



REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER



Потребности в развитии потенциала для реализации Протокола ЕЭК ООН по СЭО: субрегиональный обзор по Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине

Июль 2006 (второе издание)

ПРИМЕЧАНИЕ

Второе издание настоящего обзора представляет собой один из множества результатов инициативы Программы развития ООН (ПРООН) и РЭЦ «Начальное развитие потенциала для реализации Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке» (далее – Инициатива), который может представлять интерес для международной аудитории. Первая версия обзора была опубликована в июне 2004 г. Настоящая версия может быть далее доработана на основе рекомендаций ПРООН; к ней могут быть добавлены описания дальнейших результатов осуществления Инициативы.

Это документ содержит основные выводы национальных оценок потребностей в развитии потенциала и национальных стратегий развития потенциала для реализации требований Протокола ЕЭК ООН по СЭО, сделанные к настоящему моменту.

УВЕДОМЛЕНИЕ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Этот документ был подготовлен Аушрой Юркевичуте (РЭЦ), Иржи Дусиком (РЭЦ) и Генриетой Мартонаковой (Региональное бюро для Европы и СНГ ПРООН).

Документ был подготовлен при поддержке ПРООН, РЭЦ (организация-исполнитель) и Европейской Экономической Комиссии ООН (ЕЭК ООН) в рамках проекта «Продвижение СЭО и развитие потенциала», поддержанного в рамках инициативы «Окружающая среда и безопасность» ПРООН и Канадского агентства по международному развитию (CIDA).

Взгляды, изложенные в настоящем документе, принадлежат его авторам и не обязательно отражают позицию ООН, государств – членов ООН, ПРООН или РЭЦ.

Содержание

Содержание	2
Таблицы	2
Список сокращений	3
1. Введение	4
2. Определение планов и программ, подпадающих под действие Протокола	5
3. Обзор существующих положений в области экологической оценки, связанных с СЭО	7
3.1. Определение необходимости оценки (скрининг)	8
3.2. Определение сферы охвата оценки	8
3.3. Консультации с другими государственными органами	9
3.4. Консультации с общественностью	10
3.5. Трансграничные консультации	10
3.6. Механизмы учета выводов экологического доклада и замечаний общественности	11
4. Преимущества и недостатки существующей системы с точки зрения реализации требований Протокола	11
5. Возможности дальнейшего развития	12
6. Приоритетные проблемы, решение которых необходимо для эффективной реализации Протокола	12
7. Потребность в содействии в области развития потенциала	16
8. Ключевые участники реформ	18
9. Обзор второго этапа проекта	18
10. Основные выводы	19
11. Дальнейшая деятельность в развитие Инициативы	20

Таблицы

Таблица 1. Трактовка понятий «план» и «программа» в национальном законодательстве стран ВЕКЦА, принимавших участие в проекте	5
Таблица 2. Приоритетные проблемы, определенные в ходе начальной оценки потребностей в развитии потенциала в отобранных странах ВЕКЦА	13

Список сокращений

ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
Директива	Директива 2001/42/ЕС Европейского Парламента и Совета от 27 июня 2001 г. «Об оценке последствий некоторых планов и программ для окружающей среды»
ЕЭК ООН	Европейская Экономическая Комиссия ООН
Конвенция Эспо	Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991)
НПО	Неправительственная организация
НСУР	Национальные стратегии устойчивого развития
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду (механизм экологической оценки в ряде постсоветских стран)
ОЭЭ	Общественная экологическая экспертиза
ПРООН	Программа развития ООН
Протокол по СЭО	Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте
РЭЦ	Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
ЭО	Экологическая оценка

1. Введение

Протокол Европейской Экономической Комиссии ООН (ЕЭК ООН) по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – Протокол) был представлен в 2003 г. на конференции «Окружающая среда для Европы» в Киеве и подписан рядом государств. В числе сторон, подписавших Протокол, были четыре страны региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА): Армения, Грузия, Республика Молдова и Украина (далее – «подписавшие страны ВЕКЦА»). К настоящему моменту ни одна из подписавших стран ВЕКЦА не ратифицировала Протокол, хотя все они работают над интеграцией требований этого документа в национальное законодательство. Одновременно с этим процессом страны Европейского Союза адаптируют собственное законодательство к требованиям Директивы ЕС 2001/42/ЕС, посвященной СЭО, которая вступила в силу 21 июля 2004 г. Страны ВЕКЦА, подписавшие Протокол, начали подготовку к реализации его положений.

Инициатива по развитию потенциала для реализации положений Протокола, осуществляемая при поддержке ПРООН и РЭЦ, направлена на поддержку этих усилий подписавших стран ВЕКЦА, а также на содействие тому, чтобы Беларусь, проявляющая значительный интерес к документу, и другие страны ВЕКЦА подписали и в дальнейшем ратифицировали Протокол.

На первом этапе осуществления Инициативы в пяти странах, отобранных для участия в проекте (Беларусь, Армения, Грузия, Республика Молдова и Украина) были организованы национальные оценки степени готовности к реализации Протокола. Кроме того, ПРООН организовала представление результатов оценок в рамках одного из дополнительных мероприятий Третьего Совещания Сторон Конвенции Эспо (Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте), которое проходило в хорватском городе Цавтате в июне 2004 г. Официальные представители стран и национальных выделенных центров Конвенции Эспо и Протокола по СЭО представили официальные позиции указанных стран в отношении планов реализации положений Протокола и соответствующих потребностей.

Первый вариант субрегионального обзора, посвященный оценке национальных потребностей в укреплении потенциала, был подготовлен экспертами в области СЭО Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), организации – исполнителя проекта. В дальнейшем оценки национальных потребностей, уточненные на заключительном этапе осуществления Инициативы, были либо интегрированы в национальные стратегии развития потенциала для реализации Протокола, разработанные в рамках Инициативы (Беларусь, Республика Молдова и Украина), либо приложены к стратегиям в качестве вспомогательного документа (Армения). Грузия разработала стратегию развития потенциала в области СЭО в 2005 при поддержке Нидерландов, оказанной в рамках двустороннего сотрудничества.

Следует отметить, что, хотя страны региона ВЕКЦА начали свое самостоятельное развитие, имея общую предысторию, включавшую систему жесткого государственного планирования и единые нормативные требования, за годы независимости каждая из стран приобрела собственные характерные особенности. На данном этапе страны ВЕКЦА уже демонстрируют целый диапазон направлений развития национальных систем планирования. Первая версия субрегионального обзора была посвящена краткой характеристике текущего состояния, достигнутого этими странами в ходе развития, с подробным анализом законодательных и

других нормативных требований, имеющих отношение к СЭО. При подготовке национальных стратегий развития потенциала и обновленной версии субрегионального обзора авторы уделили основное внимание оценке потребностей в укреплении потенциала для реализации Протокола.

2. Определение планов и программ, подпадающих под действие Протокола

Термины «план» и «программа» используются практически во всех пяти странах, участвовавших в проекте (исключение составляет Украина, где понятие «план» не входит в официальную терминологию стратегического планирования), хотя национальное законодательство не обязательно дает их определения. В некоторых странах существуют более общие термины, охватывающие оба указанных понятия. Например, в Армении используется термин «концепция», который включает планы, программы и планы территориального развития. В Беларуси используется понятие «прогноз социально-экономического развития», которое по существу означает стратегический документ и определяется как система научно обоснованных ориентиров, принципов, целей и приоритетов, включающая также ключевые прогнозные показатели, задачи и виды деятельности по их достижению, установленные для конкретного периода времени.

Во многих странах региона программы и планы разрабатываются на национальном уровне, в то время как власти областей (или других административно-территориальных единиц) и органы местного самоуправления разрабатывают программы или планы территориального развития регионального или местного уровня, основанные на национальных документах. Иерархия документов планирования в странах субрегиона представлена в таблице 1.

Таблица 1. Трактовка понятий «план» и «программа» в национальном законодательстве стран ВЕКЦА, принимавших участие в проекте

Армения	Беларусь	Грузия	Республика Молдова	Украина
<p>К «концепциям» относятся предложения, программы, комплексные схемы развития, генеральные планы, документация регионального планирования, комплексные схемы природопользования и технико-экономические обоснования.</p> <p><i>Законодательство, политики и стратегии не рассматриваются армянским законодательством как</i></p>	<p>Периодические программы (i), разрабатываемые на определенный период, например национальная стратегия устойчивого развития, 5- и 10-летние программы социально-экономического развития, отраслевые и инвестиционные программы. Программы, разрабатываемые одновременно (ii) по разовому указанию президента или правительства.</p>	<p>Планы, проекты и программы развития инфраструктуры; долгосрочные планы, программы и стратегии (например, национальная стратегия устойчивого развития); пятилетние планы и программы (например, национальный индикативный план социально-экономического развития); планы действий для местностей, а также планы действий регионального, местного и ведомственного уровней.</p>	<p>Национальное законодательство не содержит определений «плана» и «программы», хотя закон «Об экологической экспертизе и оценке воздействия...» требует обязательной оценки «документов стратегического характера по развитию национальной экономики», что может охватывать гораздо более широкий круг</p>	<p>Государственные целевые программы экономического, научно-технического, социального, национального и культурного развития, охраны окружающей среды, прочие программы, направленные на решение конкретных проблем социально-экономического развития, а также на решение проблем административно-</p>

<p>«стратегические документы».</p>	<p>Программы (iii), разрабатываемые отраслевыми министерствами по собственной инициативе.</p> <p>Существуют также схемы развития отраслей и социально-экономического развития территорий.</p>	<p>Пример «стратегического проекта»: проект по развитию потенциала Грузии для процесса передачи технологий, направленный на оценку энергоэффективности существующих технологий в энергетике и отраслях промышленности, а также на разработку проектных предложений.</p>	<p>документов.</p>	<p>территориальных образований, требующее государственной поддержки. Такие программы охватывают всю территорию страны или значительную часть регионов.</p> <p><i>Термин «план» не используется в национальном законодательстве.</i></p>
------------------------------------	---	--	--------------------	---

Представленный в таблице диапазон терминологических подходов допускает различные способы реализации требований Протокола об отборе объектов оценки (скрининг). Отсутствие конкретных определений «планов» и «программ», как, например, в Республике Молдова, позволяет стране ввести систему отбора объектов, непосредственно основанную на подходах Протокола. Такая система может предусматривать решение вопроса о необходимости СЭО для планов или программ на основе их области применения, органа, ответственного за их утверждение, нормативных и административных требований к инициативам, а также, возможно, списка типов инициатив, для которых требуется СЭО (подробные требования по отбору объектов оценки приведены в Протоколе).

В странах с конкретным определением стратегических документов, например, в Армении, где понятие «концепции» имеет четкие рамки, законодательство в области СЭО должно обеспечить возможность оценки «нестратегических» (с точки зрения национального законодательства) инициатив, поскольку необходимость такой оценки может вытекать из тех или иных требований или критериев, установленных Протоколом.

Национальные оценки потребностей показали, что страны разрабатывали и продолжают разрабатывать целый ряд планов или программ в тех отраслях, где Протокол требует проведения СЭО инициатив. Однако в настоящее время оценка таких инициатив проводится лишь в отдельных случаях – развитие рыболовства и телекоммуникаций в Армении, Республике Молдова и Грузии; горнодобывающей отрасли в Армении и Республике Молдова; а также транспорта и промышленности в Армении. В прочих отраслях, особенно в Беларуси и Украине, интенсивные процессы планирования практически не затронуты экологической оценкой. Помимо отраслей, перечисленных в Протоколе, страны разрабатывают национальные планы и программы в области здравоохранения, а также программы международного экономического сотрудничества, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду в местном и международном масштабе.

Новые тенденции в области стратегического планирования, возникшие в 1990-е годы, связаны с началом работы в регионе международных организаций. Программы и планы разрабатываются международными финансовыми и другими организациями, или при их поддержке. Например, Всемирный Банк поддержал разработку Стратегий экономического роста и сокращения бедности для Армении, Грузии и Республики Молдова. В принципе, эти документы могут подпадать под действие Протокола, хотя до настоящего времени стратегии сокращения бедности не подвергались СЭО. Международные финансовые организации

могут требовать экологической оценки деятельности, планируемой или поддерживаемой ими в регионе, в соответствии с собственными процедурами в области СЭО¹.

3. Обзор существующих положений в области экологической оценки, связанных с СЭО

Национальное законодательство всех стран, участвовавших в проекте, предусматривает ту или иную форму экологической оценки (более подробная информация о национальных законодательных актах, имеющих отношение к экологической оценке, приведена в материалах оценок потребностей в укреплении потенциала). Большинство нормативных требований относится к экологической оценке вновь разрабатываемых документов (проектов документов) – концепций, планов, программ, схем, стратегий, программ отраслевого и социально-экономического развития, а также документации по территориальному развитию.

Механизм экологической оценки, в т.ч. СЭО, в странах ВЕКЦА основан, главным образом, на разрешительной процедуре/системе государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), дополненной так называемой процедурой ОВОС (оценки воздействия на окружающую среду). Этот процесс может быть также дополнен необязательной общественной экологической экспертизой (ОЭЭ). В законодательстве отсутствуют требования об обязательном учете рекомендаций ОЭЭ в процессе ГЭЭ или принятия решения.

Действующее законодательство большинства стран ВЕКЦА не проводит принципиального различия между инициативами стратегического и проектного уровня, устанавливая для них единую процедуру экологической оценки. Предполагается, что планы или программы, подобно проектам конкретных хозяйственных объектов, должны проходить оценку (ОВОС) и получать экологическое разрешение (положительное заключение ГЭЭ) перед принятием или утверждением соответствующим законодательным или исполнительным органом. Так, согласно законодательству Республики Молдова, процедура ОВОС является обязательной для стратегических документов по развитию национальной экономики. В Грузии закон о ГЭЭ устанавливает, что «планы, проекты и программы развития инфраструктуры» относятся к первой категории видов деятельности, для которых обязательна экологическая экспертиза. В Беларуси концепции, программы отраслевого и социально-экономического развития, а также документация по территориальному планированию регулярно подвергаются процедурам оценки воздействия и ГЭЭ.

Однако на практике, в силу большого количества и разнообразия документов, подлежащих ГЭЭ, а также отсутствия процедурных и методических подходов, учитывающих специфику стратегических инициатив, ОВОС и/или ГЭЭ последних в странах ВЕКЦА в большинстве случаев проводятся формальным образом или не проводятся вовсе. Требование проведения экологической оценки для документов стратегического уровня (прежде всего, планов и программ регионального и местного уровней, а также планов территориального развития) выполняется посредством включения в документацию раздела «Охрана окружающей среды»,

¹ В настоящий момент Всемирный Банк внедряет процедуры СЭО в свою деятельность по предоставлению займов. Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) также включает положения, требующие проведения СЭО, в собственные политики и процедуры экологического характера. Поэтому страны-заемщики могут обратиться к международным финансовым организациям с просьбой о проведении СЭО национальных Стратегий сокращения бедности и связанных с ними программных документов. В случае организации такой СЭО она должна проводиться согласно комбинированной процедуре, учитывающей рамочные требования по СЭО соответствующих организаций-доноров, Протокола ЕЭК ООН, а также любые применимые требования национального законодательства.

который не обязательно содержит адекватный анализ возможных последствий реализации инициативы для окружающей среды. В принципе, данный раздел или материалы экологической оценки должны содержать описание воздействий на заранее определенный перечень компонентов окружающей среды, однако на практике в ряде стран оценка сводится к проверке соответствия строительным нормам и правилам, а также правилам планирования, в явном виде установленных законами и подзаконными актами. Если найти такие формальные требования затруднительно (что часто имеет место именно в случае масштабных, уникальных стратегических инициатив), то, при отсутствии рекомендаций по ОВОС и ГЭЭ документации стратегического уровня, процедура экологической оценки часто проводится поверхностно, без какой-либо определенной методологии, или не проводится вовсе.

Таким образом, законодательство многих стран региона не проводит различия между инициативами проектного и стратегического уровня, устанавливая для них общие требования по экологической оценке и получению экологического разрешения. Это создает трудности для разработки и внедрения процедур, которые обеспечили бы учет специфики стратегических инициатив и их адекватную экологическую оценку.

3.1. Определение необходимости оценки (скрининг)

Из числа стратегических документов, представляемых для утверждения в странах – участницах проекта, процедуры оценки и ГЭЭ фактически проводятся или требуются лишь для инициатив, непосредственно направленных на экономическое развитие. Это связано с тем, что на практике полностью подготовленная документация, как правило, представляется непосредственно в орган, ответственный за ее утверждение, без предварительного уведомления заинтересованных ведомств и других сторон. Поэтому решение о том, необходимо ли для данного документа одобрение со стороны природоохранных органов, остается за разработчиком инициативы. В отсутствие четких инструкций по экологической оценке стратегических инициатив большая их часть попадает в орган, ответственный за утверждение, на заключительном этапе разработки без какой-либо предварительной оценки.

В Беларуси скрининг проектов выполняется дважды. Существует список проектов, подлежащих процедуре ОВОС, а также значительно более широкий список проектов, для которых должна проводиться ГЭЭ. Для многих видов деятельности или типов инициатив, не требующих проведения ОВОС, необходимо проведение ГЭЭ или получение разрешения природоохранных органов. Кроме того, руководящие документы по ГЭЭ содержат список видов деятельности, для которых необходимость в экспертизе отсутствует. Это список содержит виды хозяйственной деятельности и типы инициатив, которые не оказывают существенного воздействия на окружающую среду.

3.2. Определение сферы охвата оценки

Как продемонстрировали национальные оценки, в странах – участницах проекта на экологическую оценку ежегодно представляются сотни стратегических инициатив. При этом систематические процедуры для определения содержания (сферы охвата, круга задач) оценки не применяются², поскольку соответствующие положения отсутствуют в

² По-английски эта процедура, как правило, называется *scoping*.

национальном законодательстве. В то же время нормативные акты содержат ясные указания относительно содержания экологического доклада, который готовится по итогам оценки. Следование им при оценке инициатив проектного уровня не составляет серьезной проблемы, однако применение этих категорий при оценке стратегических инициатив затруднительно. Поэтому эти инструкции на практике не соблюдаются.

В Армении разработчики плохо информированы о нормативных требованиях в данной области в силу большого количества новых нормативных актов и отсутствия системы распространения соответствующей информации. Они руководствуются, главным образом, строительными нормами и правилами, утвержденными еще в Советском Союзе.

Таким образом, в большинстве стран нормативные требования, относящиеся к стратегической экологической оценке, не выполняются в силу отсутствия процедур, учитывающих специфику стратегических документов (за отдельными исключениями – например, планы развития инфраструктуры в Грузии, которые близки к инициативам проектного уровня, и программы социально-экономического развития в Республике Молдова). В то же время процедура экологической оценки для намечаемой хозяйственной деятельности хорошо проработана, однако она не является предметом настоящего документа.

3.3. Консультации с другими государственными органами

Согласно национальным процедурам, разработчик направляет резюме экологической оценки (резюме экологического доклада) заинтересованным министерствам и ведомствам, их подразделениям и органам местного самоуправления (определенным законодательством и ответственным за выдачу тех или иных разрешений). Перечисленные органы в установленные сроки представляют разработчику свои замечания и комментарии, одновременно направляя их копии в министерство или центральное агентство по природным ресурсам и/или охране окружающей среды. Разработчик наряду с другой документацией представляет окончательный вариант резюме экологического доклада в экологическое министерство или агентство для проведения государственной экологической экспертизы. [Isn't full EIA report, not summary, usually submitted for SER?]

Существующие процедуры согласования проекта инициативы с заинтересованным министерствами в целом соответствуют процедуре консультаций, предлагаемой протоколом. Основным отличием является место консультаций в процессе разработки инициативы (на заключительном этапе разработки, непосредственно перед утверждением), которое делает практически невозможным внесение в инициативу существенных изменений, даже если они предлагаются заинтересованными организациями. Как правило, в консультациях по проектам стратегических документов участвуют национальные министерства, в то время как органы власти регионального и более низкого уровня, а также другие организации привлекаются к консультациям реже.

Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения проводятся по той же схеме, что и с другими министерствами и ведомствами. В ходе встреч с местными экспертами было установлено, что рекомендации и выводы, высказанные в ходе консультаций министерствами и ведомствами, могут привести к корректировке документа перед окончательным утверждением. Однако в целом качество консультаций оказывается

низким в силу ограниченных сроков и большой загруженности персонала, которая имеет место в государственных органах стран – участниц проекта.

3.4. Консультации с общественностью

В Армении и Республике Молдова за организацию общественных экологических оценок (экспертиз) и общественных обсуждений ответственны органы местного самоуправления или уполномоченные органы. В Беларуси консультации с общественностью организуются самим разработчиком (заказчиком) инициативы. Распространена практика, когда комментарии и замечания, собранные в процессе экологической оценки, распространяются среди участников консультации, передаются разработчику и уполномоченным органам. Однако не существует обязательных требований учета этих комментариев. Часто заключение ГЭЭ передается заказчику и направляется заинтересованным ведомствам без обнародования.

Как было указано выше, ОЭЭ может проводиться в качестве альтернативы ГЭЭ, однако эта возможность используется редко из-за некоторой пассивности общественности и неправительственных организаций (НПО), недостатка ресурсов и временных ограничений. Во многих странах возможности, предоставляемые ОЭЭ, практически не используются. За всю историю экологической оценки инициатив проектного уровня в регионе ВЕКЦА было проведено лишь небольшое количество общественных экспертиз, роль которых оказалась в целом незначительной.

Одним из мероприятий по укреплению национального потенциала, предложенных в ходе проекта, было введение процедуры консультаций с четко определенными сроками в рамках экологической оценки, а также требования учета результатов консультаций при принятии решения по стратегическим документам. Существует потребность во внедрении процедуры консультаций с общественностью в качестве обязательного элемента экологической оценки во всех странах, а также в проведении тренингов и семинаров по участию общественности в процессе СЭО для потенциальных заинтересованных сторон. При проведении национальных семинаров в рамках проекта наблюдался низкий уровень интереса некоммерческого сектора к вопросам стратегического планирования, поэтому указанная потребность является приоритетной.

3.5. Трансграничные консультации

Национальное законодательство стран – участниц проекта требует проведения трансграничных консультаций, однако конкретная их процедура не определена (принятие решения о консультациях, уведомление, передача информации и т.д.), поэтому на практике консультации не проводятся. В ряде случаев национальное законодательство ограничивается указанием на Конвенцию Эспо и ее требования.

В процессе разработки национальных стратегий страны выражали интерес к вопросам организации трансграничных консультаций. Некоторые из них предложили мероприятия по разработке процедур и методологии проведения трансграничных консультаций в процессе СЭО, а также экологической оценки проектного уровня (Беларусь и Республика Молдова).

3.6. Механизмы учета выводов экологического доклада и замечаний общественности

Существующее законодательство устанавливает процедуры и временные рамки для предоставления комментариев общественности по предварительному варианту проектной документации и экологическому докладу. Во всех странах требуется организация консультаций с общественностью и другими заинтересованными сторонами. Комментарии и рекомендации, выказанные в процессе консультаций общественностью и другими заинтересованными сторонами, должны быть переданы экспертам ГЭЭ, хотя требование об обязательном учете этих комментариев отсутствует. Не существует также официальных рекомендаций по учету этих комментариев и по информированию общественности об их учете (Армения).

4. Преимущества и недостатки существующей системы с точки зрения реализации требований Протокола

Среди сильных сторон систем экологической оценки в регионе, которые могут сыграть положительную роль при развитии национальных систем СЭО, следует назвать:

- элементы СЭО в национальном экологическом законодательстве (законы об охране окружающей среды, законы и подзаконные акты об экологической экспертизе и т.д.) в форме экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду;
- процедуры и методики оценки проектного уровня, основанные на предельно допустимых величинах воздействий;
- требования о проведении анализа допустимости намечаемой деятельности;
- требования разработки и анализа альтернатив (минимальные);
- требования оценки соответствия воздействий санитарно-гигиеническим нормам (но не полноценной оценки воздействия на здоровье населения), а также оценки воздействий на историческое и культурное наследие;
- требования рассмотрения вопросов эффективного использования и сохранения природных ресурсов.

К слабым сторонам систем, которые препятствуют формированию эффективных систем и процедур СЭО, следует отнести:

- отсутствие скрининга (отбора объектов оценки) инициатив как стратегического, так и проектного уровней (или очень жесткие правила, которые не позволяют избежать оценки многочисленных проектов с незначительным воздействием на окружающую среду);
- отсутствие адекватных положений о консультациях с природоохранными органами и органами здравоохранения при разработке и оценке инициатив;
- отсутствие адекватного механизма оценки инициатив стратегического уровня, а также недостаточная проработанность экологических целей и критериев национального уровня, которые могли бы служить ориентирами при экологической оценке стратегических документов;
- недостаточная развитость процедур консультаций с общественностью в процессе экологической оценки, включая отсутствие или недостаточную проработанность положений об учете результатов консультаций при принятии решений по стратегическим документам.

5. Возможности дальнейшего развития

Страны – участницы проекта полагают, что первым шагом во внедрении процесса СЭО должно быть принятие соответствующего законодательства, что подразумевает разработку и принятие нормативно-правовых актов национального уровня, регулирующих процесс в целом. В качестве еще одного приоритетного шага рассматривается принятие определения планов и программ, или стратегических документов, которые должны быть объектом СЭО.

Страны располагают потенциалом для проведения исследований и квалифицированным персоналом в министерствах и ведомственных учреждениях, проектных и научно-исследовательских институтах, учебных заведениях, НПО и др. Многие местные НПО, уже имеющие опыт участия в СЭО и аналогичных процессах, могут внести вклад в подготовку местных нормативных актов, осуществление пилотных проектов, а также адаптацию международных подходов к местным условиям и разработку национальных руководств по СЭО.

С учетом имеющегося потенциала наиболее эффективным решением может быть осуществление всеобъемлющей реформы законодательства в области экологической оценки. Совершенствование закона «Об экологической экспертизе» должно быть увязано с необходимой корректировкой прочего экологического и административного законодательства. Одновременно с этим необходимо подготовить новые подзаконные акты по экологической оценке проектного уровня и, в особенности, СЭО, содержащие четкое описание процедур и стадий процесса, а также разработать методические подходы в области прогноза воздействий, экологической и экономической оценки, экологического мониторинга и т.д.

Институциональные структуры также нуждаются в совершенствовании. Например, в странах могут быть учреждены Национальные центры по экологической оценке, призванные способствовать внедрению и развитию процессов экологической оценки проектного и стратегического уровней, осуществлять надзор за этими процессами, обучать сертифицированных специалистов в области ЭО, а также организовывать и проводить обсуждения документов ЭО.

Проекты национальных стратегий развития потенциала для реализации Протокола направлены именно на решение вопросов, перечисленных выше. Предполагается, что национальные стратегии станут тем инструментом, с помощью которого национальные природоохранные органы, ответственные за реализацию Протокола, смогут осуществить необходимые изменения, опираясь на финансовую поддержку из внутренних и внешних источников, предоставленную для этой цели. Более подробная информация о содержании стратегий приведена ниже в главе «Обзор подготовки национальных стратегий развития потенциала для реализации положений Протокола». [“Overview of the preparation of the national strategies for capacity development for implementation of the Protocol.” – No such chapter?]

6. Приоритетные проблемы, решение которых необходимо для эффективной реализации Протокола

Приоритетные проблемы национального уровня, определенные с точки зрения реализации требований Протокола, представлены в таблице 2 и выделены полужирным шрифтом. Приоритеты были определены представителями стран в ходе национальных оценок, проведенных в 2004 г., с использованием следующей шкалы: 2 – наивысший приоритет, 1-важно, 0 – несущественно.

Таблица 2. Приоритетные проблемы, определенные в ходе начальной оценки потребностей в развитии потенциала в некоторых странах ВЕКЦА

Приоритетные проблемы	Армения	Грузия	Республика Молдова	Украина	Беларусь
Реализация СЭО в рамках процесса разработки и принятия планов и программ в соответствии с определением СЭО в ст. 2.6 (например, обеспечение интеграции СЭО с процессом принятия решений)	2 – Уточнить термины «план» и «проект» применительно к местным условиям	1 – Отсутствие конкретных критериев, нормативно-правовых актов и институциональных механизмов для принятия решений различными государственными органами	1	2 – В украинской системе экологическая оценка и оценка воздействия на здоровье населения представляют собой отдельные процедуры – проблема с интеграцией оценок	1
Организация скрининга объектов СЭО в соответствии со ст. 4 и 5 (например, совместное использование «положительных» и «отрицательных» списков типов инициатив, определение необходимости анализа инициативы на индивидуальной основе)	2 – Внедрение лучшей практики других стран по определению этапов СЭО	2 – Необходимы наиболее эффективная схема процедуры и дифференцированный подход к различным типам инициатив	1	2 – Разработка национального списка типов инициатив	1
Организация определения сферы охвата СЭО в соответствии со ст. 6 (например, когда следует проводить определение сферы охвата, выбор подходящих методов для консультаций с общественностью и государственными органами, подготовка технического задания на проведение СЭО)	2 – Внедрение лучшей практики других стран, использующих СЭО	1 – Система является недостаточно гибкой; методические подходы требуют пересмотра	1 – Необходима помощь в организации семинаров по различным элементам СЭО, включая скрининг, методы оценки воздействия и подготовку технического задания	1 – Отсутствует; недостаток практического опыта в данной области	1
Анализ исходной ситуации и ее возможной динамики в отсутствие инициативы (в соответствии с Приложением IV – пп. 2, 3 и 4)	1 – Внедрение лучшей практики других стран относительно содержания экологического доклада	1 – Методические подходы требуют улучшения; должны быть определены институциональные принципы	1	2 – Методология разработки сложных сценариев	1
Использование экологических целей в контексте СЭО (в соответствии с Приложением IV – п. 5)	1 – Установление местных приоритетов	1 – Особое внимание охране окружающей среды, созданию охраняемых территорий и сохранению природных	1	1 - Отсутствует	2

Потребности в развитии потенциала для реализации Протокола ЕЭК ООН по СЭО:
субрегиональный обзор по Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине

Приоритетные проблемы	Армения	Грузия	Республика Молдова	Украина	Беларусь
		ресурсов			
Анализ вероятных существенных экологических последствий, в том числе связанных со здоровьем населения (в соответствии с Приложением IV – п. 6)	1 – Выполнить необходимые исследования	2 – Разработка критериев и методических подходов для прогноза воздействий на окружающую среду	1 – Не проводилось систематических исследований влияния состояния окружающей среды на здоровье человека («доза – реакция»)	2 - Отсутствует, за исключением упомянутых выше возможностей интеграции экологической оценки и оценки воздействия на здоровье	2
Сравнение альтернативных вариантов плана или программы (в соответствии с Приложением IV – п. 8)	1 – Зафиксировать требование в нормативном акте	1 – Существующие процедуры должны быть пересмотрены и применены на практике	1	1 - Отсутствует; недостаток практического опыта в данной области	1
Подготовка планов мониторинга осуществления плана или программы в соответствии со ст. 12 и Приложением IV – п. 9	1 - Зафиксировать требование в нормативном акте	0	0	1 - Отсутствует; недостаток практического опыта в данной области	1
Анализ трансграничных последствий (в соответствии с Приложением IV – п. 10)	2 - Зафиксировать требование в нормативном акте	1 – Разработка подходов (в т.ч. правовых) в области совместной оценки	1	2 – Методические аспекты анализа трансграничных последствий	1
Организация ознакомления общественности с экологическим докладом и получения замечаний в соответствии со ст. 8 (например, определение заинтересованной общественности, методы информирования общественности и сбора замечаний, анализ замечаний общественности)	2 - Зафиксировать требование в нормативном акте	1 – Пересмотр процедур	1	2 - Методические аспекты: определение заинтересованной общественности, методы информирования общественности и сбора замечаний, анализ результатов общественных обсуждений и т.д.	1
Организация консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения в соответствии со ст. 9 (например, выявление заинтересованных органов, методы эффективных консультаций в процессе СЭО)	1 - Зафиксировать требование в нормативном акте	1 – Пересмотр процедур	1	2 - Экологическая оценка и оценка воздействия на здоровье населения представляют собой отдельные процедуры – проблема с интеграцией оценок	2

Потребности в развитии потенциала для реализации Протокола ЕЭК ООН по СЭО:
субрегиональный обзор по Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине

Приоритетные проблемы	Армения	Грузия	Республика Молдова	Украина	Беларусь
Проведение трансграничных консультаций в соответствии со ст. 10 (например, выбор момента для уведомления, предоставляемые документы, организация эффективных трансграничных консультаций)	2 - Зафиксировать требование в нормативном акте	1 - Разработка подходов (в т.ч. правовых) в области сотрудничества и совместной деятельности	1	1 – Координация трансграничных консультаций.	1
Разъяснение затрат и выгод, связанных с СЭО, лицам, принимающим решения	0 – Повышение информированности по вопросам СЭО в государственном секторе	2 – Следует подготовить обоснование и мотивировку на основе анализа конкретных примеров	1	2 – Доступность информационных материалов, публикаций, бюллетеней и т.д.	1
Применение СЭО к политикам и законодательству в соответствии со ст. 13	2 – Уточнить термины «план» и «программа», определив их отношение к стратегиям и нормативно-правовым актам	1 – Обзор и анализ данного типа информации	1	2 – Методическая поддержка	1
Подготовка проекта закона и/или подзаконного акта для реализации Протокола	2 – Применение лучшей международной практики	2 – Сначала должны быть созданы механизмы реализации закона, а затем подготовлен законопроект	2	2 – Обеспечить международную оценку проекта нового нормативного акта	1

7. Потребность в содействии в области развития потенциала

Примечательно, что все страны, принимавшие участие в проекте, находятся на ранней стадии реализации требований Протокола. Национальные правительства, используя международную финансовую помощь или собственные ресурсы, разрабатывают и закрепляют в национальном законодательстве системы СЭО. Эксперты, подготовившие национальные оценки, отметили, что на этом этапе необходимо уделять внимание всем процедурам и этапам СЭО. Поддержка необходима, в частности, для организации семинаров с целью анализа практики применения СЭО, законодательства других стран в данной области и методов оценки, а также для подготовки национальных экспертов.

Среди наиболее эффективных направлений возможной деятельности можно назвать подготовку вспомогательных и информационных материалов по СЭО, организацию информационно-просветительских и обучающих семинаров, самостоятельную разработку учебных пособий по СЭО или адаптацию международных учебных материалов к условиям национальных систем, а также разработку национальных руководств по СЭО и методик осуществления различных этапов оценки. Позиция Армении, Грузии и Беларуси состоит в том, что наиболее острой потребностью с точки зрения создания жизнеспособных национальных систем СЭО является правовая реформа. Однако практика показывает, что без опыта выполнения пилотных оценок трудно выработать практические решения по реализации требований Протокола и их адаптации к условиям национальных систем оценки. Пилотные проекты по оценке того или иного стратегического документа упоминались в качестве важного инструмента развития национальной практики СЭО. Роль пилотных оценок как средства укрепления потенциала была особо отмечена участниками после выполнения таких оценок в рамках Инициативы.

Армения предложила при наличии необходимого финансирования создать Национальный центр по экологической оценке, в функции которого должно входить проведение семинаров и тренингов по СЭО, разработка образовательных и методических документов, полный цикл подготовки специалистов и др. Кроме того, существует острая потребность в подготовке экспертов и преподавателей, а также разработке учебных материалов и методик СЭО.

Грузия, где практическое применение СЭО было начато в форме оценок планов и программ развития инфраструктуры, активно поддержала идею проведения пилотной СЭО какого-либо плана или программы. Для первой пилотной оценки был выбран проект создания охраняемых территорий, хотя в дальнейшем различие временных рамок подготовки стратегического документа и осуществления Инициативы не позволило в полной мере реализовать требования Протокола. Дополнительную помощь Грузии в области правовой реформы оказывает правительство Нидерландов, которое поддержало разработку национального плана действий по укреплению потенциала.

Все страны отметили необходимость разработки национальных методических руководств, содержащих описание конкретных подходов и методов СЭО, рекомендации по их выбору и т.д. Республика Молдова отметила особую важность содействия в проведении специализированных семинаров по скринингу, методам оценки воздействий, а также подготовке технического задания для СЭО.

Существует потребность в укреплении потенциала в области применения различных методов СЭО, включая определение приоритетов и критериев, прогнозирование и оценку конкретных видов воздействий, планирование мониторинга, выбор показателей и т.д. Республика Молдова стремится получить содействие в разработке методологии, позволяющей оценить негативное воздействие условий окружающей среды на здоровье человека («доза – реакция»), а также в области оценки воздействия стратегических инициатив на здоровье населения.

В целом, ключевыми приоритетами развития потенциала в пяти странах ВЕКЦА являются следующие:

- поддержка разработки проектов законов и подзаконных актов в области СЭО;
- подготовка экспертов и преподавателей в области СЭО;
- разработка руководств по СЭО и методик оценки;
- разработка процедурных моделей для оценки различных типов стратегических документов;
- пропаганда СЭО среди различных заинтересованных сторон.

В ходе осуществления Инициативы были выявлены дополнительные приоритеты:

- развитие сетевого взаимодействия между экспертами в области ЭО (посредством национальных и международных форумов, создания центров по ЭО и т.д.);
- укрепление потенциала учебных заведений посредством разработки учебных программ по ЭО и их внедрения в высших учебных заведениях.

При проведении национальных оценок одной из основных задач было определение приоритетных направлений для приложения усилий по укреплению потенциала в выбранных странах в рамках Инициативы ПРООН и РЭЦ. В рамках одного из дополнительных мероприятий Третьего Совещания Сторон Конвенции Эспо (Цавтат, Хорватия) было принято и представлено предварительное решение о том, что в рамках Инициативы будут осуществлены следующие проекты в странах-участницах:

- разработка руководства по экологической оценке (Армения);
- проведение пилотной СЭО [Грузия – СЭО плана создания охраняемых территорий; Украина – плана управления отходами для одной из областей (Харьков)];
- проведение информационной кампании (Республика Молдова);
- обучение экспертов и представителей государственных органов в области СЭО (Республика Молдова и Беларусь³).

В окончательный список проектов, согласованный с национальными выделенными центрами Протокола по СЭО перед проведением национальных семинаров в сентябре 2004 г., вошли пилотные СЭО в Армении (СЭО концепции Генерального плана г. Еревана) и Беларуси (СЭО Национальной программы развития туризма), а также подготовка национальных учебных руководств по СЭО для Грузии, Республики Молдова и Украины.

Каждый проект включал значительный компонент, связанный с развитием человеческого потенциала, поскольку национальные группы участников впервые познакомились с реальной

³ Представитель Беларуси на совещании в Цавтате отдал предпочтение мероприятиям по обучению, а не проведению пилотной СЭО. На тот случай, если бы осуществление пилотной СЭО было необходимо, в качестве объекта оценки был предложен предварительный вариант пятилетней Программы социально-экономического развития Беларуси. Представитель делегации Молдовы отметил, что в качестве приоритетного направления деятельности также рассматривалась пилотная СЭО (возможно, недавно подготовленной Стратегии сокращения бедности).

практикой проведения СЭО или всеобъемлющим комплектом учебно-методических материалов по СЭО. Деятельность по укреплению потенциала была основана на предварительном варианте Пособие по применению Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке, разработанного ЕЭК ООН и РЭЦ при поддержке правительства Нидерландов, Европейского Союза, Австрии и Великобритании. Предварительный вариант документа был опубликован для обсуждения летом 2006 г. (доступен на сайте ЕЭК ООН: <http://www.unece.org/env/sea/>).

8. Ключевые участники реформ

В ходе национальных оценок были выявлены ключевые участники потенциальной реформы системы СЭО в странах – участницах проекта. В первую очередь, это природоохранные министерства и ведомства (министерства экологии, охраны окружающей среды или природных ресурсов). Ряд НПО, организаций планирования и учебных заведений уже были знакомы с проблематикой СЭО (особенно в Кавказском регионе и Украине), поскольку ранее они принимали участие в проведении СЭО, информационных кампаниях по вопросам СЭО, а также подготовке учебных материалов.

Подготовка экспертов по экологической оценке осуществляется в целом ряде высших учебных заведений региона. С этим связаны значительные возможности для повышения осведомленности по вопросам СЭО, а также создания необходимого потенциала для внедрения механизма СЭО в национальные системы.

9. Обзор второго этапа проекта

На втором этапе осуществления Инициативы в пяти странах-участницах была начата реализация проектов по укреплению потенциала, предложенных самими странами. В начале этапа были проведены национальные семинары, целью которых было обучение, а также детальное планирование намеченных проектов. Заинтересованные стороны (представители максимально возможного количества заинтересованных организаций и групп) приняли участие в семинарах продолжительностью 2,5-3 дня, проводимых национальными и международными экспертами РЭЦ и ПРООН.

Второй этап проекта, который продолжался год, завершился весной 2006 г. К концу этапа была завершена подготовка экологических докладов пилотных СЭО и национальных руководств по СЭО, а также проведено обучение преподавателей. Работа выполнялась, прежде всего, национальными экспертами при поддержке и руководстве со стороны международной группы, которая опиралась, главным образом, на опыт и знания РЭЦ, а также международную сеть экспертов РЭЦ.

Вторые национальные семинары, проведенные в каждой стране в феврале – марте 2006 г., подвели черту под вторым этапом Инициативы. Предварительные результаты пилотных проектов были представлены в сентябре 2005 г. на конференции Международной ассоциации по оценке воздействия (IAIA) в Праге. Более подробная информация об Инициативе и ее результатах была представлена в мае 2006 г. на конференции IAIA в Ставангере. Опыт, полученный в ходе осуществления Инициативы, был отражен в специальном бюллетене

«Протокол по СЭО: начальное развитие потенциала в некоторых странах бывшего СССР», совместно подготовленном ПРООН, РЭЦ и Секретариатом Протокола по СЭО (ЕЭК ООН).

10. Основные выводы

Осуществление Инициативы, которое продолжалось с 2004 по 2006 г., состояло из трех этапов (начальная оценка потребностей, пилотные проекты, уточнение оценки потребностей и подготовка стратегий развития потенциала для реализации протокола). Основным итогом осуществления Инициативы может быть кратко охарактеризован как начало развития потенциала для экологической оценки стратегических документов в субрегионе, однако еще предстоит сделать намного больше. Достижение конечной цели – интеграции положений Протокола в национальные системы стран – потребует гораздо больших усилий и ресурсов. Ни помощь со стороны отдельного донора, ни отдельный пилотный проект не смогут изменить систему в целом и поднять качество процесса СЭО на желаемый уровень.

Страны сталкиваются с трудностями, пытаясь совместить положения Протокола с существующим национальным законодательством и практикой экологической оценки документов стратегического характера, поскольку в существующем процессе оценки, ориентированном на инициативы проектного уровня, центральную роль играют требования, основанные на исходном состоянии окружающей среды и предельных величинах воздействий. Наблюдается недостаток опыта оценки документов стратегического планирования, поскольку такие документы, как правило, не становятся предметом экологической оценки или консультаций с широким кругом заинтересованных сторон. Пока еще не сформировалась традиция оценки стратегических инициатив на основе других стратегических документов (например, национальных стратегий охраны окружающей среды, национальных и международных инициатив в области устойчивого развития), определяющих цели и показатели для будущего устойчивого развития, в т.ч. экологические цели.

Существующий жесткий механизм ГЭЭ, недостатки которого унаследованы от оставшейся в прошлом политико-административной системы, в целом отвечает потребностям экологической оценки проектного уровня и выдачи экологических разрешений (включая, до некоторой степени, оценку планов зонирования и землепользования в местном масштабе). Однако эта система оказывается значительно менее эффективной, сталкиваясь с необходимостью анализа и оценки решений стратегического уровня. Строительные нормы и правила, предельные уровни воздействия и методы оценки воздействия конкретных объектов оказываются неприменимыми для оценки воздействия стратегических инициатив. Стратегическое планирование требует специальных инструментов стратегической оценки; отсутствие такого инструментария практически обесмысливает существующую систему стратегической оценки и лишает ее практической ценности.

Возможно, в течение некоторого времени ГЭЭ останется заключительным этапом СЭО в системе экологической оценки стран субрегиона, что обеспечит легитимность процесса и его совместимость с принятыми процедурами принятия решений. СЭО может постепенно вводиться как дополнительная процедура оценки до проведения ГЭЭ, с которой в субрегионе связано принятие решения о допустимости реализации инициативы.

Продолжается работа по дальнейшему развитию нормативной и методической базы ОВОС и экологической экспертизы. Информированность экспертов и лиц, принимающих решения,

возрастает, что приводит к растущей потребности в руководствах и методических рекомендациях по стратегической экологической оценке. Следует отметить, что в некоторых странах (например, в Украине) наблюдается тенденция постепенной доработки строительных норм и правил, а также нормативных актов ГЭЭ с целью обеспечения их применимости к стратегическим инициативам. Возможно, это не лучший путь формирования национальной системы СЭО.

Отдельные элементы СЭО или, точнее, требования по оценке стратегической документации, присутствующие в действующем законодательстве стран субрегиона, фактически подразумевают оценку стратегических инициатив после их разработки или на заключительных ее этапах⁴, что ограничивает возможности влияния на процесс планирования и саму инициативу. Практика показывает, что разработчики и лица, принимающие решения, редко прислушиваются к замечаниям и комментариям, а также альтернативным вариантам и предложениям по улучшению, сформулированным на заключительных этапах разработки инициативы. Таким образом, не выполняется основная задача СЭО – улучшения качества принимаемых решений с точки зрения воздействия на окружающую среду и здоровье населения.

Консультации с органами здравоохранения в существующих системах оценки ограничены вопросами соответствия санитарно-гигиеническим требованиям и программами в области здравоохранения (эпидемиологическая защита, обеспечение питьевой воды, очистка сточных вод, безопасная переработка и размещение твердых и строительных отходов). Формирование традиции и практики участия органов здравоохранения в экологической оценке стратегических инициатив потребует значительных усилий.

11. Дальнейшая деятельность в развитие Инициативы

В ходе осуществления Инициативы ее участники и эксперты сформулировали множество вопросов, потребностей и идей. Далеко не на все из них можно было ответить, и далеко не все из них можно было реализовать в рамках самой Инициативы. Поэтому предполагается, что поддержка региона, призванная довести его рабочие стандарты в области СЭО до европейского уровня и содействовать его продвижению по пути устойчивого развития, будет продолжена.

Предполагается, что проектные инициативы, предложенные в рамках национальных и субрегиональных стратегий, найдут поддержку заинтересованных сторон как в самих странах ВЕКЦА, так и за их пределами. Также предполагается, что участники Инициативы продолжат совместную работу в странах, подписавших Протокол, а также будут способствовать продвижению Протокола за пределами региона, в частности, в России и в других странах.

⁴ Т.н. ex-post assessment (англ.).