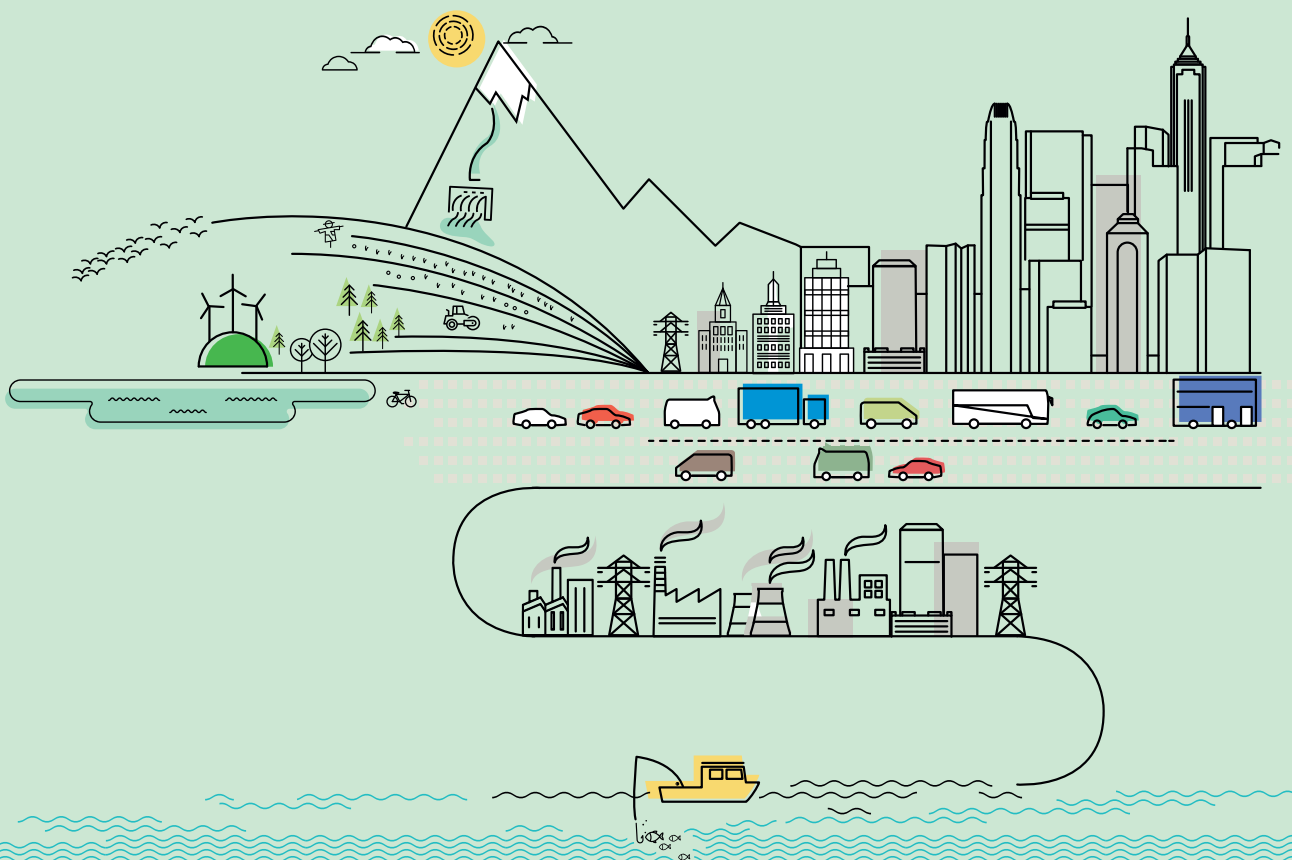


Протокол по стратегической экологической оценке

Факты и преимущества применения



Настоящая публикация подготовлена в рамках программы «Экологизация экономики в странах “Восточного партнерства”» (EaP GREEN), осуществляемой при финансовой поддержке Европейского союза четырьмя организациями-партнерами – ОЭСР, ЕЭК ООН, ЮНЕП и ЮНИДО.

Общая цель программы EaP GREEN состоит в содействии шести странам «Восточного партнерства» Европейского союза – Армении, Азербайджану, Беларуси, Грузии, Республике Молдове и Украине – в устранении связи между экономическим ростом с одной стороны и деградацией окружающей среды и истощением природных ресурсов – с другой. На более конкретном уровне программа EaP GREEN направлена на:

- интеграцию устойчивого потребления и производства (УПП) в национальные планы развития, законодательство и системы регулирования с тем, чтобы создать прочную правовую основу для формирования будущей политики в соответствии с региональными и международными соглашениями, а также существующим законодательством ЕС в соответствующих сферах политики;
- расширение использования стратегической экологической оценки (СЭО) и оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) как важнейших инструментов планирования экономического развития, устойчивого с экологической точки зрения;
- содействие экологизации экономики за счет внедрения методов устойчивого производства и потребления в выбранных отраслях экономики (обрабатывающая промышленность, сельское хозяйство, производство и переработка пищевых продуктов, строительство).

Программа EaP GREEN разделена на три основные области:

- инструменты управления и финансирования;
- СЭО и ОВОС: поддержка осуществления политики в области УПП;
- демонстрационные проекты.

Программа EaP GREEN поддерживает стран-партнеров в их стремлении к экологизации экономики в соответствии с положениями совместной декларации Варшавского саммита «Восточного партнерства» и декларации Седьмой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Астане (сентябрь 2011 г.). Цели программы отвечают согласованным выводам, изложенным в итоговом документе саммита «Рио+20».

Деятельность ЕЭК ООН в рамках EaP GREEN сосредоточена на трех основных направлениях.

1. Пересмотр существующих национальных систем регулирования и законодательства, включая анализ законодательства в области СЭО и, при необходимости, ОВОС, и разработка проектов законодательных актов по СЭО и анализ на субрегиональном уровне.
2. Нарастивание потенциала в области процедур ОВОС/СЭО, включая обучение СЭО на национальном и субнациональном уровнях, разработку национальных руководящих документов, проведение мероприятий по координации и обмену опытом, а также организацию пилотных СЭО.
3. Укрепление административного потенциала посредством упомянутого выше анализа законодательства, обучающих семинаров, пилотных проектов и содействия политическому диалогу.

Соответствующая деятельность увязана с планом работы в рамках Конвенции Эспо ЕЭК ООН и призвана содействовать ратификации и применению странами Протокола о СЭО.

Концепция: Елена Сантер (ЕЭК ООН)

Текст: Елена Сантер (ЕЭК ООН), Мартин Смутны (Integra Consulting Ltd.), Оксана Яковенко (Экологическая сеть «Зой»), Кристина Штульбергер (Экологическая сеть «Зой»)

Графика: Кэролайн Дэниел, Йорун Вилле, Анна. Папанастасио (Экологическая сеть «Зой»)

Координатор проекта: Кристина Штульбергер (Экологическая сеть «Зой»)

Руководитель проекта: Теа Аулавуо (ЕЭК ООН), Секретарь Конвенции Эспо и Протокола о стратегической экологической оценке

В работе над публикацией также принимали участие: Афродита Смагади (ЕЭК ООН), Майя Гачечиладзе-Божеску (Ecoline International Ltd.), Дмитрий Скрыльников (консультант ЕЭК ООН), Иржи Дусик (Integra Consulting Ltd.)

Редактор русского текста: Марина Денисова (Экологическая сеть «Зой»)

Мая Гачечиладзе-Божеску (Ecoline International Ltd), Дмитро Скрыльников (Украина), Жири Дусик (Integra Consulting Ltd.)

УВЕДОМЛЕНИЕ

Содержание настоящей публикации не обязательно отражает официальную позицию ЕЭК ООН, Европейского союза или других участников реализации программы. ЕЭК ООН и другие участники реализации EaP GREEN не несут ответственности за возможное использование информации, содержащейся в настоящей публикации.



СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	2
01 ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА?	3
02 ЧТО ТАКОЕ ПРОТОКОЛ ЕЭК ООН О СЭО?.....	4
03 КОГДА ПРИМЕНЯЕТСЯ СЭО?	6
04 ДЛЯ КАКИХ ПЛАНОВ, ПРОГРАММ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ НЕОБХОДИМА СЭО?	8
05 В ЧЕМ СОСТОИТ ПРОЦЕДУРА СЭО, ПРЕДУСМОТРЕННАЯ ПРОТОКОЛОМ ЕЭК ООН О СЭО?	10
06 В ЧЕМ СОСТОЯТ ПРЕМУЩЕСТВА ПРИМЕНЕНИЯ СЭО?	12
07 КАКИМ ОБРАЗОМ СТРАНА МОЖЕТ ПРИСОЕДИНИТЬСЯ К ПРОТОКОЛУ О СЭО?.....	26

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящая брошюра подготовлена секретариатом Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) Протокола о стратегической экологической оценке (Протокола о СЭО) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо) при участии консультантов и финансовой поддержке программы ЕС «Экологизация экономики в странах “Восточного партнерства”» (EaP GREEN). Брошюра создана в ответ на просьбу Бюро Конвенции и Протокола подготовить материалы, которые способствовали бы ратификации и реализации Протокола, а также росту осведомленности правительств, общественности и других заинтересованных сторон о преимуществах применения СЭО.

Брошюра адресована представителям государственных органов, общественности, а также другим заинтересованным сторонам в странах, которые работают над созданием своих систем СЭО и (или) их систематически применяют. В брошюре представлена информация и даны пояснения, которые будут полезными при подготовке к присоединению к Протоколу о СЭО.

В брошюре описана процедура СЭО в соответствии с Протоколом (со ссылками на его положения¹), рассматриваются преимущества применения СЭО и разъясняются распространенные ошибочные представления об этой процедуре. Кроме того, она содержит сведения об истории возникновения СЭО и примеры использования этой процедуры. Наконец, описываются шаги, которые необходимо предпринять правительствам, планирующим присоединиться к Протоколу.

01 ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА?

Будущее людей зависит от органов власти, которые определяют стратегию развития стран и регионов. Именно на основе государственных планов, программ и законов принимаются решения в самых различных сферах – в сельском хозяйстве, энергетике, промышленности, землепользовании, в области транспорта, развития регионов, управления отходами и водными ресурсами. От этих планов и программ в значительной степени зависят решения, непосредственно влияющие на жизнь обычных людей. Поэтому очень важно при их утверждении учитывать воздействие, которое они могут оказать на здоровье людей и окружающую среду. Для этого многие страны систематически применяют в процессе планирования превентивный механизм, который называется стратегическая экологическая оценка, или СЭО.

СЭО – это пошаговая процедура анализа и обсуждения возможных последствий реализации предлагаемых государственных стратегий развития, планов и программ для окружающей среды и здоровья населения. Различные аспекты таких последствий рассматриваются на основе консультаций с соответствующими органами власти и общественностью. Результаты обсуждения представляются политикам и должностным лицам, ответственным за принятие решения, с тем чтобы они могли взвесить все достоинства и недостатки каждого варианта. Таким образом, благодаря СЭО принятие решений становится прозрачнее и вызывает больше доверия у общественности. В конечном счете, СЭО – это механизм, позволяющий правительствам обоснованно выбирать такие варианты экономического развития, которые благоприятствуют здоровью населения и охране окружающей среды.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СЭО

Протокол ЕЭК ООН о СЭО определяет стратегическую экологическую оценку как «...оценку вероятных экологических последствий, в том числе связанных со здоровьем населения, которая включает в себя определение сферы охвата экологического отчета и его подготовку, обеспечение участия общественности и проведение консультаций, а также учет в плане или программе положений экологического отчета и результатов консультаций с общественностью» (ст. 2.6).

02 ЧТО ТАКОЕ ПРОТОКОЛ ЕЭК ООН О СЭО?

Протокол о СЭО – международное соглашение, определяющее правовые обязательства и основы процедуры проведения СЭО в странах, ставших сторонами этого соглашения. К Протоколу может присоединиться любая страна – член ООН. В документе сформулированы требования к осуществлению СЭО, включая положения процедурного и методологического характера. Полезные сведения и рекомендации по проведению СЭО содержатся в таких документах, как Информационно-справочное руководство по применению Протокола ЕЭК ООН о СЭО (2011)² и Упрощенное информационно-справочное руководство по поддержке практического применения Протокола о СЭО (2012)³.

Несмотря на то что переговоры по Протоколу велись в рамках принятой в 1991 году Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо) с целью расширения сферы охвата Конвенции, Протокол представляет собой отдельный правовой инструмент. Это означает, что страна может присоединиться к Протоколу, не будучи стороной Конвенции. Более того, в отличие от Конвенции, которая применяется, только если планируемая деятельность может привести к существенному отрицательному воздействию за пределами страны, Протокол применим, прежде всего, к планам и программам, последствия которых проявляются на территории самой страны. Если существует вероятность последствий трансграничного характера, Протокол также предусматривает процедуру трансграничных консультаций (ст. 10).

Протокол сходен с Директивой Европейского союза о СЭО⁴, однако он имеет некоторые характерные отличия. Так, наряду с воздействием на окружающую среду, серьезное внимание в Протоколе уделяется и последствиям для здоровья населения. В результате консультаций с Конвенцией ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенцией), в Протокол включены обширные положения об участии общественности

в обсуждении важных для нее вопросов. Кроме того, Протокол предусматривает возможность оценки программных документов и нормативно-правовых актов.

Стороны Протокола считают его одним из основных инструментов устойчивого развития. Реализация Протокола будет способствовать достижению странами Целей устойчивого развития и выполнению задач, сформулированных в документе «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», который вступил в силу в январе 2016 года и в течение ближайших 15 лет и впоследствии будет служить ориентиром для правительств стран – членов ООН.

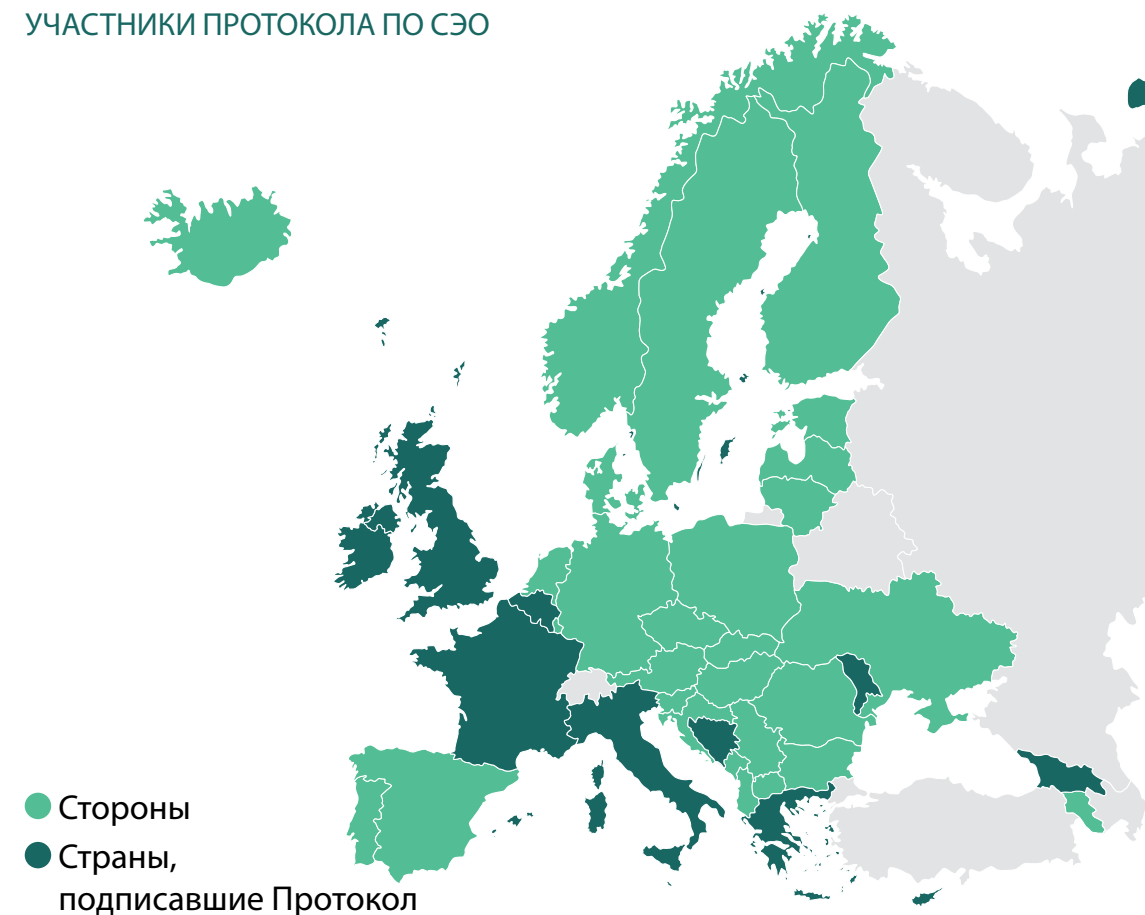
ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ

Протокол о СЭО:

- принят в Киеве в 2003 г.
- вступил в силу в 2010 г.
- открыт для подписания всеми государствами – членами ООН
- включает 28 сторон (по состоянию на 30 марта 2016 г.)⁵



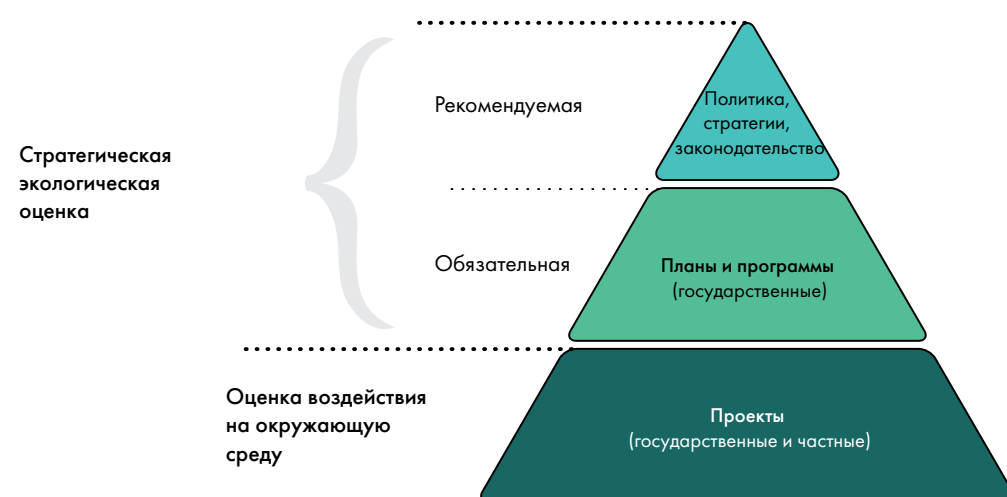
УЧАСТНИКИ ПРОТОКОЛА ПО СЭО



03 КОГДА ПРИМЕНЯЕТСЯ СЭО?

СЭО включается в процесс принятия решения на значительно более раннем этапе, чем оценка воздействия конкретного проекта на окружающую среду (ОВОС), с тем, чтобы предотвратить последствия неудачного планирования, которые могут быть необратимыми и порой дорогостоящими. Иными словами, СЭО применяется уже на этапе планирования и разработки программ, которые только закладывают основы будущих проектов, подлежащих ОВОС. Это относится и к многим другим решениям, которые могут оказать воздействие на окружающую среду. Поэтому СЭО значительно эффективнее, чем ОВОС, для предупреждения опасных для окружающей среды последствий. Например, СЭО может содействовать формированию более устойчивой транспортной политики, в то время как ОВОС просто ослабит воздействие на окружающую среду, вызванное строительством конкретной дороги.

На практике СЭО должна начинаться одновременно с процессом разработки плана или программы (или вскоре после его начала). Такой подход позволяет интегрировать выводы СЭО в план или программу уже в процессе



их разработки, обеспечивая таким образом адекватный учет результатов СЭО при принятии стратегического документа или даже до его принятия.

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СЭО И ПРОТОКОЛА О СЭО

СЭО сложилась в значительной степени за счет распространения принципов оценки воздействия на окружающую среду, которая применяется для отдельных проектов, на стратегическое планирование государственного и местного уровней.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) была введена в конце 1960-х годов в США, чтобы прогнозировать воздействие намечаемой промышленной деятельности на окружающую среду и выявлять возможности смягчения отрицательного и усиления положительного воздействия этой деятельности. В 1970-е годы и в начале 1980-х годов этот механизм все шире использовался во многих других странах. К середине 1980-х годов системы ОВОС в целом сформировались во всей Европе. В странах Европейского союза начала действовать Директива Европейской комиссии об ОВОС (85/337/ЕЕС), а в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии⁶ сложились свои собственные системы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ⁷). К началу 1990-х годов процедуры, подобные ОВОС, были приняты во всех странах ЕЭК ООН. Для решения экологических проблем, выходящих за пределы отдельных стран, государства провели переговоры под эгидой ЕЭК ООН и разработали Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду (Конвенцию Эспо). Конвенция была подписана в 1991 году в Эспо (Финляндия) и вступила в силу в 1997 году. К началу 2016 года Конвенцию ратифицировали 44 государства и Европейский союз.

К концу 1970-х и началу 1980-х годов государственные органы разных стран пришли к выводу, что ОВОС, используемая на уровне отдельных проектов, не может в достаточной степени защитить окружающую среду: решения, приводившие к отрицательному воздействию на окружающую среду (или неспособные предотвратить такое воздействие), принимались на уровне планов и программ еще до разработки конкретных проектов. При этом процедура ОВОС могла смягчить лишь ограниченный круг неблагоприятных последствий на относительно небольшой территории. Это дало толчок разработке концепции СЭО, основанной на методах, применявшихся при региональном и территориальном планировании.

К началу 1990-х годов положения о СЭО были включены в законодательство Канады, Чешской Республики, Дании, Великобритании и США. Они предполагали проведение СЭО в рамках «оценки устойчивости». В 2001 году Европейская комиссия приняла Директиву ЕС (2001/42/ЕС) об оценке последствий некоторых планов и программ для окружающей среды (т.н. Директива о СЭО). Государства, бывшие на тот момент членами Европейского союза, должны были ввести положения Директивы о СЭО в свое законодательство до 2004 года.

Международные правовые нормы в отношении СЭО были приняты под влиянием решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, Бразилия, 1992 г.), в особенности принципов 4 и 10 Декларации Рио-де-Жанейро и «Повестки дня на XXI век», а также результатов Третьей конференции на уровне министров по окружающей среде и охране здоровья (Лондон, 1999 г.) и Всемирного саммита ООН по устойчивому развитию (Йоханнесбург, ЮАР, 2002 г.). В результате Конвенция Эспо была дополнена Протоколом ЕЭК ООН о СЭО, который был подписан в Киеве (Украина) 38 странами, включая Европейский союз, в мае 2003 года. Протокол о СЭО вступил в силу в 2010 году.

04 ДЛ Я КАКИХ ПЛАНОВ, ПРОГРАММ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ НЕОБХОДИМА СЭО?

Согласно Протоколу, СЭО является обязательной для принимаемых правительствами планов или программ (ст. 2.5) и изменений к ним в тринадцати крупных отраслях экономики, если эти планы или программы предполагают в будущем выдачу разрешений на реализацию конкретных проектов, которые по законодательству страны требуют проведения ОВОС (ст. 4.2).

СЭО обязательна для планов и программ в следующих отраслях:

- Сельское хозяйство
- Лесоводство
- Рыболовство
- Энергетика
- Промышленность, включая горнодобывающую
- Транспорт
- Региональное развитие
- Управление отходами
- Водное хозяйство
- Телекоммуникации
- Туризм
- Городское и сельское планирование
- Землепользование

СЭО не применяется автоматически к планам или программам в других отраслях, при принятии решений об использовании небольших территорий на местном уровне, а также при внесении незначительных изменений в планы или программы. В этом случае необходимость проведения СЭО определяется государственными органами. Этот процесс называется предварительной оценкой (ст. 4.4). Если реализация плана, программы или внесение в них незначительных изменений может вызвать существенные последствия для окружающей среды или здоровья населения, проведение СЭО обязательно (ст. 5.1).

Требования Протокола не распространяются на два вида планов и программ, которые исключены из сферы его действия:

– планы и программы, связанные исключительно с национальной обороной и чрезвычайными ситуациями (ст. 4.5);

– финансовые или бюджетные планы и программы (ст. 4.5).

Требования Протокола о СЭО распространяются на планы и программы, разрабатываемые государственными органами на национальном и местном уровнях. Они не относятся к уже действующим стратегическим документам, принятым страной до присоединения к Протоколу, а затрагивают только проекты новых планов и программ.

04 Вопрос

Применение СЭО обязательно только к документам, называемым «планом» или «программой»?

ОТВЕТ

Многие официальные документы, связанные с развитием, имеют черты планов, программ или нормативно-правовых актов, подпадающих под определения Протокола и Директивы о СЭО и, соответственно, подлежат СЭО. Такие документы могут носить различные названия: «стратегии», «концепции», «рекомендации» или «условия». Необходимость проведения СЭО в каждом случае определяется не названием документа, а его характером и содержанием. Протокол определяет, что термин «планы и программы» включает в себя «... планы и программы с любыми изменениями в них, которые ... требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; и ... подлежат разработке и/или принятию органом управления или разрабатываются органом управления для принятия парламентом или правительством в соответствии с официальной процедурой».

Источник: Первый обзор выполнения Протокола о стратегической экологической оценке (2010 – 2012 гг.)

ПРИМЕР 1. ПЛАНЫ И ПРОГРАММЫ, ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ПРЕДМЕТОМ СЭО В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

СЭО НА ГОСУДАРСТВЕННОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

Дания – ежегодные инвестиционные планы Министерства транспорта

Франция – планы управления лесами (в т.ч. частными)

Венгрия – планы стимулирования инвестиций

Польша – программы реконструкции городов

Черногория – программа разведки и добычи углеводородов на шельфе

Источник: проф. Ежи Ендроска (Польша)⁹

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ СЭО

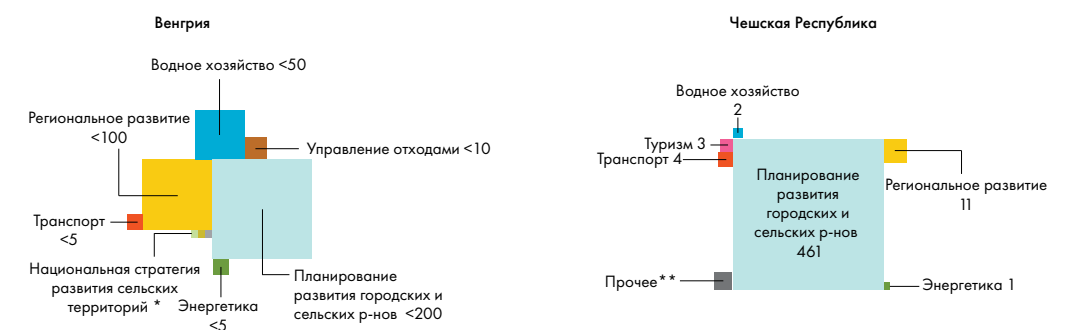
Германия – отраслевой план добычи угля в Нохтене

Финляндия – план территориального развития Ханхикиви в связи с планируемым строительством новой атомной электростанции

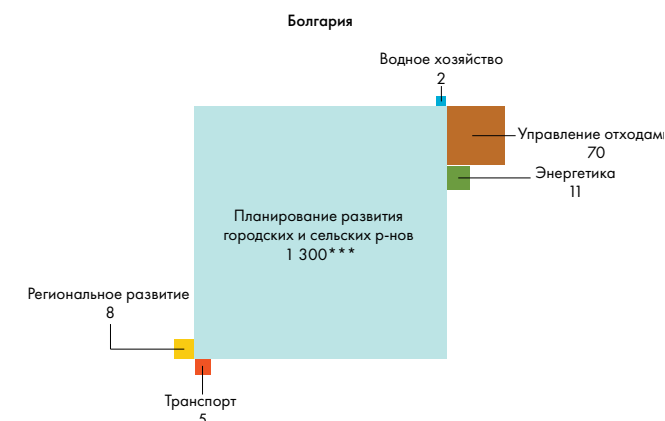
Чешская Республика – обновление Концепции энергетического планирования для Либерецкого края

Источник: Первый обзор выполнения Протокола по стратегической экологической оценке (2010 – 2012 гг.)²

Количество процедур СЭО
начатых в 2010-2012 гг. в некоторых странах

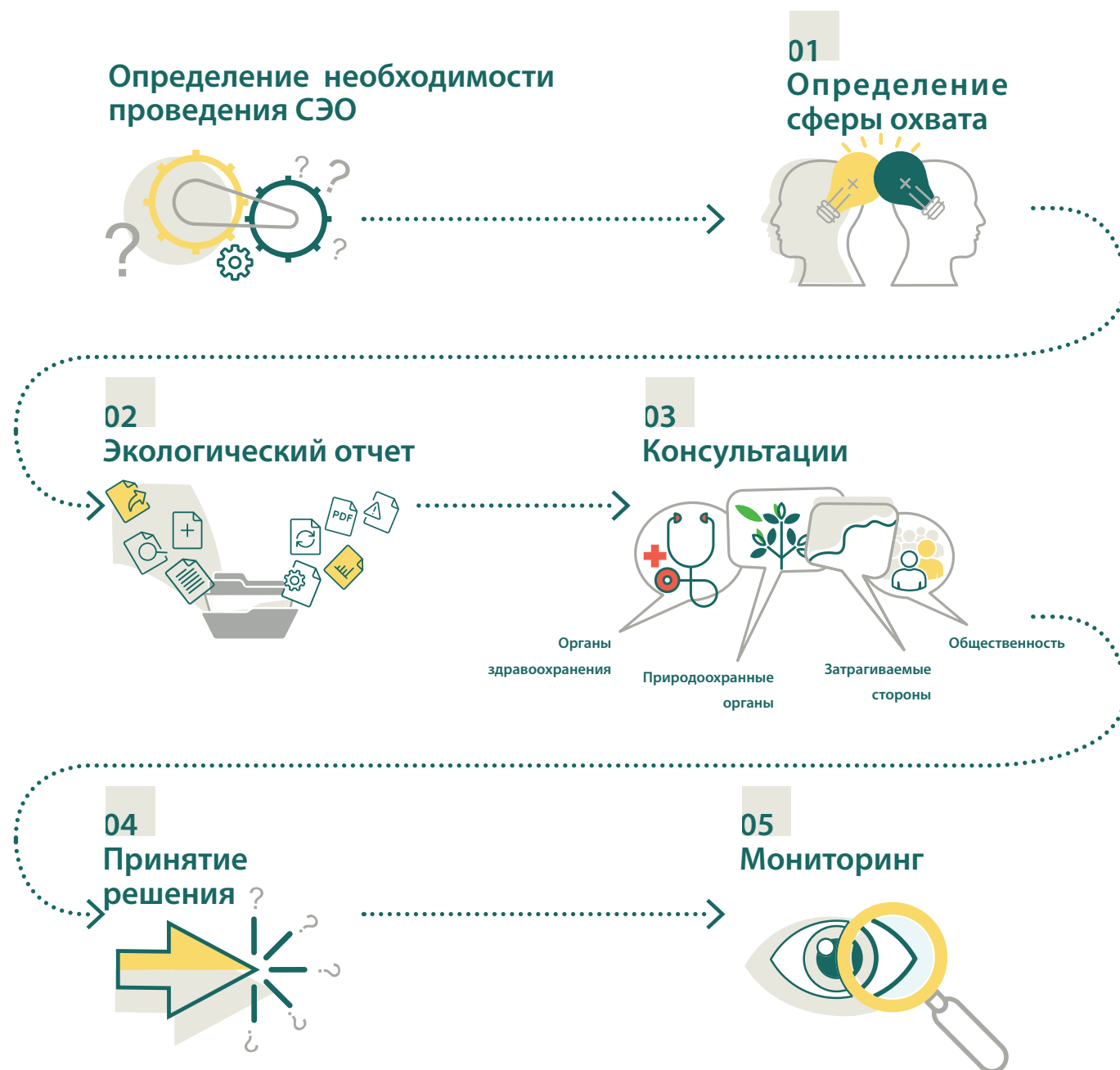


*Включая: сельское хозяйство – 1, лесное хозяйство – 1, рыболовство – 1 ** 4 в сфере охраны атмосферного воздуха и 2 в сфере охраны



***Категория планов развития городских и сельских территорий и планов землепользования включает, главным образом, подробные планы землепользования для небольших территорий. Однако эти планы создают основу для разработки разнообразных инвестиционных предложений – проектов производства электроэнергии, строительства дорог, планов городского развития, проектов гостиничных комплексов и поселков для отдыха.

05 В ЧЕМ СОСТОИТ ПРОЦЕДУРА СЭО, ПРЕДУСМОТРЕННАЯ ПРОТОКОЛОМ ЕЭК ООН О СЭО?



01 Определение сферы охвата

После того как было установлено то, что план или программа попадет в область применения Протокола начинается СЭО. Первым этапом СЭО является определение сферы охвата оценки (ст. 6). Задача этого этапа – определение вопросов и проблем в области окружающей среды и здоровья населения, которые могут возникнуть при реализации рассматриваемых плана или программы. Вовремя составленный чёткий список вопросов, которые необходимо затронуть в СЭО, позволяет сосредоточиться на действительно важных направлениях и эффективнее распоряжаться ресурсами. Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения, а также общественностью являются необходимым элементом определения сферы охвата СЭО.

02 Экологический отчет

Руководствуясь результатами определения сферы охвата, специалисты изучают и подробно описывают возможные последствия осуществления плана или программы для окружающей среды и здоровья людей. Собранные сведения используются для разработки мер по смягчению последствий предлагаемого плана или программы и создания альтернативных вариантов развития, при которых неблагоприятные последствия будут менее серьезными. Выводы СЭО описываются в экологическом отчете, требования к содержанию которого приведены в Протоколе о СЭО (ст. 7). Таким образом, государственные органы (например, Министерство энергетики или Министерство транспорта), которым нужно утвердить план или программу, будут располагать ценной информацией, которая поможет им принять наилучшее решение с учетом возможных последствий для окружающей среды и здоровья людей.

03 Консультации

До принятия решения, выводы экологического отчета должны обсуждаться с органами, ответственными за охрану окружающей среды и здравоохранение, а также выясняется мнение общественности (ст. 8 и 9). Кроме того, если часть последствий затрагивает соседние страны, им должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение (ст. 10). Такое взаимодействие – неотъемлемая часть всего процесса СЭО, цель которой получить наиболее полный и прозрачный результат.

04 Принятие решения

Принимающим решение органам власти, следовать всем полученным рекомендациям не обязательно, но, перед тем как принять окончательное решение, им необходимо рассмотреть все мнения. Им также обязательно сообщить о принятом решении общественности и органам, отвечающим за охрану окружающей среды и здравоохранение (ст. 11).

05 Мониторинг

После принятия решения Стороны несут ответственность за мониторинг последствий реализации утвержденного плана или программы, а также за доведение результатов мониторинга до всеобщего сведения (ст. 12).

06 В ЧЕМ СОСТОЯТ ПРЕИМУЩЕСТВА ПРИМЕНЕНИЯ СЭО?

СЭО ОБЕСПЕЧИВАЕТ ВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

СЭО позволяет определить, к каким существенным последствиям для окружающей среды и здоровья людей может привести реализация предлагаемых вариантов развития. Она предоставляет ответственным за планирование органам предложения по смягчению отрицательных последствий и позволяет рассмотреть альтернативные варианты развития. Располагая этой информацией, органы планирования могут смягчить или предотвратить необратимые и серьезные последствия и защитить охраняемые территории, важные места обитания видов и другие ценные для сохранения биоразнообразия природные объекты.

06 Вопрос:

Насколько сложно и обременительно проводить СЭО?

ОТВЕТ:

СЭО – это не длительное и сложное научное исследование, а практический инструмент, призванный повысить качество стратегического планирования за счет выявления потенциальной опасности осуществления планов и программ для здоровья населения и окружающей среды. СЭО не предполагает детального изучения всех возможных последствий, а позволяет разработчикам сосредоточиться на нескольких важнейших аспектах плана или программы, с которыми могут быть связаны наиболее серьезные последствия. Такой подход повышает экономическую эффективность СЭО, позволяя экономить время и средства. По мере приобретения практического опыта по применению СЭО в стране, она может постепенно усложняться в соответствии с объемом накопленных знаний и возможностями органов, ответственных за ее проведение.

ПРИМЕР 2:

ВКЛАД СЭО В УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В Болгарии по итогам СЭО в проект Национального плана действий в области возобновляемых источников энергии (ВИЭ) на 2011 – 2020 гг. были внесены некоторые ограничения и запреты на реализацию проектов в области ВИЭ в определенных районах.

Аналогичным образом, в Дании процедура СЭО привела к отказу от одной из площадок для размещения ветроэлектростанций из-за вероятности высокого уровня шума, который создал бы неудобства для жителей окрестностей.

В Венгрии, основываясь на выводах СЭО, власти целиком отклонили проект плана развития села Пилишсенткерест, чтобы предотвратить отрицательное воздействие на окружающую среду, к которому могла привести реализация предусмотренных планом проектов строительства.

В Нидерландах результатом СЭО стало внесение поправок в проект государственной стратегии развития трубопроводов: некоторые маршруты трубопроводов были пересмотрены или исключены из соображений экологической безопасности.

По результатам СЭО в Румынии были внесены изменения в генеральный план защиты и восстановления прибрежных территорий для защиты существующей особо охраняемой территории сети «Натура-2000».

Источник: Первый обзор выполнения Протокола о стратегической экологической оценке (2010 – 2012 гг.)⁸

СЭО СПОСОБСТВУЕТ УСТОЙЧИВОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ И ЭКОЛОГИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

СЭО позволяет органам планирования связать решение природоохранных задач (таких как охрана биоразнообразия, повышение энергоэффективности или снижение воздействия на климат) с достижением экономических целей. Так, СЭО способствует экологизации экономики за счет возможности выбора между различными вариантами развития и путем поиска наиболее выигрышных решений дальнейшего экономического развития в пределах несущей способности экосистем.

06 Вопрос:

Правда ли, что СЭО – элитарный и дорогостоящий инструмент, подходящий только для богатых стран?

ОТВЕТ:

Затраты на проведение СЭО зависят от сферы охвата и уровня сложности анализа, которые, в свою очередь, определяются масштабом плана или программы, которые нужно оценить, количеством рассматриваемых вариантов, а также, используемой в конкретном случае методикой СЭО. Протокол о СЭО не предписывает единой методики для всех стран. Стороны Протокола имеют возможность самостоятельно выбрать методы проведения СЭО, соответствующие уровню их кадрового, технического и научного потенциала и экономическим условиям. Таким образом, если страна может разработать план или программу, то она будет способна провести и СЭО этого документа.

По данным проведенного в Европейском союзе исследования, средние затраты на проведение СЭО составляют от 5 до 10 процентов средств, необходимых для разработки самого плана или программы. При этом затраты на СЭО пренебрежимо малы по сравнению с затратами на реализацию плана или программы (т.е. на осуществление всех мероприятий и проектов, предусмотренных документом). Если проведение СЭО не требует дорогостоящего моделирования или сложной обработки данных, то основные затраты будут, главным образом, связаны с оплатой труда специалистов по СЭО, которые во многих странах являются штатными сотрудниками органов планирования. Опыт показывает, что для проведения небольшой СЭО муниципального уровня достаточно 30 человеко-дней. СЭО среднего уровня сложности может потребовать 50 – 100 человеко-дней, тогда как более сложные и масштабные СЭО требуют от 150 до 300 человеко-дней в зависимости от объема информации, которую нужно проанализировать.

Источник: Европейская комиссия. ОВОС: затраты и выгоды⁹

СЭО СПОСОБСТВУЕТ ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА ПЛАНИРОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММ

Как правило, СЭО улучшает общее качество процессов планирования и разработки программ, так как более четко определяет их приоритеты, способствует строгости анализа и позволяет рассмотреть альтернативные варианты, которые во многих случаях оказываются не только более благоприятными для окружающей среды, но также и более выгодными с экономической точки зрения. СЭО побуждает разработчиков планов и программ рассматривать весь спектр последствий и возможностей для того, чтобы выбрать наиболее устойчивый вариант развития.

Эти следствия применения СЭО особенно актуальны для стран, в которых процедуры планирования не оформлены законодательно и не следуют единой логике. В таких странах внедрение хорошо структурированной процедуры СЭО позволяет систематизировать и упорядочить процесс планирования в целом и, в конечном счете, повысить его эффективность.

06 Вопрос:

Замедляет ли СЭО процесс планирования?

ОТВЕТ:

Отдельные этапы процесса планирования логически связаны с определенными этапами СЭО. Поэтому интеграция СЭО в процесс планирования более эффективна, чем последовательное проведение этих процессов. Интегрированный подход позволяет экономить время и минимизировать дополнительные затраты. Разработчики плана и те, кто осуществляет СЭО, могут объединить усилия, например при направлении запросов о предоставлении данных, при организации консультаций с государственными органами и общественностью, при рецензировании проектов документов или при сборе отзывов на них. Они могут информировать друг друга о промежуточных результатах своей работы и организовать процесс совместной работы таким образом, чтобы оперативно учитывать выводы СЭО в ходе разработки плана или программы. Опыт показывает, что, если процесс планирования занимает около 1 – 2 лет, интеграция СЭО практически никогда не приводит к задержкам в разработке плана или программы.

Источник: Информационно-справочное руководство по применению Протокола ЕЭК ООН о СЭО (2011)¹⁰

ПРИМЕР 3:

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА

СЭО Генерального плана развития города Оргеева (Орхей) позволила разработчикам выявить основные экологические проблемы и получить дополнительные данные о состоянии окружающей среды. В рамках СЭО были также разработаны комплексные карты, сочетающие данные о ведущейся хозяйственной деятельности и возможностях развития с информацией о границах ценных природных территорий, речных бассейнов и природоохранных зон, а также с данными о загрязнении воздуха и воды. Благодаря этой информации значительно повысилось качество экологического раздела Генерального плана развития города. Кроме того, СЭО позволила оптимизировать дорожную сеть, обосновать необходимость введения адекватной системы управления отходами и определить участки, на которых нельзя размещать объекты по обращению с отходами. Опираясь на выводы экологического отчета, городская администрация теперь может обратиться к государственным и негосударственным источникам финансирования с обоснованными запросами о выделении необходимых средств на улучшение дорог и городской системы управления отходами.

Выявление пробелов в данных в процессе СЭО способствовало совершенствованию методов сбора и обобщения статистических данных как на местном уровне, так и в масштабе страны. В результате СЭО стали доступны данные об уровнях шума и воздействии работ по добыче камня на близлежащие городские территории.

Источник: Министерство окружающей среды Республики Молдова

СЭО, проводимая после разработки проекта плана или программы (ретроспективная СЭО)



СЭО, проводимая параллельно с разработкой плана или программы



СЭО СПОСОБСТВУЕТ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОМУ ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ

СЭО позволяет разработчикам планов и программ учесть их возможные последствия для окружающей среды и здоровья населения до того, как принято окончательное решение, то есть пока существует возможность выбора вариантов решения. СЭО также позволяет учитывать вопросы, требующие разрешения, и в дальнейшем, на различных этапах и уровнях принятия решений. Качественное и упорядоченное принятие решений на этапе планирования сокращает количество обращений с просьбами пересмотреть принятые решения и споров на этапе реализации планов. Такой способ принятия решений экономит время и потому более эффективен с экономической точки зрения.

06 Вопрос:

Переходят ли при применении СЭО полномочия по принятию решений от органов планирования к природоохранным органам?

ОТВЕТ:

Нет, этого не происходит. Протокол о СЭО определяет типы планов и программ, подлежащих СЭО, и предусматривает обязательные консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения. Распределение конкретных ролей и обязанностей в процессе СЭО между различными государственными органами предоставлено правительству страны. В большинстве стран, являющихся сторонами Протокола, основную ответственность за проведение или организацию СЭО несут соответствующие органы планирования, тогда как органы, ответственные за охрану окружающей среды и здоровья населения, как правило, выполняют вспомогательные и (или) консультативные функции. Они также оценивают качество документации СЭО и формулируют рекомендации для органов планирования, но не вмешиваются в принятие окончательного решения по плану или программе.

ПРИМЕР 4: ХОРВАТИЯ

СЭО территориального плана жупании Пожега-Славония была выполнена в 2014 году. Подготовка экологического отчета заняла два месяца, а последующие консультации с природоохранными органами, органами здравоохранения и общественностью – еще четыре месяца. Исполнители СЭО установили хорошие рабочие отношения как с разработчиком плана, так и с органами планирования, которые выразили готовность предоставлять необходимую информацию экспертам по СЭО. Для оценки возможного воздействия на окружающую среду и здоровье населения использовались технологии геоинформационных систем (ГИС). Группа исполнителей СЭО разработала критерии для введения ограничений на землепользование, которые включали наличие санитарно-защитных зон, пойменных угодий, особо охраняемых природных территорий, сельскохозяйственных угодий, ценных ландшафтов и т.д. Эти критерии были положены в основу оценки. В зависимости от места, где предполагалось осуществление той или иной деятельности (внутри или снаружи зоны с установленными ограничениями, вблизи такой зоны), предлагались меры по смягчению неблагоприятного воздействия. После этого было организовано несколько встреч для обсуждения итогов СЭО с разработчиками плана и органами планирования. Большая часть предложенных мер была включена в окончательный вариант плана. В настоящее время конкретные проекты разрабатываются только для зон, свободных от ограничений.

Источник: Ивана Сарич, Dvocat Ecro Ltd. (интервью)

ПРИМЕР 5:

ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА

В рамках СЭО программы действий «Предпринимательство и инновации в Чешской Республике в 2007 – 2014 годах» была предложена общая схема мониторинга воздействия на окружающую среду и здоровье населения. Схема включала в себя 18 конкретных критериев, связанных с окружающей средой и здоровьем населения, которые должны были использоваться при оценке и отборе проектов для получения финансирования в рамках программы. Итоговый документ СЭО, выпущенный Министерством окружающей среды, рекомендовал включить эти критерии в общую систему отбора и оценки проектов. Однако Министерство промышленности и торговли, ответственное за подготовку проекта программы и ее последующую реализацию, использовало лишь те критерии, которые с его точки зрения были наиболее актуальными для проектов, подлежащих финансированию в рамках программы. Хотя предложения СЭО и не были приняты в полном объеме, они помогли Министерству промышленности и торговли усилить экологические и связанные со здоровьем населения компоненты программы. Все проекты, финансируемые в рамках программы, отвечали критериям, тщательно разработанным в процессе СЭО.

Источник: Integra Consulting LTD

СЭО СПОСОБСТВУЕТ ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

За счет повышения прозрачности при разработке планов и программ СЭО способствует развитию эффективного государственного управления и укреплению доверия общественности к официальным механизмам принятия решений. СЭО предусматривает четкую процедуру консультаций и взаимодействия между основными центральными и местными органами планирования, деловыми кругами и гражданским обществом. Таким образом, СЭО способствует принятию более обоснованных и имеющих общественную поддержку решений, направленных на экологизацию экономики. В то же время СЭО содействует благоприятному климату для предпринимательской деятельности.

06 Вопрос:

СЭО – это инструмент государственного управления, не представляющий интереса для широкой общественности?

Ответ:

Участие общественности является одним из центральных элементов СЭО. Помимо права доступа к определенной информации, Протокол о СЭО предусматривает право общественности участвовать в определении сферы охвата СЭО и обсуждении проекта экологического отчета. Для повышения эффективности процесса Протокол требует от органов планирования подготовить краткое изложение предлагаемого плана или программы, рассчитанное на широкую аудиторию людей, не имеющих специальной подготовки. Для облегчения понимания в нем в доступной форме излагается информация о планируемой деятельности, предлагаемых вариантах и возможных последствиях каждого из них. В соответствии с Протоколом о СЭО, положения об участии общественности должны быть включены в законодательство страны.

ПРИМЕР 6: СЛОВАКИЯ

СЭО Энергетической политики Словакии, принятой в 2000 году, была начата на ранней стадии разработки этого документа. Министерство экономики подготовило краткий обзор предлагаемой энергетической политики для получения комментариев некоммерческих организаций, а несколько позже – еще один документ, для обсуждения в парламенте. Полный текст проекта энергетической политики был опубликован на официальном сайте и был доступен для ознакомления в правительственных учреждениях. В «Новостях экономики» было опубликовано официальное объявление о проекте и о приеме комментариев и замечаний к нему. Срок обсуждения и подачи комментариев по сфере охвата СЭО составил два месяца. Всего было получено более 400 отзывов.

Источник: Рекомендации об организации участия общественности в стратегической экологической оценке. ЕЭК ООН, 2014

ПРИМЕР 7: ИСПАНИЯ

В результате участия общественности в разработке Программы устойчивого развития сельских районов Испании разработчиками было получено около 700 отзывов и около 1200 предложений по улучшению программы. Примерно 46 процентов полученных предложений касались мероприятий в рамках программы, СЭО и стратегии развития сельских районов; 85 процентов этих предложений были приняты разработчиками. Они включали обязательную очистку сточных вод для особо охраняемых природных территорий, обязательное выполнение ряда экологических требований и гарантии участия общественности в принятии решений на местном и региональном уровнях.

Источник: Рекомендации об организации участия общественности в стратегической экологической оценке. ЕЭК ООН, 2014

СЭО ПОЗВОЛЯЕТ ПРЕДОТВРАТИТЬ ДОРОГОСТОЯЩИЕ ОШИБКИ

СЭО позволяет вовремя предупредить об экологически неустойчивых вариантах развития. Это помогает странам предотвратить дорогостоящие ошибки, вызванные планированием, не учитывающим возможных последствий развития для окружающей среды и здоровья населения. Таким образом, проведение СЭО снижает вероятность затрат на дорогостоящую компенсацию ущерба или исправление ошибок, например перенос или реконструкцию построенных объектов. В конечном счете, СЭО способствует экономии времени и средств.

ПРИМЕР 8: АЗЕРБАЙДЖАН

Процедура СЭО была применена к проекту Национальной стратегии использования альтернативных и возобновляемых источников энергии в Республике Азербайджан на 2015 – 2020 годы. В целом, стратегия носит относительно общий характер и определяет лишь основные приоритеты в сфере ВИЭ без уточнения характера возможных проектов или мест размещения объектов. Тем не менее, в ходе СЭО были выявлены районы, в которых осуществление определенных проектов нежелательно, так как может отрицательно повлиять на пути миграции птиц или нанести ущерб уязвимым акваториям в прибрежных водах. Таким образом, дальнейшее планирование в области ВИЭ и разработка конкретных проектов могут сосредоточиться на районах, где нет опасности существенных неблагоприятных последствий для окружающей среды.

Источник: Министерство экологии и природных ресурсов Республики Азербайджан

ПРИМЕР 9: АРАЛЬСКОЕ МОРЕ

Трагедия Аральского моря – яркий пример того, к чему может привести разработка планов и программ без учета возможных последствий для окружающей среды, образа жизни людей и их здоровья. Всего несколько десятилетий назад Аральское море было четвертым по размеру озером в мире с богатой флорой и фауной, развитым рыболовством и значительным населением. Сегодня это покинутая людьми бесплодная земля с остатками заброшенной оросительной инфраструктуры и ржавеющими судами, загрязненная брошенными пестицидами, удобрениями и другими химикатами. В начале 60-х годов прошлого века советское правительство решило перебросить воду двух рек, питавших Аральское море, – Амударьи на юге и Сырдарьи на востоке – для орошения пустынь с целью выращивания риса и других зерновых культур, дынь и хлопка. В результате рыбная промышленность Аральского моря, в которой в период ее расцвета было занято около 40 тыс. человек и на которую, по некоторым оценкам, приходилась шестая часть общего вылова рыбы в Советском Союзе, была полностью разрушена, а бывшие рыбацкие поселки на берегах пересохшего моря превратились в кладбища кораблей. СЭО позволяет предотвратить такие роковые ошибки планирования за счет оценки экологических последствий запланированной деятельности и выдвижения альтернативных вариантов развития.

СЭО ОПТИМИЗИРУЕТ ПРОЦЕССЫ ОВОС

Выявление на стратегическом уровне проблем для окружающей среды и здоровья населения, к которым может привести реализация разрабатываемых планов и программ, может способствовать оптимизации оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) на уровне проектов. В рамках СЭО можно анализировать те последствия, которые сложно охватить и оценить при рассмотрении конкретных проектов. В частности, СЭО может своевременно выявить возможность значительных кумулятивных (совокупных) последствий планируемого развития. Так, СЭО позволяет учитывать совокупные последствия нескольких небольших планируемых проектов, каждый из которых в отдельности недостаточно велик для того, чтобы проводить по нему ОВОС.

06 Вопрос:

Приводит ли СЭО к дублированию работ, проводимых в рамках ОВОС?

Ответ:

ОВОС и СЭО – механизмы экологической оценки, используемые для предотвращения любых возможных отрицательных последствий экономического развития для окружающей среды и здоровья человека. В то же время они существенно отличаются друг от друга как по типу деятельности, к которой они применяются, так и по сфере охвата.

СЭО осуществляется на гораздо более ранних этапах процесса принятия решений, чем ОВОС, причем ее объектом являются государственные планы и программы, а также законодательные и подзаконные акты. ОВОС применяется для проектов, осуществляемых в рамках утвержденных планов и программ. ОВОС связана с физическим воздействием конкретного проекта на состояние окружающей среды. СЭО определяет, будет ли реализация предложенного плана или программы способствовать или препятствовать достижению соответствующих целей в области окружающей среды, принятых государством. Кроме того, СЭО способна учитывать совокупное воздействие нескольких отдельных проектов на ранних этапах планирования.

Эффективное применение СЭО по отношению к планам и программам позволяет оптимизировать последующие ОВОС проектов за счет выявления территорий, наиболее подходящих для определенного вида деятельности, сокращения числа возможных вариантов и определения конкретных проблем, которые должны быть рассмотрены в ходе ОВОС. Таким образом, СЭО позволяет сузить и более четко определить сферу охвата ОВОС, что делает процесс планирования в целом более эффективным и менее трудоемким. Различие задач СЭО и ОВОС должно учитываться при определении сферы охвата СЭО во избежание дублирования усилий.



ПРИМЕР 10: ИНДОНЕЗИЯ

СЭО Национального генерального плана ускорения и расширения экономического развития Индонезии на 2011 – 2025 годы была направлена на оценку возможного кумулятивного воздействия предусмотренных планом многочисленных мероприятий на фоне существующей нагрузки на окружающую среду. Например, в ходе СЭО была выполнена оценка общего объема выбросов загрязняющих веществ новыми предприятиями, которые предполагалось построить в районе Большой Джакарты. Результаты исследования показали, что реализация плана приведет к дополнительным выбросам значительных объемов монооксида углерода, оксидов азота и серы, а также взвешенных частиц, что может существенно обострить проблемы района, и так страдающего от сильного загрязнения воздуха. Основываясь на этих выводах, СЭО рекомендовала сократить количество предполагаемых планом промышленных предприятий в некоторых районах, перенести некоторые проекты за пределы густонаселенных районов и сформулировать рекомендации по проведению ОВОС конкретных проектов, включающие, например, моделирование качества воздуха.

Источник: DHI Water & Environment and Integra Consulting Ltd., 2015

СЭО СПОСОБСТВУЕТ РАЗВИТИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДИПЛОМАТИИ И СНИЖЕНИЮ РИСКА МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ

СЭО предоставляет странам универсальную платформу для регионального сотрудничества по сложным вопросам, касающимся совместного использования особо охраняемых природных территорий, водотоков и транспортных путей, а также трансграничного загрязнения.

В случаях, когда реализация плана или программы может привести к существенным экологическим последствиям за пределами территории страны (Стороны происхождения¹¹), Протокол о СЭО предусматривает четкую процедуру обмена информацией и консультаций с приграничными и другими затронутыми странами. Диалог между правительствами стран, разрабатывающих планы и проекты развития, и правительствами стран, чьи граждане и территории могут быть затронуты отрицательным воздействием, вызванным трансграничным переносом загрязняющих веществ или истощением природных ресурсов, способствует предотвращению международных конфликтов, в том числе связанных с использованием ресурсов. Поэтому СЭО может внести вклад в обеспечение региональной и глобальной стабильности.

Кроме того, трансграничные консультации в процессе СЭО защищают инвесторов отдельных проектов, входящих в план или стратегию развития, от возможных последующих возражений со стороны государственных органов, общественности или потенциально затронутой последствиями деятельности этого объекта страны. Таким образом, трансграничная СЭО позволяет избежать задержек и ущерба при последующей реализации проектов.

06 Вопрос:

Может ли одна из Сторон Протокола о СЭО воспрепятствовать другим сторонам в разработке программ, планов и проектов, имеющих важное стратегическое значение, и создать условия для политического или экономического давления?

ОТВЕТ:

Протокол о СЭО не предусматривает предоставления затрагиваемым сторонам права вето на разработку и реализацию планов и программ другими странами. Правительство страны, разработавшей план или программу, самостоятельно принимает решение об их осуществлении. Протокол требует только проведения консультаций со странами, которые могут быть затронуты планируемыми решениями. Этим странам должна быть предоставлена возможность высказать свои опасения и обсудить их с правительством, разрабатывающим план или программу, с тем чтобы совместными усилиями снять эти опасения. В случае необходимости мнения и предложения, высказанные в результате консультаций, должны быть приняты во внимание и учтены в процессе принятия решений. При этом, в соответствии с Протоколом, они не имеют обязательной силы.

ПРИМЕР 11:

ПОЛЬША

В 2007 году органы управления Любушского воеводства приступили к обновлению Плана территориального развития воеводства – регионального плана развития и землепользования.

Любушское воеводство расположено у границы с Германией. Регион располагает ценными природными ландшафтами, запасами природных ресурсов (в особенности энергоносителей), обширными лесами и сельскохозяйственными угодьями. Воеводство удобно соединено транспортными путями с Германией и другими районами Польши; по его территории протекает р. Одер (европейский экологический коридор).

Польша признала, что реализация плана может привести к существенным трансграничным последствиям для окружающей среды и здоровья населения на территории Германии. В результате проведения трансграничной СЭО уполномоченные органы Польши получили 1099 замечаний от немецкой общественности и два официальных заявления федеральных земель Бранденбург и Саксония, включавшие мнения муниципалитетов и других заинтересованных органов власти Германии. В состав утвержденного плана было включено краткое описание учета полученных из Германии замечаний и предложений. Германия была полностью удовлетворена документацией СЭО и не представила никаких дополнительных вопросов и замечаний.

Источник: Информационный листок ЕЭК ООН. Планирование территориального развития на местном уровне, Любушское воеводство (Польша), граничащее с Германией (Бранденбург и Саксония)¹²



СЭО ПОЗВОЛЯЕТ ПРЕДОТВРАТИТЬ МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ

СЭО может способствовать предотвращению потенциальных конфликтов между планами развития различных отраслей экономики страны. На ранних этапах планирования СЭО позволяет проанализировать соотношение предлагаемого плана или программы с другими планами или программами и предложить альтернативные решения, позволяющие избежать межотраслевого конфликта интересов.

ПРИМЕР 12: НОРВЕГИЯ

Норвежское Управление водных ресурсов и энергетики провело СЭО строительства морских ветровых электростанций. Основной задачей СЭО было предоставить правительству страны наиболее полную информацию для принятия решения о том, какие из 15 предварительно определенных зон следует выбрать для приема заявок на лицензии на их эксплуатацию. СЭО была основана на всеобъемлющей оценке воздействия планируемых объектов на окружающую среду, анализе интересов предпринимателей и общественности и технико-экономическом обосновании пригодности каждой из выбранных 15 акваторий для поставленных задач. Рекомендованные Управлением пять участков позволяют использовать как прикрепленные ко дну, так и плавающие ветровые турбины. Эти участки были выбраны на основании хороших технических и экономических условий, реальной перспективы введения мощностей в эксплуатацию до 2025 года и меньшей подверженности неблагоприятным воздействиям, чем другие рассматривавшиеся участки. В дополнение, в выбранных зонах слабее выражен конфликт интересов, связанных с использованием ресурсов моря различными существующими или потенциальными пользователями, такими как рыболовные промыслы и и нефте – газодобывающая промышленность, рекреационная деятельность и туризм.

Источник: Институт морских исследований, Норвегия

СЭО ПОЗВОЛЯЕТ ПРЕДОТВРАТИТЬ МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ

СЭО может способствовать предотвращению потенциальных конфликтов между планами развития различных отраслей экономики страны. На ранних этапах планирования СЭО позволяет проанализировать соотношение предлагаемого плана или программы с другими планами или программами и предложить альтернативные решения, позволяющие избежать межотраслевого конфликта интересов.

СЭО КАК ИНСТРУМЕНТ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

СЭО может быть эффективным инструментом снижения воздействия на климат и адаптации к его изменению. СЭО дает уникальную возможность учесть в процессе планирования факторы, влияющие на климат. В этом отношении СЭО особенно полезна при разработке планов регионального развития, развития городских и сельских районов, а также связанных с землепользованием¹³.

ПРИМЕР 13: НИДЕРЛАНДЫ

Водное хозяйство всегда играло важную роль в социально-экономическом развитии Нидерландов, поскольку около 25 процентов территории страны, на которых проживает 50 процентов населения, находится ниже уровня моря. Осуществляемая в Нидерландах с начала 2010 года государственная программа «Пространство для реки» направлена на защиту двух миллионов жителей бассейна реки Рейн от повышения уровня воды, связанного с изменением климата. Программа включает систему мер, которые в ближайшие десятилетия призваны обеспечить не только дополнительное пространство для свободного течения р. Рейн и защиту от паводков, но и повысить качество окружающей среды в речном бассейне и укрепить значение реки в качестве экологического коридора. СЭО программы «Пространство для реки» позволила:

- найти альтернативные участки для реализации около 30 проектов;
- сравнить достоинства и недостатки различных вариантов решений;
- выбрать предпочтительные варианты на основе их обсуждения с людьми и организациями, интересы которых затрагивались при реализации Программы;
- предоставить заинтересованным сторонам информацию для поиска компромиссных решений.

СЭО продемонстрировала комплексный подход к выявлению социально-экономических возможностей и издержек различных вариантов адаптации к изменению климата и создала условия для участия всех заинтересованных сторон в принятии решений, что должно способствовать общественной поддержке будущих проектов, в особенности в тех районах, где предполагается переселение жителей.

Источник: Нидерландская программа «Пространство для реки»¹⁴

07 КАКИМ ОБРАЗОМ СТРАНА МОЖЕТ ПРИСОЕДИНИТЬСЯ К ПРОТОКОЛУ О СЭО?

Протокол открыт для всех государств – членов ООН. При этом для присоединения к Протоколу государство не обязательно должно быть стороной Конвенции Эспо.

Для подготовки к выполнению Протокола правительство страны должно принять необходимые меры в области законодательства и регулирования и провести другие мероприятия, чтобы обеспечить применение положений Протокола в рамках четко определенной и прозрачной системы.

Чтобы стать стороной Протокола, государство, подписавшее Протокол, направляет документ о его ратификации, принятии или одобрении Депозитарию Протокола – Генеральному секретарю ООН. В других случаях Депозитарию должен быть направлен документ о присоединении к Протоколу. Процедура присоединения одинакова для всех членов ООН независимо от того, являются ли они членами ЕЭК ООН.

07 Вопрос:

Удобнее ли странам формировать систему СЭО без присоединения к Протоколу о СЭО?

ОТВЕТ:

Создавая собственную систему СЭО без присоединения к Протоколу, страна упускает возможность воспользоваться многими преимуществами участия в этом международном механизме. Протокол о СЭО создает единую правовую и организационную систему, в рамках которой ее стороны и вспомогательные органы оказывают друг другу поддержку и вместе действуют в интересах охраны окружающей среды и здоровья населения. Совещания руководящих и управляющих органов Протокола образуют платформу для сотрудничества и обмена информацией и опытом между сторонами. Регулярная отчетность сторон о выполнении Протокола формирует полезные справочные материалы. Рабочие органы Протокола оказывают консультационные услуги, а к Комитету по осуществлению можно обратиться за помощью по вопросам соблюдения Протокола или выполнения другой стороной обязательств в соответствии с Протоколом. Планы работы в рамках Протокола также предоставляют возможности наращивания потенциала за счет участия в финансируемых различными программами и организациями мероприятиях, например пилотных проектах или учебных курсах по применению СЭО.

Протокол основан на накопленных знаниях и опыте ЕЭК ООН, продемонстрировавших свою эффективность. Совместные стандарты процедуры СЭО образуют единую действенную систему для обмена информацией и опытом между странами-партнерами. Такая надежная система создает благоприятные условия для инвестиций, и соответствие международным стандартам СЭО часто является необходимым условием получения кредитов или грантов от международных финансовых организаций.

В случае, если страна создает национальную систему СЭО, фактически соответствующую требованиям Протокола, но при этом не является стороной соглашения, она не имеет права голоса в рамках Протокола и не может воспользоваться возможностями, которые он предоставляет. Присоединяясь к Протоколу, страна демонстрирует свою приверженность признанным международным стандартам СЭО, а также поддержку связанных с ними принципов экологической демократии и надлежащего управления.

Протокол о СЭО в целом согласуется с соответствующим законодательством ЕС. Поэтому наличие законодательства, отвечающего положениям Протокола, помогает странам, подписавшим или намеревающимся подписать Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, одновременно обеспечить и соответствие требованиям ЕС.

Organizational structure of the Espoo Convention



07 Вопрос:

Достаточно ли странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии распространить действие существующих систем экологической оценки, основанных на механизмах ОВОС и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), на планы и программы для соответствия положениям Протокола?

ОТВЕТ:

Традиционные системы ОВОС/ГЭЭ не достаточно соответствуют международным стандартам СЭО и не позволяют эффективно выполнять требования Протокола о СЭО. Между системами ОВОС/ГЭЭ и системой СЭО, основанной на положениях Протокола, имеются принципиальные различия. Экологическая оценка в рамках системы ОВОС/ГЭЭ сосредоточена на соответствии действующим в стране государственным техническим стандартам в области окружающей среды, в то время как вопросы, четко не регулируемые стандартами, не относятся к задачам оценки. Экологическая оценка в рамках системы СЭО носит упреждающий характер и требует анализа любых существенных последствий (даже если они не включены в государственные стандарты в области окружающей среды), а также разработки альтернативных вариантов решений и мер смягчения неблагоприятного воздействия. Кроме того, экологическая оценка планов и программ в системе ОВОС/ГЭЭ выполняется природоохранными органами, тогда как СЭО выполняется отраслевыми органами, ответственными за разработку соответствующего плана или программы.

	СЭО	ОВОС/ГЭЭ*
ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА	✓	✗
ОПРЕДЕЛЕНИЕ СФЕРЫ ОХВАТА	✓	✗
ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ	✓	✗
УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ	✓	✗
КОНСУЛЬТАЦИИ С ПРИРОДООХРАННЫМИ ОРГАНАМИ И ОРГАНАМИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	✓	✗ Только на основе проекта плана или программы
ТРАНСГРАНИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ	✓	✗ ГЭЭ или одобрение природоохранными органами и органами здравоохранения
УЧЕТ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНСУЛЬТАЦИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ДОКЛАДА В ОКОНЧАТЕЛЬНОМ ВАРИАНТЕ ПЛАНА ИЛИ ПРОГРАММЫ	✓	✗
МОНИТОРИНГ	✓	✗

*ГЭЭ – Государственная экологическая экспертиза

- 1 Протокол о стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Организация Объединенных Наций. Серия договоров, т. XXVII, № 34028. Текст Протокола доступен по ссылке: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf>
Текст на русском языке: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf>
- 2 Доступно по ссылке: <http://www.unece.org/index.php?id=27379>
- 3 Доступно по ссылке: <http://www.unece.org/index.php?id=30823>
- 4 Директива 2001/42/ЕС Европейского Парламента и Совета от 27 июня 2001 г. об оценке последствий некоторых планов и программ для окружающей среды.
- 5 Актуальная информация о статусе ратификации Протокола доступна по ссылке: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4-b&chapter=27&lang=en
- 6 Страны Восточной Европы – Беларусь, Республика Молдова, Российская Федерация и Украина; страны Кавказа – Армения, Азербайджан и Грузия; страны Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.
- 7 ОВОС – это аббревиатура, означающая «оценка воздействия на окружающую среду». В некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, где применяется традиционная система ОВОС, сформированная в советское время, она концептуально и процедурно отличается от процедуры ОВОС, предусмотренной Конвенцией Эспо (дополнительная информация об этом приведена в ответе на Вопрос 10).
- 8 Доступно по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2015/ECE.MP.EIA.SEA._REVTA_TYPO3_ENG.pdf
- 9 Доступно по ссылке: <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/eia-costs-benefit-en.htm>
- 10 Доступно по ссылке: <http://www.unece.org/index.php?id=27379>
- 11 «Сторона происхождения» означает сторону или стороны Протокола, под юрисдикцией которой/ых планируется разработать план или программу.
- 12 Доступно по ссылке: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/mop6/2_Fact_Sheet_Study_Case_on_SEA_long_version.pdf
- 13 Первое Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, действующее в качестве Совещания Сторон Протокола о стратегической экологической оценке, Женева, 20 – 23 июня 2011 г. Доступно по ссылке: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/sea/ece.mp.eia.sea.2011.L.3.e.pdf>
- 14 Доступно по ссылке: <https://www.ruimtevoorderivier.nl/english/> (доступ 12/02/2016).

Сокращения

ЕаР:	«Восточное партнерство» Европейского союза
ЕаР GREEN:	Программа «Экологизация экономики в странах "Восточного партнерства"»
ВИЭ:	Возобновляемые источники энергии
ВП:	«Восточное партнерство» Европейского союза
ГИС:	Геоинформационная система
ГЭЭ:	Государственная экологическая экспертиза
ЕС:	Европейский союз
ЕЭК ООН:	Европейская экономическая комиссия ООН
Конвенция Эспо:	Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте
ОВОС:	«Оценка воздействия на окружающую среду», распространенная в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии
ООН:	Организация Объединенных Наций
ОЭСР:	Организация экономического сотрудничества и развития
СЭО:	Стратегическая экологическая оценка
УПП:	Устойчивое потребление и производство
ЮНЕП:	Программа ООН по окружающей среде
ЮНИДО:	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

За дополнительной информацией обращайтесь
в Секретариат ЕЭК ООН по Конвенции Эспо и
Протоколу о СЭО:
Секретариат ЕЭК ООН к Конвенции Эспо и ее
Протокола по СЭО
Тел.: +41 22 917 1723
Факс: +41 22 917 0107
E-mail: eia.conv@unece.org
Сайт: www.unece.org/env/eia

**Протокол по стратегической
экологической оценке**
Факты и преимущества применения

EaPGREEN
Партнерство для окружающей среды и развития



Данный проект
финансируется ЕС



UNECE



Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Website: <http://www.unece.org>

