен: Республиканским государственным предприятием «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды».

Реферат, стр. 4. В соответствии с решением первой встречи Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Стратегической экологической оценке (СЭО) (Женева, 24-26 апреля 2012 г.) Секретариатом Конвенции ОВОС в трансграничном контексте подготовлен вопросник по осуществлению Конвенции ОВОС в трансграничном контексте за период 2010-2012 гг.

Вопросник был распространен среди Сторон Конвенции в период до 30 октября 2012 г. Вопросник заполнен, даны ответы на вопросы по правовым аспектам осуществления Конвенции и практическому выполнению обязательств по Конвенции ОВОС в трансграничном контексте. Кроме того отмечено, что Вопросник будет направлен в Секретариат Конвенции ОВОС в срок до 31 марта 2013 г. после согласования в Комитете экологического регулирования и контроля МООС РК, который является компетентным органом по осуществлению Конвенции.

P.S. Для всех читателей Отчета за 2010-2012 гг., у кого не хватило времени или терпения дочитать рассматриваемый Отчет до конца, прочитав выше приведенные выдержки из Реферата, могло сложиться твердое – однозначное убеждение, что Вопросник действительно заполнен и даны ответы на все поставленные вопросы по практическому выполнению Республикой Казахстан обязательств по Конвенции ОВОС в трансграничном контексте!?

Но как обстоят дела с выполнением требований Конвенции ОВОС на самом деле? Ответ на данный вопрос мы найдем в разделе 4 – Требования Конвенции ОВОС по отчетности за период 2010-2012 гг. и в разделе 6 – Вопросник для доклада Республики Казахстан об осуществлении Конвенции ОВОС в трансграничном контексте в период 2010-2012 гг.

Раздел 4. Требования Конвенции ОВОС по отчетности за период 2010-2012 гг.

На Первой Конференции Сторон Секретариатом инициирована разработка Вопросников и рекомендаций по его заполнению для сбора и анализа информации Сторон по осуществлению ОВОС в трансграничном контексте. Отчетность Сторон осуществляется путем заполнения данных вопросников, Данные заполненных вопросников Сторон Конвенции обобщаются Секретариатом в Обзоре осуществления Конвенции, который затем рассматривается на

конференциях Сторон Конвенции.

На первой Встрече Рабочей группы по ОВОС и Стратегической экологической оценке (Женева, 24-26 апреля 2012 г.) был одобрен Вопросник по реализации Конвенции ОВОС в трансграничном контексте за период с 2010 по 2012 гг.

Вопросник 2010-2012 гг. заполнен в соответствии с текущей ситуацией по реализации Конвенции ОВОС в трансграничном контексте в Казахстане (Просьба обратить на данное заверение особое внимание, поскольку далее будет представлен материал, характеризующий действительную текущую ситуацию по реализации Конвенции ОВОС за период 2010-2012 гг.).

Раздел 6. Вопросник состоит из 48 вопросов. Первые 11 вопросов включают: Информацию о координационном центре по Конвенции; Информацию о пункте связи по Конвенции и Информацию о лице, ответственном за подготовку доклада. На все вопросы даны ответы, за исключением фамилии и имени лица, ответственного за подготовку доклада.

Далее по Отчету: Статья 3, Статья 4, Статья 5, Статья 6, Статья 7, Статья 8, Статья 9 (статья 9 включает следующие разделы: Программы исследования; Практическое применение Конвенции в период 2010-2012 гг.; Практические примеры за период 2010-2012 гг.; Опыт, накопленный в ходе осуществления трансграничной процедуры оценки воздействия на окружающую среду в 2006-2009 годах; Сотрудничество между Сторонами в 2010-2012 гг.; Опыт в области использования руководства в 2010-2012 гг.; Ясность Конвенции; Осведомленность Конвенции и Предложения по усовершенствованию Доклада).

На перечисленные выше разделы рассматриваемого Отчета Секретариатом Конвенции было подготовлено 37 вопросов, на 35 (тридцать пять) вопросов авторы Отчета дали разнообразные и исчерпывающие ответы: «нет», «практики нет», примеров нет» и «предложений нет».

Вместо заключения – по рассматриваемому Отчету «Подготовка Доклада Республики Казахстан по выполнению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» за 2010-2012 годы, обратим внимание на вопрос № 41 из раздела «Опыт, накопленный в ходе

осуществления трансграничной процедуры оценки воздействия на окружающую среду в 2006-2009 годах» и ответ на данный вопрос: Практики нет. Однако в Заключении Отчета за период 2010-2012 гг. отмечено, что «мероприятия, проведенные в рамках Плана работ Конвенции (участие в международных субрегиональных семинарах и национального семинара), дали положительный эффект по налаживанию международного сотрудничества с государствами, подверженными вредному воздействию трансграничных факторов, возможности решения экологических проблем совместно с приграничными государствами и выработки совместных превентивных мер».

К сожалению противоречия, неточности и прямые попытки за белое выдать то, что по существу не имеет никаких оттенков – поскольку просто не было каких-либо действий, являются характерными практически для всех рассматриваемых Отчетов (Докладов). Но, пожалуй, наиболее привлекательной является ситуация, при которой авторы – разработчики Отчетов (Докладов) и государственный орган, который несет прямую ответственность за выполнение Республикой Казахстан требований Конвенции ОВОС в трансграничном контексте, никак не могут определиться, кто же в Республике Казахстан является «компетентным органом», т. е. национальным органом, ответственным за выполнение функций, охватываемых Конвенцией Т-ОВОС, так:

стр. 4 – Комитет экологического регулирования и контроля МООС РК является компетентным органом по осуществлению Конвенции;

стр. 39 – Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан является координационным центром по Конвенции, а Комитет экологического регулирования и контроля МООС РК является только пунктом связи по Конвенции. При этом учреждение: Министерство охраны окружающей среды является «лицом, ответственным за подготовку доклада». Естественно возникает вопрос: кто готовит Отчеты (Доклады) Республики Казахстан по выполнению Конвенции? Если бы девять ответственных исполнителей прочитали свой Отчет (Доклад), то, вероятно, не все из них признали бы свое авторство!

6. Отчет по теме: «Подготовка Доклада Республики Казахстан по выполнению

Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», Астана 2014 г.

Введение

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) закрепляет обязательства Сторон в отношении оценки воздействия на окружающую среду на ранних стадиях планирования. Она также содержит общие обязательства государств уведомлять и консультироваться друг с другом по всем крупным проектам при их рассмотрении, которые могли бы иметь значительное воздействие на окружающую среду, выходящую за рамки территориальных границ.

В настоящее время (по состоянию на 2014 год) ввиду того, что соседние страны, кроме Кыргызстана, не являются Сторонами Конвенции Эспо, практического применения положений Конвенции не имеется.

Следует учитывать,^{*)} что мотивации в развитии инструментов трансграничной тематики в практике европейской системы управления (откуда исходит генезис всех трансграничных конвенций) значительно выше, чем в практике крупных стран, таких как Казахстан, Китайская Народная Республика или Российская Федерация. Такое различие в мотивации обусловлено географическими факторами: речные бассейны в Европе рассечены границами государств – в гораздо большей мере, чем в странах, имеющих значительные по площади территории. Этот аргумент следует учитывать, поскольку сами по себе обязательства международного соглашения не создают достаточно весомой мотивации для инвестиций в инструменты их соблюдения.

**) – обозначим данный и последующий абзац рассматриваемого Отчета по выполнению Казахстаном положений Конвенции Эспо, как особое мнение авторов отчета.*

При более широком рассмотрении потенциала (следует понимать, что Конвенция Эспо сужает потенциал) на первое место выдвигаются практические инструменты осуществления природоохранной деятельности на национальном уровне, поскольку потенциал выполнения международных обязательств является естественным продолжением национального потенциала управления. И, разумеется – не

только в части узкого сегмента ОВОС и экологической экспертизы, но и широкого спектра инструментов. В этом контексте – национальном – мотивации для затрат на развитие системы управления значительно выше, чем потребности соблюдения обязательств международных соглашений. ^{**)}

***) – мягко говоря, откровенный, но очень странный взгляд! Безусловно, это мотивация вопроса – а нужна ли нам Конвенция Эспо, а тут еще как «дамклов меч» нависает возможность присоединения Казахстана к Протоколу СЭО! Все, кто причастен к этому процессу – Правительство РК, Министерство энергетики РК, экологи всех уровней, включая независимых экспертов – они что, лишены национальной мотивации принятия и развития процедур стратегической экологической оценки (СЭО) в нашей стране?*

Для того, чтобы нормализовать явно напряженную обстановку в связи с приведенными выдержками из Отчета, характеризующими позиции его авторов, приведем несколько конкретных пунктов из текста Конвенции Эспо:

Статья 2, пункт 8. «Положения настоящей Конвенции не затрагивают право Стороны применять национальные законы, предписания, административные положения или принятую правовую практику, защищающие информацию, предоставление которой могло бы нанести ущерб производственной или коммерческой тайне или интересам национальной безопасности».

Это надо понимать так, что мотивация всей страны – развитие экономики, благосостояние граждан, международный авторитет, т. е. все то, что входит в понятие национальной мотивации с принятием Конвенции Эспо, не принижается, а наоборот неуклонно возрастает!

Пункт 9. «Положения настоящей Конвенции не затрагивают право конкретных Сторон применять, при необходимости по двустороннему или многостороннему согласию, более строгие меры, чем те, которые содержатся в настоящей Конвенции».

Пункт 10. «Положения настоящей Конвенции не ущемляют любые обязательства Сторон в соответствии с международным правом в отношении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие».

Стр. 12 Отчета «Подготовка Доклада ...».

«Элементы СЭО ^{*)} в Экологическом кодексе РК предусмотрены в Ст. 36, пункт 2 «Результаты оценки воздействия являются неотъемлемой частью предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации». Если «глубоко и полностью» погрузиться в Экологический кодекс РК, то, вне всякого сомнения, в нем присутствует много понятий или определений, которые в том или ином смысле могут быть отнесены или даже являются «элементами СЭО». Но, к сожалению, в ЭК РК отсутствуют понятия и определения, которые в концентрированном, понятном каждому гражданину, и мгновенно воспринимаемом изложении пронизывают содержание Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол СЭО Конвенции Эспо).

Приведем лишь несколько определений из Протокола СЭО:

- признавая важность полного учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений при разработке и принятии планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства;

- признавая выгоды для здоровья и благополучия нынешнего и будущих поколений, которые будут иметь место в том случае, если необходимость в охране и улучшении здоровья людей будет приниматься в расчет в качестве неотъемлемой части стратегической экологической оценки и отмечая с признательностью работу, проводимую Всемирной организацией здравоохранения в этом отношении;

- памятуя о необходимости и важности упрочения международного сотрудничества в области оценки трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий предлагаемых планов и программ, насколько это возможно политики и законодательства

**) «Элементы СЭО» - расхожая формулировка, культивирование которой является замуфлированной попыткой подмены процедуры стратегической экологической оценки на уже «существующие» в действующих нормативно-правовых актах «равнозначные элементы», что является основанием для отказа от присоединения Казахстана к Протоколу СЭО. Главная мотивация таких намерений обусловлена страхом перед тем, что Протокол СЭО, при его принятии, на первое место поставит: Цель*

– обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения, путем: обеспечения того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения учитывались при разработке планов и программ; содействия рассмотрению экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей при разработке политики и законодательства; установления четких, открытых и эффективных процедур стратегической экологической оценки; обеспечивая участие общественности в стратегической экологической оценке; и интеграции благодаря этим мерам экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей в меры и документы, разрабатываемые в целях обеспечения устойчивого развития.

К сожалению следует признать, что сегодня, когда обсуждается только намерение о присоединении Республики Казахстан к Протоколу СЭО, в около экологических кругах формируется мнение о нереальности для современного бизнеса и предпринимателей Казахстана при разработке планов и программ, политики и законодательства учитывать соображения, обеспечивающие высокий уровень охраны окружающей среды, включая здоровье населения.

Стр. 44, пункт 3.3. «Установление процедуры оценки ОВОС в национальном законодательстве»

Комитет *) рассматривал вопрос об установлении процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), предусмотренный в пункте 2 статьи 2 Конвенции на примере первого представления Румынии Комитету относительно соблюдения Украиной Конвенции. Комитет пришел к следующему выводу:

«Положение Конституции о непосредственном применении международных соглашений ... рассматривается Комитетом как недостаточное для надлежащего осуществления Конвенции без более подробных положений в законодательстве. В частности, в национальной нормативно-правовой базе должно быть четко прописано:

а) какое из решений по одобрению деятельности должно рассматриваться как окончательное для целей выполнения требований Конвенции;

б) на каком этапе принятия решений предусматривается процедура трансграничной

ОВОС, кто отвечает за ее проведение и какими средствами она проводится.

По мнению Комитета, наличие процедурных различий между ОВОС и стратегической экологической оценкой (СЭО) «предполагает предпочтительность варианта, при котором ОВОС и СЭО являются предметами различных положений, причем следует воздержаться от попытки в одном положении охватить эти два вопроса».

Комитет также считает, что детали процедуры ОВОС, например, в плане участия общественности, «следует отразить скорее в законодательстве, чем в подзаконных актах, в его развитие». Отмечено, что «для осуществления Конвенции, в особенности положений, касающихся участия общественности, необходимы национальные регламентирующие рамки». (Данные рекомендации Комитета – при присоединении Казахстана к Протоколу СЭО, заслуживают внимания в практической реализации требований Конвенции Эспо и Протокола СЭО).

*) – Комитет – Комитет по осуществлению, создан СовеЩанием Сторон для того, чтобы проверять, насколько Стороны Конвенции выполняют свои обязательства в рамках Конвенции с целью содействия в полном выполнении своих обязательств.

Стр. 56, пункт 4.2. «Синергизм конвенций ЕЭК ООН»

СовеЩание Сторон несколько раз привлекало к рассмотрению вопрос о синергизме*) других конвенций Европейской экономической комиссии и протоколов к этим конвенциям. В частности, в решении 11/5 от 2001 года сказано, что «природоохранные конвенции ЕЭК обладают рядом общих элементов и связей». Стороны постановили «... продолжить изучение связей между конвенциями ЕЭК в целях выявления возможностей достижения синергизма и внесения предложений в отношении конкретных действий».

*) Термин «синергизм» в данном контексте означает «взаимоусиление и общее повышение эффективности инструментов управления при их совместном и координированном применении и развитии».

С учетом поручения Сторон, по состоянию на 2014 год было рассмотрено девять ранее принятых документов: Конвенции, Протоколы к Конвенциям – включая Протокол СЭО,

и Директивы. В результате подробного согласования статей указанных документов – отмечена не только общность всех рассмотренных правовых документов по целому ряду позиций, но и главное: «в таком массиве совместно анализируемых международных соглашений становится очевидной не только их общность и взаимосвязанность, но и единство средств осуществления».

Указанные выше соображения, с учетом приобретенного опыта и намерений Казахстана о присоединении к Протоколу СЭО, делают чрезвычайно актуальным принятие следующих решений:

1. Создание единой экспертной и межведомственной группы по управлению и развитию принятых Республикой Казахстан международных соглашений;

2. Системный анализ потребности в развитии национального потенциала выполнения обязательств, принятых и потенциально перспективных для Казахстана международных соглашений.

Присоединение Республики Казахстан к Протоколу СЭО Конвенции Эспо обусловит национальную мотивацию для принятия выше указанных предложений.

Вместе с тем, по мнению авторов Отчета за 2014 год: «Каждая Конвенция и Протоколы к ним регламентируют узкий спектр процедурной проблематики, оставляя в стороне средства их осуществления, поскольку Стороны ограничены юридическими рамками обязательств конвенции и за их пределы – выходить не могут. Если только не включать такие средства в юридический круг обязательств международного соглашения. Например, так получилось с Протоколом по СЭО, поскольку стратегическая экологическая оценка как раз и посвящена методологии регионального регулирования».

1. Авторы Отчета – высказывают открытое сожаление о том, что Протокол СЭО входит в юридический круг международных соглашений;

2. Одновременно Авторы Отчета высказывают убежденность, что Протокол СЭО – стратегическая экологическая оценка посвящена «методологии регионального регулирования»;

3. Основываясь на своих соображениях, Авторы Отчета считают целесообразным про-

ведение таких исследований – стратегические экологические исследования, только на национальном уровне, поскольку национальные мотивации в развитии адекватных инструментов управления намного выше трансграничных мотиваций.

Что можно добавить к вышесказанному: национальные мотивации – основа или даже фундамент любого государства, но мы неуклонно движемся в открытый мир, горизонты которого, безусловно, расширяют возможности и тенденции национальных мотиваций!. А по поводу Протокола СЭО и процедур стратегической экологической оценки следует сказать только одно – читайте и изучайте содержание Протокола СЭО и Вы признаете главное, что выгоды для здоровья и благополучия нынешнего и будущих поколений, будут иметь место только в том случае, если необходимость в охране и улучшении здоровья людей будет приниматься в расчет в качестве неотъемлемой части стратегической экологической оценки.

7. Национальный доклад Республики Казахстан о выполнении Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте за 2015-2016 гг.

Национальный доклад подготовлен: Общественным фондом «Центр водных инициатив», Астана 2017 г.

(В содержании данного национального доклада будет рассмотрена и проанализирована информация, имеющая отношение к процедуре стратегической экологической оценке и в целом к Протоколу СЭО).

1. Анализ решений совещания Сторон Конвенции Эспо

Первые совещания Сторон Конвенции Эспо (ССК-1) состоялось в период с 18 по 20 мая 1998 г. в г. Осло (Норвегия). На совещании присутствовала делегация Республики Казахстан. Вопросы СЭО на первом совещании Сторон не рассматривались.

Второе совещание Сторон Конвенции Эспо (ССК-2) состоялось в Софии (Болгария) 26-27 февраля 2001 года. Казахстан не участвовал в работе второго совещания Сторон Конвенции Эспо. ССК-2 Решением 11/9 учредило Специальную Рабочую группу для подготовки Протокола по стратегической экологической оценке с целью его возможно-

го утверждения на пятой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Киев, Украина, май 2003 г.). Протокол СЭО будет иметь важное значение для комплексного учета экологических проблем и дополнит соответствующие положения Конвенции Эспо относительно ОВОС.

Третье совещание Сторон Конвенции Эспо (ССК-3) в Кавтате (Хорватия) 1-4 июня 2004 года. Оно включало первое совещание Сторон, подписавших Протокол СЭО. По итогам обсуждения в ходе совещания Сторон, подписавших Протокол СЭО, Совещание Сторон утвердило решение о подготовке первого совещания Сторон Конвенции, действующего в качестве Совещания Сторон Протокола СЭО.

Четвертое совещание Сторон Конвенции Эспо (ССК-4) было проведено в Бухаресте с 19 по 21 мая 2008 года. ССК-4 своим Решением утвердило План работы по осуществлению Конвенции Эспо и ее Протокола по СЭО. В данный План работы были включены такие мероприятия как соблюдение Конвенции, субрегиональное сотрудничество и укрепление контактов между Сторонами, обмен передовым опытом и меры скорейшей ратификации и применению Протокола СЭО.

Пятое совещание Сторон Конвенции Эспо (ССК-5) состоялось в Женеве 20-23 июня 2011 года. Совещание Сторон было приурочено к первой сессии Совещания Сторон Конвенции, действующего в качестве Совещания Сторон Протокола СЭО. Совещания Сторон Конвенции Эспо и Протокола СЭО утвердили механизм, как государства – члены ООН, не являющиеся членами ЕЭК ООН, при наличии у них соответствующего одобрения, могут присоединиться к Конвенции Эспо и Протоколу СЭО.

Шестое совещание Сторон Конвенции Эспо (ССК-6) состоялось 2-5 июня 2014 года в Женеве. Данное совещание было приурочено ко второй сессии Совещания Сторон Конвенции, действующего в качестве Совещания Сторон Протокола по стратегической экологической оценке (Протокола СЭО). Решением шестого Совещания Сторон Конвенции был принят Четвертый обзор осуществления Конвенции, при этом были приняты к сведению выводы, такие как:

- частое отсутствие в национальном за-

конодательстве определений терминов, используемых в Конвенции;

- непризнание некоторыми Сторонами того, что «заинтересованные Стороны» обе ответственны за обеспечение возможностей для участия общественности и др.

В рассматриваемом Национальном докладе Республики Казахстан нет информации об участии делегации Казахстана в работе Шестого совещания Сторон Конвенции Эспо. В связи с этим и, принимая во внимание намерения Республики Казахстан – в обозримой перспективе присоединиться к Протоколу СЭО, для Правительства Казахстана будет весьма полезной рекомендация секретариата Конвенции Эспо, направленная Правительству Армении в связи с ее намерениями присоединиться к Протоколу СЭО. Так, секретариат Конвенции Эспо и Протокола СЭО предложил Правительству Армении принять меры, чтобы планируемое к принятию законодательство находилось в соответствии с Конвенцией и Протоколом по СЭО, а также, чтобы процедуры участия общественности на национальном уровне осуществлялись в соответствии с минимальными требованиями, изложенными в статье 6 Орхусской Конвенции.

P.S. Особенность такой просьбы или предложения к Правительству Армении, а потенциально и к Правительству Казахстана, заключается в том, что результаты принятого национального законодательства до принятия решения о присоединении Армении к Протоколу СЭО будут рассмотрены на очередном Совещании Сторон Конвенции Эспо.

2. Анализ нормативно-правовой базы оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы в Республике Казахстан

В связи с принятым решением о реформировании экологического законодательства и опубликовании основополагающих принципов нового Экологического кодекса Республики Казахстан данный раздел – «Анализ нормативно-правовой базы ...», очевидно, заслуживает внимания не только как национальный опыт оценки и воздействия на окружающую среду, но и как инструмент, исключая упущения, недоработки и даже неопределенности понятий в действующей нормативно-правовой базе.

2.2. Анализ процессов реализации мер по

выполнению требований Конвенции с оценкой пробелов и недостатков.

Данный п/раздел переписан из предыдущего Отчета и в связи с этим не заслуживает внимания и каких-либо комментариев.

2.3. Анализ объектов с трансграничным воздействием, подлежащих рассмотрению в соответствии с требованиями Конвенции, но не прошедших соответствующей процедуры в соответствии с положениями Конвенции.

Примечание: Наименование п/раздела Национального доклада Республики Казахстан свидетельствует о неординарной ситуации, сложившейся в связи с реализацией «Проекта обустройства объектов опытно-промышленной разработки месторождения Кашаган»!

Так, в 2016 году на рассмотрение Государственной экологической экспертизы поступил «Проект обустройства объектов опытно-промышленной разработки месторождения Кашаган. Морской комплекс. Технологические сооружения. Корректировка Проекта с выделением пусковых комплексов. Дополнение ОВОС».

Экспертный Совет государственной экологической экспертизы при Комитете экологического регулирования и контроля Министерства энергетики Республики Казахстан рекомендовал одобрить проект с учетом следующих рекомендаций:

1. При реализации проекта учитывать трансграничное воздействие на окружающую среду сопредельных, прикаспийских государств с соблюдением положений Конвенций *) и Протоколов **), ратифицированных Республикой Казахстан.

*) *Конвенция – «Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» - Конвенция Эспо. Стороной которой является Республика Казахстан.*

**) *Протоколы – «Протокол по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря» - одобренном Указом Президента Республики Казахстан от 19 августа 2011 года № 134.*

2. В 2018 году на основании статистических данных по технологическим сбоям предусмотреть уменьшение значений коэффициентов технологических сбоя, - очевидно, речь идет о принятии экстренных мер – не предусматривающих, а обеспечивающих сни-

жение или устранение технологических сбоя до уровня, соответствующего характеристикам производственного процесса, (согласно Методике расчета нормативов и объемов снижения попутного и (или) природного газа при проведении нефтяных операций, утвержденной приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 21 октября 2014 г. № 64).

Месторождение Кашаган расположено в шельфовой зоне северо-восточной части Каспийского моря на расстоянии около 80 км к югу от г. Атырау. Работы на месторождении Кашаган ведутся по Соглашению о разделе продукции по Северному Каспию (СРПСК) от 18.11.1997 г. с изменениями и дополнениями.

Необходимо отметить, что ОВОС данного проекта проводился в соответствии с национальным законодательством. Корректировка «Проекта с выделением пусковых комплексов. Дополнение» (2016 г.) касается только технологических показателей и, соответственно работы технологического оборудования на МК, таким образом, принятые изменения не отразятся на основных результатах оценки воздействия, помещенных в согласованный ОВОС МК, 2013 г.

Содержание рассматриваемого п/раздела 2.3 «Анализ объектов с трансграничным воздействием ...» свидетельствует о том, что на «Проекте Кашаган» проектные и эксплуатационные работы ведутся с конца 1997 года. При этом дважды: в 2013 году и как дополнение в 2016 году проводился ОВОС в соответствии с национальным законодательством.

Учитывая масштабы данного проекта и перспективы – на десятилетия его действия допустимо предположить, что в последующих Национальных докладах Республики Казахстан появится раздел «Анализ объектов с трансграничным воздействием на основе требований Конвенции Эспо» и «Протокола по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте к Рамочной Конвенции по защите морской среды Каспийского моря» - одобренном Указом Президента Республики Казахстан от 19 июля 2018 г. № 718.

Заключение по обзору докладов (отчетов) Республики Казахстан о выполнении Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. За период 2003-2016 гг.

1. Обзор национальных докладов Респу-

блики Казахстан о выполнении Конвенции Эспо способствует формированию общего представления об истоках практической реализации Конвенции и Протокола СЭО как инструментов устойчивого развития.

2. Содержание докладов раскрывает фактическое состояние реализации Конвенции Эспо в Республике Казахстан от периода присоединения Казахстана к Конвенции по настоящее время. Анализ Докладов мотивирует неотложную необходимость критического пересмотра сложившегося заформализованного отношения к Конвенции Эспо и необходимость формирования эффективной национальной системы оценки воздействия на окружающую среду на основе стандартов ОЭСР.

3. Обзор национальных докладов на основе процедур стратегической экологической оценки в рамках Протокола СЭО убедительно показывает, что в самом начале 2000 годов в Республике Казахстан существовали и на уровне принятия решений развивались объективные предпосылки для присоединения Республики Казахстан к Протоколу СЭО.

4. Особый интерес вызывает Отчет за 2005 год, раздел «Анализ существующей ситуации по стратегической экологической оценке программ и планов развития экономики и подготовка предложений по присоединению Республики Казахстан к Протоколу СЭО Конвенции Эспо».

В связи с этим возникает вопрос: Почему в «Проекте Стратегическая экологическая оценка (СЭО) Концепции развития топливно-энергетического комплекса Республики Казахстан до 2030 года. Отчет по определению сферы охвата СЭО» - подготовленный группой национальных и международных экспертов, нет даже упоминания о том, что в период 2003-2005 гг. с учетом процедур и намерений по реализации основных положений СЭО был рассмотрен целый ряд государственных, отраслевых и региональных планов, проектов и программ, и среди

них такой актуальный проект как: «Программа развития топливно-энергетического комплекса на период до 2015 г.»

Трудно предположить, что «Концепция развития топливно-энергетического комплекса Республики Казахстан до 2030 года» (Утверждена постановлением Правительства РК от 28 июня 2014 г. № 714) разрабатывалась с чистого листа – без учета «плюсов и минусов» «Программы развития топливно-энергетического комплекса до 2015 года». И при этом осознать, что череда реструктуризаций органов государственного и отраслевого управления была настолько глубока, что на какой-то период нарушена (прервана) преемственность, взаимосвязь и критерий (мерило) оценок решений.

Но даже если оставить эти вопросы без ответа, очевидно одно – создание национальной системы оценки воздействия на окружающую среду, с учетом и, или на основе стандартов ОЭСР – не будет оптимально приемлемо и эффективно без анализа и учета собственного – казахстанского опыта! Сбалансированное сочетание стандартов ОЭСР и собственного – казахстанского опыта создадут (сформируют) на основе Протокола СЭО фундамент национальной системы Стратегической экологической оценки.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо, 25 февраля 1991 г., Финляндия).
2. Национальные доклады Республики Казахстан о выполнении Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте за период 2003-2016 гг.
3. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Протокол по СЭО к Конвенции Эспо), (Киев, 2003 г.).
4. Концепция развития топливно-энергетического комплекса Республики Казахстан до 2030 года (Утверждена постановлением Правительства РК от 28 июня 2014 года № 724).

ТҮЙІНДЕМЕ

Шолуда 2003-2016 жылдар аралығындағы трансшекаралық контексте қоршаған ортаға әсерді бағалау туралы конвенцияны (Эспо конвенциясы) жүзеге асыру туралы Қазақстан Республикасының ұлттық есептерінің мазмұнды және мағыналық талдауы ұсынылады.

Барлық Баяндамалардың ортақ ерекшелігі Эспо конвенциясында пайдаланылған ұғымдар мен анықтамаларды ерікті түрде түсіндіру болып табылады. Осылайша, Эспо конвенциясының функцияларын орындауға жауапты Конвенцияның әрбір Тарапы тағайындаған «құзыретті орган» «ұлтты координациялық орталық» болып қайта құрылды.

Нәтижесінде Қазақстан Республикасында құруға ұсынылған, Конвенциямен қамтылған функциялар шеңберінде шешім қабылдауға қабілетті құзыретті орган бір нәрсе туралы шешімдер, оның ішінде жос-

парланған салалық іс-шаралар мәселелері бойынша келісу тәртібімен шектелген және қандай да бір шешім қабылдауға қабілетсіз органға айналды.

Эспо Конвенциясының нормалары мен талаптарын түсіндірудің бір ерекшелігіне назар аударып, Эспо Конвенциясын іске асыру жоспарында қабылданған және оның ажырамас бөлігі болып табылатын Стратегиялық экологиялық бағалау туралы хаттамаға (СЭБ хаттамасы) қатысты мүлдем күтпеген жаңалықты атап өтпеуге болмайды.

Осылайша, 2005 жылғы Баяндамада стратегиялық экологиялық бағалаудың (СЭБ) негізгі ережелерін іске асыру жолдарын ескере отырып, бірқатар мемлекеттік, салалық және өңірлік жоспарлары, Қазақстан Республикасының экономикасын дамытудың әртүрлі бағыттарына қатысты жобалар мен бағдарламалары қаралды. Расымен-ақ жобалар мен бағдарламалардың тізімі ғана емес, кейбір жобалар мен бағдарламалардың келісілгендігі де қуантады!

Сондықтан, жақында біздің тарихымызда Эспо Конвенциясының талаптары шеңберінде СЭБ қағидаттарын басшылыққа алған әртүрлі министрліктер мен ведомстволардың мамандары мен сарапшылары бар және Конвенция мен оның Хаттамасының арасындағы бөлінбейтін байланысты ескере отырып, мемлекеттік және салалық бағдарламалар мен жобаларға ұсыныстар әзірлеп, енгізді.

Түйінді сөздер: Ұлттық баяндама, Эспо Конвенциясы, СЭБ хаттамасы, қоршаған орта, әсер, трансшекаралық.

ANNOTATION

A.I. Shustov, E.A. Tazhmagambetov, N.P. Ogar, V.A., Kysykov, V.V. Kirikovich, N.F. Gorbunova

REVIEW OF REPORTS ON THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION BY THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN «ON ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN A TRANSBOUNDARY CONTEXT» FOR THE PERIOD 2003-2016

The review presents a meaningful and semantic analysis of the national Reports of the Republic of Kazakhstan on the implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention) for the period 2003-2016. A common feature of all Reports is the arbitrary interpretation of the concepts and definitions used in the Espoo Convention. Thus, the "competent authority" designated by each Party to the Convention, responsible for performing the functions of the Espoo Convention, has been reconstructed into a "national coordinating centre". As a result, the competent body recommended for creation in the Republic of Kazakhstan, capable of making decisions within the framework of the functions covered by the Convention, has turned into a body limited by the procedure for agreeing on something and not capable of making any decisions, including on issues of planned sectoral activities. Paying attention to one of the characteristic features of the interpretation of the norms and requirements of the Espoo Convention, one cannot fail to note a completely unexpected discovery related to the Protocol on Strategic Environmental Assessment (SEA Protocol) adopted in the implementation plan of the Espoo Convention and being its integral part. Thus, in the Report for 2005, taking into account the intentions to implement the main provisions of the strategic environmental assessment (SEA), a number of state, sectoral and regional plans, projects and programs related to various areas of development of the economy of the Republic of Kazakhstan were considered. In the literal sense, it is not only the list of projects and programs, which is already delightful, but also the fact that some of the projects and programs have been agreed upon! Therefore, quite recently in our history there have been specialists and experts from various ministries and departments who, within the framework of the requirements of the Espoo Convention, were guided by the principles of SEA and, taking into account a deep understanding of the inseparable connection between the Convention and its Protocol, developed and made proposals to state and sectoral programs and projects.

Keywords: National Report, Espoo Convention, SEA Protocol, environment, impact, transboundary.

*Шустов А. И., к.б.н., доцент, независимый эксперт, экс-вице-министр экологии РК.
e-mail: a-ilich@yandex.ru*

*Тажмагамбетов Е. А., к.т.н., директор ТОО «ECOTERA».
e-mail: monitoring@ecotera/kz*

*Огарь Н. П., д.б.н., профессор, член - корр. НАН РК.
e-mail: ogar-54@mail.ru*

*Кысыков В. А., эколог, начальник отдела ТОО «Вест Дала».
e-mail: vitok1983@gmail.com*

*Кирикович В. В., главный специалист ТОО «ECOTERA».
e-mail: VVooVVaa81@mail.ru*

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