

УДК 349.6

The Strategic Environmental assessment of Regional Programmes and Projects as a Key Factor in Implementation of Advanced International Standards

**Alexey Iu. Knizhnikov^a,
Julia L. Dolinina^a and Alexander I. Bondarev^{b*}**

^aWWF-Russia
19, bld.3, Nikoloyamskaya Str., Moscow, 109240, Russia
^bWWF-Russia
89, Ak. Kirenskogo Str., Krasnoyarsk, 660041, Russia

Received 15.12.2014, received in revised form 15.01.2015, accepted 16.02.2015

Status and current situation with implementation in Russia strategic environmental assessment (SEA) – one of the key international standards in the field of environmental protection are described in the article. Also procedure and specific the benefits of the SEA in comparison with EIA is covered. The main idea of the SEA is to assess the potential impact of the implementation of the strategy prior to its approval. The purpose of SEA is to ensure high level of environmental protection through the careful consideration of environmental, including health-related, considerations in the development of plans and programs on the basis of clear, transparent and effective procedures and taking into account the views of all stakeholders. SEA is widely used in different kinds and forms in different countries, however, the experience of applying SEA in Russia is limited to a few pilot projects. Current trends indicate that in the near future the situation could change when the legal framework for SEA will be agreed. However nothing prevents to apply the SEA voluntary.

Keywords: strategic environmental assessment, international standards, environmental impact assessment, legislation, public participation.

Research area: economics.

© Siberian Federal University. All rights reserved

* Corresponding author E-mail address: AKnizhnikov@wwf.ru, yulia.dolinina@gmail.com, Abondarev@wwf.ru

Проведение стратегической экологической оценки региональных программ и проектов как ключевой фактор внедрения передовых международных стандартов

А.Ю. Книжников^а,

Ю.Л. Долинина^а, А.И. Бондарев^б

^аВсемирный фонд дикой природы (WWF) России
Россия, 109240, Москва, ул. Никольямская, 19, стр. 3

^бВсемирный фонд дикой природы (WWF) России
Россия, 660041, Красноярск, ул. Ак. Киренского, 89

Рассматриваются вопросы применения в России стратегической экологической оценки – одного из ключевых международных стандартов в области охраны окружающей среды. Исследуются возможности и аспекты проведения СЭО в России, приводится порядок ее проведения, указываются преимущества СЭО по сравнению с ОВОС. Основная идея СЭО – оценить потенциальное воздействие реализации стратегии до ее утверждения. Цель СЭО – обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды путем тщательного учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений при разработке планов и программ на основе четких, открытых и эффективных процедур и с учетом мнения всех заинтересованных сторон. СЭО широко применяется в разных видах и формах в самых разных странах, однако опыт применения СЭО в России ограничивается лишь несколькими пилотными проектами. Существующие тенденции свидетельствуют о том, что в ближайшее время ситуация может кардинально измениться, когда будет согласована правовая база для проведения СЭО. Тем не менее уже и сегодня ничто не мешает проведению СЭО в добровольном порядке.

Ключевые слова: стратегическая экологическая оценка, международные стандарты, оценка воздействия на окружающую среду, законодательство, участие общественности.

Научная специальность: 08.00.00 – экономические науки.

Введение

Одним из ключевых международных стандартов в области охраны окружающей среды является механизм стратегической экологической оценки согласно Протоколу по стратегической экологической оценке (СЭО) к конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (UNECE Protocol., 2003). СЭО проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая

горную добычу, транспорт, региональное развитие, управление отходами, водное хозяйство, телекоммуникации, туризм, планирование развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, требующих оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством. Кроме того, правовую основу СЭО на международном уровне составляет также Директива Европейского парламента и

Совета Европейского союза 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. об оценке влияния некоторых планов и программ на окружающую среду (обычно называемая Директивой по СЭО), разработанная для региона ЕЭК ООН. Обязательные положения Протокола в целом соответствуют положениям Директивы по СЭО. Несмотря на то что Россия не входит в Европейский союз и не является стороной Протокола по СЭО, с практической точки зрения эти документы могут быть использованы в качестве методической базы для проведения СЭО, разработанной для стран, не входящих в Евросоюз.

Постановка проблемы

Целью стратегической экологической оценки является обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды путем:

- 1) обеспечения того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения тщательно учитывались при разработке планов и программ;
- 2) установления четких, открытых и эффективных процедур оценки;
- 3) обеспечения участия общественности.

Идея СЭО состоит в том, чтобы оценить потенциальное воздействие реализации стратегии (плана, программы и т.п.) до ее утверждения, выявить экологические факторы и возможные экологические последствия предлагаемых стратегий, планов и программ и учесть их при принятии решений.

Применение СЭО не только является важным фактором обеспечения охраны окружающей среды при реализации крупных инфраструктурных, региональных или отраслевых проектов и программ, но и позволяет улучшить инвестиционный климат. Так, СЭО является ключевым инструментом, признан-

ным в рамках такой структуры ОЭСР, как Комитет содействия развитию, или Development Assistance Committee (DAC, <http://www.oecd.org>), в который входят агентства развития большинства развитых стран. В 2006 году после интенсивных консультаций между странами – членами этого Комитета, ПРООН, ЮНЕП, Всемирным банком и другими организациями было принято Руководство по применению СЭО (*DAC guidance on applying SEA*) для широкого внедрения в различных странах мира. ОЭСР особо отмечает «...важность внедрения СЭО в странах БРИК, так как именно эти страны близки к тому, чтобы разделять взгляды ОЭСР на экономическое и экологическое развитие. Однако отчасти из-за того, что страны БРИК все менее являются приоритетными для проектов развития, существует недостаток знаний о внедрении СЭО в этих странах...» (SEA in Development Practice, OECD, 2012).

С методологической точки зрения СЭО является системой подходов, направленных на внедрение экологических соображений в политику, планы и программы и оценку их взаимосвязи с экономическими и социальными аспектами. Кроме того, СЭО является также инструментом для совершенствования процесса планирования, обеспечивая надежную оценку экологических и прочих вопросов и конструктивное обсуждение этих вопросов со всеми заинтересованными сторонами. Она позволяет учитывать вероятные значительные экологические последствия, которые могут быть вызваны реализацией плана или программы, а также разрабатывать меры по предотвращению, уменьшению или смягчению неблагоприятных последствий и меры по усилению положительных последствий.

Исторически СЭО возникла преимущественно на основе принципов и процедур ОВОС, однако имеет ряд существенных от-

личий и преимуществ по сравнению с ней. Прежде всего, отметим, что СЭО применяется на более ранних стадиях принятия решений – на уровне разработки планов и программ. И, по сути, на этом же уровне закладываются основы для проектов, проходящих впоследствии ОВОС, и многих других инициатив, которые потенциально могут оказывать воздействие на окружающую среду. Поэтому потенциал СЭО для получения экологических выгод намного выше по сравнению с ОВОС. Особая ценность СЭО заключается в том, что на той стадии, на которой Протоколом по СЭО предусматривается проведение такой оценки, существует возможность для рассмотрения большего количества альтернатив и вариантов развития, когда еще можно повлиять на развитие региона или сектора экономики в целом, а не только на расположение и реализацию отдельного объекта. В дальнейшем ОВОС отдельных проектов увязывается с отчетом по СЭО, и тем самым проясняются вопросы о необходимости, расположении и виде планируемой деятельности с учетом заранее определенных экологических последствий. Кроме того, в процессе СЭО, в отличие от ОВОС, рассматриваются кумулятивные и широкомасштабные последствия развития.

В соответствии с Пособием по применению Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке, подготовленным в апреле 2007 года и пересмотренным в феврале 2011 года, одним из основных условий проведения СЭО является рассмотрение альтернатив реализации планов и программ. При этом в ходе СЭО рекомендуется три варианта альтернатив:

- альтернативные цели и приоритеты программы;
- альтернативные варианты деятельности;

- альтернативные условия осуществления (меры для достижения максимального положительного эффекта и сведения к минимуму отрицательных воздействий).

В процессе проведения предварительной оценки и определения сферы охвата планируемой СЭО целесообразно изучить все альтернативные варианты, перечисленные выше, и определить, какие из альтернатив будут рассмотрены в дальнейшем при выполнении СЭО.

При этом важно разделять: если объектом оценки будет социально-экономическая программа развития региона, то целесообразно исследовать альтернативные цели и приоритеты программы. Если же объектом оценки будет программа развития отдельной отрасли, то важно сосредоточиться на альтернативных вариантах деятельности.

Существенной оговоркой Директивы ЕС2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду является оговорка о «разумных альтернативах» и о необходимости предоставления полной и достоверной информации по рассматриваемым альтернативным вариантам.

Для всех альтернативных вариантов описываются фоновые условия, проводится оценка воздействия, выявляются природоохранные ограничения, острые экологические проблемы на территории, а также предлагаются меры по минимизации негативного воздействия. Все проработанные варианты выносятся на общественные обсуждения и представляются на согласование в уполномоченные органы в области охраны окружающей среды и здравоохранения. После обсуждений и по результатам проведенных исследований осуществляется выбор наиболее сбалансированного стратегического решения и разработа-

тываются рекомендации по мониторингу его исполнения.

Важно отметить, что СЭО должна предоставлять оптимальные возможности для участия ключевых заинтересованных сторон и общественности в процессе принятия решений начиная с его ранней стадии и с использованием четких процедур. Представляется целесообразным, чтобы формы общественного участия были просты в применении и соответствовали специфике целевых групп.

При проведении СЭО также важно использовать оптимальные и экономически эффективные методы и инструменты анализа. СЭО должна выполнять поставленные перед ней задачи на основе доступной информации и в рамках отведенного для ее выполнения времени и выделенных ресурсов. Сбор информации должен осуществляться в том объеме и с той степенью детализации, которые необходимы для принятия обоснованного решения (Resource Manual..., 2011). Одно из ключевых значений для результатов оценки имеет качество исходных данных. Последовательное применение этих принципов поможет организовать качественный процесс проведения СЭО, соответствующий духу и требованиям Протокола.

С методологической точки зрения СЭО – гибкий инструмент, предполагающий многочисленные формы и варианты. Индивидуальное решение зависит от контекста: степени охвата и детализации, временных рамок и финансовых ресурсов, наличия и качества исходных данных. Процесс оценки носит поэтапный характер с постоянным анализом полученных результатов и корректировкой результатов предыдущих этапов работы. Упрощенно общепринятый порядок проведения СЭО может быть представлен следующим образом.

На первом этапе происходит определение контекста для СЭО, т.е. определяются целесообразность ее проведения, цели и задачи, выявляются заинтересованные стороны. Вторым этапом является собственно реализация СЭО, в ходе которой во взаимодействии со всеми заинтересованными сторонами определяется конкретное содержание оценки, производится сбор исходных данных, выявляются альтернативы, разрабатываются меры по расширению возможностей и снижению воздействия, происходит подготовка предварительного отчета по СЭО. Третий этап предполагает обсуждение предварительного отчета по СЭО с органами власти, общественностью и всеми заинтересованными сторонами. На данном этапе важнейшей задачей выступает создание постоянно действующего механизма общественной оценки как инструмента оптимизации альтернатив развития. Необходимо обеспечить доступ к промежуточным и затем окончательным результатам СЭО для заинтересованных сторон, организовать диалог между заинтересованными сторонами по результатам СЭО и дать рекомендации органам власти для принятия решений с учетом результатов оценки и обсуждений. Завершающий этап СЭО – это мониторинг и оценка существенных экологических последствий реализации плана или программы для обнаружения непредусмотренных неблагоприятных последствий и принятия надлежащих мер по исправлению положения. На основании оценки результатов мониторинга и полученной «обратной связи» может потребоваться корректировка проведенной СЭО и самого плана или программы.

Следующим этапом для региона может стать проведение СЭО для программы развития отдельной отрасли, например нефте- и газодобывающей, в рамках принятой программы социально-экономического развития.

В этом случае, несмотря на то что этапы СЭО не меняются и остаются теми же, важно сосредоточиться на определении сферы охвата СЭО, под которой подразумевается как круг вопросов, которые должны быть рассмотрены в ходе оценки, так и «глубина» или уровень детализации при рассмотрении каждого из вопросов (Resource Manual..., 2011).

Необходимо проведение СЭО также и в случае корректировки программы социально-экономического развития региона или программы развития конкретной отрасли, направленной на принятие во внимание современного прогноза увеличения потребности в ресурсах и необходимости перехода экономики Российской Федерации на инновационный путь развития. При этом первоначально как основные положения программы, так и разумные альтернативные варианты должны быть проработаны органом власти – разработчиком программы.

Заключение

СЭО широко применяется в разных видах и формах в самых разных странах, но, к сожалению, опыт применения СЭО в России ограничивается лишь несколькими пилотными проектами (Вильчек, 2014).

В 2007 году коалиция экологических НПО инициировала проект Комплексной оценки эффективности вариантов маршрутов экспортного газопровода с Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области в КНР. Результат той оценки показал, что наиболее оптимальным будет маршрут в одном коридоре с нефтепроводом ВСТО. Данный маршрут в настоящее время и реализуется в рамках проекта «Сила Сибири». На сегодняшний день актуальной является задача проведения СЭО планов и программ создания СПГ заводов и терминалов на Дальнем Востоке для экспорта газа в страны АТР.

В 2012 году WWF выступил с инициативой оценки возможных последствий сценариев развития гидроэнергетики для Амурского бассейна и достиг соглашения с компанией En+ Group о проведении совместного комплексного исследования по теме «Оценка воздействия существующих и потенциальных ГЭС на экосистему и социально-экономическое развитие бассейна реки Амур».

Компания En+ Group приняла решение приостановить работы по проектированию Транссибирской ГЭС (Забайкальский край) до завершения исследования. Цель работы: проведение сравнительной интегральной оценки воздействия и пространственного распределения существующих и перспективных ГЭС на экологические, социальные, экономические факторы. Факторы экологической оценки подобраны с точки зрения потенциального воздействия гидроузла на окружающую среду, что позволит минимизировать ущерб биоразнообразию при реализации экологически оптимальных проектов.

По инициативе WWF России в 2014 году правительство Забайкальского края приняло решение о проведении СЭО стратегии социально-экономического развития Забайкальского края и о выделении средств на эту работу. СЭО в Забайкальском крае – первый пилотный проект проведения СЭО региональных программ развития, который создаст прецедент и позволит развить методическую базу. Данный пилотный проект получил поддержку со стороны Минприроды России и Секретариата Конвенции Эспо. Группой экспертов была разработана концепция проведения СЭО в Забайкальском крае. Результаты этой оценки помогут комплексно и обоснованно подойти к процессу выбора целей и приоритетов программы социально-экономического развития Забайкальского края, а также разра-

ботать методологию проведения СЭО планов и программ в будущем.

Однако существующие тенденции свидетельствуют о том, что в ближайшее время ситуация может кардинально измениться. В настоящее время в России в соответствии с Поручением Д.А. Медведева от 27 мая 2010 года по итогам Президиума Госсовета Российской Федерации завершаются необходимые процедуры по ратификации Конвенции Эспо и Протокола по СЭО. Подготовка проекта Федерального закона о ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке к указанной Конвенции была предусмотрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» в 2013 году.

В процессе разработки проектов федеральных законов о ратификации Конвенции

Эспо и Протокола по СЭО была выявлена необходимость до принятия международных обязательств подготовить проекты нормативных правовых актов, направленных на гармонизацию требований этих документов с положениями законодательства Российской Федерации. Для решения этой задачи были разработаны проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и в иные законодательные акты Российской Федерации» и проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка проведения стратегической экологической оценки в Российской Федерации». В настоящий момент эти нормативно-правовые акты проходят необходимые процедуры согласования, доработки и общественного обсуждения в соответствии с законодательством (<http://regulation.gov.ru>).

Таким образом, в ближайшем будущем будет согласована правовая база для проведения СЭО, однако уже и сегодня ничто не мешает проведению СЭО в добровольном порядке.

Список литературы

1. Вильчек Г.Е. Экологические аспекты реализации крупных нефтегазовых проектов на континентальном шельфе. М.: Институт географии РАН, 2014.
2. Вильчек Г.Е., Тишков А.А., Вайсфельд М.А., Волкова И.В., Логинов А.Р., (2012). Стратегическая экологическая оценка как инструмент оптимизации нефтегазовых проектов на шельфе. *Известия РАН. Серия географическая*. № 5. С. 7-26.
3. Вылегжанина Е.Е., (2005). Международно-правовое развитие процедуры оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. *Экологическое право*. № 3.
4. Директива ЕС 2001/42/ЕС об оценке влияния планов и программ на окружающую среду // Текст перевода официально опубликован не был; текст Директивы на английском языке опубликован в Официальном Журнале, N L 197, 21.07.2001, с. 30 // Информационно-правовая система «Гарант».
5. Приказ Государственного комитета Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».
6. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ

7. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ
8. A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive, Scottish Executive, Welsh Assembly Government, Department of the Environment, Northern Ireland, 2005. Доступно https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7657/practicalguidesea.pdf (13.09.2014).
9. Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)/Development Assistance Committee (2006), доступно на <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264026582-en> (13.09.2014).
10. Benefits of a Strategic Environmental Assessment, Briefing paper, REC and UNDP (2003), доступно на <http://archive.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/pdf/BenefitsofSEAeng.pdf> (13.11.2014).
11. Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, European Commission, Luxembourg, 2003. Доступно http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EC_SEA_Guidance/ec_030923_sea_guidance_en.pdf (13.09.2014).
12. Integrated Water Resources Management and Strategic Environmental Assessment – Joining forces for climate proofing, доступно: <http://api.commissiomer.nl/docs/cms/16%20%20IWRM%20and%20SEA.pdf> (23.11.2014).
13. Resource Manual to Support Application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment. Доступно на <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/enveiapublications/official-publicationsguidance/2011/sea-protocol-resource-manual/enveiapubssea-manual.html> (21.10.2014).
14. Simplified Resource Manual to Support Application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment. UNECE, New York and Geneva, 2012. Доступно на <http://www.unece.org/index.php?id=30823> (22.09.2014).
15. Strategic Environmental Assessment at the Policy Level: Recent Progress, Current Status and Future Prospects. Edited by Barry Sadler. Prague, 2005. Доступно на http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/PolicySEA/SEA_of_Policies_volume.pdf (23.11.2014).
16. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide. Methodological guidance for strategic thinking in SEA. Maria do Rosário Partidário. Lisbon, 2012. Доступно на <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SEA%20Guidance%20Portugal.pdf> (23.11.2014).
17. Strategic Environmental Assessment in Development Practice. A Review of Recent Experience. OECD, 2012. Доступно на http://www.oecd-ilibrary.org/development/strategic-environmental-assessment-in-development-practice_9789264166745-en (23.09.2014).
18. Strategic Environmental Assessment in Policy and Sector Reform. Conceptual Model and Operational Guidance. World Bank, Washington DC, 2011. Доступно на http://api.commissiomer.nl/docs/mer/diversen/policy_sea-wb.pdf (23.11.2014).
19. Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC), European Commission, Denmark, 2009. Доступно <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf> (13.11.2014).

20. The Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals, Privy Council Office and the Canadian Environmental Assessment Agency, Ottawa, 2010. Доступно http://www.ceaa.gc.ca/B3186435-E3D0-4671-8F23-2042A82D3F8F/Cabinet_Directive_on_Environmental_Assessment_of_Policy_Plan_and_Program_Proposals.pdf (23.11.2014).

21. UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Kyiv, 2003), доступно на http://www.unece.org/env/eia/about/sea_text.html (23.12.2014).

22. Views and Experiences from the Netherlands Commission for Environmental Assessment 2009. Доступно на http://api.commissiomer.nl/docs/mer/diversen/views_experiences_2009.pdf (10.11.2014).