Лекция 1

**ОВОС**

**Цель:** изучить

**План**

1 Понятие ОВОС

2 Принципы оценки воздействия на окружающую среду

3Этапы развития системы оценки воздействия на окружающую среду

4 Важнейшие международные соглашения в области ОВОС

**1 Понятие ОВОС**

Оценка воздействия на окружающую среду (далее - ОВОС) производится в целях определения экологических и иных последствий вариантов принимаемых управленческих и хозяйственных решений, разработки рекомендаций по оздоровлению окружающей среды, предотвращению уничтожения, деградации, повреждения и истощения естественных экологических систем и природных ресурсов.

ОВОС разрабатывается для проектной документации, регламентирующей создание (развитие, строительство, реконструкцию, консервацию, ликвидацию) конкретных масштабных и (или) экологически опасных объектов и сооружений намечаемой деятельности, и в комплекте с проектной документацией представляется на согласование государственной экологической экспертизой.

ОВОС проводится для следующих видов документации:

1) прединвестиционной стадии обоснования программ развития или отрасли строительства предприятий, объектов, комплексов;

2) градостроительного и строительного проектирования, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;

3) технико-экономического обоснования и расчетов строительства, проектов рабочей документации (расширения, реконструкции, технического перевооружения) предприятий, объектов, комплексов;

4) документация по применению технологий, техники и оборудования, в том числе перемещаемых (ввозимых) в Республику Казахстан;

5) нормативной и инструктивно-методической документации, регулирующей вопросы охраны окружающей среды и экологической безопасности населения.

**2. Принципы оценки воздействия на окружающую среду**

ОВОС осуществляется на основе следующих принципов:

1) обязательности - процедура ОВОС является обязательной для любых видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

Запрещаются разработка и реализация проектов хозяйственной и иной деятельности, влияющей на окружающую среду без процедуры оценки воздействия на нее.

2) интеграции (комплексности) - рассмотрение вопросов воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, местное население, сельское хозяйство и промышленность осуществляется в их взаимосвязи с технологическими, техническими, социальными, экономическими, планировочными и другими проектными решениями;

3) альтернативности - оценка последствий базируется на обязательном рассмотрении альтернативных вариантов проектных решений, включая вариант проектных решений, включая вариант отказа от намечаемой деятельности ("нулевой" вариант);

4) достаточности - степень детализации при проведении ОВОС не должна быть ниже той, которая определяется экологической значимостью воздействия намечаемой деятельности для окружающей среды, местного населения, сельского хозяйства и промышленности;

5) сохранения - намечаемая деятельность не должна приводить к уменьшению биологического разнообразия, снижению биопродуктивности и биомассы территорий и акваторий, а также ухудшению жизненно важных свойств природных компонентов биосферы в зоне влияния намечаемой деятельности;

6) совместимости - намечаемая деятельность не должна ухудшать качество жизни местного населения и наносить некомпенсируемый ущерб другим видам хозяйственной деятельности, сельскому хозяйству, животному и растительному миру;

7) гибкости - процесс ОВОС изменяется по масштабу, глубине и виду анализа в зависимости от конкретного характера намечаемой деятельности и вида документации;

8) участия общественности - в процессе проведения ОВОС обеспечивается доступность общественности к информации по ОВОС и проводятся общественные слушания (общественные обсуждения материалов ОВОС).

### 3 Развитие систем экологической оценки в мире

Системы экологической оценки сравнительно молоды и быстро развиваются. Их развитие шло “волнообразно”, постепенно накапливая знания и опыт, а затем совершая переход на следующий качественный уровень. Ли Н. различает три стадии или “волны” развития систем экологической оценки. Первая стадия последовала за подписанием 1 января 1970 года президентом США *“Закона о Национальной политике в области окружающей среды”* (National Environmental Policy Act или NEPA), потребовавшим от федеральных ведомств “*учитывать, при принятии крупных решений, экологические последствия планируемой деятельности*”. Данный закон сыграл настолько существенную роль в развитии современных подходов и системы понятий экологической оценки, что имеет смысл подробнее остановиться на причинах его успеха.

Раздел 102(2)С *NEPA* требовал, чтобы принятие решений, которые могут повлечь за собой “*значительные экологические последствия*”, предварялось составлением так называемого “**Заявления об оценке воздействия на окружающую среду (ЗВОС)”** (*Environmental Impact Statement, EIS*), которое затем должно использоваться ведомствами в процессе принятия решений по намечаемой деятельности. Вступление NEPA в силу прежде всего отразилось на федеральных ведомствах, проводящих или лицензирующих хозяйственную деятельность, например, на лесной службе, департаменте энергетики, армейском инженерном корпусе (в чьи задачи входит строительство плотин и водохранилищ). Эти ведомства в большинстве случаев сами являлись заказчиками или инициаторами намечаемых проектов (программ) и сами же принимали по ним решения. *NEPA* не передавал функции принятия решения никакому специально уполномоченному экологическому органу, а просто требовал от ведомств *включить учет экологических факторов в их собственную процедуру принятия решений*. Это требование, достаточно декларативное, было подкреплено всего одним формальным обязательством: составлять ЗВОС и делать его открытым для заинтересованных сторон, любых лиц и организаций. Поэтому первоначально *NEPA* был воспринят многими со скептицизмом, как “беззубая декларация хороших намерений”.

Однако, совершенно неожиданно, уже через несколько лет после своего вступления в силу, закон был охарактеризован как “открывший новую эру в экологическом регулировании”. Утверждалось, что в результате введения и применения *NEPA* федеральные ведомства США вынуждены были существенно переориентировать, экологизировать свою деятельность. Внезапный успех американской процедуры экологической оценки определялся несколькими взаимосвязанными факторами.

Прежде всего, доступность ЗВОС предоставила общественности, экологическим и другим организациям возможность активно контролировать соблюдение требований *NEPA*. Действия ведомств, игнорировавших составление ЗВОС для экологически опасных проектов или халатно относившихся к этой обязанности, активно оспаривались в суде. Всего американские суды разобрали более 2300 жалоб граждан, общественных и государственных организаций, связанных с несоставлением или неадекватностью ЗВОС, из них 650 — в первые пять лет действия NEPA. Судебные разбирательства затягивали выполнение проектов и делали их менее экономически привлекательными, поэтому ведомства стали прислушиваться к принимавшимся решениям судов и стараться не доводить до судебного разбирательства. Кроме того, на основе анализа практики применения *NEPA* и решений судов в 1973 году была принята специальная инструкция, а в 1978 году — “Положение о *NEPA* Совета по качеству окружающей среды (СКОС)” (Council of Environmental Quality, 1978). Последнее “Положение” во многом заложило основы современного процесса экологической оценки. В частности, СКОС сформулировал основные требования к ЗВОС, направленные на увеличение его полезности для принятия решений. Эти требования включали: всестороннее исследование и описание ожидаемых экологических последствий планируемой деятельности, особенно неизбежных и необратимых; сравнение экологических последствий альтернатив предполагаемой деятельности; понятность и краткость (не более 250 страниц); открытость ЗВОС для замечаний заинтересованных сторон, в том числе населения (Yost, N.G. 1979).

Необходимость выполнения требований СКОС и судов, в свою очередь, дала импульс ряду других “побочных” процессов: для составления адекватных ЗВОС федеральные агентства стали приглашать на работу экологов, которые изменили традиционную технократическую атмосферу проектных и строительных департаментов: экологические вопросы стали предметом анализа, обсуждения и, постепенно, *фактором проектирования* (Taylor, S., 1984). С другой стороны, составление ЗВОС неизбежно сделало процесс принятия решений более “прозрачным” для заинтересованных правительственных агентств, неправительственных организаций и населения. Это позволяло ведомствам заранее увидеть возможные последствия намечаемой деятельности, которые могли бы послужить причиной недовольства, конфликтов или других проблем, и предпринять усилия по их предотвращению.

Уже в начале 70-х годов процедуры, подобные описанным в *NEPA*, были введены на уровне ряда штатов США. Следующими, кто перенял опыт *NEPA*, были Канада, Австралия и Новая Зеландия. Первая “волна” распространения ЭО характеризовалась, прежде всего, тем, что этот процесс вводился в законодательно-административные системы, подобные североамериканской (включая ее федеративное устройство и нацеленность на сохранение природного потенциала обширных территорий). На этой стадии сама идея экологической оценки проектов проходила “обкатку”, и основные концепции, принципы и методы еще находились в стадии формирования.

Наконец, следует отметить, что, хотя *NEPA* требовал составления ЗВОС для всех “значительных федеральных действий”, включая стратегические программы, нормативные акты и т.д., практика применения Акта в 70-х годах в основном сводилась к экологической оценке отдельных *проектов*, а не стратегических решений. Тем не менее, считалось, что экологическая оценка проектов поможет решить не только локальные, но и глобальные экологические проблемы. Например, энергетические кризисы и прогнозы о скором исчерпании запасов других природных ресурсов отразились в требовании *NEPA* описывать в ЗВОС потребление невозобновляемых ресурсов.

Вторая “волна” распространения систем экологической оценки связана, прежде всего, с их выходом за пределы североамериканских и схожих с ними законодательно-административных систем. Хотя процедуры экологической оценки были введены во Франции, а также применялись в экспериментальном порядке в Великобритании (Шотландия) и Нидерландах уже в 70-х годах, в целом европейские страны осторожно относились к североамериканскому опыту. Однако с 80-х годов началась работа над общеевропейским законом об *EIA*, который был оформлен Директивой Европейского Сообщества от 3 июля 1985 года (т.н. [Директива 85/337](http://www.ecoline.ru/mc/eiabook/lit.html#60), дополненная [Директивой 97/11](http://www.ecoline.ru/mc/eiabook/lit.html#61) в 1997 году) (например, см. [Руководство ОВОС, 1998](http://www.ecoline.ru/mc/eiabook/lit.html#88)), потребовавшей от национальных правительств включения процедуры экологической оценки в процесс принятия решений по определенным типам *проектов*. К концу 1980-х годов страны Европейского Союза приняли новые или изменили существующие законы, чтобы соответствовать Директиве. Например, в Англии и Уэльсе было изменено и дополнено 22 закона.

Успешное использование систем экологической оценки проектов европейскими странами продемонстрировало универсальность и гибкость этого подхода, то есть его применимость в контексте таких различных систем принятия решений и планирования, как, например, британская, германская и шведская (см. табл. 2).

Наконец, третья “волна” распространения ЭО имеет несколько аспектов. Во-первых, ЭО все больше применяется на международном уровне. В 1991 году на конференции в Эспо, Финляндия, проводимой под эгидой Европейской экономической комиссии ООН, 30 стран подписали Конвенцию о проведении ЭО проектов, которые могут иметь значительные трансграничные экологические последствия. Согласно “Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” (ЕЭК, 1991), материалы по оценке воздействия таких проектов должны быть полностью доступны соседней стране. Россия также подписала данную Конвенцию (хотя к моменту выхода в свет настоящей книги она не ратифицирована). Конвенция вступила в силу 10 сентября 1997 года, после того, как ее ратифицировали 16 стран. К лету 1998 года Конвенцию ратифицировали более 20 стран. В мае 1998 года состоялось первое совещание сторон Конвенции в Осло, следующая подобная встреча планируется в Софии в 2001 году. На этой встрече будет обсуждаться решение о разработке Протокола по Стратегической Экологической Оценке как части Конвенции. Принятие этого протокола возможно уже в 2002 году на конференции министров окружающей среды в Киеве.

Важным шагом в распространении процедур ЭО по всему миру, особенно в развивающихся странах, явилось их принятие международными и двусторонними “организациями развития” (табл. 3).

Наконец, изменения общественно-политических систем в бывших социалистических странах и намерение некоторых из них войти в Европейский Союз привело к принятию положений или законов об экологической оценке/оценке воздействия на окружающую среду, а также связанных с ними законов об экологической экспертизе почти всеми странами с переходной экономикой (табл. 4). Процедуры ЭО в бывших социалистических странах развиваются с разной скоростью и по разным моделям. Страны, намеревающиеся вступить в ЕС, принимают законы в соответствии с Директивами 85/337 и 97/11. В СНГ в основном развивается модель, основанная на процессах экологической экспертизы и ОВОС. Примером является российская система ЭО, которой посвящена вторая часть книги.

Наконец, последней чертой третьей “волны” является повышение внимания к стратегической экологической оценке. Многолетний опыт применения ЭО на проектном уровне продемонстрировал, что ее возможности рассматривать достаточно широкий круг альтернатив, а также учитывать кумулятивные воздействия большого количества проектов ограничены. Кроме того, все большее признание стали получать идеи устойчивого развития, требующие учета экологических аспектов наряду с социальными и экономическими при разработке планов, программ и стратегий развития. СЭО развивалась как инструмент, потенциально способный решить обе проблемы: рассмотреть более широкий круг альтернатив и воздействий, чем ЭОП, и включить экологические соображения в цели стратегического планирования. Однако существенные процедурные и методологические трудности в осуществлении СЭО задержали ее развитие примерно на 15 лет по сравнению с ЭО проектного уровня. Тем не менее, в последнее время именно стратегическая экологическая оценка выходит на передний план в дискуссиях, посвященных совершенствованию ЭО.

Развитие систем ЭО в мире в последнее время, особенно в странах со средним и низким уровнем экономического развития и в международных организациях, подробно описано в недавно изданном сборнике “Экологическая оценка в развивающихся странах и странах с переходной экономикой” (Lee and George, 2000). Эта книга, в частности, делает вывод о существовании систем ЭО примерно в 100 странах на всех континентах.

Таким образом, системы экологической оценки сначала на проектном, а затем и на стратегическом уровнях, прочно вошли в законодательства более сотни стран и ряда международных организаций. Нормативные акты вводились параллельно с анализом опыта и развитием представлений об основных принципах ЭО. Успешно функционирующие системы экологической оценки строятся на последовательном применении этих принципов

Анализируя этапы становления идеологии ОВОС за рубежом и накопленный там практический опыт подготовки и принятия решений с учетом экологического фактора, можно подметить следующее.

Во-первых, законодательное закрепление процедур ОВОС в зарубежной практике ознаменовало собой в 70-е годы переход от "реактивного" подхода в природоохранной деятельности, при котором охрана окружающей среды сводилась к борьбе с уже имевшим место излишним загрязнением природных компонентов (воды, воздуха, земли и т.д.), к "превентивному" подходу, при котором искусственно моделируются изменения окружающей среды, могущие последовать за осуществлением хозяйственного проекта, до того, как будет принято решение о его реализации.

Во-вторых, процесс ОВОС стал механизмом участия общественности в процессе принятия решений о хозяйственном развитии, применение которого гарантирует включение результатов обсуждений в само хозяйственное решение. Однако все это стало возможным благодаря устойчивым демократическим традициям, существующим в большинстве западных стран. Как само собой разумеющееся, на Западе для разрешения острейших экологических конфликтов использовали традиционные способы: общественное обсуждение, опрос общественного мнения, защиту экологических потребностей граждан с помощью судебного механизма и т.д., - которые всегда помогали народам этих стран решать разнообразные проблемы, возникающие в других областях общественной жизни и касающиеся большого числа людей.

В-третьих, все решения о хозяйственном развитии на Западе принимаются политиками разного уровня, то есть людьми, которые занимают выборные посты. Эти лица имеют право дать согласие на осуществление хозяйственного проекта, даже если его реализация может иметь значительное воздействие на окружающую среду. Однако в этом случае последствия, в том числе и политические, заставляют их тщательно взвешивать имеющиеся аргументы и учитывать экологический аспект при принятии решений. Это, пожалуй, самое важное. Законодательное закрепление ОВОС в западных странах и довольно эффективное применение этого процесса на практике свидетельствует о том, что им удается достичь компромисса между социально-экономическими целями и экологическими потребностями общества по каждому подготавливаемому решению, реализация которого повлияет на качество окружающей среды.

**4 Международные соглашения в области ОВОС**

Международные документы. Отдельную группу документов и материалов, не всегда входящих в число, относящихся к российскому законодательству в области экологической экспертизы и ОВОС, но являющихся его источниками, являются *нормативные акты международных организаций* (ЕЭК, ЮНЭП ИКАО, МАГАТЭ, МОТ и др.), а также международные договора (*конвенции*), ратифицированные или подписанные Россией. Существуют и рекомендательные материалы, которые в России не применяются, но берутся в качестве прототипов при подготовке национальных документов в области ЭЭ и ОВОС.

Одним из важнейших международных документов в изучаемой области является *Международная конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте*. Конвенция, которую в 1991 году учредил ещё СССР, а Россия подтвердила своё участие в ней, хотя пока так и не ратифицировала её. В Конвенции впервые определяются на международном уровне обязанности официальных лиц и права общественности в тех ситуациях, когда на территории одной страны планируется осуществление деятельности, которая может оказать неблагоприятное воздействие на среду обитания и население другой страны.

Вторым, не менее важным для России, претендующей на вступление в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), международным документом в области ЭЭ и ОВОС, является *Директива ЕЭС № 337/85 об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду*. Директива закрепила основные принципы ЭЭ и ОВОС, необходимость информирования общественности и активного её участие на всех стадиях проведения ЭЭ, обязательность проведения консультаций между заинтересованными ведомствами, публикации результатов экспертизы.

Определенный интерес при изучении ОВОС представляет трехтомный Технический документ Всемирного Банка ‑ Международного банка реконструкции и развития (МБРР) "Справочное пособие по экологической оценке", описывающий процесс экологической экспертизы, рассматриваемые при этом глобальные, отраслевые и социально-культурные проблемы, применение при экологическом анализе метода "затраты-выгоды", способы стимулирования природоохранных институтов, участие общественности, а также конкретные инструкции к различным видам хозяйственной деятельности.

Технические документы. Последней группой документов и материалов, также не входящих в число правлвых, но учитываемых при проведении ЭЭ и ОВОС, являются Государственные стандарты, нормы, правила и порядки, перечни и классификаторы (ГОСТы, ОСТы, СНиПы, СП, СанПиНы, СН, ОСП, ОНТП, НРБ, ПБТРВ, НВН и др.), а также руководства, методики, методические и др. рекомендации, справочные и иные пособия (РД, РДС, ОНД, МУ, МР и т.д.). Это *нормативно-технические документы*, содержащие конкретные количественные нормативы, показатели и др. критерии для проверки предлагаемых решений на соответствие этим экологическим требованиям. Их число огромно, поэтому более подробно они разбираются в отдельной теме.

**Контрольные вопросы**

1 Кратко охарактеризуйте, что собой представляют NEPA, BS 7750, EMAS и ISO 14 000.

2 Какова роль этих документов в развитии системы ОВОС?

3 Как развивалась система ОВОС в странах ЕС?

4 Опишите развитие ОВОС в Казахстане.

5 Какие важнейшие международные соглашения в области ОВОС знаете, в чем их роль?

**Литература:** [1, с.5-11], [3], [5], [6, с.11-17], [12,с. 11-18].