

Международный опыт проведения компенсационных мероприятий

Лукин А.А., директор ФГБНУ «ГосНИОРХ»

Антропогенная нагрузка на природу постоянно возрастает, увеличивается значимость негативных изменений в окружающей среде, усиливается необходимость их устранения. Однако природоохранные меры, зачастую, не дают желаемого результата, а интенсивное использование природных ресурсов и поступление в окружающую среду промышленных отходов, приводит к изменениям природных систем. По словам В.И. Вернадского, «действие человеческого фактора на природу можно сравнить с геологическими процессами, но протекающими во времени сравнительно быстрее».

Становится очевидным, что человечество все больше нуждается не столько в эффективных способах ликвидации экологических последствий хозяйственной и иной деятельности, сколько в надежных механизмах их предупреждения. С этой точки зрения интересно сравнить опыт зарубежных стран при решении вопросов, связанных с оценкой воздействия на окружающую среду.

Начало разработки превентивного подхода к обоснованию хозяйственных решений связано с принятием в США в 1970 г. Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды. В данном законе отражено требование о подготовке оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС или Environmental Impact Assessment) — процедуры, предшествующей реализации проектов и планов и позволяющей определить их экологическую допустимость. Типичный проект ОВОС включает: общий обзор; условия проекта: обоснование, альтернативные варианты; взаимосвязь с другими предложениями и проектами; описание предлагаемой деятельности; описание состояния окружающей среды в данный момент; воздействия на окружающую среду и смягчающие меры; остаточное воздействие и контроль.

В 70-е гг. XX века процедура ОВОС стала использоваться в системе принятия решений многих развитых стран мира: Канаде, Великобритании, Шотландии, Нидерландах, Японии и др.

В Канаде под влиянием общественности, обеспокоенной ухудшением экологической ситуации, федеральное правительство в 1974 г. издало Инструктивную директиву по ОВОС, которая учитывала не только природные, но и социально-экономические последствия реализации различных проектов. Данная директива, с учетом накопленного опыта по ее применению, дважды претерпела изменения: в 1977 и в 1984 гг. Директива не требовала введения единой для страны процедуры ОВОС: каждая провинция разрабатывала собственные методологические основы ее проведения. В результате система ОВОС оказалась довольно гибкой, учитывающей региональные особенности. При этом выявились некоторые общие положения и тенденции ОВОС: данная оценка служит основой принятия различных решений о развитии территории; основное внимание уделяется оценке отдельных проектов, но целесообразнее проводить ОВОС на основе программ регионального развития, а уже далее давать оценку отдельных проектов; все большее внимание уделяется анализу альтернативных вариантов предлагаемых к реализации проектов или программ; расширяется конструктивное участие общественности в процессе принятия решения; в ряде случаев, не вызывающих затруднений в принятии решений, осуществляется только внутренняя ОВОС (властями провинции); расширяется сотрудничество экспертных групп различных уровней при рассмотрении проектов национального и международного значения. В 1995 г. вступил в силу закон Канады «Об оценке воздействия на окружающую среду». В настоящее время более 10% промышленных предприятий осуществили ОВОС, доведя до сведения общественности ее результаты.

В Великобритании, как и в США, большая роль отводится законодательным аспектам ОВОС, которая начала осуществляться в соответствии с Законом о городском и сельском планировании с 1971 г. Основная цель ОВОС — содействовать разрешению

противоречий между охраной окружающей среды и развитием промышленности, наносящей ей ущерб. В заявлении ОВОС описываются: *предполагаемый вид деятельности, в том числе место реализации, проектно-конструкторские характеристики и масштабы; данные, необходимые для выявления и оценки основных воздействий на окружающую среду; возможные значительные воздействия (как прямые, так и косвенные) на людей, растения, животных, почву, воду, воздух, климат, ландшафт, взаимодействие между ними, материальные ценности, культурное наследие; в случае выявления значительных негативных последствий – меры предупреждения, сокращения или смягчения этих воздействий; резюме в понятной для неспециалистов форме. Заявление ОВОС может включать другую информацию, разъясняющую или дополняющую обязательную.*

Первоначально правительство Великобритании предполагало, что выполнение процедуры ОВОС приведет к подготовке 1-2 десятков заключений, но оказалось, что их подготавливается более 300 в год.

В Шотландии система ОВОС начала применяться с 1974 г. при планировании развития прибрежной зоны; последняя была разделена на районы предпочтительного хозяйственного развития и охраняемые территории. В 1979 г. для всей территории страны с учетом экологических требований были разработаны приоритетные направления развития промышленности (нефтехимии) и сохранения сельской местности.

В Нидерландах поэтапная методика ОВОС внедряется с 1979 г. по инициативе Министерства здравоохранения и окружающей среды и Министерства культуры, рекреации и социального благосостояния. В 1981 г. в парламенте принят законопроект об ОВОС; в нем предусматривалось привлечение независимых групп специалистов (экспертов) и обязательный учет общественного мнения при практическом осуществлении ОВОС.

Значительной вехой в мировом опыте внедрения процедуры ОВОС в систему принятия решений является японский опыт, во многом самобытный, не повторяющий направлений экологической деятельности в США и европейских государствах.

С 1965 г. в Японии проводятся исследования по экологической допустимости проектов. В 1972 г. (раньше, чем в других странах) были опубликованы рекомендации по экологическому анализу проектов в различных отраслях промышленности, сельского и коммунально-бытового хозяйства. Выполнение этих рекомендаций способствовало сохранению заданного качества среды в регионе. Региональный подход к решению экологических задач получил широкое развитие. *Вся территория страны была разделена на четыре группы:*

- *районы исключительной природной ценности, в которых не допускается никаких экологических нарушений и ОВОС проектов проводится на национальном уровне с привлечением общественности;*
- *районы, в которых разрешаются незначительные нарушения природной среды, ОВОС осуществляется местными властями префектуры;*
- *районы, где допускается осуществление проектов, не наносящих серьезного экологического ущерба;*
- *районы хозяйственной деятельности – в них допускается нанесение ущерба окружающей среде с последующим компенсационным восстановлением.*

В 1986 г. вступило в силу решение Кабинета министров Японии, «О порядке проведения ОВОС». Оно распространяется на все проекты (строительство скоростных шоссе и других дорог, плотин и прочих водохозяйственных объектов, захоронение и переработка отходов и т. д.), реализация которых может привести к негативным экологическим последствиям.

Исследования по оценке воздействия хозяйственных проектов на окружающую среду проводятся в четыре этапа:

- *оценка потенциальных последствий реализации предлагаемого проекта;*

- *формулирование задач по охране окружающей среды;*
- *публичные слушания;*
- *публикация результатов в печати и продолжаются иногда по несколько лет.*

Ни один крупный проект социально-экономического развития не может получить права на жизнь до тех пор, пока муниципалитет не рассмотрит и не одобрит ОВОС, в том числе и отдаленного.

В настоящее время методология оценки воздействия на окружающую среду применяется более чем в 120 государствах мира. Не только отдельные страны, но и международные организации уделяют ОВОС большое внимание как прогрессивному методу прогнозирования и предупреждения экологических последствий хозяйственной и иной деятельности. Среди таких организаций следует назвать Европейское экономическое сообщество (ЕвроСоюз), Всемирный банк (ВБ), Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), Программу развития ООН (ПРООН), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования науки и культуры (ЮНЕСКО), Международный совет научных союзов (МНПО), Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и др.

В странах ЕЭС оценка воздействия на окружающую среду стала применяться с середины 70-х гг., однако потребовалось 10 лет, чтобы оформить данное требование соответствующей нормой права на уровне Сообщества в целом. Директива (85/337/ЕЭС) «Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду» была принята руководящими органами Сообщества в июне 1985 года. Она закрепила правоотношения в Сообществе, позволяющие перенести основной акцент с деятельности по ликвидации экологических последствий социально-экономического развития на предупреждение неблагоприятных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

ЕС в 1990 г. принял законодательство о создании Европейского агентства по окружающей среде, круг ведения которого – оценка воздействия на окружающую среду в Европе. Однако только в конце 1993 г. Агентство получило помещение в центре Копенгагена для размещения штаб-квартиры. Европейское агентство по окружающей среде создано как орган взаимодействия политиков и ученых, в задачи которого входит координация ресурсов, имеющихся в странах ЕС. Национальные природоохранные ведомства и министерства представляют данные по предписанной Агентством форме. На конкурсной основе Агентство поддерживает исследовательские и аналитические проекты сети «тематических центров», т. е. действующих институтов и консультантов частного сектора. Собранные данные распространяются Агентством в форме периодических докладов о состоянии окружающей среды. Европейское агентство по окружающей среде собирает информацию в Европе, в том числе по странам Центральной и Восточной Европы, Средиземноморья, Скандинавии и Северной Африки. В его распоряжение перешла программа КОРИНЕ (Координация информации об окружающей среде), созданная Комиссией Европейского сообщества (КЕС) в 1985 году. Целью Европейского агентства по окружающей среде и Европейской сети экологической информации и наблюдения за окружающей средой является получение объективной, надежной и сопоставимой информации для всех заинтересованных сторон для формирования и проведения европейской и национальной экологической политики, а также для общественности.

Цель директивы ЕЭС (85/337) состоит во внедрении единой процедуры ОВОС для любых проектов строительства, которые могут создать угрозу окружающей среде по причине масштабов проекта или места его выполнения. Все проекты разделены на два класса. К первому классу относятся проекты, подлежащие обязательной оценке воздействия: нефтеперерабатывающие предприятия, теплоэлектростанции, цеха первичной выплавки чугуна и стали, химические предприятия, центр хранения радиоактивных отходов и др. (полный перечень проектов представлен в приложении I

данной Директивы). Страны, подписавшие Директиву, должны придерживаться общих требований, изложенных в ней. Вместе с тем каждое государство свободно в выборе форм и средств для выполнения директивных указаний. Кроме того, каждая страна-член может требовать расширения перечня проектов, подлежащих ОВОС, а также вносить изменения в процедуру проведения оценки. Директива об обязательном проведении ОВОС во всех странах-членах Сообщества предусматривала включение соответствующих разделов в Законы об охране природы отдельных стран к июлю 1988 года. Самостоятельные законодательные и/или административные акты, с применением процедур ОВОС в системе принятия хозяйственных и иных решений, были изданы в Греции (1985), Италии (1988), Дании (1989), Ирландии (1989), ФРГ (1990) и других. Наибольший резонанс Директива получила в ФРГ и Великобритании. Практическая реализация требований Директивы в странах-членах Сообщества способствовала накоплению опыта, быстрому развитию методов оценки и возникновению консультативных фирм, специализирующихся на проведении ОВОС. Несмотря на значительные расхождения между отдельными странами ЕЭС в административно-законодательных методах борьбы с загрязнением окружающей среды, Европейский парламент, посредством оценки воздействия на окружающую среду проектов, регулирует крупные инвестиции в охрану среды стран Общего рынка, осуществляет штрафные санкции, способствует созданию системы экспертных оценок.

В процессе применения выяснилась необходимость внесения определенных корректив в процедуру оценки. Исследование эффективности Директивы показало целесообразность внесения в нее соответствующих изменений, расширения Приложений с категориями подлежащих ОВОС проектов хозяйственной деятельности, увеличения спектра рассматриваемых альтернативных проектов. Европейский парламент стремится заполнить пробелы в Директиве 1985 г. об ОВОС, что требует пересмотра определения области применения Директивы и расширения прилагаемых перечней проектов, а также тех положений, которые были оставлены на усмотрение стран-участниц. Необходимость внесения поправок вызвана различными толкованиями отдельных положений Директивы и неспособностью ряда государств-членов ЕС выполнить Директиву в полном объеме. Так, британское правительство настаивает на том, чтобы Директива не применялась к ранее утвержденным проектам. А во Франции ОВОС подается только после завершения строительства объекта. Директива требует от страны-члена проведения консультаций в случаях, если выдвигаемый ею проект может повлиять на состояние окружающей среды соседнего государства, и предусматривает решение конфликтных вопросов с учетом взаимных интересов. Часто действующие хозяйственные объекты оказывают существенное трансграничное воздействие на окружающую среду сопредельных государств, нанося значительный экологический, и, как следствие – социально-экономический ущерб, приводя к возникновению межгосударственных конфликтов.

Предупреждению трансграничных экологических конфликтов способствует трехстороннее соглашение, заключенное Мексикой, Канадой и США, по разработке программы подготовки профессионалов в области оценки воздействия на окружающую среду, нехватка которых ощущается и, прежде всего, в Мексике. Предполагается, что их подготовка поможет оценить ряд проектов с точки зрения минимизации неблагоприятных последствий для окружающей среды. Особенно острые конфликтные ситуации возникают вследствие строительства и эксплуатации водохозяйственных объектов. Это объясняется тем, что почти половина крупных рек мира относится к числу межгосударственных. Из 216 межгосударственных речных бассейнов 155 принадлежат двум странам, 36 – трем, 25 находятся под контролем от 4 до 12 стран. Из 25 крупных рек в Европе 13 являются межгосударственными. Наибольший ущерб несут водопользователи государств, расположенных в нижнем течении рек, в результате дефицита и загрязнения водных ресурсов. Для предотвращения и разрешения трансграничных экологических конфликтов совместными усилиями членов мирового сообщества выработаны международно-

правовые принципы охраны окружающей среды. Они изложены в отдельных решениях Генеральной Ассамблеи ООН, решениях Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде (1972), Заключительном Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), Всемирной хартии природы (1982), Международной конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятой в Эспо, (Финляндия, 25 февраля 1991 г.), Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятых в Хельсинки 17 марта 1992 г., решениях Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г.) и др. В настоящее время в мире насчитывается более 200 двухсторонних и многосторонних договоров и соглашений в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. *В кратком виде принципы международного права по окружающей среде сформулированы следующим образом:*

- *не причинение вреда окружающей среде;*
- *суверенитет государства на природные ресурсы своей страны;*
- *оценка трансграничных экологических последствий планируемой деятельности;*
- *контроль экологической ситуации на всех уровнях;*
- *предотвращение трансграничного ущерба окружающей среде;*
- *взаимопомощь государств в чрезвычайных обстоятельствах;*
- *разрешение эколого-правовых споров мирными средствами.*

В Европейском экологическом праве предпочтение отдается предотвращению конфликтов и возможного ущерба окружающей среде, а не устранению отрицательных последствий хозяйственной деятельности.

На предотвращение, сокращение или ограничение потенциального вредного трансграничного воздействия на окружающую среду планируемой деятельности направлена и Конвенция ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 год, Эспо), которая является обязательным в правовом отношении документом. Ее подписали 29 стран и Европейское Сообщество, в том числе и Советский Союз. В марте 1995 г. в Женеве (Швейцария) состоялось четвертое совещание Сторон, подписавших Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Участники Совещания обсудили меры, предпринятые в их странах по обеспечению скорейшего вступления Конвенции в силу, а также трудности, препятствующие этому процессу. Особое внимание было обращено на необходимость выполнения обязательств странами с экономикой переходного периода, а к числу приоритетных задач отнесены: разработка и адаптация законодательной, нормативной базы и процедурной основы ОВОС; образование и совершенствование административных структур и повышение уровня квалификации управленческого персонала. В марте 1996 г. в Женеве прошла 5-я сессия участников Конвенции, цель которой – облегчить странам ратификацию этого документа и внедрение его в практику. В ходе сессии уточнялись содержание необходимых экологических прогнозов, требования к их языку и другие вопросы. Отмечалась пассивность стран с переходной экономикой и недостаток информации об отношении к Конвенции политических кругов этих стран. Казахстан предложил расположить в нем региональный Центр по Конвенции. До вступления в силу Конвенция осуществлялась подписавшими ее Сторонами на законодательном уровне посредством двухсторонних и многосторонних соглашений и в рамках конкретных проектов и видов деятельности. Конвенция вступила в силу в сентябре 1997 г. Она определяет процедурные права и обязанности Сторон в отношении трансграничных воздействий на окружающую среду тех или иных проектов и процедуры, в трансграничном контексте, рассмотрения воздействий на окружающую среду при принятии решений. Конвенция обязывает Стороны оценивать экологическое воздействие на ранних стадиях проектирования и планирования и предписывает принятие мер по

предотвращению, контролю и снижению любых негативных воздействий на окружающую среду. Крупные проекты в пограничных зонах требуют совместных решений. Согласно Конвенции, документация об оценке воздействия на окружающую среду, как минимум, должна содержать описание: планируемой деятельности и ее цели; при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера) планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности; тех элементов окружающей среды, которые, вероятно, будут существенно затронуты планируемой деятельностью или ее альтернативными вариантами; возможных видов воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка ее масштабов; природоохранных мер, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду; а также конкретное указание на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, соответствующие используемые данные об окружающей среде; выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации; при необходимости, краткое содержание программы мониторинга и управления и всех планов постпроектного анализа; резюме нетехнического характера при необходимости, с использованием визуальных средств представления материалов (карт, графиков и т. д.).

К положительным аспектам рассматриваемой методологии ОВОС следует отнести то, что она является конкретным инструментом, ориентированным на определенный проект и контекст, одновременно интегральным (учитывает все возможные виды воздействия на окружающую среду) и селективным инструментом (только для решений и проектов, имеющих решающее значение). Она также обеспечивает соблюдение экологических интересов еще до начала воздействия намечаемой деятельности на ОПС.

Следует отметить, что между процедурами определения объема экологического обоснования (ЭО), предусмотренными российским законодательством, и правилами ЕС, не наблюдается существенных различий. Все они предусматривают осуществление следующих обязательных мероприятий:

- подготовка исходной информации о намечаемой деятельности, включая местоположение и описание проекта, с определением воздействия на состояние ОПС, которое может оказать намечаемая деятельность;*
- изучение ранее собранных данных;*
- определение пробелов в исходных данных;*
- информирование общественности о намечаемой деятельности;*
- подготовка к общественным слушаниям;*
- проведение общественных слушаний;*
- подготовка отчета о результатах общественных слушаний;*
- разработка технического задания на выполнение экологической оценки.*

Анализируя этапы становления идеологии ОВОС за рубежом и накопленный там практический опыт подготовки и принятия решений, с учетом экологического фактора, можно отметить 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 удастся достичь компромисса между социально-экономическими целями и экологическими потребностями общества по каждому подготавливаемому решению, реализация которого повлияет на качество окружающей среды.

Рисунок. Процедура ОВОС во Франции

