

Чуканова О.А., к.г.н., исполнительный директор ООО «ГеоТочка»

Авербух Н.М., юрисконсульт ООО «ГеоТочка»

## **Стратегическая экологическая оценка: не повторить ошибок ОВОС**

Российская Федерация в 1991 г. подписала Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – Конвенция Эспо, Конвенция), но не ратифицировала ее. В 2003 г. был принят Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо (далее – Протокол СЭО, Протокол), вступивший в силу в 2010 г. Однако Россия к настоящему времени к нему также не присоединилась.

Таким образом, процесс ратификации Конвенции Эспо длится уже более 20 лет.

Ситуация несколько изменилась в лучшую сторону в 2011 г., когда по итогам заседания президиума Государственного совета по вопросам экологической безопасности от 09.06.2011 г. был подписан Перечень поручений Президента РФ.

Согласно указанному Перечню Правительству РФ к 01.03.2012 г. было поручено ратифицировать Конвенцию Эспо и Протокол СЭО (пп. «б» п.2). По-видимому, имелись в виду подготовка и внесение соответствующих законопроектов в Государственную Думу РФ.

Далее тема СЭО получила нормативное отражение в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г. (далее – Основы государственной политики).

В Основах государственной политики о необходимости разработки нормативно-правовой базы внедрения и применения СЭО говорится в трех подпунктах (пп. «в» п.11, пп. «д» п.13, пп. «б» п. 21). Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р утвержден План действий по реализации указанных Основ государственной политики,

согласно которому в 2013 г. Минприроды России должно подготовить проект федерального закона о ратификации Конвенции Эспо и Протокола СЭО.

Минприроды России уже несколько раз в 2011 - 2012 гг. размещало на своем официальном сайте проекты федеральных законов о ратификации указанных документов, однако до настоящего времени соответствующий законопроект в Государственную Думу РФ не внесен.

Таким образом, при выполнении соответствующих распоряжений Правительства РФ в течении этого года должна начаться активная стадия ратификации Конвенции Эспо и Протокола СЭО, и в связи с этим представляется актуальным рассмотреть вопрос о направлениях имплементации в российское законодательство положений указанных международных актов.

Ратификация Конвенции Эспо и Протокола СЭО повлечет за собой необходимость изменения существующей нормативно-правовой базы в части оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС). Среди основных направлений могут быть названы:

1. Приведение понятий из Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в соответствие с Протоколом СЭО, добавление новых понятий в национальное законодательство, и таким образом создание единого понятийного аппарата для процедур проведения ОВОС и СЭО.
2. Разработка Процедуры проведения СЭО, включая правила проведения отдельных этапов СЭО, на необходимость чего прямо указывается в соответствующих статьях Протокола (п.1 ст.3; п.1 ст.6; п.2 ст.12 и др.).

**Таблица 1.** Сравнение положений Конвенции Эспо, Протокола СЭО и российского законодательства в области ОВОС и СЭО в части определения понятий, объектов оценки, задач оценки и участников проведения оценки

Конвенция Эспо и Протокол СЭО (прежде всего, в части СЭО)	Национальное законодательство (прежде всего, в части ОВОС)
<b>Основное определение оценки</b>	
<p>СЭО означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения (п.6 ст.2 Протокола СЭО).</p>	<p>Определение понятия «СЭО» отсутствует.</p> <p>Термин «СЭО» используется в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; в Плане действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.</p> <p>В Экологической доктрине Российской Федерации, утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р, используется понятие «стратегическая оценка воздействия на окружающую среду и анализ ее состояния в масштабах</p>

<b>Конвенция Эспо и Протокол СЭО (прежде всего, в части СЭО)</b>	<b>Национальное законодательство (прежде всего, в части ОВОС)</b>
	страны и регионов». Определение данного понятия отсутствует.
ОВОС означает <i>национальную</i> процедуру оценки возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду (п. VI ст.1 Конвенции Эспо).	<p>Интересно отметить, что в Положении об ОВОС под «национальной процедурой оценки возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду» понимается <i>проведение ОВОС и экологической экспертизы</i> обосновывающей документации. Однако такое понимание не нашло отражения в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».</p> <p>ОВОС - вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления (абз.28 ст.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).</p> <p>В Положении об ОВОС содержится еще одно определение ОВОС. ОВОС - это процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий (абз.3 п.1.1 Положения об ОВОС).</p>
<b>Задачи оценки</b>	
<p>Определение, описание, материальная оценка вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы, его/ее разумные альтернативы (в экологическом докладе); получение мнения общественности, природоохранных органов и органов здравоохранения; проведение трансграничных консультаций, когда реализация плана или программы сопряжены с существенными трансграничными экологическими последствиями, учет положений доклада, полученных замечаний в плане или программе. (п.6 ст.2, п.2 ст.7, ст.ст. 8-11 Протокола СЭО).</p>	<p>Выявление, анализ и учет прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности; учет общественного мнения; разработка мер по уменьшению и предотвращению воздействий (абз.28 ст.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п.п. 1.1, 2.5 Положения об ОВОС, утв. Приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372).</p>
<b>Объекты оценки</b>	
<p>Объекты СЭО – планы, программы, политики и законодательства (абз.абз. 2, 5 «преамбулы»; п.п. «а», «б» ст.1; ст.4, ст.13 Протокола СЭО).</p> <p>Ориентировочные перечни планов и программ, подлежащих СЭО приведены в приложениях I. II к Протоколу СЭО.</p>	<p>В Основах государственной политики отдельно указано, что объектами СЭО должны быть планы и программы, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду (в пп. «в» п. 11) и проекты и программы, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду и здоровье населения (в пп. «б» п. 21). Положение пп.«б» п.21 в части такого объекта оценки как «проект» относится как к ОВОС, так и к СЭО.</p> <p>Объекты ОВОС – документы и (или) документация, обосновывающие намечаемую хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду (п.1 ст.32</p>

<b>Конвенция Эспо и Протокол СЭО (прежде всего, в части СЭО)</b>	<b>Национальное законодательство (прежде всего, в части ОВОС)</b>
	Федерального закона «Об охране окружающей среды»).
<b>Участники</b>	
Общественность (одно или несколько физических или юридических лиц и определяемые в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы) (п.8 ст.2 Протокола СЭО).	Общественность (Положение об ОВОС, утв. Приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372). В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» такой термин не используется. Вместо этого в главе III закона говорится о гражданах, общественных и иных некоммерческих объединениях.
Природоохранные органы и органы здравоохранения (ст.9 Протокола СЭО)	Федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, уполномоченные в области охраны окружающей среды.

Как видно из таблицы 1 СЭО имеет более широкий спектр охвата, нежели традиционная для российского законодательства ОВОС, так как СЭО ориентирована на другие объекты. В этой связи нельзя признать удачным термин, примененный в Экологической доктрине Российской Федерации «стратегическая ОВОС», которая через применение термина «ОВОС» сужает понятие «СЭО», закрепленное в Протоколе СЭО. Более того, возникает терминологическое несоответствие с положениями Протокола СЭО. Соответственно, в случае ратификации Протокола СЭО необходимо внесение корреспондирующих изменений в Экологическую доктрину РФ в части замены термина «стратегическая ОВОС» на «СЭО», и внесение новых понятий в ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды». К новым понятиям следует отнести: «СЭО», «планы и программы», «общественность» и др.

Важно закрепить и определить в российском законодательстве термин Протокола СЭО «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия», а также уточнить соотношение с существующими в российском законодательстве понятиями «негативное воздействие на окружающую среду», «последствия воздействия на окружающую среду»: пересекаются ли они только в части или являются синонимами.




В соответствии с положениями Протокола требуется разработка следующих основных процедур в российском законодательстве:

1. определение какие виды планов и программ могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия и соответственно быть объектом СЭО (п.1 ст.5 Протокола СЭО, Приложения I, II к Протоколу СЭО);
2. правил для определения какая информация подлежит включению в экологический доклад (т.е. правил определения сферы охвата) (п.1 ст.6 Протокола СЭО);

3. мер для обеспечения того, чтобы качество экологических докладов соответствовало требованиям Протокола (п.3 ст.7 Протокола СЭО);
4. обеспечение эффективных возможностей для участия общественности в СЭО в соответствии с положениями ст. 8 Протокола СЭО и Приложения V к Протоколу СЭО;
5. определение какие уполномоченные органы принимают участие в СЭО и обеспечение возможностей для их эффективного участия (ст. 9 Протокола СЭО):
6. меры по обеспечению учета в планах/программах положений экологического доклада, замечаний, полученных от общественности, уполномоченных органов и в процессе трансграничных консультаций (при их проведении) (ст.11 Протокола СЭО);
7. процедуру проведения мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий реализации объекта СЭО и доведения результатов такого мониторинга до органов, участвовавших в СЭО, и общественности (ст. 12 Протокола СЭО).

На этапе предварительной оценки страна – участница Протокола СЭО может выделить типы планов и программ, подлежащих СЭО. При выделении данных типов необходимо учесть, что в РФ наряду с отраслевым планированием, развито территориальное планирование, и вопросы развития отдельных отраслей, из перечня объектов СЭО, перечисленных в приложениях I, II к Протоколу СЭО, часто решаются на территориальном уровне, например в рамках социально-экономических программ развития отдельных субъектов РФ. Более того, в РФ существует и законодательно определена система территориального планирования, основные положения которой представлены в Градостроительном кодексе РФ.

Так, Градостроительным кодексом предусмотрены следующие документы территориального планирования:

-  схемы территориального планирования РФ в определенных областях (ст.10 кодекса);
-  схемы территориального планирования субъектов РФ (ст.14 кодекса);
-  схемы территориального планирования муниципальных районов; генеральные планы поселений и городских округов.

Очевидно, что в условиях РФ часть документов территориального планирования, а также программ социально-экономического развития отдельных субъектов РФ должны перед утверждением проходить через процедуру СЭО и соответственно закрытый перечень таких документов должен быть включен в перечень объектов СЭО в российском законодательстве.

При проведении СЭО важен вопрос о том, кто является ее инициатором и соответственно оплачивает работы по ее проведению.

Учитывая, что объектами СЭО являются планы или программы, которые в нашей стране утверждаются уполномоченными органами государственной власти, и эти же органы должны в последствии обеспечить учет выводов экологического доклада, представляется целесообразным то, чтобы указанные органы были бы и инициаторами СЭО. Кроме того, планы развития отдельных предприятий, в случае, если речь идет о монопольном участии одного или двух предприятий в соответствующей отрасли в субъекте РФ, также должны подлежать СЭО, но в этом случае инициатором и заказчиком СЭО должно быть соответствующее предприятие.

При этом важно определить, для какого уровня иерархии документов территориального планирования должна применяться СЭО. Так, положения п.4 ст.4 Протокола СЭО прямо указывают на необходимость каждой стране индивидуально определить подлежат ли СЭО муниципальные планы и программы (определяющие использование небольших территорий на местном уровне). В п.5 Экологической доктрины РФ указываются документы федерального и регионального уровней. На наш взгляд, следует согласиться с этим положением Экологической доктрины РФ и не проводить СЭО на уровне муниципальных образований по следующим основаниям. Использование территорий муниципальных образований будет рассмотрено при проведении СЭО регионального уровня. Учет общественного мнения для документов территориального планирования муниципальных образований происходит посредством процедуры публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, проводимых в рамках Градостроительного кодекса РФ (ст. 28). Для проектов отдельных предприятий предусмотрена процедура ОВОС. Также отметим, что органы местного самоуправления не обладают достаточными возможностями для финансирования проведения дополнительной процедуры.

Существенным моментом процедуры СЭО в нашей стране должно стать определение стадии разработки и утверждения документа, на которой должна

проводиться СЭО. В Протоколе СЭО несколько раз по тексту содержится упоминание о «проектах планов/программ», а в п.1, п.4 ст.8 Протокола СЭО четко указано, что одна из процедур СЭО - обсуждение с общественностью подготовленного экологического доклада, должна проводиться на стадии «когда еще возможно изменение принятых условий». В этой связи, в Правилах проведения СЭО необходимо для каждого вида плана/программа, подлежащего СЭО, определить стадию ее проведения.

Учитывая, что стадия проведения СЭО предусматривает возможность изменения первоначальных решений, то важным является вопрос о необходимости рассмотрения альтернативных вариантов (п. 2 ст. 7 Протокола СЭО), виды которых должны быть утверждены на уровне методических рекомендаций.

Протокол говорит о разумных альтернативах. В соответствии с Пособием по применению Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке, в ходе СЭО рекомендуется рассматривать три варианта альтернатив (п. А4.2.2):

- ✚ альтернативные цели и приоритеты программы;
- ✚ альтернативные варианты деятельности;
- ✚ альтернативные условия осуществления (меры для достижения максимального положительного эффекта и сведения к минимум отрицательных воздействий).

Важность закрепления видов альтернатив на уровне методических документов, подтверждается негативным опытом проведения ОВОС, накопленным в настоящее время. Речь идет об изменениях в законодательстве, произошедших в конце 2006 года, вследствие которых была изменена система проектирования и рассмотрение альтернатив в процессе ОВОС отдельных проектов превращено в фикцию. Если раньше (до конца 2006 года) все проекты проходили стадии: декларации о намерениях, обоснования инвестиций, ТЭО (проекта) и рабочего проекта (при необходимости), то в настоящее время производится только разработка/согласование проектной документации (аналогичной ТЭО) и рабочей документации (ст. 49 Градостроительного кодекса РФ, п.4 Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 N 87).

До 2006 года на стадии «обоснования инвестиций» в проектной документации рассматривались реальные проектные альтернативы. Так, например, для проектов трубопроводов, наряду с вариантом отказа от деятельности, рассматривались различные варианты проложения трасс трубопроводов, различные варианты расположения сопутствующих объектов, различные графики проведения строительных работ.

Разработанные альтернативы проектных решений подлежали ОВОС. Соответственно, различные результаты ОВОС для разных альтернатив, в том числе могли повлиять на окончательный выбор итогового проектного решения. В начале 2007 года стадия «обоснование инвестиций» была упразднена, однако в составе проектной документации в разделах ПМООС или МООС осталось требование о результатах ОВОС<sup>1</sup>. Следуя букве Положения об ОВОС, разработчики ОВОС должны рассмотреть альтернативные варианты, которые, как правило, рассматриваются только в соответствующих пунктах материалов ОВОС и не рассматриваются в остальных разделах проектной документации. Соответственно рассмотрение альтернатив в процессе ОВОС превратилось в фикцию, которая никак не влияет на принятие окончательных проектных решений.

Учитывая этот печальный опыт, в процессе проведения каждой СЭО на стадии предварительной оценки и определения сферы охвата планируемой СЭО целесообразно рассмотреть все альтернативные варианты, перечисленные выше и определить, какие из альтернатив будут рассмотрены в дальнейшем при выполнении СЭО.

После определения того, подлежит ли план и программа СЭО или нет, необходимо переходить к первому этапу проведения СЭО: определению сферы охвата. Под сферой охвата подразумевается как круг вопросов, которые должны быть рассмотрены в ходе оценки, так и "глубина" или уровень детализации при рассмотрении каждого из этих вопросов.

Таким образом, задачей определения сферы охвата является то, чтобы экологический отчет был надлежащим образом сфокусирован и содержал достаточно информации по существенным вопросам, не будучи перегружен избыточной информацией по несущественным вопросам (п.6 раздела А4.2.1 Пособия по применению Протокола ООН ЕЭК по стратегической экологической оценке).

Учитывая, что объектами СЭО могут быть, как показано выше объекты двух иерархических уровней, то при определении сферы охвата СЭО в российском законодательстве должны предъявляться разные требования для СЭО на федеральном и региональном уровне.

В отдельных случаях, учитывая положения Протокола СЭО (п.3 ст.6), и то, что планы и программы могут вызывать повышенный интерес в регионах, где развиты территориальные конфликты между основными функциями территории, в национальном

---

<sup>1</sup> В соответствии с п.25, п.40 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утв. Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87.



законодательстве необходимо предусмотреть случаи участия общественности для определения сферы охвата.

После определения сферы охвата необходимо разработать экологический доклад и представить его общественности для обсуждения и на согласование уполномоченным органам.

В соответствии с Протоколом СЭО страна должна принять меры для обеспечения того, чтобы качество экологических докладов соответствовало требованиям Протокола (п.3 ст.7). На наш взгляд, подобной мерой может быть разработка и утверждение методических рекомендаций по разработке экологического доклада, в которых должны быть как четко определены отдельные понятия, так и описаны различные методические подходы.

На наш взгляд, в национальном законодательстве, наряду с выше указанными, требуется введение таких понятий как (Приложения III, IV к Протоколу СЭО):

✚ «Риски для окружающей среды, в том числе для здоровья населения» и определение их взаимозависимости (взаимосвязи) с вероятными экологическими последствиями.

✚ «Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы», включая, но не ограничиваясь территориальными проблемами, к которым приводят конфликты различных функций территории.

Среди методических подходов целесообразно утвердить единый подход к материальной оценке вероятных экологических последствий (п.2 ст.7 Протокола СЭО), в выявлении экологических проблем (Приложение III к Протоколу СЭО), в том числе территориальных проблем, как разновидности экологических проблем.

Важным условием для обеспечения эффективных возможностей для участия общественности в проведении СЭО (ст. 8 Протокола СЭО) является как разработка и утверждение четкой процедуры проведения консультаций с общественностью, в соответствии со ст. 8 Протокола СЭО, так и четкое определение в национальном законодательстве момента проведения консультаций с общественностью. При разработке процедур СЭО важно не повторить ошибки ОВОС, в рамках которой на настоящий момент отсутствует закрепленная в нормативных актах процедура реального учета общественного мнения в итоговом варианте материалов ОВОС, что приводит к формальности учета результатов общественных слушаний.

Процедура согласования экологического доклада с уполномоченными органами должна содержать перечень органов, которые должны рассматривать экологический доклад, процедуру и сроки рассмотрения экологического доклада и форму представления замечаний.

Важным является разработка и закрепление в российском законодательстве перечня конкретных мер по обеспечению учета в планах/программах положений экологического доклада, замечаний, полученных от общественности, уполномоченных органов и в процессе трансграничных консультаций (при их проведении) (ст.11 Протокола СЭО) и процедуры проведения мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий реализации объекта СЭО и доведения результатов такого мониторинга до органов, участвовавших в СЭО, и общественности (ст. 12 Протокола СЭО). Без разработки этих положений не будет обеспечен учет результатов СЭО при принятии решений по плану/программе и контроля за реализацией объекта СЭО.

#### **Выводы.**

В 2013 году в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р должна начаться активная стадия ратификации Конвенция ЭСПО и Протокол СЭО. Соответственно, существует необходимость имплементации положений Конвенции ЭСПО и Протокола СЭО в российское законодательство.

Имплементация должна происходить и в результате изменения положений существующих нормативных правовых актов, прежде всего, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды, и в результате разработки и утверждения процедур СЭО в российском законодательстве. При этом важно не повторить ошибок, которые были допущены при трансформации процедуры ОВОС в результате изменений законодательства в конце 2006 года.