



**Европейская Экономическая Комиссия Организации  
Объединенных Наций  
и  
Региональный Экологический Центр по Центральной  
и Восточной Европе**

**Проект для обсуждения**

**Пособие по применению Протокола ЕЭК  
ООН по стратегической экологической  
оценке**

14 июля 2006

<http://www.unece.org/env/sea/>

**Данный материал доступен только для ознакомления и не содержит юридических или других профессиональных советов. Авторы не несут ответственности за действия, которые будут основываться на информации, содержащейся в данном пособии. Если не оговорено особо, авторами предлагается проект Пособия.**

Пособие представлено “как есть”, без каких-либо прямых или ковеных гарантий, а также без указания сроков, гарантии качества, пригодности для практического применения и соответствия законам. Организация Объединенных Наций специально не гарантирует точность и полноту Пособия.

Copyright © Организация Объединенных Наций и Региональный Экологический Центр по Центральной и Восточной Европе, 2006 год. Все права защищены. Материалы данного Пособия не подлежат использованию, копированию и распространению частично или полностью, в любой форме, в любых целях, на любые носители информации без получения предварительного разрешения обладателей авторских прав –переведено неточно, но м.б правильно с юридической точки зрения. Авторы пользовались различными источниками при написании данного Пособия, непосредственно предназначенного для Сторон, подписавших Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке. Пособие будет также доступно другим заинтересованным лицам. При использовании информации ссылка на Пособие обязательна.

Выводы, трактования и заключения, приведенные в Пособии, принадлежат Членам Организации Объединенных Наций, консультантам и советникам Секретариата Организации Объединенных Наций, которые подготовили Пособие, не обязательно отражает взгляды Организации Объединенных Наций, а также государств-членов ООН.

Составители: Пособие подготовили Иржи Дусик и Аушра Юркявичуте (Региональный Экологический Центр по Центральной и Восточной Европе), Ник Бонвуасан (Европейская Экономическая Комиссия ООН), а также Барри Садлер, при поддержке небольшой редакционной группы, созданной Собранием подписавших Протокол, состоящей из: Урсулы Платцер-Шнайдер (Австрия), Мари Ван Друмэл (Нидерланды), Роджера Геббельса и Роджера Смитсона (Соединенное Королевство), Дэвида Аспинуола (Европейская Комиссия) и Генриетты Мартонаковой (Программа Развития ООН). За консультациями также обращались к Марко Матруцци (Всемирная Организация Здравоохранения), Томасу Фишеру (университет г. Ливерпуль) и многим другим.

*Примечание:* Будут добавлены Интернет-ссылки на Протокол, Директивы по ЭОП и СЭО, Руководство по применению Орхусской конвенции и руководства ЕК, и т. д. Многие будущие ссылки выделены подчёркнутым шрифтом в Пособии.

Это проект Пособия для обсуждения. Замечания принимаются с 15 июля до 15 октября 2006 по электронному адресу: [eia.conv@unece.org](mailto:eia.conv@unece.org). Ждём конкретных предложений по улучшению Пособия. Давая комментарии, пожалуйста, указывайте номер главы, и номер параграфа к которому делаются предложения. Все замечания и предложения будут приняты во внимание и будут отмечены разделе «Благодарности» данного Пособия.

Перевод Пособия организован Центром по экологической оценке «Эколайн», Москва  
Переводчики: В. Н. Виниченко, Л. Бекташи-Браун, Е. Д. Арзамасова, О. Б. Шумская  
Редакция перевода: Е. Б. Борисова (Харьков), Е. В. Пивцакина

## Содержание

Список сокращений .....	v
<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>7</b>
0.1 Предисловие .....	8
0.2 Цель, целевая аудитория и статус .....	9
0.3 Структура .....	11
0.4 Пересмотр и адаптация пособия .....	13
<b>ЧАСТЬ А: ПРИМЕНЕНИЕ ПРОТОКОЛА .....</b>	<b>14</b>
<i>Глава А1: Краткое введение в понятие стратегическая экологическая оценка .....</i>	<i>15</i>
А1.1 Введение .....	16
А1.2 Что такое СЭО? .....	17
А1.3 Выгоды и затраты при проведении СЭО .....	19
А1.4 Ключевые принципы применения СЭО .....	22
А1.5 Некоторые общие понятия .....	24
<i>Глава А2: Внедрение СЭО в процесс разработки планов и программ .....</i>	<i>28</i>
А2.1 Введение .....	29
А2.2 Процесс разработки планов и программ, СЭО и связь между ними .....	30
А2.3 Практические подходы к интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ ..	44
А2.4 Варианты применения протокола в процессе разработки планов и программ .....	48
<i>Глава А3: Определение необходимости проведения СЭО при разработке планов и программ, согласно Протоколу .....</i>	<i>57</i>
А3.1 Введение .....	58
А3.2 Законодательные требования .....	59
А3.3 Подробное описание условий .....	68
А3.4 Возможные практические мероприятия .....	82
<i>Глава А4: СЭО планов и программ .....</i>	<i>84</i>
А4.1 Введение .....	85
А4.2 Определение сферы охвата и подготовка экологического доклада .....	86
А4.3 Участие общественности .....	116
А4.4 Консультации с уполномоченными органами .....	125
А4.5 Трансграничные консультации .....	129
А4.6 Принятие решения .....	132
А4.7 Мониторинг .....	134
<i>Глава А5: Обзор основных инструментов СЭО .....</i>	<i>137</i>
А5.1 Введение .....	138
А5.2 Инструменты анализа и вовлечения заинтересованных сторон в СЭО .....	139
А5.3 Обзор основных инструментов анализа .....	143
А5.4 Обзор основных методов вовлечения общественности .....	150
<i>Глава А6: Политика и правовые нормы .....</i>	<i>152</i>
А6.1 Введение .....	153
А6.2 Возможные подходы .....	155
<b>ЧАСТЬ В: РУКОВОДСТВО ДЛЯ ПРЕПОДАВАТЕЛЯ .....</b>	<b>160</b>
<i>Глава В1: Концепция развития потенциала для выполнения протокола .....</i>	<i>161</i>
В1.1 Введение .....	162
В1.2 Введение в развитие потенциала для реализации протокола .....	163
В1.3 Оценка потенциала .....	168
В1.4 Практические советы по планированию стратегий развития потенциала для СЭО .....	170
В1.5 Заключение .....	171
<i>Глава В2: Примерная структура практических упражнений для использования в тренировочном курсе по протоколу .....</i>	<i>172</i>
В2.1 Введение .....	173
В2.2 Задания при работе с учебными ситуациями .....	176

<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>186</b>
<i>Приложение А0.1: Протокол ЕЭК ООН по СЭО .....</i>	<i>187</i>
<i>Приложение А1.1: Законодательные и политические вехи развития сэо .....</i>	<i>212</i>
<i>Приложение А1.2: Критерии эффективности СЭо международной ассоциации оценки воздействия .....</i>	<i>216</i>
<i>Приложение А5.1: Описание избранных аналитических инструментов.....</i>	<i>219</i>
<i>Приложение А5.2: Описание некоторых инструментов участия общественности .....</i>	<i>238</i>
<i>Приложение В1.1: Пример детальной оценки потенциала для применения протокола в некоторых странах ВЕКЦА .....</i>	<i>253</i>
<i>Приложение В1.2: Пример простого технического задания, используемого для национальных стратегий развития потенциала для реализации протокола в отдельных странах Векца .....</i>	<i>259</i>

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

---

Орхусская Конвенция	Конвенция ЕЭК ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятая в 1998 году в Орхусе, Дания
ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ЕК	Европейская Комиссия
ЭОП	экологическая оценка проектов
Директива по ЭОП	Директива ЕС 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 по оценке воздействия частных или государственных проектов на окружающую среду, как поправка к Директиве Европейского Совета 97/11/ЕС от 3 марта 1997 года
Эспоо Конвенция	Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, (Эспоо, Финляндия, 1991год)
ЕС	Европейский Союз
ГИС	Географические Информационные Системы
МКА	Мультикритериальный анализ
НПО	Неправительственные организации
ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
РЭЦ	Региональный Экологический Центр по Центральной и Восточной Европе
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
Директива по СЭО	Директива ЕС2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду
Протокол по СЭО	Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке к Эспоо Конвенции
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
SWOT-анализ	Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз

ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа Развития Организации Объединенных Наций
ЕЭК ООН	Европейская Экономическая Комиссия Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Экологическая Программа Организации Объединенных Наций

# ВВЕДЕНИЕ

---

## 0.1 ПРЕДИСЛОВИЕ

---

1. Протокол Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) по Стратегической Экологической Оценке (СЭО) был принят в Киеве в мае 2003 года и в последствии подписан 36 государствами. Однако подписание Протокола – это только первый шаг: для того, чтобы Протокол вошел в силу, 16 государств-членов ЕЭК ООН должны ратифицировать, принять, утвердить или присоединиться к Протоколу. Информацию о настоящем статусе Протокола смотрите на сайте <http://www.unepce.org/env/sea/>. Как только Протокол вступит в силу, каждое государство-член Организации Объединенных Наций может присоединиться к Протоколу.<sup>1</sup>
2. Настоящее Пособие по применению Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке – **Пособие** – было разработано в соответствии с решением Собрания сторон Протокола в июне 2004 года.
3. Пособие не содержит юридических или других профессиональных советов, но оно является руководством для тех, кто применяет Протокол или содействует другим в его применении

---

<sup>1</sup> Разъяснение этих терминов смотрите в *United Nations Treaty Handbook [Руководство ООН по международным соглашениям]* на сайте <http://untreaty.un.org/English/TreatyHandbook/hbframeset.htm>.



## 0.2 ЦЕЛЬ, ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ И СТАТУС

---

4. Настоящее Пособие:
  - Рассказывает об основных требованиях Протокола по СЭО
  - Освещает ключевые моменты применения Протокола на практике
  - Предоставляет материалы для тренингов и программ развития возможностей повышения информированности в поддержку применения Протокола
5. Пособие предположительно будет использоваться:
  - Теми, кто желает узнать о Протоколе и теории его применения, включая правительство и другие официальные структуры, участвующие в применении Протокола, практики, проводящие СЭО и заинтересованные стороны, желающие принять участие в процедуре СЭО
  - Теми, кто будет консультировать и проводить тренинги по требованиям Протокола и применению СЭО
6. Пособие составлено таким образом, что учитывает потребности обеих аудиторий.
7. Регион ЕЭК ООН включает в себя государства-члены Европейского Союза (ЕС). Директива ЕС 2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду (обычно называемая Директивой по СЭО) должна была быть внедрена к июню 2004 года. Обязательные положения Протокола примерно совпадают с Директивой по СЭО, и авторами Пособия была предпринята попытка указать на их отличия. В 2003 году Европейская Комиссия (ЕК) с целью оказания помощи государствам-членам ЕС по внедрению Директивы по СЭО опубликовала «Внедрение Директивы 2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду» – Руководство ЕК. Разделы настоящего Пособия, посвященные применению СЭО на практике, также могут быть полезными для тех, кто применяет Директиву по СЭО.
8. Однако, Пособие не является официальным руководством к Протоколу по СЭО или Директиве по СЭО.
9. Авторы Пособия также ссылаются на Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в дальнейшем называемую Орхусской Конвенцией, а также на «Руководство по применению Орхусской Конвенции» в дальнейшем называемое Руководством к Орхусской Конвенции.
10. Пособие выпущено на русском и английском языках. Поскольку французский язык является одним из официальных языков ЕЭК ООН, Пособие будет переведено на французский язык в том случае, если появятся дополнительные ресурсы. Надеемся, что Пособие будет выпущено и на других языках, либо в изначальной, либо в

адаптированной для каждой страны форме, которая будет отвечать потребностям конкретной страны (см. [Раздел 04](#) ниже).

## 0.3 СТРУКТУРА

---

11. Пособие состоит из двух частей, что соответствует интересам целевой аудитории:
  - **Часть А** для тех, кто применяет Протокол
  - **Часть В** для преподавателей и других лиц, развивающих возможности по применению Протокола
12. Каждая из этих двух частей представляет собой серию самостоятельных, но связанных друг с другом и имеющих ссылки на другие источники глав, сопровождающихся блоком слайдов.

### Часть А: Применение Протокола

- [Глава А1](#) знакомит с основными целями СЭО и кратко излагает концепцию, роль и развитие СЭО  
Серия из четырех глав содержит содействие по применению Протокола к планам и программам:
- [Глава А2](#) определяет связь между СЭО и процессом разработки планов и программ
- [Глава А3](#) рассказывает о том, как определить необходимость проведения СЭО в соответствии с требованиями Протокола
- [Глава А4](#) описывает проведение СЭО планов и программ в соответствии с требованиями Протокола
- [Глава А5](#) предоставляет обзор базовых инструментов, которые могут быть использованы на практике при проведении СЭО

А также для политик и законодательных актов:

- [Глава А6](#) даёт представление о том, как Протокол может быть применён к политикам и законодательным актам

### Часть В: Руководство для преподавателей

- [Глава В1](#) в общих чертах описывает концепцию развития возможностей для Протокола по СЭО
- [Глава В2](#) предлагает блок заданий, которые могут быть использованы при составлении практических работ с конкретными примерами в тренингах по СЭО и программах развития возможностей

13. **Приложения** содержат дополнительный материал для выше указанных глав
14. Кроме того, в комплекте с Пособием готовится [было подготовлено] том по учёту вопросов здоровья населения в рамках применения Протокола под руководством Всемирной Организации Здравоохранения.

15. Пособие включает Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке (Киев) – Протокол по СЭО (см. Приложение А0.1) и ссылается на следующие ресурсы:

**Международные документы и руководства**

- Конвенция ЕЭК ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспоо) – Эспоо Конвенция
- Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды – Орхусская Конвенция
- Руководство по применению Орхусской Конвенции - Руководство к Орхусской Конвенции
- Директива ЕС 2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду – Директива по СЭО
- Применение Директивы 2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду – Руководство ЕК
- Оценка воздействия на здоровье населения как часть стратегической экологической оценки, Всемирная Организация Здравоохранения<sup>2</sup>

**Примеры проведения СЭО**

- Этот раздел будет пополняться по мере того, как страны будут предоставлять материалы.
16. Вышеупомянутые материалы, рекомендуемая литература а также другие полезные материалы, имеющие отношение к каждой части Пособия, должны быть представлены на сайтах, включая <http://www.unece.org/env/sea/>.

---

<sup>2</sup> Breeze, C.H. & K. Lock (ред.) (Ноябрь 2001), *A review of health impact assessment concepts, methods and practice to support the development with adequate coverage of health of the SEA Protocol* [Обзор концепций оценки воздействия на здоровье населения, методология и практика в поддержку учёта вопросов здоровья населения в Протоколе по СЭО], обновлённая версия доступна в Интернете по адресу: <http://www.who.dk/document/e74634.pdf>.

## **0.4 ПЕРЕСМОТР И АДАПТАЦИЯ ПОСОБИЯ**

---

17. Настоящее Пособие будет пересматриваться и адаптироваться по решению стран, подписавших Протокол и позднее - стран-сторон Протокола.
18. Пособие существует в электронном виде на сайтах и на дисках CD-ROM. Это обеспечивает простоту добавления ссылок на новые источники по мере их появления. Они предположительно должны содержать руководства, методы, обзоры и практические примеры, и лучшие практики.
19. К тому же, поощряется адаптация Пособия к различным контекстам. Например, в 2005 году национальные версии Пособия были разработаны в Грузии, на Украине и в Республике Молдова.
20. Желаящим адаптировать Пособие для специализированного использования предлагается обратить внимание на следующее:
  - Прежде чем начинать работу, следует подробно изучить систему экологической оценки планов и программ, а также политик и законодательных актов, действующих в данном контексте, и в соответствии с этим проводить адаптацию Пособия
  - Адаптация может быть не просто переводом Пособия, а также и дополнением его главами, частями и элементами, важными в местном контексте, так же как исключением материалов, которые могут оказаться несущественными.
  - Можно использовать примеры конкретного региона или страны для того, чтобы сделать Пособие более доступным для той аудитории, на которую он рассчитан.
21. Адаптированные материалы должны признавать данное пособие первоисточником.

# **ЧАСТЬ А: ПРИМЕНЕНИЕ ПРОТОКОЛА**

---

# **ГЛАВА А1: КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ В ПОНЯТИЕ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА**

---

## A1.1 ВВЕДЕНИЕ

---

В Протоколе используется термин «окружающая среда, включая здоровье населения». Для того чтобы избежать повторов, в Пособии термин «окружающая среда» включает также понятие «здоровье населения».

1. В данной главе содержится краткое введение в понятие стратегическая экологическая оценка (СЭО). В начале главы дается ответ на вопрос «Что такое СЭО?» ([Раздел A1.2](#)), какие задачи она призвана решать, и что отличает СЭО от оценки воздействия на окружающую среду, инструмента, широко применяемого для экологической оценки проектного уровня.
2. Далее, в главе описаны затраты и выгоды, связанные с проведением СЭО ([Раздел A1.3](#)), и рассматриваются некоторые основополагающие принципы СЭО ([Раздел A1.4](#)).
3. В заключение, обсуждается роль СЭО в более широком контексте ([Раздел A1.5](#)):
  - СЭО как инструмент устойчивого развития
  - Взаимосвязь СЭО и других инструментов оценки
  - СЭО на более стратегическом уровне принятия решений



## A1.2 ЧТО ТАКОЕ СЭО?

---

4. В правовой области, политике или публикациях по данной теме приняты разные определения СЭО. Согласно общепринятому пониманию, СЭО – это систематический процесс, основанный на принципе предупреждения и используемый для анализа экологических последствий предлагаемых планов, программ и других стратегических инициатив и их учета в системе принятия решений.
5. В данном Пособии, термин «СЭО» имеет конкретный смысл, который совпадает с определением, данным в Протоколе по стратегической экологической оценке к Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее Протокол). Согласно Протоколу, стратегическая экологическая оценка определяется как:

*Оценка возможных экологических последствий, включая воздействие на здоровье, которая предполагает определение сферы охвата оценки и подготовку экологического отчета, вовлечение общественности и проведение консультаций, принятие во внимание экологического отчета и результатов участия общественности и консультаций при разработке плана или программы (статья 2, параграф 6).*

6. **В контексте Протокола, и в данном Пособии, понятие окружающая среда включает также здоровье человека.**

### A1.2.1 Какова цель проведения СЭО?

---

7. Целью СЭО, в широком понимании, является обеспечение учёта и интеграции экологических факторов в стратегический процесс принятия решений, в поддержку экологически обоснованного и устойчивого развития. В частности, процесс СЭО помогает органам власти, разрабатывающим планы и программы, а также лицам, участвующим в принятии решений, учесть следующие факторы:
  - Ключевые экологические тенденции, потенциал и ограничения, которые могут оказывать влияние или подвергнуться влиянию в результате осуществления плана или программы
  - Экологические цели и показатели, относящиеся к планам или программам
  - Возможные значимые экологические последствия предлагаемых вариантов и воздействия от осуществления плана или программы
  - Меры, направленные на избежание, снижение или устранение отрицательных последствий и на усиление положительных последствий плана или программы

- Позицию или информацию, предоставленную компетентными органами власти, общественностью и, если и когда необходимо, сторонами, потенциально подверженными воздействию.

### **A1.2.2 Дополнительные возможности СЭО по сравнению с экологической оценкой проектов**

---

8. СЭО во многом возникла на основе принципов, процесса и процедуры ОВОС, что хорошо прослеживается в Протоколе СЭО (основные этапы развития этого направления в законодательном и политическом аспектах представлены в [Приложении A1.1](#)). Тем не менее, СЭО также предоставляет дополнительные возможности по сравнению с оценкой проектного уровня. Это связано с тем, что СЭО используется на более высоком уровне разработки планов и программ, на котором закладываются основы для проектов, проходящих ОВОС и многих других инициатив, которые потенциально могут оказывать воздействие на окружающую среду. На этом уровне СЭО скорее способствует учету экологических факторов при ответе на основополагающие вопросы (почему, где и каким образом вести деятельность), чем рассматривает способы развития отдельных проектов. Возможности добиться экологической выгоды намного шире в рамках СЭО по сравнению с оценкой на проектном уровне.
9. Соответственно, выделяют конкретные дополнительные выгоды от проведения СЭО планов и программ:
  - Возможность рассмотреть более широкий круг альтернатив и вариантов на данном этапе, по сравнению со стадией разработки проектов
  - Влияние на вид деятельности и ее расположение, в рамках сектора или региона, а не только проектирование и локализация конкретного проекта
  - Возможность рассмотреть кумулятивные и более глобальные воздействия во временных и географических рамках планов и программ больше, чем возможности на уровне проекта
  - Вклад в устойчивое развитие посредством согласования целей и направлений плана или программы с соответствующими стратегиями, политиками и концепциями
  - Оптимизация и совершенствование экологической оценки проектов путем увязки этого процесса с отчетом СЭО и, тем самым, прояснения вопросов о необходимости, местонахождении и виде деятельности, с заранее определенными экологическими последствиями

## **A1.3 ВЫГОДЫ И ЗАТРАТЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СЭО<sup>3</sup>**

### **A1.3.1 Выгоды от проведения СЭО**

10. Непосредственные выгоды от проведения СЭО заключаются в сборе информации, которая помогает принимать грамотные решения, а также в последующих достижениях в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. Помимо этого, существуют вторичные выгоды, которые являются неотъемлемой частью принципа вовлечения общественности и прозрачных процедур, которые необходимо соблюдать в соответствии с Протоколом. Процесс СЭО, правильно выполненный, должен:
- Обеспечить высокий уровень защиты окружающей среды
  - Улучшить качество разработки планов и программы
  - Повысить эффективность принятия решений
  - Способствовать выявлению новых возможностей развития
  - Помочь предотвратить дорогостоящие ошибки
  - Улучшить систему управления
  - Способствовать трансграничному сотрудничеству

#### **СЭО обеспечивает высокий уровень защиты окружающей среды**

11. Эта цель закреплена в Протоколе (Статья 1), она определяет причину проведения СЭО. Высокий уровень защиты окружающей среды может интерпретироваться по-разному, однако, СЭО должна, как минимум, исключить необратимые и существенные последствия, защитить охраняемые территории и объекты, а также обеспечить неприкосновенность среды обитания и других территорий, которые представляют критическую важность для сохранения биоразнообразия.

#### **СЭО повышает качество разработки планов и программ**

12. Независимо от того, проводится ли СЭО параллельно с разработкой плана и программы, либо является неотъемлемой частью этого процесса, СЭО обладает потенциалом улучшить или закрепить качество плана или программы, что приводит к более успешным результатам. СЭО может повысить качество планирования несколькими способами, в частности она обеспечивает тщательный и сфокусированный подход, а также поиск альтернатив и анализ целого круга потенциальных последствий и возможностей более устойчивых форм развития.

#### **СЭО повышает эффективность процесса принятия решений**

13. СЭО помогает оптимизировать принятие решений посредством включения экологических проблем в круг рассматриваемых вопросов последовательно на различных стадиях и уровнях принятия решения. Предполагается рациональное использование времени (и как следствие, снижение затрат) за счет принятия

---

<sup>3</sup> На основании доклада Регионального экологического центра и Программы развития ООН «Выгоды стратегической экологической оценки», 2003.

<http://www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/pdf/BenefitsofSEAeng.pdf>, Сентендре (Венгрия); и доклада Комитета по содействию развитию ОЭСР «Руководство по успешному применению стратегической экологической оценки» (готовится к публикации на сайте <http://www.seataskteam.net/> – см. брошюру на сайте <http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf>.)

согласованных решений на уровне планов и программ, что приводит к меньшему числу протестов и споров на оперативном уровне или на этапе проведения экологической оценки проектов. В конечном итоге, СЭО поддерживает принятие решений на проектном уровне, так как они могут основываться на заранее оптимизированных планах и программах. Эффективность принятия решений может также возрасти за счет обмена информацией, собранной на различных стадиях пирамиды планирования.

### **СЭО помогает выявить новые возможности развития**

14. Благодаря СЭО, экологические ограничения, включая вопросы влияния на здоровье человека, получают более пристальное внимание при формировании планов и программ. СЭО помогает при рассмотрении альтернатив и стимулирует поиск взаимовыгодных решений, которые открывают возможности для новых видов деятельности в рамках потенциальной емкости экосистем. Таким образом, СЭО поддерживает ориентацию процесса принятия решений на истинно устойчивое развитие.

### **СЭО позволяет избежать дорогостоящих ошибок**

15. СЭО заблаговременно сигнализирует об экологически неустойчивых вариантах развития. Поэтому качественное применение СЭО может снизить риск высоких затрат на устранение вреда, которого можно было избежать, или на корректирующие действия, такие как перенос или перепроектирование объектов. СЭО также помогает сохранить человеческие и финансовые ресурсы при разработке планов и программ, так как варианты, противоречащие принципу устойчивости, могут быть отклонены на ранней стадии.

### **СЭО совершенствует систему управления**

16. СЭО повышает общую прозрачность принятия стратегических решений и позволяет на ранней стадии планирования и разработки программ учесть мнения основных заинтересованных сторон. Качественно и ответственно проведенная СЭО повышает доверие к планам и программам. Такая СЭО может мобилизовать общественную поддержку при осуществлении плана или программы – их эффективность может возрасти, если ценности, позиция, мнения и знание общественности станут частью процесса принятия решения.

### **СЭО способствует трансграничному сотрудничеству**

17. СЭО может стать важной основой для сотрудничества на региональном уровне с целью решения различных вопросов, касающихся, к примеру, совместно управляемых охраняемых территорий, совместно используемых водных путей, транспортных узлов, а также трансграничного загрязнения.

## **A1.3.2 Затраты на проведение СЭО**

---

18. Согласно европейскому исследованию затрат и выгод, связанных с экологической оценкой проектов<sup>4</sup>, внедрение СЭО в региональное и местное планирование

---

<sup>4</sup> Европейская комиссия (1996), *A study on costs and benefits in EIA/SEA [Исследование затрат и выгод ЭОП/СЭО]*, не публиковалось, но резюме доступно на сайте <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-studies-and-reports/eia-costs-benefit-en.htm>

землепользования обычно приводит к увеличению затрат на планирование на 5-10%. Это исследование также приводит примеры качественных СЭО, которые увеличили затраты на планирование меньше, чем на 5%. Однако, величина затрат зависит от количества и детальности проработки альтернатив и их оценки. Недавно проведенное изучение результатов действия Директивы по СЭО в Великобритании<sup>5</sup> в течение года после ее принятия, которое охватило 201 орган власти, проводивших СЭО, показало, что для завершения большинства СЭО требуется примерно 70-80 человеко-дней (примерно половина времени на определение сферы охвата оценки и половина на подготовку отчета). В то же время, большинство опрошенных согласились или полностью поддержали утверждение, что «СЭО представляла собой эффективное использование времени и ресурсов».

19. Основные затраты, связанные с работой системы СЭО возникают на этапе первоначального применения СЭО, при тестировании и разработке адекватных подходов и инструментов, а также когда составляются основные наборы исходных данных. Последующие СЭО имеют тенденцию быть менее затратными, так как при этом может использоваться накопленный ранее опыт и может требоваться только стандартная аналитическая работа и управление процессом (и действительно, опрошенные в исследовании, которое упоминается выше, отмечали, что ожидают меньших затрат времени на проведение СЭО в будущем). Эти затраты можно считать предельными в структуре общих затрат на реализацию планов или программ.

---

<sup>5</sup> Therivel, R., and F. Walsh (2005) 'The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to *Environmental Impact Assessment Review* ['Директива по стратегической оценке в Соединённом Королевстве: Через год после принятия], доступно в Интернете по адресу: [www.levett-therivel.co.uk](http://www.levett-therivel.co.uk)

## A1.4 КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ СЭО

---

20. В данном пособии мы рассматриваем конкретные требования к применению Протокола и, в меньшей степени, Директивы по СЭО. Тем не менее, существует ряд более общих принципов, которые могут также оказаться полезными. Это касается различных указаний, содержащихся в национальных руководствах или в публикациях по данной теме. Кроме того, здесь можно упомянуть о критериях эффективности для оценки качества процесса СЭО, разработанных Международной ассоциацией по оценке воздействия ([Приложение A1.2](#)).
21. Не смотря на некоторые различия, существует определенное единодушие по поводу базовых принципов СЭО и действий, которые требуются для ее эффективного применения:
- СЭО должна **проводить организация, отвечающая за разработку плана или программы**. В идеале, она должна быть встроена в процесс разработки плана/программы, и подогнана под его логику.
  - СЭО нужно **проводить как можно раньше в процессе принятия решения**, когда все альтернативы и варианты действий доступны для рассмотрения.
  - При проведении СЭО необходимо **сконцентрироваться на ключевых вопросах**, которые возникают на конкретных стадиях разработки плана или программы. Это поможет провести СЭО компетентно, своевременно и с наименьшими затратами.
  - В процессе СЭО необходимо **оценить разумный круг альтернатив**, принимая во внимание, что их масштаб будет зависеть от уровня принятия решения. По мере возможности и необходимости СЭО должна выявить наиболее оптимальный для сохранения окружающей среды реализуемый сценарий.
  - СЭО должна **предоставить адекватные возможности для участия ключевым заинтересованным сторонам и общественности**, начиная с ранней стадии процесса и с использованием четких процедур. В идеале необходимо использовать методы консультаций, которые легки в применении и соответствуют специфике целевых групп.
  - При проведении СЭО необходимо **использовать адекватные и экономически эффективные методы и методики анализа**. СЭО должна выполнить поставленные перед ней задачи на основе доступной информации, времени и ресурсов. Сбор информации должен осуществляться только в том объеме и с той степенью детализации, которые требуются для принятия обоснованного решения.
22. Для того, чтобы достичь цели СЭО и получить описанные выше выгоды, необходимо придерживаться данных руководящих принципов в совокупности. В этом случае, эти принципы помогут организовать качественный процесс, который соответствует духу Протокола и выполняет его требования. Правовые нормы,

несомненно, являются первостепенными при планировании и осуществлении процесса СЭО.

## **A1.5 НЕКОТОРЫЕ ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ**

---

23. В заключение, необходимо отметить, что существуют интерпретации роли и масштаба СЭО, которые выходят за рамки Протокола, однако их не в коей мере нельзя считать общепринятыми. Эти способы трактования СЭО приведены в данном Пособии, так как они являются предметом продолжающихся дебатов и в связи с тем, что в некоторых странах и международных организациях они внедряются или предложены к реализации.

### **A1.5.1 СЭО как инструмент устойчивого развития**

---

24. Важным и спорным является вопрос о том, должна ли СЭО непосредственно рассматривать влияние планов и программ (и других стратегических инициатив) на устойчивое развитие, либо и впредь следует фокусироваться только на экологических последствиях этих инициатив, включая воздействие на здоровье в контексте Протокола. Что касается первой позиции, то возникает много вопросов о том, каким образом этот подход может быть реализован. На данный момент существуют две общие научные школы (и многочисленные трактовки, занимающие срединную позицию):

- 1) СЭО должна заниматься исключительно или в первую очередь экологическими последствиями. При проведении СЭО необходимо следовать принципам, которые закреплены законодательно или широко признаны в качестве передовой практики в области стратегической оценки. Тем самым СЭО может внести наилучший вклад в устойчивое развитие. Данный подход можно было бы назвать позицией большинства. Ее разделяют многие управленцы и специалисты, проводящие СЭО. Разновидностью подхода является предложение рассматривать также некоторые социальные аспекты в контексте воздействия на окружающую среду. Отдельные социальные аспекты уже рассматриваются как часть окружающей среды, например здоровье человека и материальные ценности (жилье).
- 2) СЭО должна предпринимать явные, «наибольшие» усилия для оценки вклада в устойчивое развитие в дополнение к анализу экологических последствий. В то же время признается ограниченность данного подхода. В этом контексте выдвигались предложения переориентировать СЭО в двух основных направлениях, а именно:
  - Обеспечение экологической устойчивости предлагаемых планов, программ и других стратегических инициатив, например путем оценки значимости воздействий через призму принципов превентивности с одной стороны и критериев безопасного минимума или порогового значения с другой, включая гарантию компенсации или устранения ущерба (последствий). Данный подход, разработанный в рамках международного исследования эффективности экологической оценки, остается позицией меньшинства, не смотря на то, что он частично применяется в некоторых странах и на международном уровне.



- Оценка устойчивости или анализ экологических, экономических и социальных видов последствий предлагаемых планов, программ и иных стратегических инициатив, как это осуществляется, например, в Великобритании в рамках регионального и местного планирования землепользования или в процедуре оценки воздействия политических решений и законодательных инициатив на уровне Европейского союза.<sup>6</sup> Подход, принятый в Великобритании, стал одним из результатов кардинального реформирования системы планирования, которая также использует нормы Директивы по СЭО. В таком виде это направление могло бы привлечь пристальное внимание как тестирование практических результатов взаимосвязи СЭО и оценки устойчивости.

### **A1.5.2 Логическая связь между СЭО и другими инструментами оценки**

---

25. Не смотря на последние достижения, оценка устойчивости планов и программ связана с рядом институциональных и методологических трудностей, которые в большей степени выходят за рамки рассматриваемого в данном Пособии материала. Тем не менее, Протокол указывает на ряд возможных увязок с социально-экономической оценкой, признавая, что оба направления используют похожую логику оценки, не смотря на различия в сути оценки. Протокол также согласуется с основными принципами интегрированной оценки и планирования для устойчивого развития, согласно подходу, разработанному Экологической программой ООН<sup>7</sup>. Серия пилотных проектов по тестированию этого подхода выявила возможности увязки различных инструментов оценки. Эти возможности представлены ниже в Таблице A1.1, в которой проиллюстрирована возможная связь СЭО с социально-экономической оценкой и оценкой устойчивости. Конечно, в настоящем контексте процесс СЭО, проводимый с этих позиций, должен полностью соответствовать основополагающей цели и требованиям Протокола по СЭО.

---

<sup>6</sup> Офис Заместителя Премьер-министра, Великобритания, 2005. *Оценка устойчивости региональных стратегий территориального планирования и документации по местному развитию*, доступно по адресу <http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1161341>

<sup>7</sup> Экологическая программа ООН (2004) *Интегрированная оценка и планирование устойчивого развития: руководство для пилотного проекта*. ООН, Женева, доступно по адресу <http://www.unep.ch/etb/events/Events2005/midTermReview/IAPGuidePilPro.pdf>

**Таблица А1.1: Логическая связь между типичными задачами СЭО и социально-экономической оценкой и оценкой устойчивости<sup>8</sup>**

СЭО	Социальная и экономическая оценка	Оценка устойчивости
Исходная экологическая ситуация	Исходная экономическая и социальная ситуация	Оценка устойчивости текущих тенденций и закономерностей развития
Определение соответствующих экологических целей и анализ их учета при формировании плана или программы	Определение соответствующих экономических и социальных целей и анализ их учета при формировании плана или программы	Определение соответствующих целей и принципов устойчивого развития и анализ их учета при формировании плана или программы
Оценка воздействия на окружающую среду предлагаемых вариантов и вклад в их оптимизацию	Оценка воздействия на экономическую и социальную среду предлагаемых вариантов и вклад в их оптимизацию	Оценка экономических, социальных и экологических последствий предлагаемых вариантов, с учетом целей устойчивости (видения) и ограничений (нижней границы) устойчивого развития, и предложение взаимовыгодных вариантов или вариантов, предполагающих наиболее эффективное сочетание различных элементов развития
Разработка мер, направленных на снижение значимых отрицательных последствий и их мониторинг в ходе реализации плана или программы	Разработка мер, направленных на снижение значимых отрицательных последствий и их мониторинг в ходе реализации плана или программы	Разработка мер, направленных на снижение значимых отрицательных последствий и их мониторинг в ходе реализации плана или программы

### **А1.5.3 СЭО на более высоком стратегическом уровне процесса принятия решений**

26. Вопрос о том, необходимо ли и каким образом использовать СЭО на более высоком уровне стратегического процесса принятия решений остается открытым. В литературе приводятся веские аргументы в пользу проведения СЭО всех типов стратегических инициатив, начиная с высшего уровня формирования политики, и в особенности, когда она определяет контекст или основополагающие принципы для разработки планов и программ. Однако консенсус по данной позиции не достигнут. Многие практики СЭО указывают на практические и институциональные барьеры на пути реализации данного подхода в целом и в отдельных странах. Существуют

<sup>8</sup> Подробный анализ взаимосвязей приведен в готовящемся к публикации отчете Комитета по помощи развитию ОЭСР «Руководство по передовой практике применения стратегической экологической оценки (СЭО) в рамках сотрудничества и развития». Отчет будет доступен на сайте <http://www.seataskteam.net/>, брошюра доступна по адресу <http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf>.

также различные варианты точек зрения по поводу проведения СЭО при принятии политических решений, при этом признается, что данный процесс зачастую носит цикличный, гибкий характер, по сравнению с разработкой плана и программы.

27. Протокол поощряет, но не обязывает стороны обеспечивать адекватную интеграцию экологических, включая здоровье, факторов, в разработку политики или законодательных актов, а также учитывать принципы и элементы Протокола при осуществлении этого процесса (более подробная информация дана в [Главе А6](#)). Некоторые страны-члены Экономической комиссии ООН по Европе (ЕЭК ООН), а также Европейская комиссия, уже используют системы СЭО или почти аналогичные процессы оценки, которые применимы к политике и законодательным актам. Опыт, накопленный на этом уровне проведения СЭО меньше, чем в области СЭО планов и программ, однако он заслуживает внимания. Практика проведения СЭО на уровне формирования политики в некоторых странах описана в публикации, подготовленной по поручению Министерства окружающей среды Чехии в качестве дополнительной информации к данному Пособию.<sup>9</sup> Публикация также содержит краткий теоретический обзор методов применения ключевых элементов Протокола по СЭО на уровне формирования политики или законодательства, а также обзор других возможных подходов. Этот материал, и в особенности обзор опыта семи стран-членов ЕЭК ООН, может представлять интерес для тех, кто хочет рассмотреть требования Протокола по СЭО в расширенном контексте.

---

<sup>9</sup> Садлер, В. (ред.) (2005), *Стратегическая экологическая оценка на уровне формирования политики – достижения, современное состояние и перспективы*, подготовлено Региональным экологическим центром по Центральной и Восточной Европе, по заказу Министерства окружающей среды Чехии. Доступно по адресу [http://www.unece.org/env/eia/documents/PolicySEA/SEA\\_of\\_Policies\\_volume.pdf](http://www.unece.org/env/eia/documents/PolicySEA/SEA_of_Policies_volume.pdf)

# **ГЛАВА А2: ВНЕДРЕНИЕ СЭО В ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ**

## A2.1 ВВЕДЕНИЕ

---

В Протоколе используется термин «окружающая среда, включая здоровье населения». Для того чтобы избежать повторений, в Пособии термин «окружающая среда» включает также понятие «здоровье населения».

1. В данной главе рассматриваются возможности интеграции либо увязывания СЭО плана или программы с процессом разработки планов и программ.
2. Таким образом, в данной главе обсуждаются ключевые вопросы применения Протокола в конкретном контексте разработки плана или программы. Глава состоит из трех частей:
  - [Раздел A2.2](#) включает общее описание типичного процесса разработки планов и программ, а затем переходит к ключевым элементам СЭО, в соответствии с Протоколом, включая изучение того, почему интеграция СЭО в процесс разработки планов и программ необходима для эффективного применения Протокола. (Выгоды такой интеграции обсуждаются далее в [Главе A6](#) о политиках и законодательстве) В заключение в данном разделе выделяются логические связи между процессами разработки планов и программ и СЭО. Эти связи рассматриваются как возможности для координации двух процессов и в конечном итоге – для внедрения СЭО в процесс разработки планов и программ.
  - [Раздел A2.3](#) рассматривает возможность выявления таких связей в процессе разработки планов и программ на практике, а не в теории. Он также рассматривает некоторые аргументы в пользу поиска путей интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.
  - Наконец, в [Разделе A2.4](#) обсуждаются 3 варианта интеграции: ее отсутствие, частичная интеграция и полная интеграция.

## **A2.2 ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ, СЭО И СВЯЗЬ МЕЖДУ НИМИ**

---

3. В данном разделе рассматриваются в первую очередь традиционные задачи процесса разработки планов и программ, а затем – ключевые элементы СЭО планов и программ. Раздел завершается изучением логических связей между задачами процесса разработки планов и программ – с одной стороны и элементами СЭО – с другой. В разделах [A2.3](#) и [A2.4](#) эти связи изучаются более глубоко, и рассматриваются возможности интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.

### **A2.2.1 Традиционные задачи процесса разработки планов и программ**

---

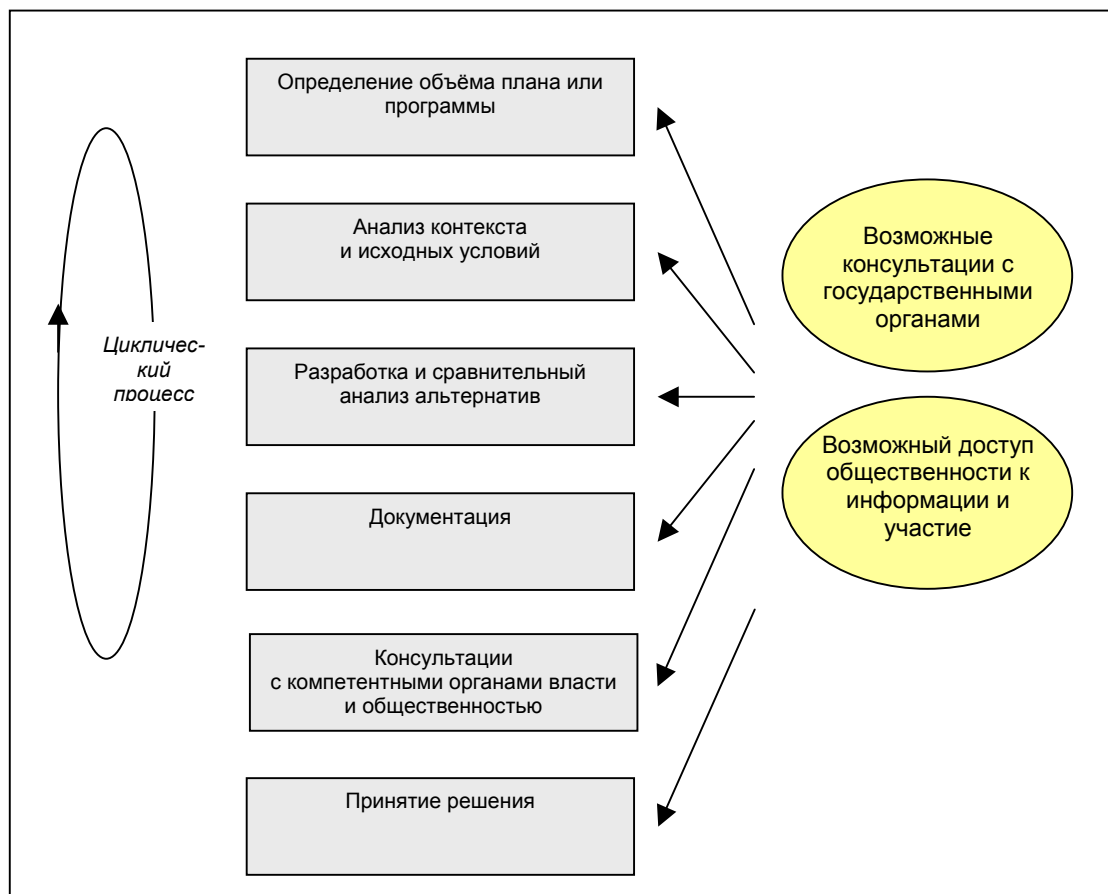
4. Процесс разработки планов и программ обычно в большой степени цикличен и включает, как правило, следующие задачи (см. [Рис. A2.1](#)):

- **Сфера охвата процесса разработки планов и программ как правило уточняется** на стадии инициализации, когда определяются природа соответствующего плана или программы, общие цели и вопросы, которые необходимо решить.
- **Анализ контекста и исходных данных** обычно включает обзор текущих тенденций развития, которые необходимо принять во внимание, ограничения и возможности будущего развития, а также другие специфические вопросы, которые должен будет решать план или программа.
- **Разработка и сравнительный анализ альтернатив плана или программы** часто принимает форму обсуждения дополнительных целей, дополнительных приоритетов, предлагаемых планом или программой, вариантов видов деятельности, предлагаемых к реализации в рамках этих целей, либо вариантов механизмов реализации (т.е. критериев выбора приемлемых действий, технических заданий для последующих оценок и т.д.).
- **Документация**, которая может включать определение ролей и обязанностей в процессе реализации плана или программы, составления программ мониторинга и предоставления проекта плана или программы на рассмотрение и вынесение решения.
- **Консультации** с компетентными государственными органами и общественностью
- Затем проект плана или программы выносится на рассмотрение и **принятие решения**.

5. Перечисленные задачи являются иллюстративными и могут не принимать форму отдельных шагов. В действительности они могут быть объединены либо разложены на более мелкие, в зависимости от логического построения каждого

отдельного процесса разработки планов и программ и его формальных процедурных стадий. Специфическая логика, задачи и формальные стадии процесса разработки планов и программ могут быть определены посредством анализа процесса разработки планов и программ, как это показано в [Подразделе A2.3.1](#) ниже.

**Рис. А2.1: Типичные задачи процесса разработки планов и программ**



### **A2.2.2 Элементы СЭО планов и программ**

6. В статьях 6 – 12 Протокола описывается процесс проведения СЭО планов и программ:

- Определение сферы охвата СЭО для определения содержания экологического доклада (Ст. 6)
- Экологический доклад (Ст. 7)
- Участие общественности (Ст. 8)
- Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (Ст. 9)
- Трансграничные консультации (Ст. 10)
- Решение об утверждении плана или программы (Ст. 11)
- Мониторинг последствий (Ст. 12)

7. Несмотря на то, что данное Пособие описывает СЭО как процесс, на практике вышеизложенные шаги представляют собой элементы, интегрированные в процесс разработки планов и программ (как описано ранее в данной главе), а не отдельный, параллельно текущий процесс.



8. Такая интеграция необходима для того, чтобы СЭО могла использоваться в качестве упреждающего инструмента, влияющего на разработку плана или программы, как того требует Протокол:
- Согласно преамбуле Протокола, «стратегическая экологическая оценка должна играть важную роль при разработке и принятии планов, программ и, насколько это возможно, политики и законодательства...»
  - Статья 1 провозглашает в качестве целей Протокола «обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения путем... обеспечения того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения тщательно учитывались при разработке планов и программ; ...»
  - Статья 2.610 определяет СЭО как процесс, выходящий за рамки оценки возможных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включающий «...учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и консультаций».
  - Статья 11 требует от Сторон обеспечения принятия во внимание заключений экологического отчета при принятии плана или программы. Однако определение термина «заключения экологического отчета» Протоколом не приводится. Экологический отчет вероятнее всего содержит ряд заключений, например, по исходным экологическим условиям и условиям охраны здоровья населения, имеющим отношение к плану или программе; по природоохранным целям в плане или программе; по мерам по предотвращению, снижению или смягчению негативных воздействий; по причинам, по которым выбирались альтернативы плана или программы; по мониторингу. Трудно представить, как все эти разнообразные заключения могут быть учтены единым решением в конце процесса разработки планов и программ, т.е. официальным решением, завершающим процесс разработки плана или программы. Поэтому предлагается рассматривать различные заключения экологического отчета по мере их поступления в процессе разработки плана или программы, а также учитывать их надлежащим образом при принятии плана или программы. Положения Директивы по СЭО являются в этом отношении более четкими, т.к. ее ст. 8 требует принятия во внимание экологического отчета и результатов консультаций «в процессе разработки плана или программы и до его/ее утверждения или предоставления для прохождения законодательной процедуры».
9. Элементы СЭО подытожены в Таблице А2.1 ниже и наглядно показаны на Рис. А2.2. Эти элементы описаны более подробно в [Главе А4](#), в которой рассматриваются СЭО планов и программ. Глава также рассматривает возможность интеграции этих элементов в процесс разработки планов и программ.

---

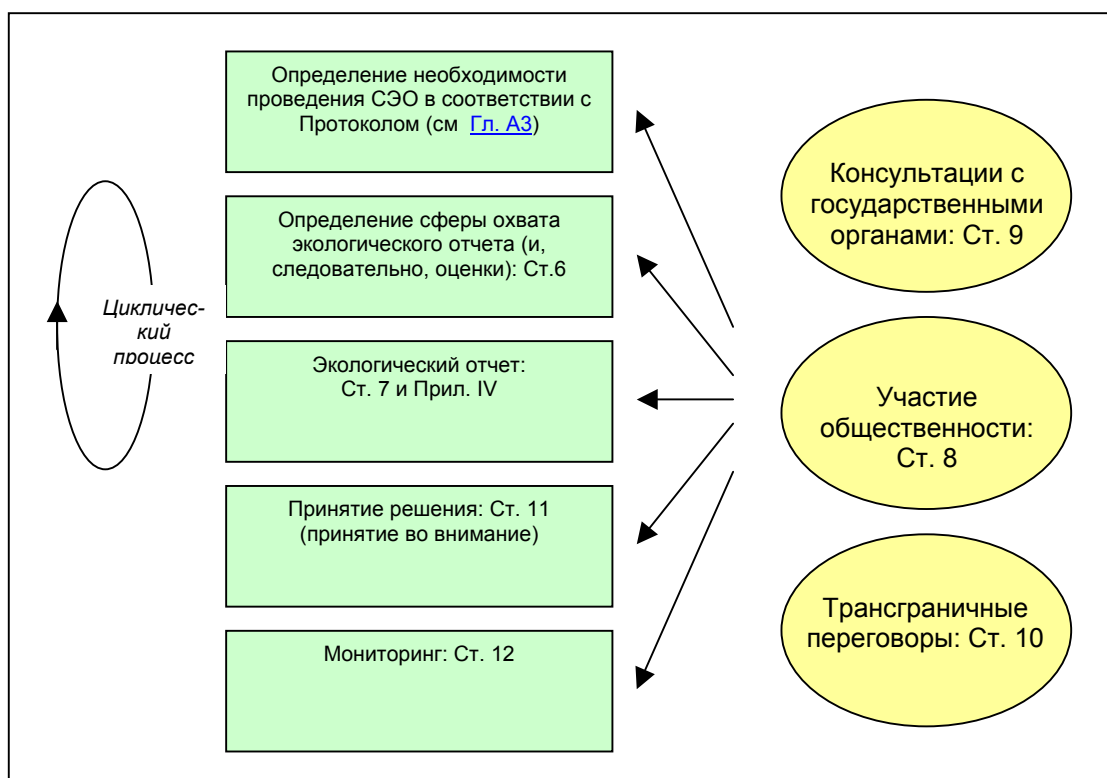
<sup>10</sup> В данном Пособии термин «ст. X.Y» (или «ст. X.Y») указывает на параграф Y статьи X.

Таблица А2.1: Элементы СЭО

Элемент	Описание
Определение сферы охвата	После того, как установлено, что план или программа требует проведения СЭО, первым элементом оценки становится <b>определение сферы охвата</b> экологического отчета. Определение сферы охвата экологического отчета подразумевает также определение сферы охвата анализа, который необходим для подготовки отчета. Определение сферы охвата позволяет сфокусировать отчет на важных вопросах для извлечения общественностью, властями и органами, ответственными за принятие решения максимальной пользы из отчета. Оно не препятствует внесению изменений в сферу охвата отчета в случае, если такая необходимость стане очевидной на более поздней стадии. Природоохранные органы и органы здравоохранения должны быть вовлечены в переговоры в процессе определения сферы охвата, общественности также может быть предоставлена возможность участия.
Экологический отчет	Вторым элементом является <b>подготовка экологического отчета</b> (в соответствии со сферой охвата). Отчет призван обеспечить общественность и органы, с которыми проводились консультации, информацией о последствиях плана или программы для окружающей среды, в том числе для здоровья населения.
Участие общественности	Третьим элементом является <b>участие</b> общественности. Это может произойти уже на стадии определения сферы охвата, либо даже на стадии определения необходимости проведения СЭО для плана или программы, в соответствии с Протоколом (см. <a href="#">Главу А3</a> ). Проект плана или программы и экологический отчет должны быть сделаны доступными общественности, а с заинтересованной общественностью должны быть проведены консультации, ей должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана или программы и по экологическому отчету.
Консультации	Четвертым элементом являются консультации с <b>природоохранными органами и органами здравоохранения</b> , которым должна быть предоставлена возможность прокомментировать проект плана или программы и экологический отчет. Консультации и участие общественности могут проводиться одновременно. (Консультации с общественностью и государственными органами проводятся совместно в соответствии со ст. 6 Директивы по СЭО)
Трансграничные консультации	В случае, если план или программа могут иметь значительные последствия в трансграничном контексте (для других Сторон Протокола), либо при поступлении запроса от потенциально «затронутой Стороны», затронутая Сторона или Стороны должны быть <b>проинформированы</b> и приглашены к участию в консультациях. В ходе этих трансграничных консультаций, которые могут проводиться одновременно с участием общественности и консультациями с государственными органами, <b>заинтересованной общественности, природоохранным органам и органам здравоохранения затронутой Стороны</b> должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение по поводу проекта плана или программы и экологического отчета.

Элемент	Описание
Принятие решения	Шестым элементом является принятие <b>решения</b> об утверждении плана или программы. Это решение должно учесть выводы экологического отчета и мнения заинтересованной общественности и государственных органов как внутри страны, так и выраженные любой затронутой Стороной. Орган, принимающий решение, должен сделать заявление, подводящее итог процесса учета информации и обосновывающее утверждение плана или программы в свете предложенных рациональных альтернатив. Утвержденный план или программа, решение и его обоснование должны быть сделаны доступными общественности.
Мониторинг	Заключительным элементом является мониторинг. СЭО не завершается по принятии решения об утверждении плана или программы. Значимые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, при реализации плана или программы должны отслеживаться, в частности, с целью выявления непредвиденных неблагоприятных последствий и принятия мер по их устранению. Результаты мониторинга должны быть сделаны доступными для государственных органов и общественности.

**Рис. А2.2: Элементы СЭО планов и программ**



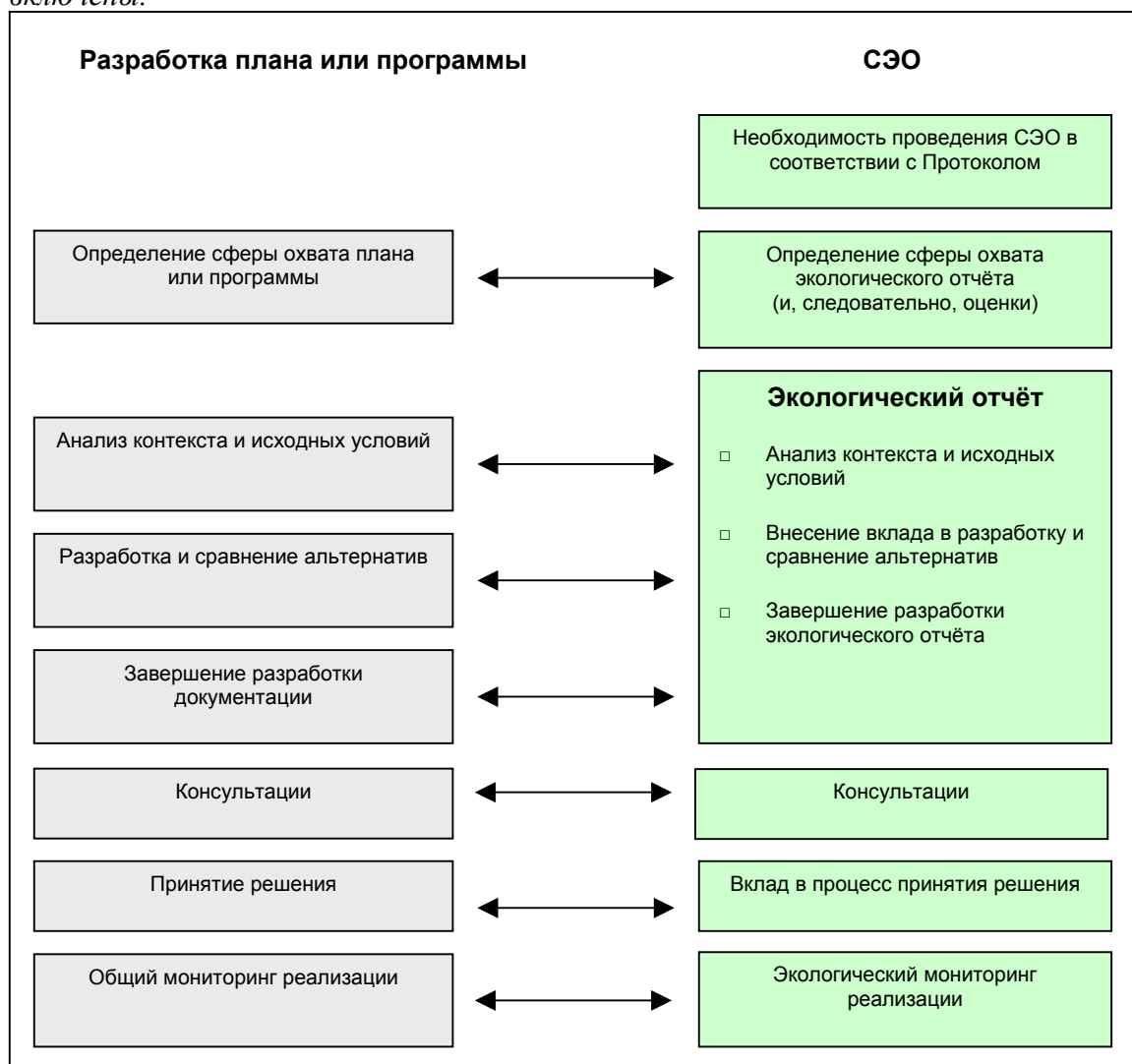
### **А2.2.3 Логические связи между процессом разработки планов и программ и требованиями Протокола**

10. Упрощенная и идеализированная схема, приведенная ниже, демонстрирует потенциальные логические связи между СЭО и задачами, зачастую решаемыми в процессе разработки планов и программ. Однако эта схема является лишь иллюстрацией, т.к. процессы разработки планов и программ часто не представляют собой такой четкой последовательности задач: в реальности некоторые задачи могут опускаться, либо могут добавляться новые, не охваченные данной схемой. Помимо этого, схема не включает в себя консультации и участия общественности, т.к. они могут присутствовать в качестве неотъемлемой части разработки плана или программы или в виде отдельной процедурной стадии процесса СЭО.
11. Хотя разработка планов и программ и СЭО естественным образом отличаются по своим целям, т.е. целью процесса разработки планов и программ является составление планов или программ, в то время как целью СЭО является анализ планов или программ и составление рекомендаций по вопросам их улучшения, оба процесса часто требуют сходного аналитического мышления. По существу, и разработка плана или программы, и проведение СЭО должны:
- Определить ключевые вопросы, которые должны быть учтены в процессе разработки планов и программ

- Проанализировать контекст плана или программы и вероятные тенденции развития в будущем в случае, если план или программа не будут реализованы
- Предложить оптимальные альтернативы
- Предложить оптимальные системы мониторинга и управления
- Проинформировать компетентные органы, общественность и органы, ответственные за принятие решения, о плане или программе и его/ее вероятных последствиях

**Рис. А2.3: Логические связи между задачами процесса разработки планов и программ и стадиями СЭО**

*Примечание: Участие общественности, консультации с государственными органами и трансграничные консультации в данную упрощенную схему не включены.*



12. В таблице А2.2 ниже приводятся основные логические связи, могущие существовать между процессами разработки планов и программ и СЭО.

13. Системы разработки планов и программ и оценки развивались по-разному в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Исследование связей между СЭО, проводимой в соответствии с Протоколом – с одной стороны и системами разработки планов и программ и оценки в этом регионе – с другой представлено в публикации ПРООН в соавторстве с РЭЦ и Европейской экономической комиссией ООН<sup>11</sup> (Системы разработки планов и программ в Западной Европе очень разные).

**Таблица А2.2: Логические связи между разработкой планов и программ, СЭО, консультациями с государственными органами и участием общественности.**

Стадия	Типичные задачи в процессе разработки плана или программы	Логически соответствующие задачи СЭО	Консультации с государственными органами, доступ общественности к информации и участие общественности в СЭО
		Необходимость проведения СЭО может быть определена либо ссылаясь на юридические обязательства (напр., список планов и программ, для которых всегда требуется СЭО), либо путем рассмотрения каждого случая в индивидуальном порядке на основании требований Протокола (см. <a href="#">Главу А3</a> ).	Консультации с компетентными природоохранными органами и органами здравоохранения и информирование общественности.

<sup>11</sup> Dusik J., Cherp A., Jurkeviciute A., Martonakova H., and N. Bonvoisin (2006), *Capacity Development for Implementing the UNECE SEA Protocol in the Former Soviet Union Countries in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia* [Развитие потенциала для реализации Протокола по СЭО Европейской экономической комиссии ООН в странах бывшего Советского Союза в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии], UNDP, the REC and UNECE, интернет-ссылка: [http://www.unece.org/env/eia/documents/SEA\\_CBNA/UNDP-REC-UNECE\\_SEA\\_Bulletin\\_no.2.pdf](http://www.unece.org/env/eia/documents/SEA_CBNA/UNDP-REC-UNECE_SEA_Bulletin_no.2.pdf).

Стадия	Типичные задачи в процессе разработки плана или программы	Логически соответствующие задачи СЭО	Консультации с государственными органами, доступ общественности к информации и участие общественности в СЭО
Определение сферы охвата	<p>Сфера охвата плана или программы (часто уточняется при официальной инициализации) может быть определен законом и т.д., особыми руководствами или посредством консультаций чтобы определить:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Общие цели плана или программы</li> <li>○ Связи между планом или программой и другими планами и программами</li> <li>○ Общие вопросы, которые будут решаться планом или программой</li> </ul>	<p>Сфера охвата СЭО может быть определен посредством выявления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Вероятного содержания и основных целей плана или программы и его/ее связей с другими планами или программами (и, по возможности, политиками)<sup>12</sup></li> <li>○ Экологических проблем, имеющих отношение к плану или программе<sup>13</sup></li> <li>○ Целей охраны природы, установленных на международном, государственном и других уровнях, имеющих отношение к данному плану или программе<sup>14</sup></li> <li>○ Альтернативных вариантов для рассмотрения и, в общих чертах, обоснования их выбора<sup>15</sup></li> <li>○ Исходного списка экологических воздействий, подлежащих оценке<sup>16</sup></li> </ul>	<p>Выявление государственных органов, с которыми будут проводиться консультации, и общественности для последующего вовлечения</p> <p>Консультации с компетентными природоохранными органами и органами здравоохранения.</p> <p><i>По усмотрению:</i>                      Консультации с общественностью.</p>

<sup>12</sup> Пункт 1 приложения IV

<sup>13</sup> Пункт 4 приложения IV

<sup>14</sup> Пункт 5 приложения IV

<sup>15</sup> Пункт 8 приложения IV

<sup>16</sup> Пункт 6 приложения IV

Стадия	Типичные задачи в процессе разработки плана или программы	Логически соответствующие задачи СЭО	Консультации с государственными органами, доступ общественности к информации и участие общественности в СЭО
Анализ контекста и исходных условий	<p>Изучение соответствующих планов и программ и исходных условий (характеристика соответствующих тенденций развития)</p> <p>Выявление ограничений и возможностей для будущего развития.</p>	<p>Концентрация анализа исходных условий на вопросах, выявленных в процессе определения сферы охвата, и анализ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Характеристик окружающей среды на территориях, с наибольшей вероятностью подверженных значимым воздействиям<sup>17</sup></li> <li>○ Текущего состояния окружающей среды и его вероятных изменений в случае, если план или программа не будет реализован(а)<sup>18</sup></li> </ul> <p><i>По усмотрению:</i> Последующая разработка сферы охвата дальнейшей оценки</p>	<p><i>По усмотрению:</i> Консультации с государственными органами и общественностью по вопросам контекста и соответствующих вопросов, регистрация замечаний</p>

<sup>17</sup> Пункт 3 приложения IV

<sup>18</sup> Пункт 2 приложения IV



Стадия	Типичные задачи в процессе разработки плана или программы	Логически соответствующие задачи СЭО	Консультации с государственными органами, доступ общественности к информации и участие общественности в СЭО
Разработка и сравнительный анализ альтернативных вариантов	<p>Разработка и сравнительный анализ альтернативных вариантов обычно охватывает:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Специфические цели плана или программы</li> <li>○ Мероприятия по реализации этих целей</li> <li>○ Меры по оптимизации реализации отдельных мероприятий</li> </ul>	<p>Описание того, как природоохранные цели, в т.ч. цели охраны здоровья населения, и другие соображения, касающиеся вопросов окружающей среды и здоровья населения, были приняты во внимание в альтернативных вариантах.</p> <p>Оценка (с использованием различных методов – см. <a href="#">Главу А5</a>) ожидаемых последствий для окружающей среды, в т.ч. вероятных значимых трансграничных последствий<sup>19</sup>. СЭО может внести вклад в разработку и сравнительный анализ альтернатив посредством оценки целесообразных альтернативных вариантов плана или программы на основании его/ее вероятных значимых последствий для окружающей среды, в т.ч. здоровья населения.</p> <p>Такая оценка может выявить оптимальные варианты и описать меры по предотвращению, снижению или смягчению любых отрицательных последствий<sup>20</sup>. Она также может указать на предпочтительный вариант среди рассматриваемых альтернатив.</p>	<p><i>По усмотрению:</i> Консультации с государственными органами и общественностью по альтернативным вариантам и регистрация замечаний</p>

<sup>19</sup> Пункты 6 и 10 приложения IV.

<sup>20</sup> Пункт 7 приложения IV.

Стадия	Типичные задачи в процессе разработки плана или программы	Логически соответствующие задачи СЭО	Консультации с государственными органами, доступ общественности к информации и участие общественности в СЭО
Документация	Завершение разработки проекта плана или программы, включая: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Предлагаемые меры по реализации и мониторингу</li> <li>○ Краткое описание проекта плана или программы</li> </ul>	Подготовка и издание экологического отчета, сопутствующего проекту плана или программы: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Запись того, как были разработаны альтернативы</li> <li>○ Запись того, как была проведена оценка, включая трудности, с которыми она столкнулась</li> <li>○ Описание мероприятий по мониторингу последствий реализуемого плана или программы для окружающей среды, в т.ч. здоровья населения<sup>21</sup></li> <li>○ Резюме информации, рассчитанное на широкую общественность<sup>22</sup></li> </ul>	

<sup>21</sup> Пункт 9 приложения IV.

<sup>22</sup> Пункт 11 приложения IV.

Стадия	Типичные задачи в процессе разработки плана или программы	Логически соответствующие задачи СЭО	Консультации с государственными органами, доступ общественности к информации и участие общественности в СЭО
Консультации с компетентными органами власти и общественностью	Консультации	Участие общественности, консультации с компетентными органами власти и трансграничные консультации	<p>Предоставление общественности и государственным органам проекта плана или программы и экологического отчета</p> <p>Консультации с государственными органами и заинтересованной общественностью по проекту плана или программы и экологического отчета.</p> <p>Извещение и консультации с затронутыми Сторонами - по обстоятельствам</p> <p>Сбор замечаний для их должного учета при принятии решения</p>
Принятие решения	Принятие во внимание экологического отчета и замечаний, поступивших от государственных органов и общественности, в процессе принятия официального решения по плану или программе.		Информирование компетентных органов (в т.ч. природоохранных органов и органов здравоохранения) и общественности
Мониторинг	Мониторинг реализации плана или программы	Экологический мониторинг	Обеспечение общественности и государственным органам доступа к результатам мониторинга

## **A2.3 ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИНТЕГРАЦИИ СЭО В ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ**

---

14. [Раздел A2.2](#) рассматривал теоретические ситуации. Здесь обсуждаются реальные процессы разработки планов и программ и некоторые отдельные аргументы в пользу поиска путей интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.

### **A2.3.1 Определение эффективных связей между СЭО и процессом разработки планов и программ**

---

#### **Обзор процесса разработки планов или программ**

15. Как отмечалось в [Разделе A2.2](#), процессы разработки планов и программ отличаются друг от друга: одни из них проводятся на основе четко разработанных процедур (напр., территориальное планирование, управление бассейнами рек и прибрежными зонами), другие (напр., управление отходами, планирование в области энергетики) – на основе менее структурированных подходов.

16. Поэтому невозможно установить оптимальные точки внедрения СЭО в процесс разработки планов и программ без детальных знаний специфики систем разработки планов и программ, в которых должна оперировать СЭО. Эти знания могут быть получены путем изучения процессов разработки планов и программ, что может быть проведено на двух уровнях:

- Обзор процедур (напр., процедурных и методологических требований для специфической дисциплины разработки планов и программ) может улучшить понимание уровней отдельных режимов разработки планов и программ. Это может быть полезно при составлении, напр., специфических руководств по СЭО определенных процедур разработки планов или программ.
- Обзор процесса, используемого при разработке отдельных планов или программ (напр., плана развития лесного хозяйства), может улучшить понимание структуры специфических подходов СЭО при разработке ряда других планов и программ.

#### **Предлагаемый фокус обзора**

17. Для того, чтобы определить пункты внедрения СЭО в отдельные процессы разработки планов и программ, может быть полезным изучение:

- Официальной или неформальной логики разработки планов или программ и последовательности ключевых задач процесса разработки планов и программ
- Любых анализов окружающей среды, обычно выполняющихся в рамках отдельных процессов разработки планов или программ

- Консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения в рамках процесса разработки планов и программ
  - Доступа к информации и любым положениям, касающимся участия общественности в процессе разработки планов и программ
18. Подобный обзор может предоставить полезную информацию для разработки специализированных процессов СЭО, которые эффективно используют имеющиеся задачи разработки планов и программ, а не замещают или дублируют их.

### **A2.3.2 Практические основания для внедрения СЭО в процесс разработки планов и программ**

---

19. Внедрение СЭО в разработку планов и программ имеет практические основания, выходящие за пределы требований законодательства касательно раннего начала и эффективного использования СЭО в процессе разработки планов и программ, описанных в [Главе А4](#).
20. Сложность процесса принятия решений побуждает к использованию эффективных инструментов, которые бы помогали, а не усложняли разработку планов и программ. Говоря обобщенно, процессы СЭО могут считаться эффективными и целесообразными, если они:
- **Способствуют эффективному принятию во внимание вопросов охраны окружающей среды при разработке планов и программ.** Способность СЭО усилить интеграцию вопросов охраны окружающей среды в разработку плана или программы в большой степени зависит от временных рамок и формы, в которой СЭО вносит вклад в процесс разработки планов и программ. СЭО, которые предоставляют ранний и оперативный вклад на соответствующих стадиях разработки планов или программ, будут естественным образом более эффективны, нежели СЭО, проведенные ретроспективно<sup>23</sup>, или изолированные оценки.
  - **Способствуют выявлению конфликтов во взглядах и интересах и таким образом повышают доверие к процессу принятия решения.** Это имеет тенденцию способствовать рациональным обсуждениям и решению проблем, а также поднятию доверия между заинтересованными сторонами.
  - **Не продлевают процесс разработки планов и программ без надобности.** Применение требований Протокола накладывает определенные временные ограничения, которые могут быть сокращены путем тщательной организации СЭО в процессе разработки плана или программы.

---

<sup>23</sup> «Ретроспективный» означает «Основанный на фактических результатах, либо определенный ими, нежели ожиданиями; проведенный по факту». Это является противоположностью «предварительного», что означает «Основанный на предсказанных или ожидаемых результатах; предполагаемый». Источник: Оксфордский словарь английского языка (Oxford English Dictionary, Oxford University Press).

- Не влечет необоснованных затрат.** Разработка экологического отчета и консультации с государственными органами и общественностью, определенные Протоколом, влечет за собой дополнительные затраты. Дополнительные затраты могут быть ограничены, если СЭО проводится в сочетании с разработкой плана или программы и строится на сборе данных, анализах и консультациях, которые могли быть уже проведены в процессе разработки планов и программ.
21. Вышеприведенный обзор указывает на важность продуманной координации СЭО и процесса разработки планов и программ. Целью этого является обеспечение раннего и эффективного вклада СЭО в процесс разработки планов и программ, а также обеспечение тщательного учета экологических аспектов при разработке планов и программ (см. ст. 1(а) Протокола).
22. В реальности специалисты по СЭО могут сталкиваться с многочисленными сложностями при достижении эффективной координации и в конечном итоге – интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.

### **A2.3.3 Вопросы для рассмотрения**

---

23. Должное использование логических связей между задачами разработки планов и программ – с одной стороны и задачами СЭО – с другой может способствовать достижению одной из целей Протокола, а именно «обеспечению того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения тщательно учитывались при разработке планов и программ» (ст. 1(а)).
24. Явные логические связи между процессом разработки плана или программы и СЭО смогут быть выявлены только в случае, если связи присутствуют на практике на следующих уровнях:
- Разработка плана или программы и подготовка экологического отчета
  - Консультации с государственными органами
  - Участие общественности
25. Связи между разработкой плана или программы и подготовкой экологического отчета могут на практике привести к:
- Совместному использованию данных
  - Совместным вкладам в разработку целесообразных альтернатив
  - Решению путем моделирования (если таковое используется) и т.п. проблем разработки планов и программ и экологических проблем при сравнении альтернатив.
26. Связи на уровне консультаций с государственными органами могут на практике привести к:
- Совместным консультациям с государственными органами
  - Совместной оценке полученных замечаний и т.д.

27. Связи на уровне участия общественности могут на практике привести к созданию:

- Единой системы обеспечения доступа общественности к документации
- Единой системы консультаций с общественностью
- Единой системы анализа замечаний и т.д.

## **A2.4 ВАРИАНТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОТОКОЛА В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ**

---

28. В данном разделе описываются некоторые ситуации, могущие возникнуть при практическом проведении СЭО во время разработки планов и программ. Понятно, что в реальных условиях могут иметь место варианты, сочетающие в себе различные элементы приведенных здесь крайних ситуаций. Приведенное ниже описание, таким образом, имеет целью проиллюстрировать сильные и слабые стороны каждого варианта и его вклада в выполнение обязательств в соответствии с Протоколом.

### **A2.4.1 Проблематичное применение: СЭО, проводимая ретроспективно и вне связи с процессом разработки планов и программ**

---

29. Время от времени СЭО проводятся ретроспективно и вне связи с разработкой плана или программы. Это происходит в случаях, когда СЭО инициируется только после того как проект плана или программы был сформулирован (см. Рис. А2.4). Подобная ситуация может быть вызвана несколькими причинами:

- Определение в индивидуальном порядке необходимости проведения СЭО для конкретного плана или программы, требующее слишком подробного описания проектируемого плана или программы. Слишком подробные требования к описанию природы разрабатываемого плана или программы с целью определения значимости его/ее вероятных последствий для окружающей среды, включая здоровье человека, могут привести к тому, что органы, отвечающие за разработку плана/программы, могут предоставить только проработанный (или заверченный) проект плана или программы для дальнейшего выявления необходимости проведения СЭО. На практике определение вероятных значимых последствий плана или программы должно быть возможно на этапе его/ее инициализации, на котором обычно определяется природа и общие цели плана или программы.
- Нежелание ответственных органов или разработчиков плана или программы проводить СЭО на ранних этапах вследствие неосведомленности о многочисленных положительных выгодах раннего проведения СЭО. На практике это может быть вызвано политическими причинами либо просто непониманием ценности СЭО. Однако количество таких случаев очень ограничено, а их возникновение может быть предотвращено посредством повышения осведомленности о пользе СЭО при предотвращении конфликтов и снижении материальных и временных затрат.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> См., напр., REC and UNDP (2003), *Benefits of a Strategic Environmental Assessment*, Briefing paper (Выгоды стратегической экологической оценки, справочный документ).  
<http://www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/pdf/BenefitsofSEAeng.pdf>, Szentendre (Hungary)

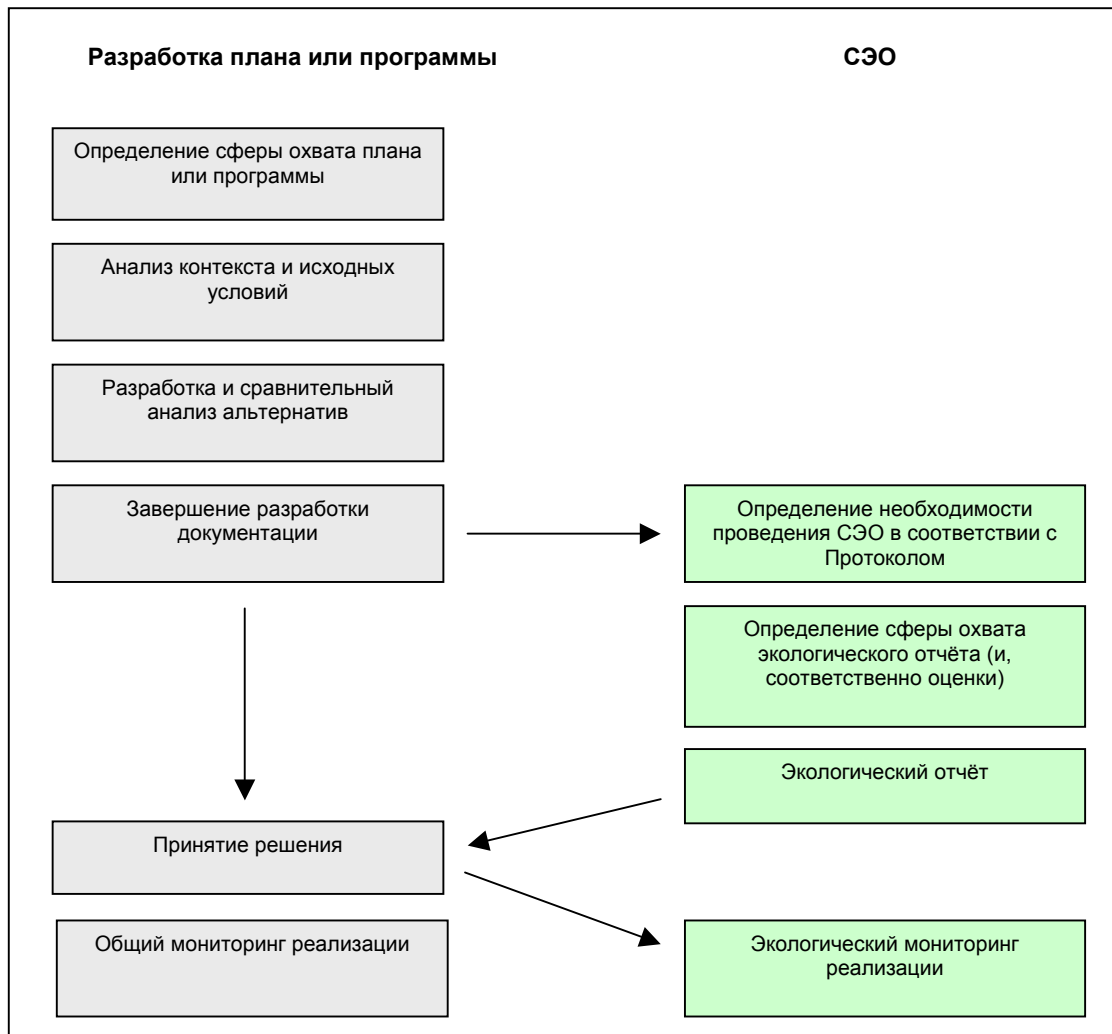


- Лица, ответственные за СЭО, не желают или не готовы оценивать незавершенные планы и программы. Подобная ситуация может возникнуть в странах или организациях, имеющих ограниченный опыт в проведении СЭО. Имеются свидетельства о случаях, когда лица, ответственные за СЭО, намеренно задерживали начало СЭО, аргументируя это невозможностью оценки влияния несуществующих или нечетко сформулированных проектов. Это может быть вызвано попытками жесткого применения подходов, используемых в экологических оценках проектного уровня, без необходимого их приспособления к масштабам вопросов, обычно решаемых на уровне плана или программы, и к природе процесса разработки планов и программ.

30. Такие СЭО могут восприниматься как завершающая проверка качества, призванная обеспечить органы, принимающие решение, информацией о проекте плана или программы.

**Рис А2.4: Ретроспективная СЭО, проводимая вне связи с разработкой плана или программы: общие подходы**

*Примечание: Участие общественности, консультации с государственными органами и трансграничные консультации не включены в эту упрощенную схему.*



31. Однако СЭО, проводимая отдельно от процесса разработки плана или программы, имеет несколько общепризнанных слабых сторон:

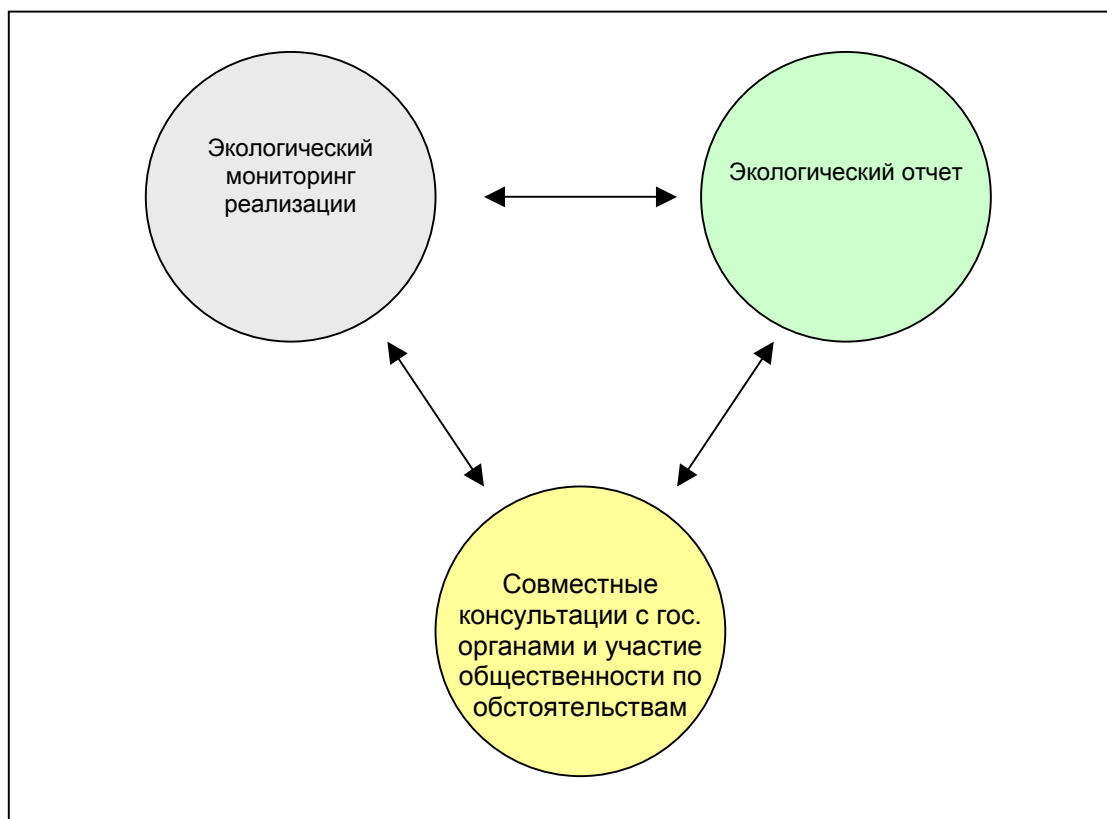
- Отдельная и ретроспективная СЭО **не влияет на разработку плана или программы**. Такая СЭО рассматривает лишь конечные продукты разработки плана или программы и не влияет на важные выборы, необходимые в процессе его/ее разработки. Снижается вероятность принятия во внимание рекомендаций СЭО ответственным органом на более поздних этапах разработки плана или программы. Подобная СЭО принесет минимальную выгоду для окружающей среды.
- СЭО, начатая по окончании разработки плана или программы, **может дублировать** усилия по разработке альтернатив, их анализу и сравнению.
- Разделение консультаций по процессу СЭО и консультаций в процессе разработки планов и программ может привести к **дублированию процесса комментирования**, а также **привести в замешательство государственные органы и общественность, принимающие участие в процессе**.
- Подобная СЭО обычно **сильно задерживает процесс разработки планов и программ**. Определение необходимости проведения СЭО и сферы охвата оценки, разработка экологического отчета, проведение консультаций с государственными органами и участие общественности также могут потребовать значительных временных затрат, что может продлить процесс разработки планов и программ.
- Наконец, что **наиболее важно**, такой подход может привести к конфликту с несколькими положениями Протокола (см. преамбулу, цели и определение СЭО). Существует риск, что он **не обеспечит проведение СЭО в соответствии с Протоколом и Директивой по СЭО**.

#### **A2.4.2 СЭО, частично интегрированная в процесс разработки планов и программ**

---

32. СЭО, частично интегрированная в процесс разработки планов и программ (см. Рис. A2.5), основана на предположении, что инициирование отдельного плана или программы обычно дает достаточные основания для определения необходимости проведения СЭО и для определения ее сферы охвата.

**Рис. А2.5: СЭО, частично интегрированная в процесс разработки плана или программы: общий подход**



33. Во время инициирования плана или программы обычно уточняются законодательные, административные или регуляторные требования к его/ее разработке и описываются его/ее природа и цели. Эта информация, как правило, должна служить достаточным основанием для определения необходимости проведения СЭО для данного плана или программы и для определения сферы охвата ключевых вопросов, подлежащих анализу в рамках СЭО. Определение необходимости проведения СЭО и раннее определение сферы охвата на этапе инициализации разработки плана или программы создает благоприятные условия для проведения СЭО во время процесса разработки планов и программ.
34. СЭО, частично интегрированная в процесс разработки планов и программ, проводится параллельно разработке плана или программы. Эксперты СЭО и разработчики плана/программы работают независимо, поддерживая при этом тесную связь друг с другом с целью обеспечения должного принятия во внимания СЭО в процессе разработки планов и программ.
35. Этот подход использует логические связи между процессом разработки планов и программ и СЭО и дает возможность экспертам СЭО:
- Одновременно с командой разработчиков плана или программы решать сходные вопросы
  - Разрабатывать, анализировать и сравнивать альтернативные точки зрения и варианты

- Создавать благоприятные условия для должного принятия во внимания СЭО на каждом этапе процесса разработки планов и программ
36. Проекты плана или программы и экологического отчета также могут быть предоставлены на обсуждение государственным органам и заинтересованной общественности посредством единой системы сбора замечаний или пересмотра, которая сочетает в себе требования к проведению консультаций в процессах разработки планов и программ и СЭО.
37. Эксперты СЭО также могут включить в заключительный вариант экологического отчета описание того, каким образом выводы СЭО были отражены в проекте плана или программы, а также могут отметить особые проблемы, чем помогут ответственным органам выполнить обязательства по статье 11.2: Стороны обязаны обеспечить общественность, компетентные природоохранные органы и любые Стороны, с которыми были проведены консультации, заявлением с «кратким изложением того, каким образом там были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные в соответствии со статьями 8-10, а также причин для его/ее принятия в свете рассмотрения разумных альтернатив». Подобное описание может также помочь при рассмотрении экологического отчета и проекта плана или программы государственными органами и общественностью.
38. Частичная интеграция СЭО в процесс разработки планов и программ имеет несколько преимуществ:
- Она значительно **сокращает задержки**, т.к. СЭО проводится параллельно разработке плана или программы.
  - **Она сберегает ресурсы**, необходимые для проведения СЭО, т.к. эксперты СЭО имеют возможность участвовать в сборе данных и вносить вклад в анализ, которые обычно проводятся в рамках процесса разработки планов и программ. (См. [Раздел А1.3](#) касательно более подробного обсуждения затрат и выгод СЭО.)
  - Частые консультации между экспертами СЭО и разработчиками планов и программ обеспечивают **принятие во внимание различных точек зрения на ранних этапах** и снижают риск возникновения неожиданных ситуаций и конфликтов на более поздних стадиях. Этот диалог не только помогает разработчикам планов и программ (которые могут принять во внимание вклад, сделанный СЭО), но и экспертам СЭО (которые могут получить немедленный отклик на свои предложения).
  - **Консультации** между разработчиками плана или программы и экспертами СЭО могут, если это целесообразно, также **распространяться на компетентные природоохранные органы и органы здравоохранения и на заинтересованную общественность**. Подобные консультации, однажды организованные, дают возможность периодически определять сферу охвата работ и пересматривать ключевые вопросы, относящиеся к каждой

отдельной стадии процесса разработки планов и программ. Они также могут быть более эффективными при сборе и обработке замечаний, поступивших от компетентных органов и общественности, нежели первоначальные консультации по сфере охвата работ или заключительное рассмотрение проекта плана или программы и экологического отчета в конце процесса разработки планов и программ.

- Наконец, что **наиболее важно**, такая СЭО соответствует нескольким положениям Протокола (см. преамбулу, цели и определение СЭО) и **может обеспечить проведение СЭО в соответствии с требованиями Протокола и Директивы по СЭО**.

39. В то же время полезно помнить о возможных недостатках такого способа проведения СЭО. Такой подход в целом повышает требования, предъявляемые к экспертам СЭО, т.к. при разработке экологического отчета они должны следовать всему процессу разработки планов и программ, который в реальности может не быть линейным, не всегда проводится в соответствии с первоначальным графиком и может сильно растягиваться. Если эксперты СЭО намерены обеспечить вклад во все основные этапы разработки плана или программы, они должны быть готовы приспособливать свой рабочий график под любые изменения в процессе разработки планов и программ. (Это может быть осложнено, если задачи СЭО выполняются субконтракторами.)

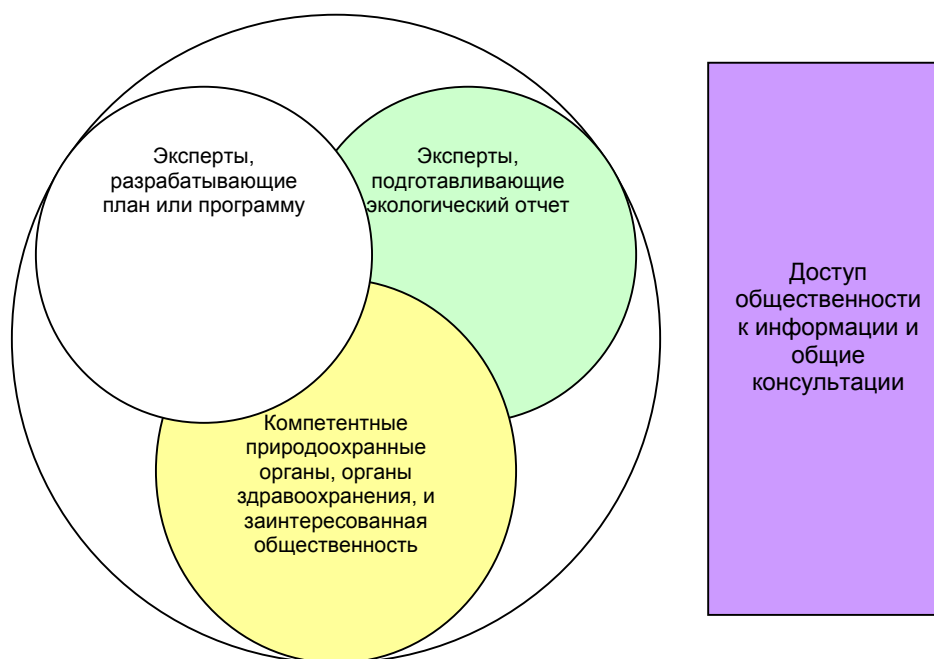
### **A2.4.3 СЭО, полностью интегрированная в процесс разработки плана или программы**

---

40. СЭО, полностью интегрированная в процесс разработки плана или программы (Рис. A2.6), основана на том представлении, что эксперты СЭО и разработчики плана или программы могут работать вместе как члены одной команды, разрабатывающей план или программу. Такой подход к разработке планов и программ и СЭО обычно осуществляется посредством совместных рабочих групп или круглых столов по разработке плана или программы, в которых могут участвовать представители компетентных органов и заинтересованная общественность. Подобная совместная работа позволяет информации свободно передаваться между всеми вовлеченными сторонами (разработчиками плана или программы, экспертами СЭО и представителями компетентных органов и заинтересованной общественности), одновременно получающими одну и ту же информацию, делящимися своими знаниями и опасениями, разрабатывающими и анализирующими ключевые альтернативы и, таким образом, совместно составляющими план или программу. Разработка экологического отчета и консультации с компетентными органами и заинтересованной общественностью, таким образом, становятся неотъемлемой частью процесса разработки планов и программ.
41. Промежуточная документация, отражающая результаты этих консультаций, может выноситься на обсуждение общественности по мере готовности. Однако широкая общественность не допускается к прямому участию в коренном процессе разработки планов и программ и оценки по административным и организационным соображениям.

42. Такой режим работы позволяет проводить текущие консультации и пересмотр промежуточной документации, разработанной в процессе разработки планов и программ. Информация, содержащаяся в экологическом отчете, может быть полностью интегрирована в соответствующий план или программу. Окончательный вариант экологического отчета поясняет, как различные анализы были проведены в рамках интегрированных процессов разработки планов и программ и СЭО, и может предоставить дополнительную информацию, которая иначе не была бы включена в план или программу.

**Рис. А2.6: СЭО, полностью интегрированная в процесс разработки плана или программы: общий подход**



43. Полная интеграция СЭО в процесс разработки плана или программы обычно несет с собой такие же выгоды, как и частичная интеграция. Этот режим работы сокращает задержки, т.к. анализы, проводимые в рамках СЭО, становятся неотъемлемой частью процесса разработки планов и программ. Он также может снизить затраты на СЭО, поскольку эксперты, разрабатывающие план или программу, и эксперты СЭО совместно собирают данные и вносят свой вклад в разработку плана или программы. Их совместная работа позволяет им сразу делиться своими соображениями и, таким образом, по определению предотвращает возникновение любых неожиданных ситуаций на поздних стадиях. Наконец, это создает благоприятные условия для выполнения обязательств по Протоколу и Директиве по СЭО.
44. Дополнительной выгодой такого подхода является тот факт, что совместная работа любых сторон-участниц процесса разработки планов и программ создает оптимальную среду для сотрудничества и помогает построить отношения доверия между заинтересованными сторонами, которые обычно могут иметь различные взгляды и ценности. Это может стать важным фактором,

способствующим становлению процесса разработки планов и программ, основанного на совместном участии сторон.

45. Возможные опасения по поводу полной интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ основываются на страхе, что эксперты СЭО, вовлеченные в общую группу по разработке плана или программы, могут быть полностью поглощены процессом разработки планов и программ, могут быть ограничены в своем влиянии, либо могут идти на компромиссы, о которых общественности сообщено не будет. Эти опасения основываются на следующем:

- Результаты любого коллективного труда обычно в большой степени зависят от состава коллектива. Такой подход будет действенным только если эксперты СЭО и разработчики плана или программы согласны сотрудничать.
- Если эксперты СЭО вместе с представителями компетентных природоохранных органов и органов здравоохранения, а также заинтересованной общественностью представляют собой незначительную часть команды или рабочей группы, работающей над планом или программой, то может существовать вероятность, что их мнения не будут должным образом приняты во внимание на внутренних обсуждениях. Этот подход будет действенным только если работа команды ведется должным образом, так, чтобы в процессе разработки планов и программ не доминировали интересы ни одной из групп, составляющих объединенную команду по разработке плана или программы.
- Наконец, беспокойство вызывает тот факт, что такая коллективная работа может привести к заключению внутренних соглашений и компромиссам, скрытым от внешних заинтересованных сторон. Можно также ожидать, что эксперты СЭО будут отстаивать заключения всего коллектива. В этой связи важно подчеркнуть, что от экспертов СЭО ожидается разработка экологического отчета, призванного описать все значимые вопросы (воздействия, предложения рассмотреть альтернативные опции и т.д.), которые решались в процессе СЭО. Этот отчет может иметь вид отдельного документа либо четко обособленной части плана или программы. Он должен содержать информацию обо всех значимых вопросах и компромиссах, обсужденных в процессе СЭО, независимо от конечных внутренних соглашений, достигнутых интегрированными коллективами.

46. В то время как приведенные опасения могут не иметь отношения к хорошо управляемым и прозрачным процессам разработки планов и программ, они могут иметь под собой основание в некоторых менее развитых режимах разработки планов и программ.

#### **A2.4.4 Заключение по интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ**

---

47. Не существует единого идеального подхода к проведению СЭО при разработке планов или программ. Однако очевидно, что ретроспективные СЭО, проводимые отдельно от разработки планов или программ, имеют тенденцию быть наименее

эффективными и с наименьшей вероятностью могут обеспечить достаточную основу для выполнения обязательств по Протоколу.

48. Частичная или полная интеграция СЭО в процесс разработки планов и программ представляют удобные рамки для выполнения условий Протокола. Выбор подхода зависит от специфических условий разработки каждого плана или программы. В одних случаях частичная интеграция может быть более эффективной, нежели полная, и наоборот.



# **ГЛАВА А3: ОПРЕДЕЛЕНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ СЭО ПРИ РАЗРАБОТКЕ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ, СОГЛАСНО ПРОТОКОЛУ**

## **A3.1 ВВЕДЕНИЕ**

---

В Протоколе используется термин «окружающая среда, включая здоровье населения». Для того чтобы избежать повторов, в Пособии термин «окружающая среда» включает также понятие «здоровье населения».

1. В данной главе описывается, как определить необходимость проведения СЭО для конкретного плана или программы в соответствии с требованиями Протокола. В продолжение к данной главе, [Глава А4](#) рассматривает возможные пути проведения СЭО.
2. Данная глава начинается с обзора законодательной базы ([Раздел А3.2](#)). Далее предлагается подробное описание ряда анализов, имеющих целью определение необходимости проведения СЭО ([Раздел А3.3](#)). В заключение обсуждаются возможные практические процедуры ([Раздел А3.4](#)).

## **A3.2 ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ**

### **Основные положения**

3. Для того, чтобы определить необходимость проведения СЭО согласно Протоколу, необходимо определить подходит ли рассматриваемый план или программа под определение плана или программы, по Протоколу (ст. 2.5), и входит ли в сферу применения Протокола (ст. 4). Для определенных планов и программ (см. ниже) необходимо будет определить значимость их вероятных последствий для окружающей среды (ст. 5, “Предварительная оценка”). Статьи 4 и 5 в совокупности эквивалентны, в общих чертах, Статье 3 (“Сфера охвата”) Директивы по СЭО.
4. Ключевые положения Протокола, касающиеся определения необходимости проведения СЭО для данного плана или программы, согласно Протоколу, заключаются в следующем:
  - Статья 2.5 – Определение “планов и программ”
  - Статья 4 – Сфера применения в отношении планов и программ
  - Приложение I – Список проектов, упомянутый в параграфе 2 статьи 4
  - Приложение II – Любые другие проекты, упомянутые в параграфе 2 статьи 4
  - Статья 5 – Предварительная оценка
  - Приложение III – Критерии для определения вероятных значимых последствий для окружающей среды, включая здоровье человека, упомянутых в параграфе 1 статьи 5

### **A3.2.1 Статьи 2.5, 4 и приложения I и II**

5. Первое требование для проведения СЭО планов и программ в соответствии с Протоколом это их соответствие обоим пунктам определения планов и программ, которое приводится в Протоколе (ст. 2.5). Другими словами, они должны «подлежать разработке и/или принятию государственным органом или разрабатываться государственным органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством» и «требоваться в силу законодательных, регламентирующих или административных актов». Дальнейшие требования описаны в ст. 4, которая уточняет, для каких планов и программ, удовлетворяющих требованию ст. 2.5. требуется СЭО. Ст. 4 содержит набор критериев, которые необходимо рассмотреть; если план или программа удовлетворяет этим критериям, необходимо проводить СЭО.

#### **Статья 2 – Определения**

5. «Планы и программы» означают планы и программы с любыми изменениями в них, которые:
  - а) требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; и
  - б) подлежат разработке и/или принятию государственным органом или разрабатываются государственным органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством;

#### **Статья 4 – Сфера применения в отношении планов и программ**

1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы стратегическая экологическая оценка проводилась в отношении планов и программ, упомянутых в пунктах 2, 3 и 4, которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.
2. Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, разработки планов и программ развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.
3. В отношении планов и программ, которые не охватываются пунктом 2 и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, стратегическая экологическая оценка проводится в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5.
4. В отношении планов и программ, упомянутых в пункте 2, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, а также незначительных изменений планов и программ, упомянутых в пункте 2, стратегическая экологическая оценка проводится только в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5.
5. К сфере действия настоящего Протокола не относятся следующие планы и программы:
  - а) планы и программы, единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере;
  - б) финансовые или бюджетные планы и программы.

Сходные положения Директивы по СЭО содержатся в параграфах 1-4 и 8-9 Статьи 3.

#### **Приложение I – Перечень проектов, упомянутых в пункте 2 статьи 4**

1. Нефтеочистительные заводы (за исключением предприятий, производящих только смазочные материалы из сырой нефти) и установки для газификации и сжижения угля или битуминозных сланцев производительностью 500 метрических тонн или более в день.
2. Тепловые электростанции и другие установки для сжигания тепловой мощностью 300 мегаватт или более, а также атомные электростанции и другие ядерные реакторы (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки).
3. Установки, предназначенные исключительно для производства или обогащения ядерного топлива, регенерации облученного ядерного топлива или сбора, удаления и переработки радиоактивных отходов.
4. Крупные установки для первоначальной выплавки чугуна и стали и для производства цветных металлов.
5. Установки для извлечения асбеста, а также переработки и преобразования асбеста и асбестосодержащих продуктов: в отношении асбестоцементных продуктов — с годовым производством более 20 000 метрических тонн готовой продукции; в отношении фрикционных материалов — с годовым производством более 50 метрических тонн готовой продукции; и в отношении других видов применения асбеста — с производством более 200 метрических тонн в год.
6. Химические комбинаты полного цикла.
7. Строительство автомагистралей, скоростных дорог, трасс для железных дорог дальнего сообщения и аэропортов с длиной основной взлетно-посадочной полосы в 2 100 метров и более.

8. Нефте- и газопроводы большого диаметра.
9. Торговые порты, а также внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением более 1 350 метрических тонн.
10. Установки по удалению отходов для сжигания, химической переработки или захоронения токсичных и опасных отходов.
11. Крупные плотины и водохранилища.
12. Деятельность по забору подземных вод в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более.
13. Производство целлюлозы и бумаги с получением в день 200 или более метрических тонн продукции, прошедшей воздушную сушку.
14. Крупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля.
15. Добыча углеводородов на континентальном шельфе.
16. Крупные склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов.
17. Вырубка лесов на больших площадях.

\*/ Для целей настоящего Протокола:

– Термин «автомагистраль» означает дорогу, специально предназначенную и построенную для движения автотранспортных средств, которая не обслуживает придорожные владения и которая:

а) имеет, за исключением отдельных участков или на временной основе, отдельные проезжие части для движения в обоих направлениях, отделенные друг от друга не предназначенной для движения разделительной полосой, или, в исключительных случаях, другими средствами;

б) не имеет пересечения на одном уровне с дорогами, железнодорожными или трамвайными путями и пешеходными дорожками; и

с) специально обозначена как автомагистраль.

– Термин «скоростная дорога» означает дорогу, которая предназначена для движения транспортных

средств, въезд на которую возможен только через развязки или регулируемые перекрестки и на которой, в частности, запрещены остановка и стоянка на проезжей части (проезжих частях).

\*\*/ Для целей настоящего Протокола термин «аэропорт» означает аэропорт, соответствующий определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года о создании Международной организации гражданской авиации (приложение 14).

## **Приложение II – Любые другие проекты, упомянутые в пункте 2 статьи 4**

1. Проекты по реструктуризации крупных земельных владений в сельской местности.
2. Проекты по использованию необработанной земли или полуосвоенных земель для интенсивного ведения сельскохозяйственной деятельности.
3. Проекты по управлению водами в сельскохозяйственных целях, включая проекты по орошению и дренажу земель.
4. Объекты интенсивного ведения животноводства (включая птицеводство).
5. Первоначальное облесение и обезлесение в целях перехода на другие виды землепользования.
6. Интенсивное разведение рыбы.
7. Атомные электростанции и другие атомные реакторы\*, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки), не включенные в приложение I.
8. Строительство воздушных линий электропередачи напряжением 220 киловольт и более протяженностью 15 километров или более и другие проекты по передаче электрической энергии по воздушным линиям.
9. Промышленные установки для производства электроэнергии, пара и горячей воды.
10. Промышленные установки для транспортировки газа, пара и горячей воды.
11. Наземное хранение ископаемых видов топлива и природного газа.
12. Подземное хранение горючих газов.
13. Промышленное брикетирование угля и лигнита.
14. Гидроэнергоблоки.
15. Ветряные энергоблоки (парки ветрогенераторов).
16. Установки, не включенные в приложение I, предназначенные:
  - для производства или обогащения ядерного топлива;
  - для обработки облученного ядерного топлива;

- для окончательного удаления облученного ядерного топлива;
  - исключительно для окончательного удаления радиоактивных отходов;
  - исключительно для хранения (запланированного на период более 10 лет) облученного ядерного топлива в других местах за пределами территории производственного объекта; или
  - для обработки и хранения радиоактивных отходов.
17. Карьеры, добыча минерального сырья открытым способом и извлечение торфа, не включенные в приложение I.
  18. Подземные горные выработки, не включенные в приложение I.
  19. Добыча минерального сырья путем морского или речного драгирования.
  20. Глубокое бурение (в частности, геотермальное бурение, бурение в целях хранения ядерных отходов, бурение для обеспечения водоснабжения), за исключением бурения для изучения стабильности почвы.
  21. Наземные промышленные установки для добычи угля, нефти, природного газа и руд, а также битуминозных сланцев.
  22. Заводы полного цикла по первоначальной выплавке чугуна и стали, не включенные в приложение I.
  23. Установки для производства передельного чугуна или стали (первичная или вторичная плавка), включая непрерывную разливку.
  24. Установки для обработки черных металлов (станы горячей прокатки, кузнечные молоты, нанесение защитных распыленных металлических покрытий).
  25. Чугунолитейные установки.
  26. Установки для производства цветных металлов из руды, концентратов или вторичного сырья посредством металлургических, химических или электролитических процессов, не включенные в приложение I.
  27. Установки для плавки, включая легирование, цветных металлов, за исключением драгоценных металлов, включая рекуперированные продукты (рафинирование, литейное производство и т.д.), не включенные в приложение I.
  28. Установки для поверхностной обработки металлов и пластических материалов с использованием электролитических или химических процессов.
  29. Производство и сборка автомобилей и производство автомобильных двигателей.
  30. Судостроительные верфи.
  31. Объекты для производства и ремонта воздушных судов.
  32. Производство железнодорожного оборудования.
  33. Ковка с использованием взрывчатых веществ.
  34. Установки для обжига и агломерации металлических руд.
  35. Коксовые печи (сухая дистилляция угля).
  36. Установки для производства цемента.
  37. Установки для производства стекла, включая стекловолокно.
  38. Установки для плавления минеральных веществ, включая производство минеральных волокон.
  39. Производство керамических продуктов путем обжига, в частности кровельной черепицы, кирпича, огнеупорного кирпича, керамической плитки, каменной керамики или фарфоровых изделий.
  40. Установки для производства химикатов или обработки промежуточных продуктов, не включенные в приложение I.
  41. Производство пестицидов и фармацевтических продуктов, красок и лаков, эластомеров и пероксидов.
  42. Установки для хранения нефти, нефтехимических и химических продуктов, не включенные в приложение I.
  43. Производство растительных и животных масел и жиров.
  44. Упаковка и консервирование животных и растительных продуктов.
  45. Производство молочных продуктов.
  46. Сбраживание и солодоращение.
  47. Производство кондитерских изделий и сиропов.
  48. Установки для забоя животных.
  49. Установки для промышленного производства крахмала.
  50. Фабрики для производства рыбной муки и рыбьего жира.
  51. Сахарные заводы.
  52. Промышленные установки для производства целлюлозы, бумаги и картона, не включенные в приложение I.
  53. Установки для предварительной обработки или окрашивания волокон или тканей.

54. Установки для окраски кож и шкур.
55. Установки для обработки и производства целлюлозы.
56. Производство и обработка продуктов на основе эластомеров.
57. Установки для производства искусственных минеральных волокон.
58. Установки для рекуперации или уничтожения взрывчатых веществ.
59. Установки для производства асбеста и изделий из асбеста, не включенные в приложение I.
60. Скотобойни.
61. Испытательные стенды для двигателей, турбин и реакторов.
62. Постоянно действующие гоночные и испытательные полигоны для моторных транспортных средств.
63. Трубопроводы для транспортировки газа или нефти, не включенные в приложение I.
64. Трубопроводы для транспортировки химикатов диаметром более 800 мм и протяженностью более 40 км.
65. Строительство железных дорог и интермодальных перегрузочных объектов, а также интермодальных терминалов, не включенных в приложение I.
66. Строительство трамвайных путей, надземных и подземных железнодорожных путей, подвесных или аналогичных линий особого типа, используемых исключительно или в основном для пассажирских перевозок.
67. Строительство автодорог, включая реконструкцию и/или расширение существующих дорог, не включенных в приложение I.
68. Строительство гаваней и портовых сооружений, включая рыболовецкие гавани, не включенных в приложение I.
69. Строительство внутренних водных путей и портов для внутреннего судоходства, не включенных в приложение I.
70. Торговые порты, причалы для погрузки и разгрузки, связанные с береговыми и выносными портами, не включенные в приложение I.
71. Канализация и сооружения для ливневого стока.
72. Строительство аэропортов\*\* и аэродромов, не включенных в приложение I.
73. Объекты по удалению отходов (включая свалки), не включенные в приложение I.
74. Объекты для сжигания или химической обработки неопасных отходов.
75. Хранение металлолома, включая свалки автомобилей.
76. Отстойники.
77. Забор подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод, не включенные в приложение I.
78. Работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами.
79. Установки по очистке сточных вод.
80. Плотины и другие объекты, предназначенные для удерживания или длительного или постоянного хранения воды, не включенные в приложение I.
81. Прибрежные работы по борьбе с эрозией и деятельность на море, способная привести к изменениям на побережье в результате строительства, например, плотин, молов, волноломов и других защитных морских сооружений, исключая эксплуатацию и реконструкцию таких сооружений.
82. Установки для подачи воды на большие расстояния.
83. Лыжные трассы, лыжные подъемники и канатные дороги и связанные с этим работы.
84. Стоянки для яхт.
85. Поселки для отдыха и гостиничные комплексы за пределами городских районов и связанные с этим работы.
86. Постоянные палаточные лагеря и кемпинги.
87. Тематические парки.
88. Проекты по развитию промышленных территорий.
89. Проекты по развитию городских районов, включая строительство торговых центров и автомобильных стоянок.
90. Регенерация отвоеванных у моря земель.

\* Для целей настоящего Протокола атомные электростанции и другие атомные реакторы перестают быть такими установками, когда все ядерное топливо и другие радиоактивно загрязненные элементы окончательно удалены с территории объекта.

\*\*/ Для целей настоящего Протокола термин «аэропорт» означает аэропорт, соответствующий



определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года о создании Международной организации гражданской авиации (приложение 14).

6. Многие так называемые “планы и программы” не требуют СЭО, в то время как для некоторых “политик”, “стратегий”, “проектов”, “концепций”, “законов”, “нормативных актов” и т.д. СЭО необходима. Данный раздел поможет вам определить, является ли рассматриваемая разработка «планом или программой» в том понимании, в котором они используются Протоколом, и нужно ли проводить для них СЭО.
7. При принятии решения о необходимости СЭО в рамках Протокола необходимо помнить следующее:
  - Термин «план или программа» не является достаточным основанием.
  - Не все «планы и программы» требуют СЭО, а только те из них, которые отвечают условиям.
  - Некоторые так называемые политики, стратегии и концепции, имеющие характеристики планов или программ согласно определению, приведенному в Протоколе, требуют СЭО. Возможно также, что некоторые законодательные и нормативные акты могут входить в область действия Протокола, опять же, при условии, что они удовлетворяют его требованиям.
  - Для определения плана или программы, требующих проведения СЭО, могут понадобиться подробные анализы.
8. Для определения необходимости проведения СЭО согласно Протоколу для любого плана или программы либо их модификаций необходимо ответить на ряд вопросов, начиная со следующих:
  - Служит ли данный план или программа исключительно целям государственной обороны или борьбы с чрезвычайной ситуацией, является ли он/она финансовым или бюджетным планом/программой? СЭО не требуется в случае положительного ответа.
  - Разрабатывается ли данный план или программа в области сельского хозяйства, лесных или рыбных ресурсов, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую промышленность, транспорта, регионального развития, управления отходами или водными ресурсами, телекоммуникаций, туризма, городского или сельского планирования или землепользования? В случае отрицательного ответа СЭО автоматически не проводится, тем не менее см. параграф 11 ниже.
9. В случае отрицательного ответа на первый вопрос и положительного – на второй задаются следующие два вопроса:
  - Создает ли данный план или программа рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I Протокола



- Создает ли данный план или программа рамки для будущих разрешений на реализацию любых других проектов, перечисленных в приложении II Протокола, и требуют ли соответствующие проекты проведения экологической оценки проектов в соответствии с национальным законодательством?
10. В случае положительного ответа на любой из этих вопросов СЭО обычно требуется по Протоколу. Однако если план или программа определяет предназначение небольшой территории местного масштаба или является незначительной поправкой к существующему плану или программе (ст. 4.4), то проведение СЭО потребуется только в случае, если план или программа будет по всей вероятности иметь значимые последствия для окружающей среды, в т.ч. для здоровья населения, согласно статье 5 («Предварительная оценка»).
11. Кроме того (ст. 4.3), план или программа требуют проведения СЭО в случае, если они, согласно статье 5, скорее всего будут иметь значимые последствия для окружающей среды, в т.ч. на здоровья населения, и если:
- Данный план или программа устанавливает рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, **отличных** от перечисленных в приложении I либо в приложении II и требующих проведения экологической оценки проектов, согласно национальному законодательству; или
  - Данный план или программа устанавливает рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I, либо любых других проектов, перечисленных в приложении II и требующих проведения экологической оценки проектов, согласно национальному законодательству, **в случае, когда план или программа не были разработаны для секторов, перечисленных в статье 4.2.**

### **A3.2.2 Статья 5 и приложение III**

---

12. В статье 5 описывается определение значимых последствий, которое может быть проведено на основании:
- Рассмотрения индивидуальных случаев
  - Определение типа планов и программ
  - Сочетания вышеприведенных способов
13. При этом должны приниматься во внимание критерии, приведенные в приложении III (сходные с таковыми Приложения II Директивы по СЭО).

#### **Статья 5 – Предварительная оценка**

1. Каждая Сторона должна определить, будут ли планы и программы, упомянутые в пунктах 3 и 4 статьи 4, иметь существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия, путем их индивидуального изучения или определения типов планов и программ, либо посредством сочетания обоих подходов. Для этой цели каждая Сторона использует во всех случаях критерии, установленные в приложении III.
2. Каждая Сторона обеспечивает при применении процедур, о которых говорится выше

в пункте 1, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1 статьи 9.

3. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить возможности для участия заинтересованной общественности в предварительной оценке планов и программ в соответствии с настоящей статьей.
4. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы ее выводы, сделанные в соответствии с пунктом 1, включая причины непроведения стратегической экологической оценки, своевременно делались доступными для общественности посредством либо официальных извещений, либо других соответствующих средств, таких, как электронные средства информации.

Во многом сходные положения Директивы по СЭО содержатся в параграфах 5-7 Статьи 3.

### **Приложение III – Критерии для определения возможных существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, упомянутых в пункте 1 статьи 5**

1. Актуальность плана или программы с точки зрения необходимости учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений, в частности с целью содействия устойчивому развитию.
2. Степень, в которой план или программа создает основу для проектов и другой деятельности, либо в отношении места, характера, масштабов и условий функционирования, либо с точки зрения выделения ресурсов.
3. Степень, в которой план или программа влияет на другие планы и программы, в том числе в порядке иерархии.
4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, относящиеся к плану или программе.
5. Характеристики таких экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, такие как вероятность, продолжительность, частота, обратимость, размах и масштаб (например, масштабы затрагиваемого географического района или численность затрагиваемого населения).
6. Риски для окружающей среды, в том числе для здоровья населения.
7. Трансграничный характер последствий.
8. Степень, в которой план или программа затрагивает ценные или уязвимые районы, включая ландшафты, имеющие признанный национальный или международный охраняемый статус.

Во многом сходные положения Директивы по СЭО содержатся в Приложении II.

14. В процессе любого рода определения значимых последствий консультации должны быть проведены с компетентными природоохранными органами и органами здравоохранения (ст. 5.2), общественность должна получить возможность участия в процессе (ст. 5.3). Однако большое количество планов и программ не потребует определения значимых последствий, т.к. для них будет ясно с самого начала, потребуют ли они проведения СЭО или нет.
15. Согласно статье 5.4, государственные органы должны обнародовать результаты любого процесса выявления значимых последствий (т.е. выполнения требований ст. 5), либо во время подготовки списка типов (см. ниже) или при рассмотрении индивидуальных планов и программ. Информация, предоставляемая при этом, включает:

- Результаты анализа, т.е. необходима ли СЭО для данного плана или программы, или для данного типа планов или программ
  - Причины, по которым СЭО не требуется, если таково заключение
16. Эффективность процесса определения необходимости проведения СЭО может быть повышена с помощью списка типов планов и программ, всегда (или обычно) требующих проведения СЭО. Создание таких списков обсуждается в разделе А3.4 ниже.

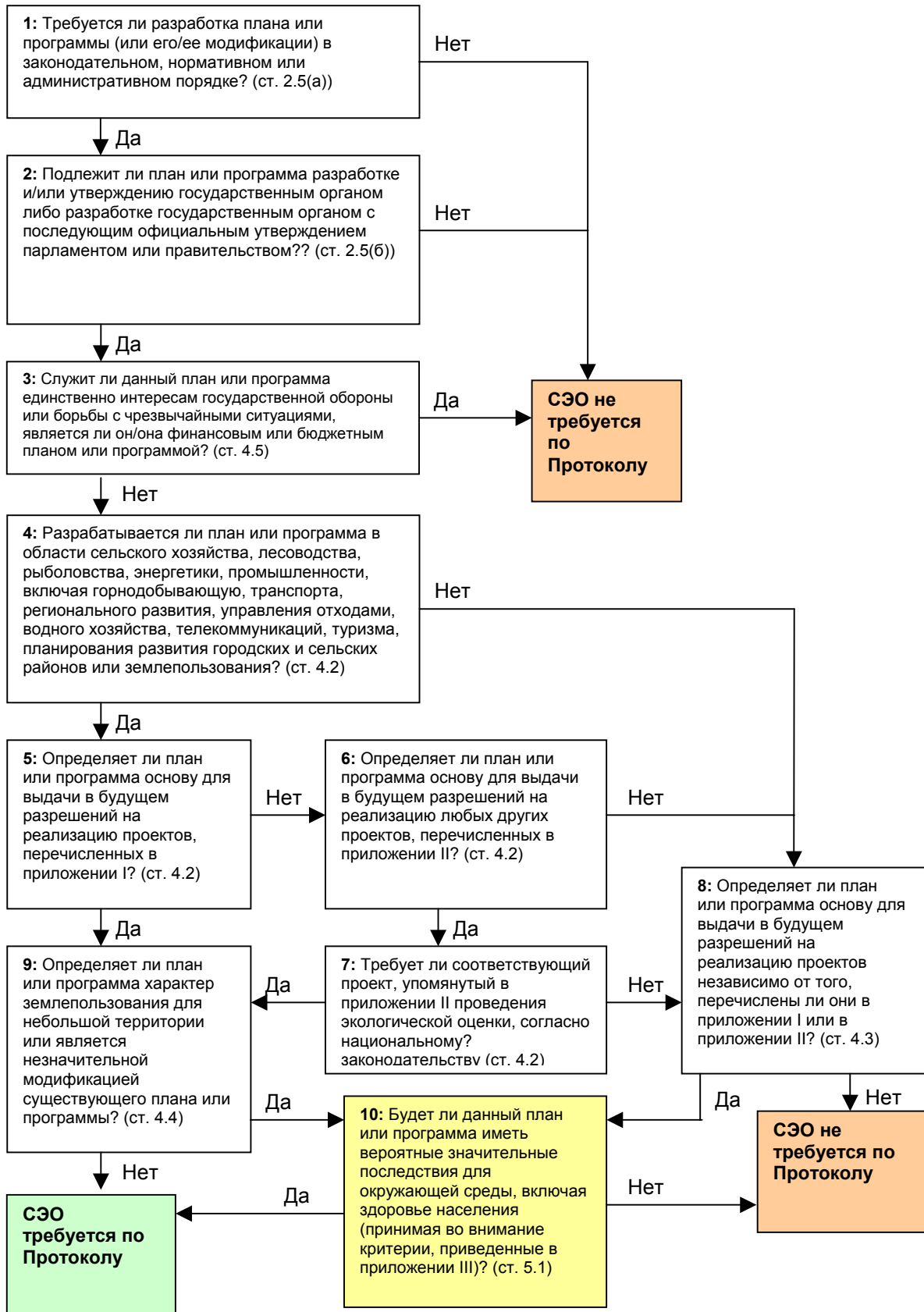
### A3.3 ПОДРОБНОЕ ОПИСАНИЕ УСЛОВИЙ

17. В данном подразделе приведена схема метода определения необходимости проведения СЭО для планов и программ, включающая 9 условий, разработанных в области применения Протокола (ст. 2.5 и ст. 4). Десятое условие (определение значимых последствий– ст. 5) может понадобиться для определения вероятности значимых последствий плана или программы на окружающую среду, включая здоровье населения.
18. На рис. A3.1 продемонстрировано, как соответствующие законодательные положения могут быть использованы в качестве основы для создания полноценной методики определения необходимости проведения СЭО для отдельного плана или программы. Каждое из условий, показанных на рисунке, детально описывается в данном разделе.

Определение плана или программы (ст. 2.5)	
<b>Условие 1</b>	Требуется ли разработка плана или программы (или его/ее модификации) в законодательном, нормативном или административном порядке? (ст. 2.5(а))
<b>Условие 2</b>	Подлежит ли план или программа разработке и/или утверждению государственным органом либо разработке государственным органом с последующим официальным утверждением парламентом или правительством? (ст. 2.5(б))
Исключения (ст. 4.5)	
<b>Условие 3</b>	Служит ли данный план или программа единственно интересам государственной обороны или борьбы с чрезвычайными ситуациями, является ли он/она финансовым или бюджетным планом или программой? (ст. 4.5)
Обязательное применение (ст. 4.2)	
<b>Условие 4</b>	Разрабатывается ли план или программа в области сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования? (ст. 4.2)
<b>Условие 5</b>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I? (ст. 4.2)
<b>Условие 6</b>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию любых других проектов, перечисленных в приложении II? (ст. 4.2)
<b>Условие 7</b>	Требуется ли соответствующий проект, упомянутый в приложении II, проведения экологической оценки, согласно национальному законодательству? (ст. 4.2)
Необязательное применение (ст. 4.3 и 4.4)	

<b>Условие 8</b>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов независимо от того, перечислены ли они в приложении I или в приложении II? (ст. 4.3)
<b>Условие 9</b>	Определяет ли план или программа характер землепользования для небольшой территории или является незначительной модификацией существующего плана или программы? (ст. 4.4)
Определение значимых последствий (ст. 5.1)	
<b>Условие 10</b>	Будет ли данный план или программа иметь вероятные значимые последствия для окружающей среды, включая здоровье населения (с учетом критериев, приведенных в приложении III)? (ст. 5.1)

**Рис. А3.1: Руководство по определению необходимости проведения СЭО для конкретного плана или программы в рамках Протокола**



<b>Условие 1</b>	Требуется ли разработка плана или программы (или его/ее модификации) в законодательном, нормативном или административном порядке? (ст. 2.5(a))
------------------	--

19. В случае отрицательного ответа СЭО для данного плана или программы, согласно Протоколу, не требуется. В случае положительного ответа следует перейти к условию 2.
20. Необходимо в первую очередь продумать определение планов или программ. Понятно, что название не может считаться достаточным основанием: то, что называется «планом» или «программой», может не отвечать определению, принятому Протоколом, т.е. в этом случае Протокол не будет применяться.
21. Точно так же планы и программы не всегда носят соответствующие названия. Политики, проекты, руководства и стратегии - некоторые из многих таких названий, присвоенных планам и программам. При принятии решения о том, что есть план или программа, необходим непредвзятый подход. Ниже приводятся некоторые показатели, выведенные на основе Руководства ЕК:
- Признание широкого охвата и предназначения Протокола
  - Рассмотрение степени вероятности значимых последствий для окружающей среды<sup>25</sup>
  - Рассмотрение любого официального заявления, устанавливающего курс для будущих действий
  - Примеры планов включают:
    - Документ, описывающий намеченный путь проведения или реализации схемы или политики
    - Планы по землепользованию и критерии развития
    - Планы по управлению отходами
    - Планы по управлению водными ресурсами
    - Транспортные планы
  - Программа может представлять собой ряд проектов для данной территории, напр., схему для восстановления городской территории, состоящую из ряда разрозненных строительных проектов
22. Необязательно проводить различия между планами - с одной стороны и программами - с другой: Протокол подходит к ним одинаково.
23. Протокол также применим к модификациям планов и программ. Хорошим примером такой модификации является периодический пересмотр существующего плана землепользования (возможно, раз в 5 лет). Подготовка пересмотренного плана, как правило, будет требовать проведения СЭО.

<sup>25</sup> Параграф. 3.4 Руководства ЕК

Возможно, что модификация плана или программы, проводимая по незначительным причинам (напр., вследствие изменений в отдельных проектах, которые не повлекут значимых изменений в последствиях плана или программы для окружающей среды), может избежать проведения СЭО на этом основании, но, как и всегда, подобные исключения должны быть тщательно изучены. В любом случае основополагающим будет вопрос, будет ли данная модификация иметь вероятные значимые последствия для окружающей среду, включая здоровье населения?

24. Модификация плана или программы может привести к ещё не оцененным значимым экологическим воздействиям. Такие воздействия могут возникнуть из-за сущности модификации или из-за изменений состояния окружающей среды.
25. Можно также предположить, что со времени разработки первоначального(ой) плана или программы были получены новые знания (мероприятий, окружающей среды и воздействий), а также можно предположить, что СЭО первоначального плана или первоначальной программы не была проведена, потому что закон о проведении СЭО тогда ещё не вступил в силу.
26. В данном Пособии ссылки на планы или программы подразумевают также их модификации.
27. Разработка плана или программы (или их модификации) должна требоваться в законодательном, нормативном или административном порядке. Таким образом, стороны могут отказаться от проведения СЭО для плана или программы, которые не являются обязательными согласно существующим положениям. «Административные процедуры – это официальные требования, призванные обеспечить проведение действий, принятие которых обычно не вовлекает использования процедур, идентичных тем, которые применяются при составлении новых законов, и которые могут не иметь силы закона» (Руководство ЕК, параграф 3.16). Таким образом, несмотря на то, что административные положения сами по себе не являются обязательными к выполнению, планы или программы, разработка которых требуется согласно таким процедурам, отвечают определению Протокола. Так, например, согласно практическому руководству к Директиве по СЭО, разработанному в Великобритании<sup>26</sup>, «характеристиками административных положений», вероятнее всего, является то, что они доступны общественности, подготавливаются в официальном порядке с использованием, вероятно, консультаций с заинтересованными сторонами. Административное положение должно быть достаточно официальным, чтобы считаться «положением», и должно быть составлено на языке, который четко требует, а не просто поощряет, разработку плана или программы».

---

<sup>26</sup> Параграф 2.6 Практического руководства по стратегической экологической оценке, сентябрь 2005, доступен по адресу: [http://www.communities.gov.uk/pub/290/APracticalGuidetotheStrategicEnvironmentalAssessmentDirectivePDF776Kb\\_id1143290.pdf](http://www.communities.gov.uk/pub/290/APracticalGuidetotheStrategicEnvironmentalAssessmentDirectivePDF776Kb_id1143290.pdf)



<b>Условие 2</b>	Подлежит ли план или программа разработке и/или утверждению государственным органом либо разработке государственным органом с последующим официальным утверждением парламентом или правительством? (ст. 2.5(б))
------------------	---

28. Если рассматриваемый план или программа не отвечают второму условию, согласно Протоколу, СЭО для них не требуется, в противном случае – перейти к условию 3.
29. План или программа должны быть разработаны **и/или утверждены государственным органом**. Ориентиры, которые можно вынести из Руководства ЕК (параграф 3.11-3.13) по этому случаю, включают:
- Либо разработка, либо утверждение государственным органом удовлетворяют этому условию.
  - План или программа могут быть разработаны одним государственным органом, а утверждены другим, при этом удовлетворяют данному условию.
  - Разработанные план или программа (т.е. его/ее проект может уже существовать) по каким-либо причинам никогда не были утверждены (напр., по причине замены, слишком большого количества возражений, изменений правительства или политики).
  - «Государственный орган» может быть определен как:  
  
«орган, независимо от его юридической формы и сферы полномочий (государственной, региональной или местной), на который, в соответствии с мерой, установленной государством, возложена обязанность выполнения государственной службы под контролем государства, и который в связи с этим обладает особыми полномочиями, выходящими за пределы полномочий, следующих из применения обычных правил в связях между отдельными лицами» (Руководство ЕК, параграф 3.12).<sup>27</sup>
  - Официальный орган может включать, напр., приватизированную компанию, оказывающую коммунальные услуги, в период подготовки планов, которые в «неприватизированных режимах осуществлялись бы государственными органами», но не тогда, когда он разрабатывает планы с собственными, коммерческими целями, не относящимися к этой «роли государственного органа».
30. В качестве альтернативы плану или программе, «разрабатываемым и/или получающим одобрение официального органа», они могут быть «подготовлены официальным органом для принятия парламентом или правительством посредством формальной процедуры», как это часто происходит в некоторых государствах. Протокол не оговаривает, какой парламент или правительство

<sup>27</sup> См. также мнение Суда Европейских Сообществ в деле C-188/89 *Фостер и др. против British Gas*:  
[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61989J0188](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61989J0188)

подразумевается в данном случае, давая понять, что в государстве может быть более одного парламента или правительства, действующих на разных уровнях (напр., государственном, региональном, областном, местном) (См. также Руководство ЕК, параграф 3.14).

<b>Условие 3</b>	Служит ли данный план или программа единственно интересам государственной обороны или борьбы с чрезвычайными ситуациями, является ли он/она финансовым или бюджетным планом или программой? (ст. 4.5)
------------------	---

31. Если рассматриваемый план или программа удовлетворяет этому условию, СЭО для него/нее не требуется, согласно Протоколу, в противном случае - перейти к условию 4.
32. Ключевые ориентиры для данного условия, выведенные на основании Руководства ЕК (см. параграф 3.62-3.63), включают:
- Исключение составляют планы и программы, единственной целью которых является служение интересам государственной безопасности или борьба с чрезвычайными ситуациями. Это не касается планов и программ, в составе которых имеются элементы, служащие подобным целям.
  - Чрезвычайные ситуации включают антропогенные и природные катастрофы. План или программа должны быть разработаны в ответ на уже имевшую место конкретную чрезвычайную ситуацию, но не в качестве предупредительной меры (напр., план по предотвращению лесных пожаров).
  - Бюджетные планы могут включать бюджеты на разных правительственных уровнях. Финансовые планы могут включать финансирование проектов или распределение финансов.

<b>Условие 4</b>	Разрабатывается ли план или программа в области сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования? (ст. 4.2)
------------------	---

33. Рассматриваемые план или программа, достигшие данной стадии, отвечают определению плана или программы, приведенному в статье 2.5 Протокола. Условия 4, 5 и 6 в совокупности отвечают статье 4.2 Протокола. Если данное условие 4 не выполнено, перейти к условию 8, т.к. это не означает, что план или программа не требуют проведения СЭО: статья 4.3 может определить необходимость проведения СЭО. Если данное условие выполнено, перейти к условию 5.
34. Данное условие выясняет, находится ли план или программа в пределах одного из перечисленных секторов. Термины “городское и сельское планирование” и “планирование в области землепользования” используются в разных

государствах и могут использоваться как взаимозаменяющие. (См. Руководство ЕК, параграф 3.31.)

<b>Условие 5</b>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I? (ст. 4.2)
------------------	--

35. Теперь следует задать вопрос, создает ли рассматриваемый план или программа основу для будущих проектов, перечисленных в приложении I. В случае отрицательного ответа следует перейти к условию 6 и выяснить, упоминается ли проект в приложении II. В случае положительного ответа перейти к условию 9.
36. План или программа должны создавать основу для утверждения проектов в будущем. Соответствующие ориентиры, вынесенные из Руководства ЕК (параграф 3.23-3.28), включают:
- «Значение «создания основы для утверждения проектов в будущем» является критическим для интерпретации Директивы, хотя в ее тексте не приводится соответствующего определения. Такое определение обычно означает, что план или программа содержат критерии или условия, которые направляют орган, выдающий разрешение, в его решении. Такие критерии могут ограничивать виды деятельности или разработок, ожидающих одобрения на заданной территории, содержать условия, которые должен соблюсти претендент на получение разрешения, либо могут быть составлены таким образом, чтобы сохранить определенные характеристики затронутой территории (напр., комбинация видов землепользования, способствующая экономической жизнеспособности территории)» (параграф 3.23).
  - Аналогичное выражение используется в приложении III (пункт 2), которое также перечисляет пути создания такой основы: по расположению, природе, сфере охвата и условиям эксплуатации, либо по распределению ресурсов. Согласно Руководству ЕК, соответствующий список Директивы «ориентировочный, но не исчерпывающий». «Ресурсы» могут быть природными, человеческими или финансовыми, однако следует помнить о финансовых и бюджетных планах и программах, составляющих исключение (параграф 4.5). Руководство ЕК также отмечает, что «обобщенное распределение финансовых ресурсов не будет достаточным для установления основы». Распределение ресурсов скорее обусловит то, как будут выдаваться разрешения, напр., путем определения курса действий или ограничивающих решений, если это рассматривается как установление основы.
  - Как отмечается в Руководстве ЕК, «планы землепользования в общем содержат критерии, определяющие тип развития, который может иметь место на определенных территориях, и являются типичным примером планов, создающих основу для будущих разрешений на разработку» (параграф 3.26). Такой план должен определить одно или более конкретное или нетривиальное условие, относящееся к будущим разработкам.

- Планы или программы могут определять условия либо таким образом, либо напрямую давая разрешение на проекты по своему принятию. Напр., программа городского возрождения могла бы состоять из ряда строительных проектов, отвечающих условиям программы.
- Секторные планы и программы могут определять условия размещения или технологии для будущих проектов, напр., определяя где, в широком смысле, должна развиваться транспортная инфраструктура, или какой вид транспорта будет использован.

37. Список в приложении I к Протоколу в основном аналогичен, но не идентичен соответствующему списку Директивы по СЭО (приложение I к директиве СЕ № 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 г. об оценке воздействий определенных государственных и частных проектов на окружающую среду, с поправками, внесенными Директивой Совета Европы № 97/11/ЕС от 3 марта 1997 г. - Директива по ЭОП). (Страны - члены ЕС также должны применять критерии "Директивы по среде обитания", обсуждающиеся в параграфе 3.32 Руководства ЕК.)

<b>Условие 6</b>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию любых других проектов, перечисленных в приложении II? (ст. 4.2)
<b>Условие 7</b>	Требует ли соответствующий проект, упомянутый в приложении II проведения экологической оценки, согласно национальному законодательству? (ст. 4.2)

38. Эти два условия могут рассматриваться вместе. В случае отрицательного ответа на одно из них следует перейти к условию 8. В случае положительного ответа на оба условия перейти к условию 9.

39. Условие 6 сходно с условием 5 и список в приложении II Протокола схож, но опять-таки не идентичен соответствующему списку Директивы по СЭО (приложение II Директивы по ЭОП). Однако условие 7 представляет важную разницу между Протоколом и Директивой: проекты, перечисленные в приложении II Протокола и не требующие экологической оценки в законодательном порядке, могут не проходить СЭО, тогда как все проекты в соответствующем списке Директивы по СЭО проходят оценку независимо от того, требуется ли экологическая оценка на проектном уровне национальным законодательством или нет.

<b>Условие 8</b>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов независимо от того, перечислены ли они в приложении I или в приложении II? (ст. 4.3)
------------------	--

40. Если рассматриваемый план или программа не отвечают условиям 4, 6 или 7, они тем не менее должны пройти процедуру СЭО в случае, если они отвечают условию 8 и критерию значимости (условие 10). В случае несоответствия условию 8 СЭО, согласно Протоколу, не требуется.

41. Статья 4.3 расширяет сферу охвата Протокола, включая планы и программы, создающие основу для выдачи разрешений на проекты в будущем и имеющие значимые последствия для окружающей среды, включая здоровье населения, в соответствии с определением значимых последствий. Данное положение включает проекты в секторах, не вошедших в статью 4.2 (условие 4), а также проекты, разрабатываемые в данных секторах, но не перечисленные в приложении (условия 5, 6 и 7).

<b>Условие 9</b>	Определяет ли план или программа характер землепользования для небольшой территории или является незначительной модификацией существующего плана или программы? (ст. 4.4)
------------------	---

42. Ключевые ориентиры для данного условия, вынесенные из Руководства ЕК (см. параграф 3.33-3.36), включают:

- Понятие «небольшой» «требует тщательного взвешивания» и может иметь разное значение в разных странах и различных частях одной и той же страны. Напр., «небольшой» может пониматься по-разному в историческом городе по сравнению с восстановленной сельскохозяйственной землей. Руководство ЕК приводит пример «строительного плана», устанавливающего конкретные рамки для строительства на ограниченной территории.
- «Местный уровень» вместо просто «местный» может означать уровень местных органов власти. «Небольшая территория на местном уровне» может пониматься как предохраняющая от исключения (т.е. соответствия условию 8) для всей территории, подчиняющейся местным органам власти.
- «Небольшие модификации» должны рассматриваться с точки зрения вероятности их значимых последствий для окружающей среды, а не с точки зрения степени изменения плана или программы.
- Даже если план или программа отвечают данному условию, они не подлежат автоматическому исключению, т.к. для них все еще необходимо провести определение значимых последствий (условие 10). Значимость последствий, таким образом, является доминирующим критерием для условий 8 и 9.

<b>Условие 10</b>	Будет ли данный план или программа иметь вероятные значимые воздействия на окружающую среду, включая здоровье населения (с учетом критериев, приведенных в приложении III)? (ст. 5.1)
-------------------	---

43. Проверка на значимые последствия для окружающей среды, включая здоровье населения, необходима только для плана или программы, отвечающих определению Протокола (ст. 2.5 – условия 1 и 2), еще не определенных как требующих проведения СЭО, согласно списку типов планов и программ, и отвечающих одному из следующих условий:

- Находятся в одном из упомянутых секторов и перечислены в приложении I или II (и требуются согласно национальному законодательству) (ст. 4.2 – условия 4 – 7), но определяют пути использования небольшой территории

местного масштаба или являются незначительной модификацией (ст. 4.4 – условие 9); или

- Создают основу для утверждения в будущем проектов независимо от того, перечислены ли они в приложении I или II (ст. 4.3 – условие 8).

44. Основными характеристиками этого условия (ст. 5) являются:

- Анализ с использованием критериев значимости (в приложении III, сходном с приложением II Директивы по СЭО)
- Обязательные консультации с государственными органами
- Участие общественности (по желанию)
- Результаты должны быть сделаны доступными для общественности

45. В то время как предыдущие условия (1-9 – область применения) могут применяться внутри одного какого-либо органа, условие 10 (определение значимых последствий) требует как минимум консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения. Условие 10 также четко упоминает участие общественности, однако это положение необязательно к выполнению (и не входит в число требований Директивы по СЭО). Подробное описание участия общественности и консультаций с государственными органами приводится соответственно в разделах [A4.3](#) и [A4.4 Главы A4](#).

46. Протокол требует, чтобы результаты любого процесса выявления значимых последствий были сделаны доступными для общественности, опять-таки в отличие от предыдущих условий. Это обсуждается в параграфе 15 выше и в параграфе 54 ниже.

47. Данное условие должно привлечь во внимание критерии, используемые для характеристик плана или программы и их последствий (“критерии значимости”), приведенные в приложении III:

- Вклад в устойчивое развитие
- Степень, в которой они устанавливают основу для будущих проектов
- Влияние на другие планы и программы
- Актуальные проблемы окружающей среды, включая здоровье населения
- Природу последствий, включая наличие трансграничности
- Риски
- Последствия для ценных или уязвимых территорий

48. Все критерии могут рассматриваться в совокупности, после чего мнение экспертов может быть привлечено с целью определения наиболее уместных критериев и их последующего применения. Если определить, будет ли план или программа иметь значимые последствия, невозможно, рекомендуется проведение СЭО в качестве предупредительной меры.



49. Руководство ЕК рекомендует в виде положения, эквивалентного таковому Директивы по СЭО, при применении качественных критериев или пороговых значений к видам планов и программ на основе соответствующих критериев значимости, “избегать [систем, проверяющих значимость] ... основанных лишь на размерах или финансовых границах проектов или на физической территории, для которой разрабатывается план или программа” (параграф 3.47).
50. В Руководстве ЕК также приводится пример того, почему такой подход не рекомендуется:<sup>28</sup> “Даже небольшой по масштабам проект может иметь значимые последствия для окружающей среды, если он разрабатывается для территории, на которой экологические факторы... чувствительны к малейшим изменениям. Аналогично высока вероятность значимых последствий проекта, для которого в силу его природы существует риск существенных или необратимых изменений этих факторов независимо от его масштаба“ (параграф 3.60).
51. Критерии значимости, приведенные в приложении III, обсуждаются в таблице А3.1 ниже. Для определения значимости также могут применяться и другие критерии. В этой связи могут быть полезными “экологические рецепторы”, определенные в статье 2.7, и информация, на которую ссылается приложение IV при определении, напр., того, будут ли последствия вероятнее всего кумулятивными или постоянными. Кроме того, Директива по СЭО содержит два дополнительных критерия, не отмеченных в Протоколе, но могущих оказаться полезными при определении значимости:
- Кумулятивная природа последствий
  - Ценность и уязвимость территории, подверженной вероятным воздействиям из-за:
    - Особых характеристик природного комплекса или культурного наследия
    - Превышенных стандартов экологического качества или превышения предельных значений сбросов/выбросов
    - Интенсивного землепользования
52. Критерии значимости, приведенные в приложении III, не расположены в порядке их важности, но могут быть сгруппированы: в общих чертах, пункты 1-4 относятся к характеристикам плана или программы, в то время как пункты 5-8 - к их последствиям.
53. Если рассматриваемое условие указывает на то, что план или программа будут вероятнее всего иметь важные последствия, необходимость продолжать процесс проверки значимости отпадает: этого критерия достаточно для того, чтобы инициировать процесс СЭО. Однако для многих планов и программ достоверно определить, вероятно ли, что они будут иметь значимые последствия для окружающей среды, может оказаться трудным. Выражение “вероятно”

---

<sup>28</sup> Изложение мнения Суда Европейских Сообществ в соответствующем деле по экологической оценке (C-392/96 Commission v Ireland) – см. [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61996J0392](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61996J0392)

предусматривает такую ситуацию, т.к. требуется только показать, что можно ожидать последствий с разумной степенью вероятности.

**Таблица А3.1: Руководство по приложению III (критерии значимости)**

Пункт приложения III	Руководство (на основе Руководства ЕК)
1. Актуальность плана или программы с точки зрения необходимости принятия во внимание экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений, в частности с целью содействия устойчивому развитию.	Насколько может предусматриваемый план или программа внести вклад в снижение вреда для окружающей среды? План или программа, имеющие большой потенциал воздействия на окружающую среду, являются сильным кандидатом на проведение СЭО. СЭО также может усовершенствовать вклад плана или программы в устойчивое развитие (параграфы 3.53-3.54)
2. Степень, в которой план или программа создают основу для проектов и другой деятельности, либо в отношении места, характера, масштабов и условий функционирования, либо с точки зрения выделения ресурсов.	Чем более четко планом или программой устанавливаются основы, тем больше вероятность того, что для них потребуется СЭО. Планы или программы, являющиеся законодательно обязательными для выполнения, могут устанавливать более жесткую основу, нежели планы или программы, не закрепленные законодательно. Планы или программы, имеющие единственной целью создать основу для будущих проектов, также могут устанавливать жесткую основу. (параграф 3.51)
3. Степень, в которой план или программа влияют на другие планы и программы, в том числе в порядке иерархии.	Если план или программа оказывают сильное влияние на другой план или программу, любые последствия для окружающей среды, которые он/она может иметь, могут широко (или глубоко) распространиться. В иерархической лестнице планы и программы более высокого, общего уровня могут иметь влияние на планы и программы более низкого, детализированного уровня. Планы или программы, обязательные к выполнению, которые будут реализоваться непосредственно через другие планы или программы, будут, вероятно, оказывать сильное воздействие. Однако связи между различными планами и программами должны быть тщательно изучены в каждом случае. (параграф 3.52)
4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, относящиеся к плану или программе.	Это случаи, когда планы или программы вызывают или усиливают экологические проблемы, ограничены ими или как-либо иначе подвержены их влиянию, либо вносят вклад в их решение, смягчение или избежание. В любом случае, будет необходимо определить природу и серьезность экологических проблем, имеющих отношение к данному плану или программе. (параграф 3.55)



Пункт приложения III	Руководство (на основе Руководства ЕК)
<p>5. Характеристики экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, такие как вероятность, продолжительность, частота, обратимость, размах и масштаб (например, масштабы затрагиваемого географического района или численность затрагиваемого населения).</p> <p>6. Риски для окружающей среды, в том числе для здоровья населения.</p> <p>7. Трансграничный характер последствий.</p> <p>8. Степень, в которой план или программа затрагивают ценные или уязвимые районы, включая ландшафты, имеющие признанный национальный или международный охраняемый статус.</p>	<p>Существует множество неопределенностей, а недостаточные или отсутствующие данные и неадекватные знания могут осложнить процесс принятия решения о вероятности значимых последствий. Но даже в этом случае считается, что приблизительная оценка последствий всегда должна быть возможна. (<u>параграф 3.57</u>)</p> <p>Природа и характеристики вероятных последствий будут влиять на их значимость в контексте, в котором они рассматриваются, напр., является ли вероятность или частота последствий очень низкой (случайная причина) или последствия будут носить систематический характер? Более того, чем более сложны (напр., вследствие взаимного усиления и накопления), широко распространены или серьезны последствия, тем больше вероятность того, что их необходимо рассматривать как “значимые”. (<u>параграф 3.58</u>)</p> <p>Не менее важна территория, которая вероятнее всего будет затронута планом или программой и, следовательно, их последствиями. Не только территории, имеющие статус выделенных охраняемых территорий, требуют внимания. Особая ценность или уязвимость территории, вероятней всего подверженной воздействию, может означать, что воздействия на нее должны рассматриваться как значимые. (<u>параграф 3.59</u>)</p>

## **A3.4 ВОЗМОЖНЫЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ**

---

### **Обеспечение того, что результаты доступны общественности**

54. При обнародовании результатов любого процесса выявления значимых воздействий может быть полезным указать результаты оценки плана или программы (или их типа) по отдельным критериям значимости.
55. Протокол предлагает обеспечение доступности информации для общественности «посредством публичных уведомлений или любыми другими уместными способами, такими как электронные средства массовой информации». Необходимо принять меры к тому, чтобы информация была доступна широким кругам общественности.

### **Списки типов планов и программ**

56. Хотя это и не требуется Протоколом, государства могут по желанию подготовить списки типов планов и программ, требующих проведения СЭО, напр., путем определения тех видов, для которых СЭО обязательна, либо предоставляя ориентировочный список. Если план или программа четко определены в положительном (или каком-либо ином) списке типов планов или программ, дальнейшего подробного определения того, требует ли этот план или программа проведения СЭО, может не понадобиться.
57. Напр., положительный список может быть подготовлен, определяя типы планов и программ, всегда требующих проведения СЭО. Примеры таких планов и программ могут включать периодически пересматриваемые планы землепользования или развития (которые в некоторых странах разрабатываются на разных правительственных уровнях), планы по управлению отходами и планы и программы для транспортной инфраструктуры.
58. Помимо положительного списка, также может быть подготовлен произвольный список, определяющий типы планов и программ, которые всегда должны рассматриваться в индивидуальном порядке (ст. 4), включая, по мере необходимости, определение значимых воздействий (ст. 5).
59. При составлении или использовании негативного списка типов необходимо принять меры к тому, чтобы план или программа, затрагивающие экологически уязвимую территорию либо имеющие потенциально значимые последствия, ошибочно не освобождались от проведения СЭО.
60. Обычно правительство либо другие органы могут подготовить один или более списков типов, используя статью 4 (сфера применения) Протокола для обычных типов планов и программ с целью определения необходимости проведения СЭО для них. Списки видов далее могут либо распространяться в виде руководства, либо входить в государственные законы и нормативные акты. Стороны должны обеспечить проведение консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения при первоначальной разработке списков типов планов и программ. Они также могут провести консультации с общественностью, однако Протокол не требует этого в явной форме. Многие Стороны могут требовать

проведения консультаций по предлагаемому государственному руководству, законам или нормативным актам в любом случае.

# ГЛАВА А4: СЭО ПЛАНОВ И ПРОГРАММ

---

## A4.1 ВВЕДЕНИЕ

---

В Протоколе используется термин «окружающая среда, включая здоровье населения». Для того чтобы избежать повторов, в Пособии термин «окружающая среда» включает также понятие «здоровье населения».

1. Настоящая глава содержит описание элементов СЭО, которые, там где это уместно, должны быть интегрированы в процесс разработки плана или программы, как указано в [Разделе A2.2](#):
  - Определение сферы охвата и подготовка экологического доклада ([Раздел A4.2](#))
  - Участие общественности ([Раздел A4.3](#))
  - Консультации с уполномоченными органами ([Раздел A4.4](#))
  - Трансграничные консультации ([Раздел A4.5](#))
  - Принятие решения ([Раздел A4.6](#))
  - Мониторинг ([Раздел A4.7](#))
2. Для каждого элемента представлен обзор правовых обязательств, а также соображений практического характера.

## A4.2 ОПРЕДЕЛЕНИЕ СФЕРЫ ОХВАТА И ПОДГОТОВКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ДОКЛАДА

3. Настоящий раздел посвящен определению сферы охвата оценки (ст. 6) и подготовке экологического доклада (ст. 7) в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом. Эти два элемента рассматриваются здесь совместно, хотя страны могут предпочесть их реализацию в качестве отдельных этапов процесса СЭО.
4. Помимо сводки соответствующих правовых обязательств, в настоящем разделе приведены рекомендации по рассмотрению альтернатив и другие соображения практического характера.

### A4.2.1 Правовые обязательства

5. **Определение сферы охвата**<sup>29</sup> (ст. 6) является первым этапом процесса СЭО планов и программ.

#### Статья 6 – Определение сферы охвата

1. Каждая Сторона устанавливает правила для определения, какая информация подлежит включению в экологический доклад в соответствии с пунктом 2 статьи 7.
2. При определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад, каждая Сторона обеспечивает, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1 статьи 9.
3. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить заинтересованной общественности возможность принять участие в определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад.

Соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статье 5(4).

6. 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, задача определения сферы охвата состоит в обеспечении того, что экологический отчет надлежащим образом сфокусирован и содержит достаточно информации по существенным вопросам, не будучи перегружен избыточными сведениями по незначительным проблемам. «Избыточная информация по незначительным последствиям или вопросам, не имеющим прямого отношения к задачам оценки, затрудняет усвоение содержания отчета и может привести к тому, что действительно важным сведениям не будет уделено должного внимания» (Руководство ЕК, § 5.19).
7. В процессе определения сферы охвата должны быть проведены консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (ст. 6.2); общественности также может быть предоставлена возможность участия в этом процессе (ст. 6.3).

<sup>29</sup> В английском тексте Протокола данный этап называется «scoping». В методической литературе на русском языке для его обозначения также используются термины «определение масштаба работ» и «определение круга задач [оценки]». (Прим. пер.)

8. Информация, включаемая в экологический доклад, должна быть **существенной**<sup>30</sup> (ст. 6.1) и соответствовать **критериям**, приведенным в **статье 7.2** (Директива по СЭО не содержит аналогов двух последних критериев) – см. ниже.
9. Вторым этапом процесса СЭО является подготовка **экологического доклада** по плану или программе, которые являются предметом оценки (ст. 7).

#### **Статья 7 – Экологический доклад**

1. Применительно к планам и программам, подлежащим стратегической экологической оценке, каждая Сторона обеспечивает подготовку экологического доклада.
2. В экологическом докладе в соответствии с положениями статьи 6 определяются, описываются и оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы и его/ее разумные альтернативы. В докладе должна содержаться такая указанная в приложении IV информация, которая может в разумной степени потребоваться, с учетом:
  - a) современных знаний и методов оценки;
  - b) содержания и уровня детализации плана или программы и стадии процесса принятия решения по плану или программе;
  - c) интересов общественности; и
  - d) информационных потребностей органа, принимающего решение.
3. Каждая Сторона принимает меры для обеспечения того, чтобы качество экологических докладов соответствовало требованиям настоящего Протокола.

Соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статьях 2(с), 5(1), 5(2), 5(3) и 12(2).

#### **Приложение IV – Информация, упомянутая в пункте 2 статьи 7**

1. Сведения о содержании и основных целях плана или программы и о его связи с другими планами или программами.
2. Соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятное изменение этого состояния в случае неосуществления плана или программы.
3. Характеристики состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в существенной степени.
4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, которые имеют отношение к плану или программе.
5. Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы учета этих целей и других экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений в процессе подготовки плана или программы.
6. Вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия\* в соответствии с определением в пункте 7 статьи 2.
7. Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, которые могут быть результатом осуществления плана или программы.
8. Краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, включая указание таких трудностей в предоставлении подлежащей включению информации, как сбои техники или наличие пробелов в знаниях.

<sup>30</sup> В английском тексте статьи 6.1 использован термин «relevant» – существенный, значимый, аналог которого отсутствует в русском тексте. (Прим. пер.)

9. Меры, предусмотренные для мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы.
10. Вероятные существенные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.
11. Резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию.

\* Такие последствия должны включать побочные, кумулятивные, синергетические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные последствия.

Соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в приложении I.

10. Этот этап включает консультации с соответствующими органами, участие общественности, а также, возможно, трансграничное уведомление и трансграничные консультации, которые обсуждаются ниже в этой главе.
11. В экологическом докладе должны быть выявлены, описаны и оценены вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия реализации плана или программы, а также их разумных альтернатив (ст. 7.2). Подготовленный доклад будет использован при принятии решения по плану или программе (см. [Раздел 4.6](#)); он должен также описывать меры по мониторингу на этапе их осуществления ([Раздел 4.7](#)).
12. Содержание доклада должно отражать результаты определения сферы охвата (ст. 6) и быть основано на перечне, приведенном в [приложении IV](#) к Протоколу (соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в [приложении I](#) к ней), а также учитывать четыре критерия, приведенные в [ст. 7.2](#).
13. Наконец, качество экологического доклада должно соответствовать требованиям Протокола ([ст. 7.3](#)).

#### **A4.2.2 Рассмотрение альтернатив**

14. Важной особенностью экологического доклада является то, что он должен уделять равное внимание как предлагаемому проекту плана или программы, так и разумным альтернативным вариантам. Настоящий подраздел посвящен практическим подходам к рассмотрению таких альтернатив. Другие соображения практического характера обсуждаются ниже в [Подразделе A4.2.3](#).
15. Разработка планов или программ, как правило, подразумевает рассмотрение следующих вариантов (см. [Рис. A4.1](#)):
  - Конкретные цели («основные цели» в терминах Протокола) и приоритеты, на достижение которых направлены план или программа. Как правило, такие варианты предлагают тот или иной принципиальный подход к удовлетворению потребностей в развитии, а также общие направления желаемого развития (например, сценарии развития).
  - Деятельность, предпринимаемая для достижения выбранных целей или приоритетов плана или программы. Эти варианты могут подразумевать различные технологические решения (например, используемые технологии,



производственные процессы, способы доставки), различные места осуществления предлагаемой деятельности, различные сроки или последовательность действий.

- Варианты условий осуществления предлагаемой деятельности. Это – варианты мер, призванных обеспечить максимально возможное положительное воздействие плана или программы и свести к минимуму (предотвратить, смягчить или скомпенсировать) их отрицательное воздействие. Эти условия могут быть отражены, например, в критериях для принятия решения по предлагаемой деятельности или в проектах технических заданий для последующих экологических оценок будущих планов, программ или проектов, вытекающих из данного плана или программы.

16. В процессе разработки конкретного плана или программы не следует ограничиваться альтернативными вариантами, выработанными в рамках самого этого процесса. Так, источником целей и приоритетов для плана или программы могут служить планы, программы или политики более высокого уровня. В процессе разработки могут также быть использованы варианты, сформулированные в рамках ранее проведенных исследований в соответствующей области (например, сценарии, разработанные в период между подготовкой последовательных планов, и официально рассматриваемые только в ходе следующего цикла планирования). Независимо от того, имеет ли место подобная ситуация, в ходе СЭО должен быть оценен весь спектр воздействий плана или программы (т.е., воздействия, связанные с их целями, деятельностью по достижению этих целей и условиями ее осуществления), что позволит получить представление об экологических последствиях плана или программы в целом.

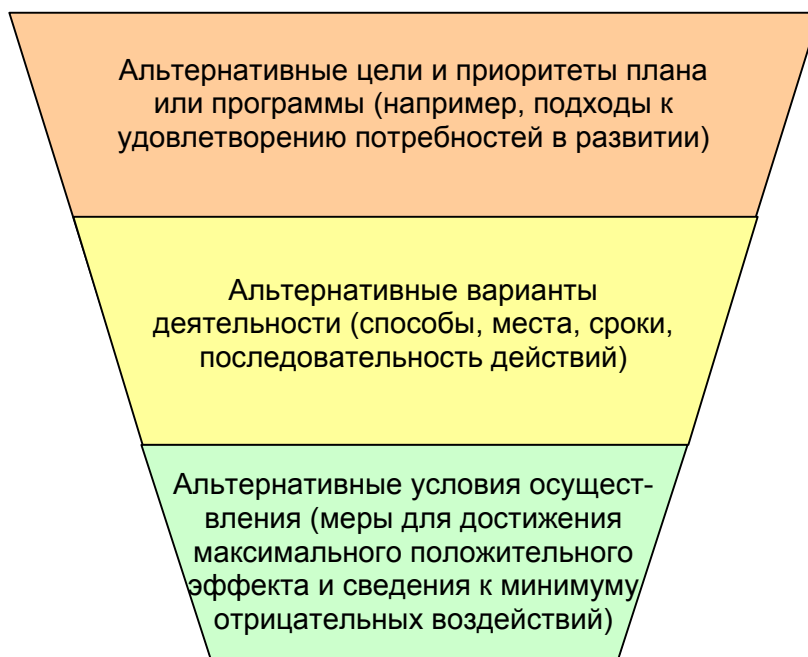
17. Независимо от источника альтернативных вариантов, все они могут быть проанализированы и сопоставлены с точки зрения:

- Их вклада в достижение соответствующих целей плана или программы;
- Связанных с ними воздействий

18. СЭО может внести практический вклад в выработку и сравнительную оценку альтернатив в контексте следующих ключевых элементов процесса планирования:

- Прояснение контекста и целей плана или программы
- Выработка альтернативных сценариев будущего развития
- Определение альтернативных путей достижения целей плана или программы
- Сопоставление альтернативных вариантов мер по предотвращению, смягчению или компенсации отрицательных воздействий.

**Рис. А4.1: Альтернативные варианты, которые могут рассматриваться в процессе разработки плана или программы**



19. Протокол предъявляет одинаковые требования к оценке предлагаемого проекта плана или программы, а также альтернативных вариантов – экологический доклад должен осветить разумные альтернативы в полной мере. Поэтому предлагается обеспечить равное отношение ко всем альтернативам, исходя из предположения, что предметом оценки является не предпочтительный вариант плана или программы, дополненный некоторым количеством второстепенных альтернатив, но набор равноправных вариантов. В процессе разработки план или программа могут эволюционировать следующим образом:
1. Исходный набор альтернатив (который может быть выявлен на этапе определения сферы охвата)
  2. Отбор и пересмотр – выбор группы предпочтительных альтернатив
  3. Утверждение – выбор окончательного варианта плана или программы
20. Исходя из этого, рекомендуется начинать рассмотрение альтернатив на этапе определения сферы охвата оценки.
21. Руководство ЕК отмечает, что «Директива по СЭО требует более тщательной оценки [альтернатив], чем Директива по ЭОП» (§ 5.6). Дополнительные рекомендации, основанные на Руководстве ЕК, представлены во Врезке А4.1.

### **Врезка А4.1: Рассмотрение альтернатив в процессе СЭО**

Протокол требует равного отношения как к варианту, предложенному в проекте плана или программы, так и к альтернативным вариантам. Как указано в Руководстве ЕК, «принципиально важно, чтобы вероятные существенные последствия предлагаемого варианта плана или программы и альтернативных вариантов были выявлены, описаны и оценены сопоставимым способом» (§ 5.12). Далее Руководство ЕК отмечает: «важно, чтобы органу или парламенту, ответственному за утверждение плана или программы, а также органам и общественности, вовлеченным в процесс консультаций, была представлена достоверная информация о существующих разумных альтернативах и о том, почему им не было отдано предпочтение. Таким образом, упомянутая [в приложении] информация должна быть представлена для каждой из отображенных альтернатив».

Протокол (и Директива) не содержат определения термина «альтернатива». Могут рассматриваться различные типы альтернатив:

- Вариант плана или программы, альтернативный по отношению к первоначально предложенному варианту, вероятно, направленный на достижение тех же целей;
- Альтернативные варианты отдельных элементов плана или программы, также, вероятно, направленные на достижение одних и тех же целей и задач.

Типы возможных альтернатив могут также включать альтернативные территории, режимы землепользования, технологии, временные рамки, траектории развития и даже различные варианты целей и задач.

При решении вопроса о том, какие альтернативы являются разумными, можно учитывать различные ограничения: географические, финансовые или связанные с целями (так, вариант, совершенно несовместимый с принятыми целями плана или программы, может не быть признан разумной альтернативой). Альтернативы должны быть реалистичными: «преднамеренный выбор для оценки альтернатив, приводящих к гораздо большим негативным последствиям, с целью представить предлагаемый вариант как наиболее предпочтительный, не отвечает целям настоящего пункта. Кроме того, чтобы быть реалистичными, альтернативы должны относиться к сфере компетенции заинтересованного органа, с точки зрения как полномочий, так и территории» (§ 5.14).

(Источник: адаптировано из Руководства ЕК, §§ 5.11-5.14)

### **А4.2.3 Прочие соображения практического характера**

#### **Ответственность за определение сферы охвата и подготовку экологического доклада**

22. Протокол не определяет, кто именно является ответственным за разработку плана или программы – это зависит от характера конкретного документа и административного уровня, к которому он относится. Ответственным за подготовку экологического доклада и осуществление предшествующих этапов СЭО (исследование вопроса о необходимости оценки, определение сферы охвата) «во многих случаях может быть орган, юридическое или физическое лицо, ответственное за подготовку плана или программы» (Руководство ЕК, § 5.8), однако этот вопрос должен быть решен на уровне национального законодательства.

## Предлагаемые этапы определения сферы охвата и подготовки экологического доклада

23. Как указано в Руководстве ЕК, экологический доклад представляет собой важный инструмент, позволяющий интегрировать экологические, включая относящиеся к здоровью населения, соображения в процесс разработки и принятия планов и программ, поскольку подготовка доклада обеспечивает выявление, описание, оценку и учет возможных значимых последствий для окружающей среды и здоровья населения в ходе этого процесса. Подготовка экологического доклада и интеграция экологических, в том числе относящихся к здоровью населения, соображений в процедуру подготовки планов или программ образуют итеративный<sup>31</sup> процесс, который должен способствовать принятию решений, в большей степени отвечающих принципам устойчивого развития» (§ 5.2, добавлено упоминание соображений, относящихся к здоровью населения). Таким образом, Руководство ЕК, следуя статье 4(1) Директивы, отмечает итеративный характер процесса.
24. Протокол по СЭО не указывает в явном виде на итеративный характер процесса оценки и не требует подготовки предварительного проекта экологического доклада. Тем не менее, рекомендуется организовывать подготовку отчета как итеративный процесс, при необходимости допускающий возвращение к предыдущим этапам или задачам внутри этапа:

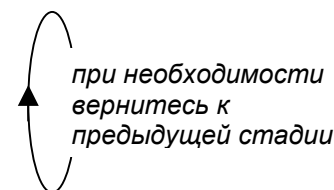
Шаг 1. Определите сферу охвата (круг задач оценки)

Шаг 2. Проанализируйте контекст и исходное состояние окружающей среды

Шаг 3. Внесите вклад в разработку и сопоставление альтернативных вариантов

Шаг 4. Завершите подготовку экологического доклада и процесс консультаций с заинтересованными сторонами

Шаг 5. Проведите консультации



25. Содержание этих шагов подробно рассматривается ниже. При этом отмечаются обязательные задачи методического (содержательного) и процедурного характера, которые должны быть выполнены на той или иной стадии СЭО во исполнение требований Протокола, а также дополнительные (необязательные) задачи, вытекающие из принципов надлежащей практики. Результатом выполнения методических задач должна быть подготовка и предоставление информации для экологического доклада в соответствии с требованиями приложения IV. **Методические и процессуальные задачи являются обязательными в контексте определения СЭО в целом; их привязка к конкретным шагам, предлагаемая в настоящей главе, носит рекомендательный характер**, и как ранее уже отмечалось, скорее всего, носит итеративный характер, например, продолжение определения сферы охвата одновременно с подготовкой экологического отчёта.
26. При описании шагов указывается, в какие моменты могут иметь место участие общественности и консультации с уполномоченными органами. Протокол требует, чтобы заинтересованной общественности и соответствующим органам была

<sup>31</sup> Итеративный процесс подразумевает возможность возвращения к предыдущим стадиям процесса с учетом результатов, полученных на последующих стадиях. Ср. математический термин «итерация», означающий повторное выполнение какой-либо операции. (Прим. пер.)

предоставлена возможность выразить свое мнение по экологическому докладу (ст. 8.1 и ст. 9.3), поэтому такая возможность должна быть предоставлена по завершении работы над докладом. Однако Протокол также требует предоставить «заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов» (ст. 8.1, аналогичное положение о консультациях с уполномоченными органами приведено в ст. 9.3). Поэтому в некоторых ситуациях может оказаться оправданным добровольное предоставление дополнительных возможностей для участия и консультаций на ранних стадиях подготовки доклада.

### Шаг 1: Определение сферы охвата

Методические (содержательные) задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Опишите содержание плана или программы (приложение IV, п. 1)</li> <li><input type="checkbox"/> Сформулируйте основные цели плана или программы (приложение IV, п. 1)</li> <li><input type="checkbox"/> Выявите другие планы или программы, имеющие отношение к предмету оценки, и укажите, каким образом они могут взаимодействовать с данным планом или программой (приложение IV, п. 1)</li> <li><input type="checkbox"/> Соберите информацию об экологических, включая связанные со здоровьем населения, проблемах, имеющих отношение к плану или программе (приложение IV, п. 4)</li> <li><input type="checkbox"/> Выявите экологические, включая связанные со здоровьем населения, цели, имеющие отношение к плану или программе (приложение IV, п. 5)</li> <li><input type="checkbox"/> Охарактеризуйте причины для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов (приложение IV, п. 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Проанализируйте, как экологические, включая связанные со здоровьем населения, цели соотносятся с предлагаемыми целями плана или программы</li> <li><input type="checkbox"/> Выявите природоохранные органы и органы здравоохранения для консультаций (ст. 9.1 – см. также <a href="#">Раздел A4.4</a>)</li> <li><input type="checkbox"/> Проведите консультации с органами относительно того, какая информация должна быть включена в экологический доклад (ст. 6.2 – см. также <a href="#">Раздел A4.4</a>)</li> <li><input type="checkbox"/> Определите, какая существенная информация должна быть включена в экологический доклад (ст. 7.1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Выявите политики, имеющие отношение к предмету оценки, и укажите, каким образом они могут взаимодействовать с данным планом или программой</li> <li><input type="checkbox"/> Выявите вероятные воздействия для последующей оценки</li> <li><input type="checkbox"/> Выявите заинтересованную общественность для участия в процессе оценки, включая соответствующие неправительственные организации (должно быть выполнено до шага 4) (ст. 8.3 – см. также <a href="#">Раздел A4.3</a>)</li> <li><input type="checkbox"/> Обеспечьте участие общественности в определении того, какая информация должна быть включена в экологический доклад (ст. 6.3)</li> <li><input type="checkbox"/> Если это уместно, неофициально уведомите затрагиваемые Стороны Протокола и проведите консультации с ними (см. <a href="#">Раздел A4.5</a>)</li> </ul>

27. Содержание первого шага составляет определение сферы охвата (круга задач оценки): выявление существенной информации, которая должна быть включена в экологический доклад. Как указано выше, определение сферы охвата может быть отдельным этапом процесса СЭО или первым шагом в подготовке экологического

доклада. Изложение в данном разделе ориентировано на второй вариант. На практике, определение сферы охвата и подготовка экологического отчёта вероятнее всего будут являться частью итеративного процесса.

28. Определение сферы охвата может ответить, среди прочих, на следующие вопросы:
- Какие географические области должны быть охвачены оценкой?
  - Какие аспекты окружающей среды (здоровье населения, флора, фауна, биоразнообразие, почва и т.д.) должны быть рассмотрены в ходе оценки?
  - Какой период времени должен быть охвачен оценкой?
  - Какие методы (сбора данных, оценки воздействия, участия общественности, консультаций с уполномоченными органами и т.д.) должны быть использованы, и с какой степенью «глубины» или детализации?
  - Каковы существующие потребности в данных?
  - Какие альтернативы должны быть рассмотрены?
29. Для того, чтобы ответить на перечисленные вопросы, в процессе определения сферы охвата может возникнуть необходимость рассмотреть также следующие вопросы (отраженные в таблице «Шаг 1» выше):
- Каковы основные цели плана или программы?
  - Какие экологические цели имеют отношение к плану или программе, и как они соотносятся с целями плана или программы?
  - Какие другие планы или программы имеют отношение к предмету оценки, и как они могут взаимодействовать с данным планом или программой?
  - Какие экологические проблемы имеют отношение к плану или программе?
30. Ни Протокол, ни Директива по СЭО в явном виде не требуют выработки специальных целей СЭО, однако оба документа требуют включения в экологический доклад информации о целях, установленных на международном, национальном и прочих уровнях, а также об учете этих целей при подготовке плана или программы (приложение IV, п. 5). Более того, оценка вклада предлагаемых мер в достижение этих целей является одним из признанных способов сравнения альтернатив в рамках СЭО. Процесс СЭО, описываемый в этой главе, подразумевает рассмотрение двух типов целей, важных с точки зрения оценки:
- Основные цели предлагаемых плана или программы
  - Экологические цели, имеющие отношение к плану или программе (подробнее см. «Шаг 2» ниже)

31. [Врезка А4.2](#) и [Таблица А4.1](#) содержат обсуждение экологических, включая имеющие отношение к здоровью населения, целей и связанных с ними концепций. Может оказаться полезным исследовать, каким образом эти цели могут взаимодействовать с целями плана или программы, и совместимы ли они с последними.
32. Как отмечается в [Главе А5](#), для определения целей и проработки идей, лежащих в основе плана или программы, могут использоваться разнообразные подходы, вовлекающие заинтересованные органы и общественность на самых ранних этапах разработки плана или программы. Так, уполномоченные органы могут оказать существенное содействие в сборе информации о других значимых планах и программах, состоянии окружающей среды, включая здоровье населения, и вероятной динамике этого состояния в будущем, характеристиках территории, проблемах и заинтересованных сторонах (органах и группах общественности).
33. При исследовании того, какие **другие планы или программы** имеют отношение к данному плану или программе, и как они могут взаимодействовать с последними, может оказаться целесообразным проанализировать любые существующие иерархии планов или программ (см. [Врезку А4.3 «Ярусность»](#)).
34. Определение сферы охвата оценки включает обязательные консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (см. [Раздел А4.4](#)); оно также может включать участие общественности ([Раздел А4.3](#)). Практическое руководство по методам взаимодействия с заинтересованными органами и общественностью приведено в [Главе А5](#) настоящего Пособия.
35. Если вероятно возникновение существенных трансграничных последствий, на этапе определения сферы охвата рекомендуется проведение **неофициальных** трансграничных консультаций (см. [Подраздел А4.5.2](#)). В противном случае в ходе официальных консультаций на последующих стадиях СЭО могут быть выявлены дополнительные проблемы, которые потребуют возвращения к этапу определения сферы охвата
36. Наконец, на Шаге 1 мы должны определить, какая существенная информация должна быть включена в экологический доклад. Как было отмечено в начале раздела, в Протоколе приведен перечень информации для включения в доклад ([приложение IV](#)), а также ряд критериев, которые обсуждаются в [Таблице А4.2](#) и [Таблице А4.3](#) соответственно.

**Врезка А4.2: Проблемы, интересы и вопросы; цели, задачи, показатели или направляющие вопросы**

Экологические **цели**, в том числе связанные со здоровьем населения, могут быть сформулированы на основе различных источников, включая стратегии устойчивого развития, политики, законодательные акты, а также другие планы и программы. Цели также могут вытекать из контекста предлагаемых плана или программы, включая местные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, **проблемы, интересы и вопросы, вызывающие озабоченность**.

Цели развития и экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, цели могут быть конкретизированы при помощи **задач**, которые в свою очередь могут быть дополнены

количественными **показателями** (индикаторами) и качественными **направляющими вопросами** (открытые вопросы, не подразумевающие заранее известного «правильного» ответа и не носящие оценочного характера, которые могут направлять исследование определенной проблемы и поиск взаимопонимания между сторонами). Например, в контексте цели сокращения выбросов парниковых газов одной из задач может быть снижение выбросов диоксида углерода, связанных с производством электроэнергии, а одним из показателей – потребление электричества домохозяйствами (в киловатт-часах в год). Британское руководство по применению Директивы по СЭО содержит примеры экологических целей и показателей. Ирландское руководство по Директиве содержит примеры показателей и списки возможных источников экологических целей уровня страны (эти цели могут быть актуальны и для других стран), Европейского Союза, а также международного уровня. Некоторые источники целей перечислены в Таблице А4.1. Дальнейшие примеры доступны на сайте Протокола в Интернете.<sup>32</sup>

Важно выявить соответствующие цели для всех значимых экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, проблем и вопросов. Соответствующие показатели могут затем использоваться при подготовке доклада (ст. 7), направляя сбор информации об исходной ситуации и позволяя сравнивать альтернативы с точки зрения вклада в достижение целей. В дальнейшем показатели могут использоваться в процессе мониторинга для оценки результатов осуществления плана или программы, а также выявления непредусмотренных последствий (ст. 12).

Поэтому следует тщательно отбирать показатели, стремясь обеспечить их максимальную ценность для оценки альтернатив с точки зрения достижения целей и одновременно свести к минимуму затраты на осуществление СЭО в целом.

### **Врезка А4.3: Ярусность**<sup>33</sup>

Директива по СЭО, в отличие от Протокола, указывает, что планы или программы могут быть частью иерархии решений, что позволяет до некоторой степени избежать дублирования усилий, обмениваясь информацией между процессами, относящимися к оценке и принятию решений различного уровня, – т.н. «ярусность». (Дальнейшие сведения по данному вопросу можно найти в §§ 4.5-4.7 Руководства ЕК.) Тем не менее, следует критически оценивать адекватность информации, полученной в результате такого обмена, принимая во внимание тот факт, что решения разных уровней, как правило, принимаются в разное время и в неодинаковых условиях.

Протокол, за исключением упоминания иерархий в п.3 приложения III, не рассматривает возможностей ярусного подхода. Тем не менее, при выработке и оценке альтернативных вариантов полезно учитывать место плана или программы в иерархии принятия решений. Некоторые планы или программы могут содержать все составляющие стратегического планирования, в то время как другие в большей степени ограничены прочими планами или программами.

<sup>32</sup> Европейское Экологическое Агентство предоставляет обширную информацию по многочисленным показателям – см. <http://themes.eea.eu.int/indicators/>

<sup>33</sup> Англ. «tiering» от «tier» - ярус, слой. (Прим. пер.)



**Таблица А4.1: Некоторые возможные источники и примеры экологических целей**

	Международный уровень	Национальный уровень	Другие уровни (региональный, местный)
Законодательство	<p>Глобальные экологические соглашения ООН, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Киотский протокол</li> <li>▪ Монреальский протокол</li> <li>▪ Конвенция о биоразнообразии</li> <li>▪ Конвенция по борьбе с опустыниванием</li> </ul> <p>Региональные экологические соглашения ЕЭК ООН</p> <p>Экологические директивы Европейского Сообщества</p>	<p>Цели, установленные в:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Законодательстве об управлении отходами</li> <li>▪ Законодательстве о качестве воды</li> <li>▪ Законодательстве о качестве воздуха</li> </ul>	<p>Цели, установленные в нормативных актах регионального и местного уровня по отходам, воде и воздуху</p>
Политики	<p>Йоханнесбургский «План осуществления»</p> <p>Повестка дня на XXI век</p> <p>Здоровье для всех</p> <p>Здоровье на XXI век</p> <p>Лондонская декларация по окружающей среде и здоровью</p>	<p>Национальная стратегия устойчивого развития</p> <p>Национальный план развития</p> <p>Национальная стратегия территориального развития</p> <p>Национальная стратегия по борьбе с изменением климата</p> <p>Национальный план сохранения биоразнообразия</p> <p>Национальная стратегия управления отходами</p> <p>Национальная стратегия в области минеральных ресурсов</p> <p>Национальная энергетическая стратегия</p>	<p>Региональный план управления отходами</p> <p>Региональный план в области минеральных ресурсов</p>

**Таблица А4.2: Содержание доклада в соответствии с приложением IV к Протоколу**

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе <u>Руководства ЕК</u> )
1. Сведения о содержании и основных целях плана или программы и о его связи с другими планами или программами.	Информация о связи с другими планами или программами позволяет рассмотреть оцениваемый план или программу в более широком контексте. Взаимосвязанные планы или программы могут относиться к одной иерархии решений (например, планы землепользования на различных административных уровнях) или же, будучи различными по характеру, затрагивать одни и те же или смежные территории. (§ <u>5.20</u> )

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе <u>Руководства ЕК</u> )
<p>2. Соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятное изменение этого состояния в случае неосуществления плана или программы.</p> <p>3. Характеристики состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в существенной степени.</p> <p>4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, которые имеют отношение к плану или программе.</p>	<p>Требования этих трех пунктов могут пересекаться, однако они логически согласованы и отражают различные аспекты состояния окружающей среды, включая здоровье населения, территорий, к которым относится план или программа, и для которых его осуществление может привести к существенным экологическим, в том числе связанным со здоровьем населения, последствиям. Сведения, требуемые в соответствии с пп. 3 и 4, дополняют информацию, требуемую п. 2. Пп. 2 и 3 охватывают проблемы, ценности и компоненты окружающей среды, в то время как пункт 4 сосредоточен исключительно на проблемах. На практике может оказаться удобным объединить информацию, требуемую в соответствии с пп. 3 и 4. Понятия «соответствующие» (п.2) и «которые имеют отношение» (п.4) означают проблемы или аспекты, имеющие отношение к существенным экологическим, в том числе связанным со здоровьем населения, последствиям реализации плана или программы. (§ 5.21)</p> <p>Соответствующие аспекты, упоминаемые в п. 2, могут быть как положительными, так и отрицательными. Информация о них должна быть настолько актуальной, насколько это возможно. Описание вероятного изменения соответствующих аспектов (при отсутствии плана или программы) важно как точка отсчета для экологической оценки. Оно соответствует понятию «нулевой альтернативы», часто используемому при экологической оценке проектов. Описание изменения окружающей среды должно относиться примерно к тем же временным рамкам, что и предусмотренные для реализации плана или программы. Последствия иных утвержденных планов или программ, а также других решений, которые могут затронуть ту же территорию, также должны быть учтены по мере возможности. (§ 5.22)</p> <p>Пункт 3 сосредоточен на территориях, представляющих особый интерес для экологической оценки, а именно на тех территориях, которые могут быть затронуты планом или программой в существенной степени. Необходимо привести в докладе характеристики этих территорий. При описании характеристик можно ссылаться на аспекты состояния окружающей среды, включая здоровье населения, и соответствующие проблемы, описанные ранее. В качестве примеров характеристик можно привести следующие: особо чувствительные к воздействию, уязвимые для подкисления, имеющие высокую ботаническую ценность, имеющие высокую плотность населения. Такие территории могут находиться за пределами области, непосредственно охватываемой планом или программой. Если область осуществления плана или программы находится вблизи территории другой Стороны, или возможные воздействия могут распространяться на дальние расстояния, могут быть существенно затронуты районы на территории других Сторон и прочих стран. В этом случае необходимы трансграничные консультации. (§ 5.23)</p> <p>Пункт 4 требует представить информацию о любых существующих проблемах, имеющих отношение к плану или программе, для того чтобы оценить, каким образом эти проблемы могут повлиять на осуществление плана или программы, а также каким образом план или программа может повлиять на эти проблемы – усугубляя их, способствуя их решению или иным образом. Значимость проблем может проявляться и в том, что незначительные воздействия реализации плана или программы в комбинации с этими проблемами могут приводить к существенным последствиям. Даже вопросы,</p>

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе <u>Руководства ЕК</u> )
	затрагиваемые планом или программой, которые сами по себе не приводят к последствиям для окружающей среды, включая здоровье населения, могут заслуживать включения в доклад. Проблемы не обязательно должны быть существенными по своему характеру или относиться к определенным территориям. В качестве территорий, имеющих особое экологическое значение, могут рассматриваться территории, имеющие особенно высокую экологическую ценность, включая те, ценность которых закреплена национальным законодательством. (§ 5.24)
5. Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы учета этих целей и других экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений в процессе подготовки плана или программы.	(§ 5.25) Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, к которым относится этот пункт, должны охватывать, как минимум, те области, которые перечислены в определении экологических последствий, включая связанные со здоровьем населения: «любые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, флоры, фауны, биоразнообразия, почвы, климата, воздуха, воды, ландшафта, природных объектов, материальных активов, культурного наследия и взаимодействия этих факторов» (ст. 2.7). Международные и региональные (относящиеся к сфере компетенции ЕЭК ООН) цели часто отражаются в целях национального, регионального (внутри государства) и местного уровней, и этого во многих случаях достаточно для адекватного учета этих целей. <b>В данном пункте идет речь о тех целях, которые имеют отношение к возможным существенным последствиям реализации плана или программы, или же к вопросам, на решение которых направлены план или программа.</b> Одним из способов получения этой информации являются консультации с государственными органами.

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе <u>Руководства ЕК</u> )
<p>6. Вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия* в соответствии с определением в пункте 7 статьи 2.</p> <p>* Такие последствия должны включать побочные, кумулятивные, синергетические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные последствия.</p>	<p>(§ 5.26)</p> <p>Список, приведенный в определении «экологических последствий» (см выше), не является исчерпывающим, и другие типы последствий также могут заслуживать рассмотрения в рамках экологического доклада. Как минимум, в соответствии с задачами экологической оценки, должно быть рассмотрено возможное значение перечисленных выше последствий для здоровья населения. Таким образом, вопросы влияния на здоровье различных факторов, например шума, создаваемого транспортом, или загрязнения воздуха, являются очевидными кандидатами на изучение в процессе экологической оценки.</p> <p>Анализ взаимосвязей между перечисленными факторами важен, поскольку он позволяет обнаружить дополнительные последствия, часто более серьезные, чем те, которые могут быть обнаружены при независимом изучении воздействий каждого отдельного фактора. Например, существенные последствия для атмосферы и климатических факторов могут привести к существенным негативным воздействиям на флору, фауну и биоразнообразие. Поэтому для оценки необходима широкая и всесторонняя информация о компонентах окружающей среды, факторах воздействия и их взаимосвязях. Важно также адекватно описать положительные последствия для окружающей среды, чтобы отразить вклад плана или программы в охрану окружающей среды и устойчивое развитие.</p>
<p>7. Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, которые могут быть результатом осуществления плана или программы.</p>	<p>Этот пункт призван обеспечить отражение в докладе того, каким образом предполагается смягчить существенные негативные последствия реализации плана или программы. При этом характер мер не уточняется – это могут быть как меры, описанные в самом плане или программе, так и меры, предложенные в докладе. Следует иметь в виду, что меры по смягчению воздействий могут сами приводить к негативным последствиям – это также нужно отразить в докладе. Подходы к смягчению воздействий, сложившиеся в рамках экологической оценки проектного уровня, также могут быть полезны при оценке плана или программы. (§ 5.27)</p>
<p>8. Краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, включая указание таких трудностей в предоставлении подлежащей включению информации, как сбои техники или наличие пробелов в знаниях.</p>	<p>Информация о причинах выбора альтернатив важна для понимания того, почему были оценены именно эти варианты и как они соотносятся с проектом плана или программы. Описание методов, использованных в процессе СЭО, полезно для оценки качества информации, выводов СЭО и того, в какой мере можно полагаться на эти выводы. Характеристика трудностей, возникших в процессе оценки, также полезна с этой точки зрения. Там, где это уместно, целесообразно указать, как именно были преодолены эти трудности. (§ 5.28)</p>

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе <u>Руководства ЕК</u> )
9. Меры, предусмотренные для мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы.	Статья 12 требует организации мониторинга существенных экологических последствий, связанных с реализацией плана или программы. Поэтому в докладе должно быть отражено, каким образом будет осуществляться мониторинг последствий, описанных в докладе в соответствии с пунктом 6. Если предполагается использование существующих систем мониторинга, следует отразить этот факт. Также полезно указать, каким образом результаты мониторинга будут доводиться до уполномоченных органов и общественности в соответствии со статьей 12. На данном этапе СЭО возможно лишь предварительно наметить меры по мониторингу, однако доклад должен содержать адекватную характеристику предполагаемых мер. (§ 5.29)
10. Вероятные существенные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.	В Директиве по СЭО данное положение в явном виде отсутствует, однако подразумевается.  Целесообразно посвятить этому вопросу отдельный раздел доклада, даже если это приведет к дублированию информации, указанной в пункте 6. Это облегчит перевод необходимой информации и обсуждение с другими Сторонами.
11. Резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию.	Назначение такого резюме (иногда используется термин «резюме нетехнического характера») состоит в том, чтобы сделать основные положения и выводы доклада доступными и легкими для восприятия широкой общественности, а также лиц, принимающих решения. Резюме может составлять часть доклада (как правило, оно помещается в начале), но может оказаться полезной и его публикация в виде отдельного документа для облегчения широкого распространения. Одной из удобных форм представления результатов СЭО является сводная таблица выводов оценки. (§ 5.30)

**Таблица А4.3: Критерии, которые должны быть приняты во внимание при определении содержания экологического доклада**

Критерий	Примечания
Современные знания и методы оценки	Возможности оценки могут быть ограничены современным уровнем знаний об окружающей среде, а также последствиях нашей деятельности для окружающей среды.
Характер плана или программы (содержание и уровень детализации плана или программы, а также стадия процесса принятия решений)	Слишком подробный анализ решений стратегического уровня, носящих общий характер, может не оказаться ни возможным, ни желательным. Так, «экологический доклад по плану национального уровня вряд ли должен оценивать последствия осуществления плана, например, для каждой реки в стране; в то же время от экологического доклада по плану развития города, несомненно, будут ожидать рассмотрения последствий для рек и других водных объектов в городе и его окрестностях» (Руководство ЕК, § 5.16).
Интересы общественности	Общественность может ожидать адекватной и представленной в понятной форме оценки определенных аспектов, вызывающих ее интерес.
Информационные потребности органа, принимающего решение	В процессе принятия решения орган будет опираться, среди прочего, на материалы оценки, поэтому этот орган также может потребовать, чтобы в докладе были рассмотрены определенные вопросы, причем, возможно, определенным образом.

37. Протокол не содержит требований о подготовке специального **доклада (отчета) об определении сферы охвата оценки**. Тем не менее, может оказаться полезным зафиксировать результаты определения сферы охвата, возможно, в форме отдельного документа; таким образом, будет подготовлено описание того, что должно быть сделано в процессе подготовки экологического доклада. Государственные органы могут решить обнародовать такой отчет, следуя принципам надлежащей практики; кроме того, доступность подобного отчета для общественности может быть требованием, вытекающим из Орхусской конвенции (или соответствующей Директивы ЕС 2003/4/ЕС).
38. Не существует обязательного требования организовывать определение сферы охвата в виде отдельного этапа оценки, отличного от подготовки экологического доклада; также отсутствуют требования о подготовке специального отчета или принятии административного решения по результатам определения сферы охвата. Однако консультации с уполномоченными органами о том, какая информация должна быть включена в экологический доклад, являются обязательным требованием Протокола. **Не будет достаточным, объединив этапы определения сферы охвата и подготовки экологического доклада, начать консультации с уполномоченными органами лишь после завершения подготовки доклада.**
39. Орган, ответственный за принятие решения по плану или программе, или их подготовку, может привлечь **внешнюю организацию** (государственную или частную) для **выполнения определенных задач СЭО**, не включающих принятие решения по результатам оценки. В этом случае отчет об определении сферы охвата может составить основу технического задания к договору с исполнителем.

Возможно делегирование внешнему исполнителю и самого определения сферы охвата (круга задач оценки). Существуют примеры технических заданий:

- Подразделение Европейской Комиссии по сотрудничеству в области развития предлагает «Техническое задание для СЭО планов и программ»<sup>34</sup>
- Подразделение Европейской Комиссии по сотрудничеству в области развития предлагает «Техническое задание для определения сферы охвата СЭО планов и программ»<sup>35</sup>

40. Делегирование задач оценки внешнему исполнителю не обязательно ведет к отрыву СЭО от процесса планирования при условии, что исполнитель СЭО тесно сотрудничает с разработчиками плана или программы (см. [Главу А2](#)).
41. За дальнейшими рекомендациями по управлению процессом СЭО можно обратиться к подготовленному UNEP документу «Экологическая оценка. Пособие для преподавателей» (2-е изд.), Тема 12 (Управление проектом по экологической оценке).<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Документ доступен в Интернете по адресу [http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env\\_integ/env\\_integration/word\\_docs/english/SEATOR.doc](http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env_integ/env_integration/word_docs/english/SEATOR.doc)

<sup>35</sup> Документ доступен в Интернете по адресу [http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env\\_integ/env\\_integration/word\\_docs/english/SEATORscope.doc](http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env_integ/env_integration/word_docs/english/SEATORscope.doc)

<sup>36</sup> Документ доступен в Интернете по адресу [http://www.unep.ch/etu/publications/EIAMan\\_2edition\\_toc.htm](http://www.unep.ch/etu/publications/EIAMan_2edition_toc.htm)



## Шаг 2: Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды

Методические (содержательные) задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Соберите информацию о существующем состоянии окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятном изменении этого состояния в случае неосуществления плана или программы (приложение IV, п. 2)</li><li>❑ Соберите информацию о характеристиках состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в существенной степени (приложение IV, п. 3)</li></ul>	(отсутствуют)	<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Если это уместно, проведите консультации с уполномоченными органами и примите меры для организации участия общественности по вопросам контекста, исходного состояния окружающей среды и задач оценки</li><li>❑ Если это уместно, неофициально уведомите затрагиваемые Стороны и проведите консультации с ними (см. <a href="#">Раздел A4.5</a>)</li><li>❑ Опишите подходы, использованные при выявлении органов для консультаций и заинтересованной общественности</li><li>❑ Оцените качество собранной информации и то, не является ли она устаревшей</li></ul>

42. Содержанием второго шага в процессе подготовки доклада является сбор информации. Рекомендации относительно различных типов информации, подлежащих включению в доклад, приведены выше в [Таблице A4.2](#), посвященной содержанию документа ([приложение IV](#)). Полезно зафиксировать трудности, возникшие при сборе информации, а также отсутствие или недоступность необходимых данных, поскольку в дальнейшем будет необходимо отразить эти вопросы в экологическом докладе.
43. Протокол не содержит требований относительно проведения консультаций и организации участия общественности на этой ранней стадии подготовки доклада. Общественность и уполномоченные органы могут помочь органу, ответственному за проведение СЭО, в оценке уже собранной информации, пересмотре круга задач оценки (при необходимости), а также уточнении задач оценки. Однако то, являются ли консультации и участие необходимыми на всех этапах подготовки доклада, зависит от конкретных обстоятельств. Протокол требует обязательных консультаций и участия общественности лишь после подготовки экологического доклада<sup>37</sup> (т.е. на [шаге 4](#)), и может оказаться излишним и неэффективным организовывать консультации и участие общественности на всех шагах процесса.

<sup>37</sup> Консультации с уполномоченными органами необходимы также при определении сферы охвата оценки (см. [Шаг 1](#)).

### Шаг 3: Вклад в разработку и сопоставление альтернативных вариантов

Методические (содержательные) задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Опишите, каким образом цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, а также прочие экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения были учтены в процессе подготовки плана или программы, включая разработку альтернативных вариантов (приложение IV, п. 5)</li><li>❑ Оцените альтернативные варианты, выявляя, описывая и оценивая (рекомендации по практическим методам приведены в <a href="#">Главе A5</a>) вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия их осуществления (ст. 7.2 и приложение IV, пп. 6 и 10)</li><li>❑ Опишите использованные методы оценки (приложение IV, п. 8)</li><li>❑ Предложите меры по предотвращению, сокращению или смягчению существенных вредных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения (приложение IV, п. 7)</li></ul>	(отсутствуют)	<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Предложите меры по увеличению положительного воздействия на окружающую среду, включая здоровье населения</li><li>❑ Примите участие в выработке альтернатив с целью увеличения их вклада в достижение экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, целей и учета прочих экологических, включая вопросы здоровья населения, соображений, включая неблагоприятные последствия для окружающей среды, в том числе здоровья населения</li><li>❑ Опишите, каким образом были выработаны альтернативные варианты</li><li>❑ Если уместно, организуйте консультации с уполномоченными органами и участие общественности по вопросам альтернатив</li><li>❑ Если уместно, проведите консультации с затрагиваемыми Сторонами (см. <a href="#">Раздел A4.5</a>)</li><li>❑ Опишите причины выбора использованных методик, а также их ограничения</li></ul>

44. На этом, третьем этапе подготовки доклада альтернативные варианты плана или программы начинают приобретать определенную форму. Предполагается, что к этому моменту контекст и исходное состояние окружающей среды уже проанализированы и, если это было уместно, обсуждены с заинтересованными сторонами. Способы выработки альтернатив должны быть отражены в экологическом докладе, поэтому важно фиксировать ход этого процесса. Возможно, задачи данного этапа придется повторить несколько раз, прежде чем альтернативы будут проработаны и оценены в достаточной степени и смогут получить полное отражение в экологическом докладе.
45. Один из возможных подходов к оценке альтернативных вариантов плана или программы (или их элементов) на данном этапе состоит в анализе целей и составлении матрицы, отражающей совместимость каждого из вариантов с целями плана или программы, а также выявленными экологическими целями.

Дополнительная информация об этом подходе представлена в [Главе А5](#), посвященной инструментам оценки. По мере проработки альтернатив их число сокращается, что делает оценку более детальной и в конечном счете процесс переходит к идентификации, описанию и оценке возможных существенных последствий для всех отобранных разумных альтернатив. Других способов разработки альтернативных вариантов не существует.

46. Следует фиксировать трудности, возникшие при предсказании и оценке последствий.
47. Строго говоря, меры по предотвращению, сокращению или смягчению отрицательных последствий могут предлагаться лишь для выбранного варианта плана или программы. Однако выбор таких мер для всех разумных альтернатив позволяет оценить остаточные последствия (т.е. последствия после применения указанных мер), тем самым предоставив дополнительную информацию для сравнения альтернатив.
48. Если это уместно, на этом шаге рекомендуется организовать консультации и участие общественности, которые позволят улучшить рассматриваемые альтернативы и внесут вклад в их оценку.

## Шаг 4: Завершение подготовки экологического доклада и процесса консультаций

Методические (содержательные) задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Предложите меры по мониторингу (приложение IV, п. 9)</li><li>❑ Выявите и опишите любые трудности, ограничения, неопределенности и риски в процессе оценки альтернатив, включая связанные с недостатком данных (приложение IV, п. 8)</li><li>❑ Подготовьте резюме доклада для широкой аудитории (приложение IV, п. 11)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Подготовьте экологический доклад (ст. 7.1)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Разрабатывая меры по мониторингу, учитывайте пробелы в существующих данных, а также вопросы качества и количества необходимых данных</li><li>❑ При необходимости пересмотрите отобранные альтернативы, а также экологический доклад</li><li>❑ Опишите, каким образом СЭО повлияла на разработку плана или программы, а также альтернативных вариантов</li><li>❑ Опишите взаимодействие между группами разработчиков плана или программы и исполнителей СЭО</li><li>❑ Сформулируйте предложения по действиям после осуществления плана или программы, включая рекомендации по разработке других планов, программ или проектов</li></ul>

49. К этому моменту должна быть подготовлена вся информация, необходимая для составления экологического доклада. В частности, на этом шаге должно быть подготовлено резюме доклада для широкой аудитории, хотя предварительные версии такого резюме могут использоваться и на более ранних этапах СЭО в качестве основы для консультаций и участия общественности.
50. Руководство ЕК рекомендует готовить доклад как «логически согласованный текст или группу текстов», организуя его в соответствии с пунктами приложения к Директиве ЕС, определяющего содержание доклада. Экологический доклад может быть включен в состав самих плана или программы, однако и в этом случае он «должен быть ясно различим как отдельная часть плана или программы, должен быть легко находим и удобен для восприятия представителями общественности и уполномоченных органов» (Руководство ЕК, § 5.4). Руководство ЕК также допускает возможность включения доклада в состав материалов по «оценке устойчивости» (sustainability appraisal), которые, в свою очередь, могут быть включены в текст плана или программы (§ 5.5)

## Качество доклада

51. Оставшаяся часть данного раздела посвящена качеству экологического доклада, которое должно быть достаточным для целей Протокола (ст. 7.3 – и ст. 12(2) Директивы ЕС). Некоторые практические соображения относительно качества доклада приведены во Врезке А4.4.
52. Ответственность за обеспечение качества доклада зависит от институциональной структуры в конкретной стране. Так, обеспечение качества доклада может входить в задачи органа, ответственного за его подготовку. Орган, ответственный за разработку национальных рекомендаций или руководства по экологической оценке, может осуществлять контроль качества доклада; эту же роль может выполнять специально созданная независимая комиссия или существующая комиссия по аудиту, которой приданы соответствующие полномочия.
53. Полезно иметь в виду следующие соображения, относящиеся к качеству экологического доклада:
  - «Достаточное качество» означает, что при подготовке доклада имело место надлежащее применение положений Протокола, носящих как содержательный, так и процедурный характер, что позволило подготовить полную и достоверную информацию, обеспечивающую достижение целей Протокола.
  - Решение о том, является ли качество доклада достаточным, принимается конкретным органом с учетом, в частности, требования статьи 7 и приложения IV Протокола.
  - Если качество доклада не является достаточным, он может быть дополнен или расширен; также, в зависимости от требований национальной системы СЭО, может быть повторно проведена часть процедуры оценки.
  - Недостаточное качество доклада может поставить под сомнение легитимность любых решений, принятых по результатам СЭО.
  - Протокол задает «минимальный стандарт» качества, который может быть улучшен с помощью различных инструментов, включая независимые экспертизы, рекомендации по выполнению содержательных и процедурных требований, участие независимых организаций в процессе оценки, а также административные жалобы и судебные иски.
  - Существует множество методов обеспечения качества доклада, включая контрольные списки элементов доклада или шагов по его подготовке. В Таблице А4.4 приведен контрольный список, используемый в Великобритании (разработанный как инструмент оценки качества процесса СЭО в целом, а не только экологического доклада).

#### **Врезка А4.4: Качество доклада – соображения практического характера**

Экологический доклад должен содержать полную и достоверную информацию, которая была бы адекватной для достижения целей Протокола. Документ не разъясняет, что следует понимать под «достаточным качеством» доклада, однако, поскольку и СЭО, и экологический доклад определяются требованиями Протокола, следует полагать, что надлежащее применение положений Протокола как в процедурной, так и в содержательной части должно обеспечить «достаточное качество» полученного доклада.

В большинстве случаев решение о том, является ли качество конкретного экологического доклада достаточным, и что следует сделать для устранения недостатков при наличии таковых, будет приниматься органом, ответственным за утверждение плана или программы, до их окончательного принятия. Возможные меры по улучшению доклада могут включать расширение или дополнение доклада или даже повторение отдельных этапов СЭО или оценки в целом. Формулируя критерии для оценки качества доклада, орган, ответственный за их принятие, должен внимательно изучить требования Протокола, изложенные в статье 7 и приложении IV. Особое внимание следует также уделить результатам консультаций с уполномоченными органами и участия общественности. Следует иметь в виду, что низкое качество доклада может поставить под сомнение легитимность любых мер и решений, принятых на его основе.

Совокупность требований Протокола процедурного и содержательного характера, выполненных надлежащим образом, может рассматриваться как «минимальный стандарт» качества экологических докладов. Стороны могут принимать дополнительные решения и меры по обеспечению качества докладов. Широкий спектр подходов к обеспечению качества докладов представлен, в частности, в документе «Обеспечение качества стратегической экологической оценки», подготовленном компанией Royal Haskoning по заказу Министерства жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды Нидерландов в 2002 г. Для целей выполнения Протокола могут использоваться многие меры, используемые для обеспечения качества при экологической оценке проектного уровня, например: независимая экспертиза (когда группа экспертов или государственная комиссия оценивает качество информации, представленной в докладе); методические руководства и рекомендации, уточняющие процедурные и содержательные требования к подготовке доклада; независимая организация (участвующая в определении сферы охвата и степени детализации будущего экологического доклада); или просто реагирование на жалобы или судебные иски.

Помимо обеспечения того, чтобы каждый шаг в процессе СЭО способствовал формированию экологического доклада достаточного качества, можно использовать другие методы, направленные на обеспечение качества всей процедуры СЭО в целом. Например, можно использовать контрольные списки, которые прозрачным образом демонстрируют, были ли предприняты все необходимые действия, и было ли каждое из них выполнено надлежащим образом.

(Источник: адаптировано из Руководства ЕК, §§ 6.2-6.6)

**Таблица А4.4: Контрольный список для оценки качества процесса СЭО**<sup>38</sup>

#### Цели и контекст

- Ясно сформулированы основное назначение и цели плана или программы.
- Экологические проблемы и ограничения, включая природоохранные цели международного уровня и ЕС, учтены при выработке целей и задач.
- Цели СЭО, если они используются, ясно сформулированы и, там где это уместно, поддержаны задачами и показателями.
- Выявлены и разъяснены связи с прочими планами, программами и политиками.
- Выявлены и описаны существующие конфликты между целями СЭО, между целями СЭО и целями плана, а также между целями СЭО и целями других планов.

#### Определение сферы охвата

- Консультации относительно содержания и сферы охвата экологического доклада с соответствующими органами, имеющими полномочия в области охраны окружающей среды и здоровья населения, проведены надлежащим образом в надлежащее время.
- Оценка сосредоточена на существенных проблемах.
- Описаны возникшие в ходе оценки трудности научно-технического, процедурного и иного характера; в явном виде указаны принятые допущения и неопределенности в анализе.
- Приведены основания для исключения проблем из дальнейшего рассмотрения.

#### Альтернативы

- Рассмотрены реалистичные альтернативы для основных решений; описаны основания для их выбора.
- Если это уместно, в число альтернатив включены сценарии «минимума действий» и «ведения деятельности обычными методами» (business as usual).
- Выявлены и сопоставлены экологические последствия (как положительные, так и отрицательные) реализации каждой из альтернатив.
- Выявлены и пояснены несоответствия между рассмотренными альтернативами и другими планами, программами и политиками, имеющими отношение к разрабатываемому плану или программе.
- Приведены основания для выбора или исключения альтернативных вариантов.

#### Информация об исходном состоянии окружающей среды

- Описаны значимые аспекты существующего состояния окружающей среды и их возможная эволюция в случае неосуществления плана или программы.
- Описаны характеристики окружающей среды территорий, которые могут быть существенно затронуты, включая территории за физическими пределами области реализации плана, если они могут быть затронуты последствиями его осуществления.
- Описаны трудности, возникшие при изучении исходной ситуации, включая недостаток данных и методов анализа.

<sup>38</sup> Адаптировано из «Практического руководства к Директиве по СЭО», Приложение 9, Офис Заместителя Премьер-министра Великобритании, 2005



### Прогноз и оценка вероятных существенных воздействий на окружающую среду

- Там, где это уместно, выявленные воздействия включают типы, перечисленные в Директиве (воздействие на биоразнообразие, население, здоровье населения, фауну, флору, почву, воду, воздух, климатические факторы, материальные ценности, культурное наследие и ландшафт); также рассмотрены прочие вероятные существенные воздействия на окружающую среду.
- Рассмотрены как положительные, так и отрицательные последствия, а также их временные рамки (кратко-, средне- или долгосрочные).
- Там, где это возможно, рассмотрены вероятные вторичные (косвенные), кумулятивные и синергетические воздействия.
- Там, где это возможно, рассмотрены взаимосвязи между воздействиями.
- При прогнозе и оценке воздействий использованы принятые стандарты, нормативные документы и предельные значения.
- Описаны методы, использованные при оценке воздействий.

### Меры по смягчению воздействий

- Указаны меры, разработанные для предотвращения, сокращения или компенсации любых существенных негативных воздействий осуществления плана или программы.
- Выявлены вопросы, которые должны быть учтены при выдаче разрешений на осуществление проектов, подразумеваемых планом или программой.

### Экологический доклад

- Является ясным и компактным с точки зрения структуры и представления информации.
- Использует простой, ясный язык, избегая использования научно-технических терминов или разъясняя их.
- Там, где это уместно, использует карты и другие иллюстрации.
- Разъясняет использованные методы оценки.
- Указывает, с кем проводились консультации, и какие методы были при этом использованы.
- Указывает источники информации, включая экспертные суждения и мнения по спорным вопросам.
- Содержит резюме для широкой аудитории (резюме нетехнического характера), отражающее общие подходы СЭО, цели плана, основные варианты, рассмотренные в ходе оценки, а также любые изменения в плане, являющиеся результатом СЭО.

### Консультации

- Консультации по вопросам СЭО интегрированы с процессом разработки плана или программы.
- Консультации с соответствующими органами, имеющими полномочия в области охраны окружающей среды и здоровья населения, а также с общественностью, которая может быть затронута осуществлением плана или программы, или имеет заинтересованность в этом процессе, организованы таким образом и в такое время, чтобы предоставить им своевременную и эффективную возможность в разумные сроки выразить мнение относительно проекта плана и экологического доклада.

### Принятие решения и информация о решении

- Выводы экологического доклада и мнения участников консультаций учтены при окончательной доработке и утверждении плана или программы.
- Приведено объяснение того, как именно были учтены эти выводы и мнения.
- Приведены основания для выбора окончательно утвержденного варианта плана или программы в свете других рассмотренных разумных альтернатив.



### Меры по мониторингу

- Предложены ясные и практически осуществимые меры по мониторингу, связанные с показателями и целями, использованными в процессе СЭО.
- Там, где это необходимо, мониторинг используется в процессе осуществления плана или программы для восполнения пробелов в данных о состоянии окружающей среды, выявленных в процессе СЭО.
- Мониторинг позволяет своевременно обнаружить непредвиденные неблагоприятные последствия. (К таким последствиям может относиться и некорректность ранее сделанных прогнозов.)
- Сформулированы предложения по действиям в случае обнаружения существенных неблагоприятных воздействий.

## Шаг 5: Консультации

Методические (содержательные) задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
(отсутствуют)	<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Выявите заинтересованную общественность, включая соответствующие неправительственные организации, для участия в обсуждении доклада (если это еще не сделано на шаге 1) (ст. 8.3 – см. <a href="#">Раздел А4.3</a>)</li><li>❑ Обеспечьте доступ уполномоченных органов и общественности к экологическому докладу (ст. 8.2 – см. <a href="#">Раздел А4.3</a>; и ст. 9.2 – см. <a href="#">Раздел А4.4</a>)</li><li>❑ Официально уведомите затрагиваемые Стороны, если это необходимо (ст. 10 – см. <a href="#">Раздел А4.5</a>)</li><li>❑ Организуйте консультации и участие общественности по экологическому докладу и выбранным альтернативам</li><li>❑ Проведите консультации с затрагиваемыми Сторонами, если это необходимо</li><li>❑ Соберите комментарии и замечания для учета должным образом в процессе принятия решения</li><li>❑ Официально представьте доклад и полученные замечания органу или лицу, принимающему решение об утверждении плана или программы (ст. 11 – см. <a href="#">Раздел А4.6</a>)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❑ Опишите процесс консультаций и участия общественности</li><li>❑ Опишите, кто рассматривался в качестве «общественности» и «заинтересованной общественности» в контексте оценки</li></ul>

54. На этом этапе должны быть организованы консультации с уполномоченными органами ([Раздел А4.4](#)) и участие общественности ([Раздел А4.3](#)), в ходе которых должны быть получены комментарии и замечания относительно экологического доклада, а также альтернативных вариантов проекта плана или программы. Эти комментарии и замечания следует зафиксировать, поскольку они должны быть приняты во внимание при принятии решения по плану или программе.
55. Если в ходе оценки были выявлены возможные трансграничные последствия, на этом шаге должны быть начаты трансграничные консультации. Такие консультации

могут быть также проведены по просьбе затрагиваемой Стороны. Дополнительная информация о трансграничных консультациях приведена в [Разделе A4.5](#).

56. Наконец, экологический доклад, а также варианты плана и программы могут быть доработаны и дополнены с учетом полученных замечаний перед представлением органу или лицу, ответственному за принятие решения. Роль этих документов в процессе принятия решения описана в [Главе A2](#).

## A4.3 УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

57. В настоящем разделе рассматриваются вопросы участия общественности в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (прежде всего, ст. 8).

### A4.3.1 Правовые обязательства

#### Статья 8 – Участие общественности

1. Каждая Сторона обеспечивает заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов.
2. Каждая Сторона, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства, обеспечивает своевременную доступность для общественности проекта плана или программы и экологического доклада.
3. Каждая Сторона обеспечивает выявление круга заинтересованной общественности, включая соответствующие неправительственные организации, для целей пунктов 1 и 4.
4. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественность, упомянутая в пункте 3, имела возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу.
5. Каждая Сторона обеспечивает определение и обнародование конкретных мер по информированию заинтересованной общественности и получению ее мнения. С этой целью каждая Сторона обеспечивает в соответствующей мере учет элементов, перечисленных в приложении V.

Дополнительные положения, относящиеся к участию общественности, содержатся в преамбуле, а также статьях 1(с), 2.6 и 2.8 («Определения»), 3.2, 3.3, 3.6 и 3.7 («Общие положения»), 5.3 и 5.4 («Предварительная оценка»), 6.3 («Определение сферы охвата»), 7.2(а) («Экологический доклад»), 10.4 («Трансграничные консультации»), 11 («Решение») и 12.2 («Мониторинг»).

Основные соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статьях 6(1), 6(2), 6(4) и 6(5). Дополнительные положения относительно участия общественности содержатся в преамбуле и статьях 2(b) и (d), 3(7), 7(2), 8 и 9(1).

#### Приложение V – Информация, упомянутая в пункте 5 статьи 8

1. Предлагаемые план или программа и их характер.
2. Орган, ответственный за их утверждение.
3. Предусматриваемая процедура, в том числе:
  - a) начало осуществления процедуры;
  - b) возможности для участия общественности;
  - c) время и место любого намечаемого публичного слушания;
  - d) орган, от которого может быть получена соответствующая информация и которому была передана соответствующая информация для изучения общественностью;
  - e) орган, которому могут представляться замечания или вопросы, и сроки представления замечаний или вопросов; и
  - f) имеющаяся в наличии экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация в отношении предлагаемого плана или программы.
4. Вероятность применения процедуры трансграничной оценки к плану или программе.

Директива по СЭО не содержит положений, аналогичных приложению V Протокола.

58. Статья 8 требует обеспечения заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов (ст. 8.1). Проект плана или программы, а также экологический доклад должны быть своевременно сделаны доступными для общественности (ст. 8.2).
59. Необходимо выявить **заинтересованную общественность**, включая соответствующие неправительственные организации (НПО) (ст. 8.3). Именно заинтересованной общественности, а не общественности в целом, должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана или программы, а также экологического доклада (см. [Раздел А4.2](#), шаг 4) в разумные сроки (ст. 8.4).
60. Кроме того, Протокол содержит положения рекомендательного характера относительно участия общественности на более ранних стадиях СЭО:
- Определение существенных последствий в процессе решения вопроса о необходимости СЭО (ст. 5) – см. [Раздел А3.2](#)
  - Определение сферы охвата (ст. 6) – см. [Раздел А4.2](#), шаг 1
61. Должны быть определены и обнародованы конкретные меры по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (ст. 8.5). При этом следует принимать во внимание элементы, перечисленные в приложении V (см. выше). В Директиве по СЭО отсутствует аналог приложения V.
62. Для более подробного анализа права общественности, закрепленные Протоколом, могут быть разделены на три основные группы:
- Общие права
  - Права на информацию
  - Права на участие

### **Общие права общественности**

63. Помимо права на получение определенной информации и права на участие в консультациях по проекту плана или программы и экологическому докладу, Протокол устанавливает для общественности ряд прав общего характера. Они сформулированы в статье 3 и аналогичны правам, установленным в статье 3 Орхусской конвенции:
- Помощь и консультационное содействие со стороны официальных лиц и органов;
  - Признание и поддержка соответствующих ассоциаций, организаций и групп (например, НПО);
  - Осуществление прав, установленных Протоколом:
    - Без риска подвергнуться наказанию, преследованиям или притеснениям, и

- Без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или места жительства.

64. Законодательство Европейского Сообщества, отличное от Директивы по СЭО, содержит аналоги большинства перечисленных прав.
65. Статья 3 также содержит положения о том, каким образом Сторонам следует интегрировать требования Протокола в национальное законодательство.

#### **Статья 3 – Общие положения**

1. Каждая Сторона принимает необходимые законодательные, регламентирующие и другие надлежащие меры для выполнения положений настоящего Протокола на четкой, открытой основе.
2. Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы официальные лица и органы оказывали общественности помощь и консультационное содействие по вопросам, охватываемым настоящим Протоколом.
3. Каждая Сторона обеспечивает надлежащее признание и поддержку ассоциаций, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, в том числе охране здоровья населения, в контексте настоящего Протокола.
4. Положения настоящего Протокола не затрагивают право какой-либо Стороны продолжать осуществлять или вводить дополнительные меры в связи с охватываемыми настоящим Протоколом вопросами.
5. Каждая Сторона способствует достижению целей настоящего Протокола в рамках соответствующих процессов принятия решений на международном уровне, а также в рамках соответствующих международных организаций.
6. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящего Протокола, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в какой бы то ни было форме. Настоящее положение не затрагивает полномочий национальных судов выносить в ходе судебных разбирательств решения о разумных издержках.
7. В сфере охвата соответствующих положений настоящего Протокола общественность должна иметь возможность осуществлять свои права без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или официального местожительства, а в случае юридического лица — без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности.

#### **Права общественности на получение информации**

66. Права на получение следующей информации зафиксированы в различных статьях Протокола и обсуждаются в соответствующих разделах настоящего Пособия:
- Выводы, сделанные в процессе определения существенных последствий (ст. 5.4) – см. [Главу А3](#)
  - Проект плана или программы и экологический доклад (своевременная доступность) (ст. 8.2 и ст. 10.4) – [Раздел А4.2](#)
  - Конкретные меры по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (ст. 8.5) – настоящий раздел

- Решение об утверждении плана или программы и дополнительная информация о принятии решения (ст. 11.2) – [Раздел А4.6](#)
- Результаты мониторинга (ст. 12.2) – [Раздел А4.7](#)

67. Должны быть определены и обнародованы конкретные меры по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью. Возможное содержание этих мер раскрыто в [приложении V](#).

### **Права общественности на участие**

68. Помимо права на получение информации, заинтересованная общественность имеет право на участие в процессе принятия решения посредством выражения своего мнения по проекту плана или программы, а также экологическому докладу с тем, чтобы эти комментарии были учтены при принятии решения об утверждении плана или программы:

- Должны быть обеспечены заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности на том этапе процесса СЭО, когда еще возможен выбор любого из вариантов (ст. 8.1)
- Участие общественности также может иметь место на этапах выявления существенных последствий и определения сферы охвата, но соответствующие положения Протокола носят рекомендательный характер (ст. 5.3 и ст. 6.3) – [Глава А3](#) и [Раздел А4.2](#), соответственно
- Заинтересованная общественность может выразить свое мнение по проекту плана или программы, а также экологическому докладу в разумные сроки (ст. 8.4 и ст. 10.4) – [Раздел А4.2](#) и [Раздел А4.5](#) (применительно к заинтересованной общественности затрагиваемых Сторон), соответственно
- Мнения, высказанные заинтересованной общественностью, должны быть учтены при принятии решения об утверждении плана или программы (ст. 11.1) – [Раздел А4.6](#)

### **А4.3.2 Соображения практического характера**

---

69. Как уже было указано, общие права общественности, закрепленные Протоколом (ст. 3), аналогичны правам, установленным Орхусской конвенцией. Поэтому читатель может найти полезные рекомендации по практическому осуществлению этих прав в Руководстве по применению Орхусской конвенции.

70. Дальнейшее обсуждение практических соображений, относящихся к участию общественности, в настоящем разделе организовано в соответствии со следующими четырьмя вопросами:

- Кто является общественностью?
- Каковы общие права общественности в соответствии с Протоколом?
- Каким образом информация может быть сделана доступной для общественности?

- Каким образом общественность может принять участие в процессе СЭО?

### Кто является общественностью?

71. Кто является общественностью? И кто входит в состав «заинтересованной общественности», которой должна быть предоставлена «возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу» (ст. 8.4)? Протокол не содержит определения «заинтересованной общественности», хотя соответствующее определение приводится в Орхусской конвенции. Несомненно, состав заинтересованной общественности может меняться в зависимости от конкретного плана или программы.
72. При определении заинтересованной общественности могут быть приняты во внимание следующие соображения практического характера:
- Протокол говорит о **выявлении** (а не о выборе или отборе) заинтересованной общественности, включая соответствующие НПО.
  - Определение «общественности», даваемое Протоколом, идентично определению Орхусской конвенции (это определение подробно обсуждается в Руководстве по применению Конвенции) и Директиве по СЭО, однако отличается от определения Конвенции Эспоо, поскольку включает явное указание на «ассоциации, организации и группы».
  - Определение общественности относится к «любому физическому или юридическому лицу» (Руководство ЕК, § 7.5). «Во многих случаях **организация, ассоциация или группа** физических или юридических лиц сама является юридическим лицом и, как таковое, непосредственно подпадает под данное определение. Поэтому формулировку следует интерпретировать в том смысле, что ассоциации, организации и группы, не являющиеся юридическими лицами (в т.ч. незарегистрированные НПО), также могут относиться к общественности, если это допускается национальным законодательством» (Руководство ЕК, § 7.6).
  - Протокол устанавливает, что «заинтересованной общественности» должна быть предоставлена «возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу». При этом само понятие заинтересованной общественности оставлено без определения, за исключением указания на то, что в его состав входят соответствующие НПО. Орхусская конвенция определяет заинтересованную общественность как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность» (ст. 2.5). Директива по СЭО следует определению Орхусской конвенции, хотя и не использует самого термина «заинтересованная общественность». Стороны могут ориентироваться на это определение для целей реализации Протокола и следовать, в той мере, в



какой это уместно, соответствующим рекомендациям, приводимым в Руководстве по применению Конвенции.

- Следующие положения Руководства ЕК также могут оказаться полезными: «общественность, которая затрагивается или может быть затронута процессом принятия решения, подпадающим под действие [Директивы], или имеет заинтересованность в этом процессе, представляет собой подмножество общественности в целом. [...] Данное положение требует от [Государств – членов ЕС] выявить это подмножество с тем, чтобы предоставить ему возможность высказать свое мнение относительно проекта плана или программы, а также экологического доклада. [...] Выявленная заинтересованная общественность может существенно различаться в контексте различных планов и программ. В некоторых случаях, например при оценке общенационального плана или программы, общественность, которая может быть затронута предполагаемым решением или имеет заинтересованность в нем, может практически совпадать с общественностью в целом. Это следует иметь в виду при выявлении заинтересованной общественности» (Руководство ЕК, § 7.16).
- Соответствующие НПО относятся к заинтересованной общественности по определению. Руководство ЕК указывает: «НПО могут иметь различные области интересов. Например, некоторые из них могут действовать на национальном уровне, а другие – на региональном или местном, или специализироваться в определенной области, такой как охрана дикой природы или проблемы обращения отходами. В выявлении соответствующих НПО страны могут ориентироваться на характер и содержание конкретных плана или программы, а также на интересы самих НПО. Некоторые НПО местного уровня, чья деятельность сосредоточена, главным образом, на локальных проблемах, могут проявлять интерес и к планам и программам, затрагивающим удаленные от них территории. Такие НПО также следует рассматривать как потенциально заинтересованные, если есть основания считать, что предполагаемый план или программа относится к области их интересов» (Руководство ЕК, § 7.17).

### **Каковы общие права общественности?**

73. Следующие соображения относительно общих прав общественности, установленных Протоколом, основаны на комментариях Руководства по применению Орхусской конвенции к аналогичным положениям статьи 3 Конвенции. Также приводятся соответствующие требования Протокола.

*Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы официальные лица и органы оказывали общественности помощь и консультационное содействие по вопросам, охватываемым настоящим Протоколом (ст. 3.2).*

74. Согласно Руководству по применению Орхусской конвенции, «официальные лица выполняют свои функции в интересах общества, поэтому разумно ожидать, что они будут содействовать более активному использованию этих механизмов общественностью, предоставляя ей информацию, оказывая помощь и поддержку». Руководство также указывает, что выражение «стремится обеспечить» использовано не для того, чтобы снизить уровень обязательств, но по той причине, что стороны в

принципе не могут гарантировать помощь и содействие со стороны официальных лиц, поскольку то, имеет ли место такое содействие в каждом конкретном случае, зависит от субъективных факторов. Поэтому Руководство предлагает интерпретировать эту фразу как «требование к Сторонам предпринять решительные шаги для обеспечения указанного содействия со стороны официальных лиц и органов. Стороны должны обеспечить средства для такого содействия и предоставить официальным лицам и органам возможности оказывать его, а также поощрять официальные лица и органы к этому посредством официальных инструкций и мер по развитию потенциала».

75. Участие общественности в процессе СЭО является жизненно важным фактором, определяющим легитимность и ценность этого процесса. Многие государства сталкиваются с трудностями, пытаясь привлечь общественность к участию в СЭО, поэтому не следует недооценивать важность усилий, направленных на «предоставление информации, оказание помощи и поддержки».

*Каждая Сторона обеспечивает надлежащее признание и поддержку ассоциаций, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, в том числе охране здоровья населения, в контексте настоящего Протокола (ст. 3.3).*

76. Руководство по применению Орхусской конвенции применительно к аналогичному требованию Конвенции рекомендует Сторонам обеспечить возможность формирования и ассоциаций, организаций или групп (например, НПО), признаваемых в качестве участников процесса оценки. Некоторые страны требуют регистрации подобных групп, в то время как другие в явном виде признают незарегистрированные организации и группы интересов. «Поддержка» может осуществляться разными способами, как прямыми (например, гранты), так и косвенными (например, налоговые льготы или преимущественные возможности участия).

*Каждая Сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящего Протокола, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в какой бы то ни было форме. Настоящее положение не затрагивает полномочий национальных судов выносить в ходе судебных разбирательств решения о разумных издержках. (ст. 3.6).*

77. Это положение предназначено для предотвращения наказаний, за исключением санкций, налагаемых в судебном порядке, в отношении лиц, принимающих участие в процессе СЭО в качестве представителей общественности.

*В сфере охвата соответствующих положений настоящего Протокола общественность должна иметь возможность осуществлять свои права без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или официального местожительства, а в случае юридического лица — без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности. (ст. 3.7).*

78. Это положение предназначено для предотвращения дискриминации по признаку гражданства, национальности или местожительства.

## **Каким образом информация может быть сделана доступной для общественности?**

79. Обеспечение того, что информация является доступной для общественности, может потребовать надлежащих мер по распространению информации и облегчению доступа к ней, хотя обязательным требованием Протокола является лишь обеспечение доступности информации для общественности. Эффективное распространение информации может включать как публичные уведомления (например, через газету), так и индивидуальные обращения (например, почтовые рассылки).
80. Протокол в явном виде рекомендует «электронные средства информации» в качестве средства обеспечения своевременного доступа общественности к документам. Однако, исходя из необходимости обеспечить «эффективные» возможности для участия общественности, использование электронных средств в качестве единственного способа распространения документов может оказаться неадекватным. Такой подход может исключить из процесса участия важные группы общественности, не имеющие доступа к Интернету, включая лиц с низкими доходами, изолированно проживающие группы (например, в сельской местности) и пожилых людей.
81. Методы распространения информации и способы обеспечения доступа к ней описаны в [Главе А5](#) настоящего Пособия.

## **Каким образом общественность может принять участие в процессе СЭО?**

82. Практические методы участия общественности подробно рассматриваются в [Главе А5](#) настоящего Пособия. Ниже представлены некоторые рекомендации практического характера по реализации соответствующих положений Протокола.
83. Государства должны предоставить некоторым представителям общественности возможность выразить свое мнение относительно экологического доклада и проекта плана или программы. Консультации с общественностью необходимы, в частности, потому, что они способны улучшить качество информации, доступной лицам, принимающим решения по плану или программе. В некоторых случаях в ходе консультаций может стать известна новая важная информация, которая приведет к существенной корректировке проекта и, как следствие, изменению потенциальных существенных воздействий на окружающую среду, включая здоровье населения. В этом случае может оказаться необходимым пересмотреть экологический доклад и, если масштаб изменений оправдывает это, провести новые консультации с общественностью (адаптировано из Руководства ЕК, § 7.1).
84. Согласно Протоколу, возможности для участия общественности должны быть предоставлены, «когда еще возможен выбор любого из вариантов», т.е. на таком этапе процесса, когда еще может быть выбран один из разумных альтернативных вариантов для утверждения или внесения в законодательный орган.
85. Проект плана или программы и экологический доклад доступны для общественности в целом, но при принятии решения требуется лишь учет мнения **заинтересованной общественности**.

86. Временные рамки участия общественности должны быть установлены с учетом требований предоставить «заблаговременные и эффективные» возможности для такого участия (ст. 8.1), а также обеспечить заинтересованной общественности возможность выразить свое мнение «в разумные сроки» (ст. 8.4). Ориентиром при установлении сроков может послужить опыт внутренних и транснациональных экологических оценок проектного уровня (Руководство ЕК, § 7.9). Рекомендуется законодательно закрепить временные рамки участия общественности, а также обеспечить для любого типа плана или программы выделение одного и того же периода времени для представления комментариев как по экологическому докладу, так и по проекту плана или программы. Директива по СЭО указывает, что на этапе консультаций проект плана или программы должен **сопровождаться** экологическим докладом (ст. 6(2)), тогда как, Протокол в явном виде не указывает на то, что эти два документа должны быть предоставлены для комментариев одновременно.
87. Для различных типов или уровней сложности планов или программ могут быть адекватны разные временные рамки. Следует предоставить общественности достаточное время для того, чтобы она могла надлежащим образом выработать и сформулировать мнения по таким планам или программам, которые являются обширными, сложными, охватывают широкий круг вопросов или могут иметь далеко идущие последствия. Необходимо предоставить официальным органам достаточное время для учета этих мнений до принятия решения по плану или программе. Иногда общественность может запрашивать дополнительную информацию; в таком случае может понадобиться учесть время, необходимое ответственному органу для ответа на запрос, при окончательном определении временных рамок процесса участия (адаптировано из Руководства ЕК, § 7.10).
88. Полезным может оказаться сочетание участия общественности в процессе СЭО и разработке плана или программы (см. [Главу А2](#)). Объединение процессов участия общественности может создать условия для рассмотрения возможных предложений о корректировке плана или программы в рамках единого процесса обсуждения и представления комментариев.

## A4.4 КОНСУЛЬТАЦИИ С УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ОРГАНАМИ

89. В настоящем разделе рассматриваются вопросы консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (прежде всего, ст. 9).

### A4.4.1 Правовые обязательства

#### Статья 9 – Согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения<sup>39</sup>

1. Каждая Сторона определяет, с какими органами необходимо проконсультироваться, поскольку те в силу своих специфических природоохранных или здравоохранительных функций могут быть профессионально заинтересованы в экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях осуществления плана или программы.
2. Проект плана или программы и экологический доклад доводятся до сведения органов, упомянутых в пункте 1.
3. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы органам, упомянутым в пункте 1, предоставлялась заблаговременная, своевременная и эффективная возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу.
4. Каждая Сторона определяет конкретные меры по информированию природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1, и получению их мнения.

Дополнительные положения, относящиеся к консультациям с уполномоченными органами, приведены в статьях 2.6 («Определения»), 5.2 («Предварительная оценка»), 6.2 («Определение сферы охвата»), 10.4 («Трансграничные консультации»), 11 («Решение») и 12.2 («Мониторинг»).

Основные соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статьях 6(1), 6(2), 6(3) и 6(5). Дополнительные положения относительно консультаций содержатся в преамбуле и статьях 2(b), 3(6), 5(4), 7(2), 8 и 9(1).

90. Статья 9 требует предоставить природоохранным органам и органам здравоохранения заблаговременную, своевременную и эффективную возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу (ст. 9.3).
91. Следует определить, с какими природоохранными органами и органами здравоохранения будут проведены консультации (ст. 9.1), а также выработать конкретные меры по их информированию и получению их мнения (ст. 9.4).

<sup>39</sup> В Протоколе в названии ст. 9 использован термин «согласование». В данной главе мы используем термин «консультации» всюду, кроме случаев прямого цитирования Протокола, поскольку он более адекватно передает смысл данной процедуры, которая не обязательно подразумевает получение формального согласования. Следует также заметить, что в английском тексте Протокола в названиях статей 9 и 10 («Трансграничные консультации») использован один и тот же термин – «consultation». (Прим. пер.)

92. Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны иметь место на нескольких этапах процесса СЭО:
- Выявление существенных возможных последствий, если это требуется для определения необходимости СЭО (ст. 5.2) – см. [Раздел А3.2](#)
  - Определение сферы охвата (ст. 6.2) – см. [Раздел А4.2](#)
  - Обсуждение экологического доклада (ст. 9.3) – см. [Раздел А4.2](#)

#### **A4.4.2 Соображения практического характера**

---

93. Следующие рекомендации могут оказаться полезными для организации эффективных консультаций с уполномоченными органами согласно законодательным требованиям (дополнительная информация приведена во [Врезке А4.5](#)):
- Стороны определяют конкретные меры по информированию уполномоченных органов и получению их мнения; общие рамки для этого процесса определяются законодательством (ст. 9.4)
  - Под «органами» понимаются официальные органы государственной власти или местного самоуправления, полномочия которых определены законодательными или подзаконными актами.
  - Конкретные органы для участия в консультациях могут быть установлены общим образом на уровне законодательства, выявляться в каждом конкретном случае или быть определены для каждого типа планов или программ (ст. 9.1)
  - Как Протокол, так и Директива по СЭО требуют определения уполномоченных органов для консультаций. Для обеспечения ясности процесса может оказаться целесообразным заранее принять общие решения по участникам консультаций для различных типов планов и программ; такое предварительное определение участников является требованием Директивы по СЭО. Может также оказаться полезным заранее подготовить проекты соглашений об оказании услуг или технических заданий, чтобы прояснить роли и обязанности различных участников консультаций, включая природоохранные органы и органы здравоохранения.
  - Наиболее адекватные формы консультаций могут выбираться для каждого конкретного плана или программы, или быть установлены для каждого типа планов или программ.
94. Существует множество форм и методов консультаций, например:
- Запрос письменных комментариев
  - Наблюдательные группы
  - Фокус-группы
  - Консультативные комитеты

- Интервью
- Обсуждения с использованием Интернета

95. Информация о методах и инструментах консультаций приведена в [Главе А5](#). См. также [Подраздел А4.3.2](#) выше, в котором приведены практические рекомендации по организации процесса участия общественности. Многие из этих рекомендаций могут использоваться и в процессе консультаций с уполномоченными органами.

#### **Врезка А4.5: Консультации с уполномоченными органами – соображения практического характера**

Под «органами» понимаются официальные органы государственной власти или местного самоуправления, а также другие учреждения, полномочия которых определены законодательными или подзаконными актами. Это могут быть, например, органы экологического или санитарного надзора (национального, регионального или местного уровней), научно-исследовательские учреждения экологического или медицинского характера, имеющие соответствующие полномочия, а также подразделения органов исполнительной власти (национального или регионального уровней) или местного самоуправления, которые могут иметь заинтересованность в предполагаемых последствиях осуществления плана или программы, или обладать знаниями в данной области. Фраза «специфические природоохранные или здравоохранительные функции» относится к полномочиям, закрепленным за такими органами (например, мониторинг состояния окружающей среды, оказание услуг в области здравоохранения, экологические инспекции на предприятиях, выполнение исследований и т.д.).

Уполномоченные органы для участия в консультациях могут быть «определены» общим образом – на уровне нормативных документов, принимаемых во исполнение Протокола. Например, национальные органы экологического надзора могут быть определены как орган для консультаций во всех случаях или в ситуациях определенного типа. Возможно также определение органов для консультаций в каждом конкретном случае, при условии, что национальное законодательство, принятое во исполнение положений Протокола, допускает такую практику.

Например, в законодательстве может быть перечислено несколько органов, включая органы экологического и санитарного надзора, подразделения региональных администраций и т.д. Орган, ответственный за разработку плана или программы, может выбирать из этого перечня те органы, консультации с которыми необходимы в данном конкретном случае, с учетом характера разрабатываемого документа.

Стороны могут также использовать более общую формулировку для определения органов, с которыми необходимы консультации, например «местные подразделения соответствующих органов на затрагиваемых территориях». Это пример представляет собой промежуточный вариант между определением конкретных органов общим положением и определением органов в каждом конкретном случае.

Содержание «конкретных мер» по информированию уполномоченных органов и получению их мнения оставлено на усмотрение Сторон. Нормативные документы, принимаемые во исполнение Протокола, должны создать необходимую основу для этого. Например, в них могут быть установлены способы информирования органов и получения их комментариев. Стороны могут экспериментировать с современными методами консультаций, например на основе Интернета, при условии, что такие методы не исключают из процесса некоторых участников. Существует множество методов консультаций, включая запрос письменных комментариев на проект, наблюдательные группы, фокус-группы, консультативные

комитеты, интервью и т.д. Для каждого плана или программы должны быть выбраны наиболее адекватные методы консультаций.

(Источник: адаптировано из Руководства ЕК, § 7.11-7.20)



## A4.5 ТРАНСГРАНИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

96. В настоящем разделе рассматриваются вопросы трансграничных консультаций в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (прежде всего, ст. 10).

### A4.5.1 Правовые обязательства

#### Статья 10 – Трансграничные консультации

1. В тех случаях, когда Страна происхождения считает, что осуществление плана или программы может быть сопряжено с существенными трансграничными экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями, или когда об этом просит Страна, которая может быть в существенной степени затронута такими последствиями, Страна происхождения как можно раньше до принятия плана или программы уведомляет затрагиваемую Страну.
2. В таком уведомлении содержатся, среди прочего:
  - а) проект плана или программы и экологический доклад, включая информацию об их возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях; и
  - б) информация, касающаяся процедуры принятия решений, включая указание разумного графика передачи замечаний.
3. Затрагиваемая Страна в указанный в уведомлении срок сообщает Стране происхождения, желает ли она начать консультации до принятия плана или программы, и, если такое желание обозначено, заинтересованные Страны начинают консультации относительно вероятных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы и мер, предусматриваемых с целью предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий.
4. В тех случаях, когда такие консультации имеют место, заинтересованные Страны договариваются о конкретных мерах по обеспечению того, чтобы заинтересованная общественность и органы, упомянутые в пункте 1 статьи 9, в затрагиваемой Стране были проинформированы и имели возможность в разумные сроки сообщить свое мнение о проекте плана или программы и об экологическом докладе.

Дополнительные положения, относящиеся к трансграничным консультациям, приведены в преамбуле, статьях 2.3 и 2.4 («Определения»), 11 («Решение»), а также приложениях III, IV (п. 10) и V.

Основные соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статье 7. Дополнительные положения относительно трансграничных консультаций содержатся в преамбуле и статьях 2(b), 8 и 9(1), а также в Приложении II (п. 2).

97. Статья 10 требует проведения трансграничных консультаций в том случае, когда план или программа, осуществляемые в одной стране (Страна происхождения) могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия на территории другой страны (затрагиваемая Страна).
98. Страна происхождения должна уведомить затрагиваемую Страну, если она полагает, что осуществление плана или программы может привести к существенным трансграничным экологическим, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиям, или если об этом просит Страна, которая может быть существенно затронута последствиями (ст. 10.1). Поэтому первым

шагом является определение того, может ли осуществление плана или программы привести к существенным трансграничным последствиям для окружающей среды.

99. Процесс СЭО, описываемый в этой главе, не предусматривает жестко установленного момента времени для трансграничного уведомления и консультаций; Протокол лишь указывает, что уведомление должно иметь место «как можно раньше до принятия плана или программы» (ст. 10.1).
100. Уведомление должно содержать (ст. 10.2):

- Проект плана или программы
- Экологический доклад, включая информацию о возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях осуществления плана или программы
- Информацию о процедуре принятия решений, включая сведения о сроках подачи комментариев и замечаний

101. Если затрагиваемая Сторона выражает такое желание, за уведомлением следуют трансграничные консультации. Предметом консультаций должны быть:

- Вероятные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы (ст. 10.3)
- Меры, предусматриваемые для предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий (ст. 10.3)
- Конкретные меры (ст. 10.4) по информированию **заинтересованной общественности** и уполномоченных органов затрагиваемой Стороны, и по предоставлению им возможности выразить свое мнение о:
  - проекте плана или программы
  - экологическом докладе

102. Мнения заинтересованной общественности, природоохранных органов и органов здравоохранения затрагиваемой Стороны должны быть учтены должным образом; заинтересованная общественность и уполномоченные органы затрагиваемой Стороны должны быть проинформированы о том, каким образом были учтены их замечания (ст. 11).

#### **A4.5.2 Соображения практического характера**

---

103. Возможные трансграничные последствия должны быть выявлены не позднее, чем на этапе подготовки экологического доклада; однако, если они выявлены на более ранних этапах, например, на этапе **определения сферы охвата** оценки, целесообразно не откладывать уведомление затрагиваемой Стороны. Это может сократить задержки при принятии решения по плану или программе. Однако такое раннее уведомление неизбежно будет носить **неофициальный** характер, поскольку,

согласно Протоколу, в состав официального уведомления должен входить подготовленный экологический доклад. Ниже приведены дополнительные рекомендации по организации трансграничных консультаций, адаптированные из Руководства ЕК (§§ 7.25-7.29).

104. Протокол требует обеспечить **разумные временные рамки** для трансграничных консультаций. Эти сроки, которые могут отличаться от сроков, установленных для внутренних консультаций, должны быть достаточными для установления контактов между заинтересованными Сторонами, выявления заинтересованной общественности, природоохранных органов и органов здравоохранения затрагиваемой Стороны и проведения консультаций с ними, а также для рассмотрения полученных замечаний соответствующими органами Стороны происхождения. Необходимые технические процедуры, например перевод документов, также могут удлинить процесс.
105. Если механизм трансграничных консультаций запущен, заинтересованные Стороны должны с необходимой степенью детальности согласовать конкретные меры, призванные обеспечить консультации с общественностью, природоохранными органами и органами здравоохранения затрагиваемой Стороны.
106. Конкретная процедура трансграничных консультаций (и уведомления) может вырабатываться для каждого случая на индивидуальной основе. Однако опыт оценки воздействия проектов в трансграничном контексте (в рамках Конвенции Эспоо) показывает, что процесс консультаций может быть ускорен и упрощен с помощью двусторонних и многосторонних соглашений, определяющих организационные рамки трансграничных консультаций. Такие соглашения могут определять контактные пункты, совместные рабочие органы, вопросы, связанные с языком, включая необходимость и порядок перевода, принципы покрытия затрат, согласованные критерии оценки значимости воздействия, процедуры участия общественности и урегулирования разногласий. При разработке таких соглашений можно воспользоваться рекомендациями «Руководства по надлежащей практике относительно двусторонних и многосторонних соглашений» Конвенции Эспоо. В качестве образцов могут также использоваться двусторонние и многосторонние соглашения, заключенные в рамках Конвенции Эспоо, модифицированные с учетом специфики планов и программ.
107. В этой связи также может оказаться полезным «Руководство к Конвенции Эспоо по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте».

## A4.6 ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ

108. Настоящий раздел посвящен принятию решения по плану или программе в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (ст. 11).

### A4.6.1 Правовые обязательства

#### Статья 11 – Решение

1. Каждая Сторона при утверждении плана или программы должным образом обеспечивает учет:
  - а) выводов, содержащихся в экологическом докладе;
  - б) мер по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий, определенных в экологическом докладе; и
  - в) замечаний, полученных в соответствии со статьями 8-10.
2. Каждая Сторона после утверждения плана или программы обеспечивает информирование общественности, органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и Сторон, с которыми в соответствии со статьей 10 были проведены консультации, и предоставление им плана или программы вместе с кратким изложением того, каким образом там были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные в соответствии со статьями 8-10, а также причин для его/ее принятия в свете рассмотрения разумных альтернатив.

Соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статьях 8 и 9.

109. Орган, принимающий решение, определяет, какой из альтернативных вариантов плана или программы, или какие варианты решений внутри плана или программы заслуживают утверждения, или же решает, что ни один из вариантов не может быть утвержден (ст. 11). Принимая решение об утверждении плана или программы необходимо учесть выводы экологического доклада, включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов плана или программы. Кроме того, при принятии решения следует учесть (ст. 11.1) мнения, выраженные:

- Соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения
- Заинтересованной общественностью
- Любыми затрагиваемыми Сторонами

110. После утверждения плана или программы необходимо проинформировать о принятом решении соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованную), а также любые затрагиваемые Стороны (ст. 11.2). Им должны быть доступны утвержденные план или программа, а также заявление, содержащее:

- Краткое изложение того, каким образом в утвержденном плане или программе были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (приведенные в экологическом докладе)

- Краткое изложение того, каким образом были учтены их мнения (в случае общественности – мнения «заинтересованной общественности»)
- Краткое изложение причин утверждения данного варианта плана или программы в свете рассмотренных разумных альтернатив
- Для стран – членов ЕС, описание предусмотренных мер по мониторингу (ст. 9(1)(с) Директивы по СЭО)

#### **A4.6.2 Соображения практического характера**

---

111. При утверждении плана или программы, орган или лицо, ответственное за принятие решения, могут учесть, среди прочего:
- Совместимость целей плана или программы с экологическими целями, в том числе связанными со здоровьем населения
  - Остаточные последствия для окружающей среды, включая здоровье населения
112. Требования об информировании общественности и содержании информации, которая должна быть доступна для нее, совместимы с требованиями Орхусской конвенции. Протокол не содержит положений относительно конфиденциальности информации. Согласно Руководству ЕК, «ответственные органы должны обнародовать достаточную информацию о том, на каких условиях доступна экологическая информация и каким образом она может быть получена. Для этого могут быть использованы, в частности, информационные публикации, объявления в официальных изданиях и на официальных сайтах в Интернете, объявления по телевидению и радио. Кроме того, информация может быть включена в каталоги, описывающие доступную экологическую информацию и способы доступа к ней» (§ 7.31).
113. Как указано выше, некоторые элементы СЭО могут быть интегрированы с процессом разработки плана или программы. В идеале различные исследования, выполняемые в рамках СЭО, должны оказывать влияние на процесс разработки плана или программы в целом. Поэтому в проект плана или программы можно включить описание того, каким образом СЭО повлияла на процесс разработки плана или программы.

## A4.7 МОНИТОРИНГ

114. В этом, заключительном, разделе главы рассматриваются вопросы мониторинга в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (ст. 12).

### A4.7.1 Правовые обязательства

#### Статья 12 – Мониторинг

1. Каждая Сторона проводит мониторинг существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления планов и программ, принятых в соответствии со статьей 11, с целью, в частности, обнаружения на ранней стадии непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечения возможности для принятия надлежащих мер по исправлению положения.
2. Результаты мониторинга должны доводиться в соответствии с национальным законодательством до сведения органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и общественности.

Соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статье 10.

115. Статья 12 устанавливает необходимость мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления утвержденного плана или программы. Согласно Протоколу, результаты мониторинга должны быть доступны соответствующим природоохранным органам и органам здравоохранения, а также общественности (ст. 12.2). Единственная задача мониторинга, указанная в явном виде, состоит в обнаружении, среди прочего, непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечении возможности для принятия мер по исправлению положения (ст. 12.1).

### A4.7.2 Соображения практического характера

116. Мониторинг может применяться и для решения других задач, помимо указанных выше. Рекомендуется использовать мониторинг для:
- Сравнения ожидаемых и фактических последствий, что позволяет получить информацию об осуществлении плана или программы
  - Получения информации, которая может быть использована для улучшения будущих оценок (мониторинг как инструмент контроля качества СЭО)
  - Проверки соблюдения экологических условий, установленных соответствующими органами
  - Проверки того, что план или программа выполняется в соответствии с утвержденным документом, включая предусмотренные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий.
117. Протокол не содержит указаний относительно того, кто должен осуществлять мониторинг, кто должен обеспечивать доступ к результатам, что должно быть

предметом мониторинга (за исключением общего указания на существенные последствия реализации плана или программы для окружающей среды, включая здоровье населения), какая информация должна обнародоваться (непосредственные данные измерений или результаты их анализа), где следует осуществлять мониторинг, с какой периодичностью и в течение какого времени, когда следует обнародовать результаты, какие методы мониторинга и распространения информации следует использовать. Стороны могут использовать существующие системы мониторинга и информационные системы, или укрепить их специально для целей СЭО.

118. Характер мониторинга существенно зависит от типа плана или программы. Для регулярно пересматриваемого плана землепользования может потребоваться наблюдение за тем, осуществились ли предсказанные последствия, чтобы использовать эти данные при разработке и оценке обновленной версии плана. Однако установление достоверных причинно-следственных связей на уровне плана или программы часто представляет собой сложную задачу. Результаты такого мониторинга могут обнародоваться в начале очередного цикла пересмотра плана. Мониторинг программы развития транспортной инфраструктуры может быть сосредоточен на выявлении непредвиденных негативных последствий с тем, чтобы немедленно исправить ситуацию посредством корректировки программы или отдельных проектов в ее рамках. В этом случае необходимая длительность мониторинга может быть значительно больше, чем в предыдущем, а обнародование результатов мониторинга может осуществляться, например, посредством регулярной и оперативной публикации данных на сайте программы в Интернете.
119. Согласно Руководству ЕК (§ 8.4), рекомендуется выбирать такие методы мониторинга, которые доступны и наилучшим образом приспособлены для проверки того, соответствуют ли наблюдаемые экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия предположениям и выводам, сделанным в ходе экологической оценки. Кроме того, важным критерием для выбора методов является возможность раннего обнаружения непредусмотренных неблагоприятных последствий, являющихся результатом осуществления плана или программы, что позволит принять своевременные меры по исправлению положения. Кроме того, отмечается, что характер информации (т.е. количественный или качественный, степень детализации), которая должна быть получена в результате мониторинга, зависит от характера и особенностей плана или программы, а также предсказанных последствий для окружающей среды, включая здоровье населения.
120. Хотя Протокол особо отмечает необходимость мониторинга **непредусмотренных** последствий, предметом мониторинга могут быть соответствующие существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия, описанные в экологическом докладе. Следует отметить, что понятие «непредусмотренные» может охватывать непредусмотренный масштаб или величину ожидаемых воздействий, например, неожиданно большие изменения в объемах выбросов диоксида серы в результате осуществления плана развития энергетики. Однако в программу мониторинга можно включить и элементы, рассчитанные на обнаружение действительно непредвиденных последствий. Например, периодическое измерение расширенного круга параметров состояния окружающей среды и здоровья населения может привести к обнаружению изменения тех параметров, влияния на которые не ожидалось.

121. Руководство ЕК отмечает, что «**осуществление** подразумевает не только реализацию проектов, предусмотренных планом или программой (включая как строительство, так и эксплуатацию объектов), но охватывает и другую деятельность (например, организационные меры или формирование систем менеджмента), которые являются частью плана или программы (или их реализации)» (§ 8.9).
122. Протокол не указывает, какие **действия по исправлению положения** могут быть предприняты при обнаружении непредусмотренных неблагоприятных последствий. Решение скорректировать план или программу может привести к необходимости проведения дополнительной СЭО, если будут выполнены условия статей 2 и 4 Протокола.
123. Наконец, существенные последствия, подлежащие мониторингу, могут включать последствия трансграничного характера. Некоторые идеи относительно мониторинга таких последствий можно почерпнуть из положений Конвенции Эспоо о послепроектном анализе (статья 7). Протокол не содержит требований о предоставлении результатов мониторинга затрагиваемой Стороне, но эта информация должна находиться в открытом доступе. Содействие заинтересованной Стороны может понадобиться для организации мониторинга на ее территории.
124. Практические рекомендации по организации мониторинга приведены в [Главе А5](#), посвященной методам и инструментам. Руководство ЕК содержит рекомендации по мониторингу в разделе 8 и приложении I. Также можно обратиться к документу Сети Европейского Союза по применению экологического законодательства (IMPEL) *IMPEL PROJECT: Implementation of Article 10 of the EA Directive 2001/42/EC* («Реализация статьи 10 Директивы 2001/42/ЕС»), который доступен в Интернете по адресу [http://europa.eu.int/comm/environment/eia/impel\\_final\\_report.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/impel_final_report.pdf).



# **ГЛАВА А5: ОБЗОР ОСНОВНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ СЭО**

---

## A5.1 ВВЕДЕНИЕ

---

В Протоколе используется термин «окружающая среда, включая здоровье населения». Для того чтобы избежать повторений, в Пособии термин «окружающая среда» включает также понятие «здоровье населения».

1. В данной главе описано, как проводить оценку, чтобы реализовать принципы и процедуры Протокола СЭО (описанные в Главах [A2](#) и [A4](#)) и соответствовать появляющимся стандартам передовой практики, признаваемым на международном уровне.
2. Глава состоит из трех разделов, которые освещают следующие вопросы:
  - Взаимосвязь между СЭО и разработкой плана и программы, особенно применительно к их основополагающим подходам и методологическим системам ([Раздел A5.2](#))
  - Аналитические подходы и инструменты, которые можно использовать в СЭО для повышения эффективности разработки планов и программ ([Раздел A5.3](#))
  - Подходы и инструменты вовлечения заинтересованных сторон, которые можно использовать в СЭО для повышения эффективности разработки планов и программ ([Раздел A5.4](#))

## **A5.2 ИНСТРУМЕНТЫ АНАЛИЗА И ВОВЛЕЧЕНИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН В СЭО**

### **A5.2.1 Введение**

---

3. Протокол представляет собой процедурный рамочный документ, который не определяет метод проведения анализа или консультаций. Тем не менее, в Протоколе содержится ряд требований, которые имеют методологический подтекст или смысл.
4. В этой связи необходимо подчеркнуть, что не существует единственной наилучшей методологии проведения СЭО, и имеется широкий круг аналитических инструментов и методов проведения консультаций, которые доступны при проведении СЭО. Эти инструменты происходят из трех основных источников:
  - Инструменты, используемые в экологической оценке проектов, скорректированные с учетом масштаба и необходимого уровня детализации, требуемых в рамках СЭО
  - Инструменты, используемые для анализа политики, оценки плана или для разработки планов и программ, скорректированные для проведения анализа в соответствии с требованиями Протокола
  - Инструменты, используемые в оценке воздействий на здоровье человека, для учета значимых воздействий на здоровье человека, в соответствии с требованиями Протокола
5. В любом случае, методы и подходы к проведению СЭО должны соответствовать вопросам, которые будут решаться в рамках конкретного плана или программы. Выбор подхода происходит на стадии оценки масштаба работ.
6. Как описывается в [Главе А3](#), нормы Протокола действуют в отношении определенных планов и программ, которые формируют основу для выдачи разрешений на ведение хозяйственной деятельности. В этом контексте представляется вероятным, что методы, используемые в экологической оценке проектов, могут использоваться или адаптироваться для СЭО тех планов и программ, в рамках которых иницируются определенные виды землепользования или проекты, то есть, в тех случаях, когда причинно-следственная связь может быть легко установлена. В таких случаях могут подойти следующие инструменты:
  - Официальные и неофициальные чек-листы (контрольные списки)
  - Матрица воздействий
  - Схемы воздействий
  - Сравнение прецедентов и коллективные экспертные оценки
  - Наложение слоёв и географические информационные системы (ГИС)
  - Прогнозное моделирование
  - Оценка жизненного цикла (ОЖЦ)
  - Мультикритериальный анализ

7. В случаях, когда воздействия планов, программ или отдельных их компонентов на окружающую среду, в том числе на здоровье человека, являются косвенными или обобщены, лучше подойдут инструменты, используемые при анализе стратегических инициатив или оценке планов, например:
- Обзор политики и правовых норм
  - SWOT-анализ (от английских слов, обозначающих сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы) или другие подходы к схематичному представлению ограничений и возможностей
  - Разработка сценариев
  - Матрицы конфликтов и синергизмов
  - Деревья решений
  - Анализ тенденций и экстраполяция
  - Имитационное моделирование
  - Оценка альтернатив
  - Сравнительная оценка рисков

### **A5.2.2 СЭО и процесс разработки планов и программ с методологической точки зрения**

---

8. Как отмечалось в [Главе А2](#), проведение СЭО и разработка плана или программы являются взаимоподдерживающими процессами с взаимно соответственными (обратными) функциями. Учитывая их тесную взаимосвязь, можно разрабатывать и адаптировать для СЭО инструменты анализа и консультаций, которые используются при разработке плана или программы.
9. Примеры инструментов, которые могут быть адаптированы с незначительными изменениями для анализа соответствующих воздействий на окружающую среду и здоровье человека, включают:
- Инструменты для определения контекста и ключевых проблем (чек-листы \контрольные списки\, SWOT-анализ, матрицы)
  - Инструменты для разработки альтернатив (разработка сценариев или планирование по результатам)
  - Инструменты для оценки воздействий (моделирование, ГИС и т.д.), либо инструменты, позволяющие сравнить альтернативы и представить выводы (мультикритериальный анализ, анализ затрат и выгод, и т.д.)
10. Поэтому важно сначала критически оценить, какие методы, используемые для разработки плана или программы, могут быть применены для оценки воздействий на окружающую среду, включая здоровье, и, таким образом, получить требуемую в соответствии с Протоколом информацию.
11. Решение об использовании того или иного подхода и метода должно приниматься в индивидуальном порядке для каждого случая, с учетом типа плана или программы, принимая во внимание данные и масштаб, а также с расчетом внести вклад в процесс принятия решений и улучшить процесс разработки планов и программ.

Например, в СЭО планов землепользования упор обычно делается на ресурсный и экологический потенциалы и на ограничения, существующие на определенной территории. При этом с помощью таких инструментов, как ГИС, анализ среды обитания или картирование уязвимых мест, требуется внимательно изучить исходные условия на локальном уровне и экологические воздействия в результате предлагаемых изменений. И, наоборот, при проведении СЭО отраслевых планов или программ большее внимание может быть уделено агрегированным воздействиям, например, изменение качества воздуха или уровня выбросов углерода, с учетом целей, закрепленных в Киотском протоколе. Для такого анализа целесообразно использовать имитационные модели.

12. Эти примеры поясняют данную выше рекомендацию адаптировать СЭО к контексту и характеристикам процесса планирования. В выборе оптимального подхода к интеграции инструментов СЭО и методов, используемых при разработке плана или программы, могут помочь следующие правила:
  - Проанализируйте логику разработки определенного плана или программы и применяемые аналитические методы, и инструменты вовлечения заинтересованных сторон
  - Определите, какие из используемых при разработке плана или программы методов и инструментов помогут собрать информацию, отвечающую требованиям Протокола. Оцените, каким образом необходимо адаптировать эти методы и инструменты
  - Оцените необходимость в дополнительном анализе и консультациях в рамках СЭО и выберите адекватные инструменты

### **A5.2.3 Выбор адекватных инструментов**

---

13. Выбор методов и инструментов для проведения СЭО имеет первостепенное значение для качества информации, которая затем используется при разработке плана и программы и при принятии решений. Эффективность этого процесса также зависит от адекватности подобранных инструментов.
14. Как отмечалось во введении к этой главе, не существует единственной оптимальной методологии проведения систематического и всестороннего анализа. Но, в сущности, для проведения СЭО нужно использовать самые простые инструменты, отвечающие задачам СЭО. Во многих случаях, несомненно, потребуются более сложные методы получения информации или прогнозирования воздействия на окружающую среду, включая здоровье (например, моделирование транспортных потоков для разработки программы строительства дорог). Тем не менее, принцип наиболее простого подходящего метода действует в любом случае. Важно избегать чрезмерного усложнения анализа.
15. Важно также помнить, что выбранные методы должны быть адаптированы к имеющимся данным и масштабу, с тем, чтобы адекватно учитывать временную и пространственную характеристики потенциальных воздействий. Необходимо, чтобы методы позволяли учесть неопределенности, которые могут возникнуть из-за недостатка информации о причинно-следственных связях, недостающих данных

или неизвестных тенденций развития, которые могут оказать значительное влияние на развитие конкретной отрасли или территории.

16. Информация, получаемая с использованием различных методов, должна относиться к сути принимаемого решения и помогать в сравнении компромиссных решений. Полученная информация также должна рекомендовать практически реализуемые альтернативы развития, которые помогут обеспечить наиболее оптимальный результат, состоящий из снижения отрицательных воздействий на окружающую среду, включая здоровье человека, и максимизации положительных эффектов.

## **A5.3 ОБЗОР ОСНОВНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ АНАЛИЗА**

17. Этот раздел содержит более детальный обзор аналитических методов и инструментов, которые можно использовать в СЭО. Данная методологическая система основывается на методах экологической оценки проектов, а также на методах оценки политики и оценки воздействий на здоровье человека. Для простоты понимания обзор разбит на подразделы в соответствии с ключевыми стадиями и задачами при подготовке экологического отчета, которые рассмотрены в [Разделе A4.2](#). Данный набор инструментов не является исчерпывающим и может быть адаптирован в контексте конкретного проекта, с учетом логики, лежащей в основе процесса разработки плана или программы, а также характера рассматриваемых воздействий.

### **Определение сферы охвата**

18. На этой стадии идет определение важных проблем, которые необходимо оценить в рамках СЭО. Как правило, в процессе определения сферы охвата из длинного списка вопросов и проблем формируется краткий список потенциально значимых воздействий.
19. Для определения круга экологических проблем, включая воздействие на здоровье, конкретных планов и программ, а также для выявления проблем, которые требуют внимания или могут быть значительно затронуты при реализации предлагаемой деятельности, можно использовать следующие методы:
- Обзор политики и правовая экспертиза, которые помогут определить те экологические цели и задачи, включая связанные с охраной здоровья, которые имеют отношение к плану или программе
  - Коллективная экспертная оценка, которая поможет выявить – на основе личного опыта и сравнения прецедентов – возможные виды воздействий, которые необходимо проанализировать в рамках СЭО
  - Чек-листы (контрольные списки), представляющие простой способ установления того, имеют ли определенные проблемы отношение к плану или программе. Чек-листы (контрольные списки) помогают не оставить без внимания потенциальные воздействия
  - Матрицы воздействий, конфликтов и синергизмов, которые способствуют – более системному, чем чек-листы (контрольные списки) – выявлению основных воздействий для оценки в рамках СЭО
  - SWOT-анализ, помогающий выявить возможности и угрозы, связанные с воздействием на окружающую среду и здоровье, которые могут быть рассмотрены в рамках СЭО
  - Наложение слоёв и ГИС, с помощью которых выявляются ключевые проблемы в пространственном аспекте и определяются географические границы оценки

- Деревья решений и схемы воздействий, которые могут выявить ключевые прямые и косвенные воздействия и установить системные границы оценки
- Оценка жизненного цикла, помогающая схематично представить все входящие и исходящие данные на основе подхода «от колыбели до могилы», а также подтвердить правильность определения системных границ для оценки экологических последствий.

20. Зачастую в рамках СЭО не обязательно, невозможно или не требуется рассматривать все виды последствий для окружающей среды, включая здоровье населения, которые связаны с планом или программой, тем не менее, необходимо пояснить почему какие-то воздействия на окружающую среду и здоровья населения не рассматриваются. Вместо этого, для целей СЭО может оказаться достаточным провести оценку, используя критерии и направляющие вопросы (Врезка А4.2).

### **Анализ контекста и исходной ситуации**

21. Задачей анализа исходной ситуации является определение точки отсчета для оценки последствий реализации плана или программы. Обычно такой анализ предполагает описание текущего состояния окружающей среды и его вероятного развития без реализации плана или программы. Ключевой задачей на данном этапе является анализ и экстраполяция тенденций изменения состояния окружающей среды и здоровья человека на территории или в рамках сектора, для которых разрабатывается план или программа и проводится СЭО. Учитывая необходимость описать ключевые текущие проблемы и долгосрочные тенденции, а также в связи с обычной ограниченностью во времени и ресурсах при разработке плана или программы и при проведении СЭО, анализ исходной ситуации обычно проводится на основе имеющихся данных.

22. Существует множество методов сбора данных, например:

- Исследования качества окружающей среды, в том числе состояния здоровья, на местном уровне. Этот инструмент часто успешно используется в экологической оценке на проектном уровне и может быть вполне применен в СЭО только для местных очень конкретных целевых планов и программ. Такие исследования дают представление о ситуации только на текущий момент, без оценки долгосрочных тенденций, что также ограничивает их использование в СЭО.
- Отчеты о проделанной работе по реализации задач экологической политики и стандартов, в том числе, касающихся охраны здоровья, могут дать полезную информацию о препятствиях или достижениях в реализации уже существующих экологических (включая охрану здоровья) целей и задач. Подобные отчеты (чаще всего, являющиеся частью отчета о состоянии окружающей среды или системы экологического мониторинга) обычно основываются на конкретных внутренних показателях, отражающих определенные принятые в стране обязательства.
- Тенденции изменения первоочередных показателей состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, обычно основываются на агрегированных показателях и характеризуют основные движущие факторы,



нагрузки, состояние, виды воздействия и ответную реакцию. Из международных сравнительных исследований таких организаций, как Европейское экологическое агентство или ОЭСР, где используются подобные первоочередные показатели, можно почерпнуть полезные индикаторы.

- Исследование состояния здоровья помогает идентифицировать текущие проблемы на территориях или в секторах, для которых разрабатывается план или программа. Например, в рамках СЭО плана развития транспортной системы можно проанализировать тенденции воздействия повышенного уровня загрязнения воздуха или шума, аварий на дорогах и т.д. на население. Обычно считается, что эти проблемы непосредственно связаны с наличием транспорта. Однако СЭО плана по развитию транспортной системы может также выявить более широкие или косвенные последствия для здоровья, такие как болезни сердечно-сосудистой системы, психосоциальное состояние или избыточный вес, и исследовать, являются ли они следствием проблем, связанных с транспортом (например, недостаточная физическая активность, в том числе прогулки пешком, езда на велосипеде и т.д.). В связи с наличием сложных причинно-следственных связей, оценка подобных косвенных эффектов основывается на допущениях. В подобных случаях оценка должна признавать любые ограничения и неопределенности, присутствующие в при разработке выводов.

### **Вклад в разработку и сравнение альтернатив**

23. Экологический отчет должен обозначить, описать и оценить вероятные значимые последствия для окружающей среды, включая здоровье, реализации плана или программы, и ее/его обоснованные альтернативы (статья 7). Процесс СЭО играет потенциально важную роль в выявлении и разработке обоснованных альтернатив, которая начинает реализовываться на стадии определения сферы охвата. Сравнение последствий основных альтернатив является принципиально важным шагом, посредством которого СЭО может повлиять на качество процесса разработки планов и программ, повысив внимание к вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития. Основные инструменты, которые используются для цели разработки альтернатив, включают:

- Коллективная экспертная оценка, помогающая определить или разработать ключевые альтернативы, например, путем проведения рабочих совещаний или конференций
- Наложение слоёв и ГИС, которые могут помочь в разработке и оптимизации альтернатив с четкими географическими пределами
- Разработка сценария, помогающее наметить варианты будущего, отражающие наиболее неопределенные и важные движущие силы, влияющие на будущее развитие
- Моделирование, позволяющее проиллюстрировать основные черты предлагаемых вариантов (возможно, начиная с экстремальных сценариев), исключить неосуществимые предложения и помочь соединить и оптимизировать выбранные варианты

- Оценка жизненного цикла, которая помогает определить альтернативы, основанные на различных материальных и энергетических потоках (например, в области управления отходами или в энергетике)
24. Формулирование альтернатив является центральным моментом интеграции в рамках СЭО экологических факторов, включая воздействие на здоровье, в процесс разработки плана и программы. Первым шагом является определение круга альтернатив, соответствующих целям предложенной стратегической инициативы, и краткое представление их экологических аспектов, в том числе касающихся здоровья. Набор альтернатив должен включать вариант отсутствия действий и наилучший практически осуществимый экологический вариант (ВРЕО). Наилучший практически осуществимый экологический вариант помогает прояснить компромиссные решения, влияющие на состояние окружающей среды и здоровья, а также определить основу для выбора.
25. Как упоминалось в [Разделе А4.2](#), все альтернативы могут анализироваться и сравниваться между собой на предмет их конкретных воздействий и вклада в достижение соответствующих целей плана или программы. Таким образом, разработка альтернатив обычно неотделимо от **оценки их** последствий (соответственно, эти две задачи выполняются на одном этапе и рассматриваются в [Разделе А4.2](#)), при этом некоторые аналитические методы, используемые для разработки альтернатив, могут также использоваться для прогнозирования их воздействий (иными словами, некоторые инструменты, перечисленные ниже, совпадают с инструментами в приведенном выше списке). Наиболее часто используемые инструменты включают:
- Коллективную экспертную оценку, с помощью которой можно проанализировать масштаб и природу ожидаемых воздействий
  - Матрицы воздействий, конфликтов и синергизмов, с помощью которых можно описать основные виды воздействий на окружающую среду и здоровье предлагаемых вариантов, или их основные синергизмы и конфликты с соответствующими целям охраны окружающей среды и здоровья населения
  - Анализ и экстраполяцию тенденций, используя которые можно наметить наиболее вероятное изменение состояния окружающей среды и здоровья, то есть тенденции состояния окружающей среды, вызванные появившимся давлением на окружающую среду
  - Наложение слоёв и ГИС, которые помогают определить воздействия реализации инициативы на определенной территории, а также выявить кумулятивные и синергетические эффекты
  - Оценка жизненного цикла, которая может помочь в расчете различных входящих и исходящих ресурсных потоков в предлагаемых вариантах стратегических инициатив

- Прогнозирующее моделирование, с помощью которого можно просчитать воздействия путем моделирования условий окружающей среды, включая здоровье населения.
26. Наипростейшим способом сравнения ключевых альтернатив для принятия решения является описание и четкое представление их основных положительных воздействий (выгод) и отрицательных воздействий (проблем или рисков). Подобное сравнение в любом случае потребуется для краткого нетехнического отчета. Другие методы, помогающие сравнить альтернативы, включают:
- Матрицы, в которых представлены воздействия предлагаемых альтернатив или их соответствие экологическим целям
  - Наложение слоёв и ГИС, с помощью которых можно визуально представить предлагаемые альтернативы и их воздействия
  - Мультикритериальный анализ, в рамках которого можно, используя несколько критериев, оценить альтернативные варианты и совместить отдельные оценки в одну общую оценку
  - Анализ затрат и выгод, позволяющий изучить соотношение выгод от реализации предложенной стратегии и затрат на ее реализацию за определенный период времени
  - Оценка жизненного цикла, посредством которого можно представить воздействия на материальные и энергетические потоки от реализации предлагаемых альтернатив.
27. Учитывая степень неопределенности, которая неизбежно присутствует в любом анализе на стратегическом уровне, рекомендуется всегда проводить **анализ чувствительности**. Такой анализ помогает протестировать эффект от изменения допущений и, таким образом, позволяет оценить корректность оценки.
28. Более детальная информация о выбранных методах дана в [Приложении А5.1](#). Ниже в Таблице А5.1 кратко представлены специфические черты этих методов.

**Таблица А5.1: Обзор базовых инструментов анализа**

Инструмент анализа	Применение в рамках СЭО					Ключевые характеристики				
	Выявление проблем и воздействий	Анализ контекста и исходной ситуации	Вклад в разработку альтернатив	Оценка воздействий	Сравнение ключевых вариантов для принятия решения	Потребность в данных	Затраты и требуемое время	Открытость для общественности	Возможность работать в условиях неопределенности	Возможность рассматривать воздействие на здоровье
Сканирование состояния окружающей среды, правовая экспертиза и обзор политики	✓					○	\$	☹	•	XX
Чек-листы (контрольные списки)	✓					○	\$	☹	•	X
Матрицы	✓		✓	✓	✓	○○	\$\$	☺		X
Деревья решений и схемы воздействий	✓	✓			✓	○○	\$\$	☺		XX
Наложение слоёв и ГИС	✓	✓	✓	✓	✓	○○	\$\$	☺		X
Анализ/экстраполяция тенденций		✓		✓		○	\$	☺	•	X
Коллективная экспертная оценка	✓	✓	✓	✓	✓	○	\$\$	☹		XX
Моделирование			✓	✓		○○	\$\$	☺	•	X
Разработка сценариев	✓		✓			○○	\$\$	☺	•	XX
Оценка жизненного цикла	✓	✓	✓	✓	✓	○○	\$\$	☺		
Анализ затрат и выгод			✓	✓	✓	○	\$	☺		
Мультикритериальный анализ			✓	✓	✓	○	\$	☹	•	X

**Ключ:**

Применение	✓	Применим
Потребность в данных	○	Меньше
	○○	Больше
Затраты и требуемое время	\$	Меньше
	\$\$	Больше
Открытость для общественности	☹	Низкая
	☺	Средняя

Возможность неопределенности	контролировать	☺ •	Высокая Возможно
Возможность вопросы воздействия на здоровье	рассматривать	X	Низкая
		XX	Высокая

## **A5.4 ОБЗОР ОСНОВНЫХ МЕТОДОВ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

---

29. В Протоколе определены базовые требования к обеспечению доступа общественности к информации и консультациям (см. [Раздел A4.3](#)). Эти требования могут показаться очень похожими на аналогичные требования, предъявляемые к экологической оценке проектов. Тем не менее, важно отметить, что в некоторых случаях уровень, масштаб и область применения СЭО могут сделать практические шаги по вовлечению общественности заметно отличными от тех, что предпринимаются в экологической оценке проектов.
30. Участие общественности в СЭО вероятнее всего будет предполагать вовлечение различных слоев населения. Сложная природа некоторых СЭО требует использования методов организации дебатов, ориентированных на решение проблемы, а не простое выявление проблем. Развитие этого аспекта СЭО представляет важную задачу на несколько ближайших лет.
31. Для того чтобы не запутать общественность, предлагая слишком много возможностей для участия, выбранные методы должны по возможности обеспечивать вовлечение общественности одновременно в СЭО и в процесс планирования развития. Эти методы должны:
- информировать
  - собирать комментарии
  - вовлекать заинтересованную общественность в совместное решение проблем
32. Существует множество инструментов вовлечения общественности, при этом различные методы зачастую отличаются незначительными корректировками. Наиболее часто используемые методы представлены ниже в таблице [A5.2](#) и подробно описаны в [Приложении A5.2](#).

**Таблица А5.2: Обзор основных методов вовлечения общественности**

Метод вовлечения общественности	Позволяет ...			Основные свойства		
	Информировать	Собирать комментарии	Совместно решать проблемы	Затраты	Возможность решить проблемы	Простота представления замечаний
Ряд печатных материалов, предполагающих сбор комментариев и замечаний	✓	✓		\$		☺
Презентации и выставки	✓	✓		\$		☺
Презентации и выставки с присутствием участников процесса	✓	✓	✓	\$\$	•	☺
Информационная горячая линия	✓	✓		\$		☺
Консультации с использованием сети Интернет	✓	✓	✓	\$	•	☺
Анкеты и формы для комментариев		✓		\$\$		☺
Опросы		✓		\$\$		☺
Общественные слушания	✓	✓		\$		☺
Семинары	✓	✓	✓	\$	••	☺
Консультативный комитет	✓	✓	✓	\$	••	☺

**Ключ:**

Позволяет	✓	Да	
Обычные затраты	\$	Ниже	
	\$\$	Выше	
Возможность решить проблему	•	Низкая	
	••	Большая	
Простота представления замечаний	☺	Средний уровень сложности	
	☺	Низкий уровень сложности	

# **ГЛАВА А6: ПОЛИТИКА И ПРАВОВЫЕ НОРМЫ**

---



## A6.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используется термин «окружающая среда, включая здоровье населения». Для того чтобы избежать повторов, в Пособии термин «окружающая среда» включает также понятие «здоровье населения».

1. В данной главе обсуждается Глава 13 Протокола, затрагивающая политику и законодательство. При этом акцент сделан скорее на реализации «принципов и элементов» Протокола, чем на процессе СЭО, подобному СЭО планов и программ.
2. В качестве дополнения к данному Руководству Региональным экологическим центром по Центральной и Восточной Европе по заданию Министерства охраны окружающей среды Чехии подготовлена книга *Стратегическая экологическая оценка на уровне формирования политики – достижения, современное состояние и перспективы*, под редакцией Барри Садлера.<sup>40</sup>

### Правовые обязательства

#### Статья 13 – Политика и законодательство

1. Стороны должны предпринять усилия для рассмотрения и интеграции, насколько возможно, экологических факторов, включая здоровье, в процесс подготовки предложений в рамках формирования политики и нормативных актов, которые по всей вероятности могут оказать значительное воздействие на состояние окружающей среды, включая здоровье.
2. При выполнении параграфа 1 Стороны должны учесть соответствующие принципы и элементы данного Протокола.
3. Стороны должны определить, насколько возможно, практические шаги к рассмотрению и интеграции вопросов воздействия на окружающую среду, включая здоровье, в соответствии с параграфом 1, и учитывая необходимость открытости при принятии решений.
4. Каждая из сторон должна подготовить отчет для Собрания сторон Конвенции, выступающего также как Собрание сторон Протокола, по выполнению данной статьи.

Дополнительные положения, касающиеся политики и нормативных актов, содержатся в преамбуле и статье 1(b) (в параграфе «Цель») и в статье 24.4 (в параграфе «Вступление в силу»).

Соответствующая статья отсутствует в Директиве по СЭО.

3. Статья 13 требует, чтобы стороны «приложили усилия» для рассмотрения и интеграции, насколько возможно, экологических факторов, включая воздействие на здоровье, в процесс подготовки предложений по формированию политики и нормативных актов. При этом необходимо учитывать соответствующие принципы и элементы Протокола. При практической реализации этого требования необходимо учесть необходимость открытости при принятии решений.

<sup>40</sup> Садлер, Б. (ред.) (2005), *Стратегическая экологическая оценка на уровне формирования политики – достижения, современное состояние и перспективы*, подготовлено Региональным экологическим центром по Центральной и Восточной Европе, по заказу Министерства окружающей среды Чехии. Доступно по адресу [http://www.unece.org/env/eia/documents/PolicySEA/SEA\\_of\\_Policies\\_volume.pdf](http://www.unece.org/env/eia/documents/PolicySEA/SEA_of_Policies_volume.pdf)

## **Что такое политика и законодательные акты?**

4. В Протоколе не определены понятия «политика» и «законодательство», тем не менее, под политикой обычно понимается стратегическое решение более высокого уровня, чем планы и программы. Политика может включать стратегии, концепции, планы и программы, которые согласно Протоколу не подпадают под категорию планов и программ, требующих проведения СЭО. В статье 13 сказано, что политика и законодательные акты, к которым применимы требования статьи 13, скорее всего, могут повлечь значимое воздействие на окружающую среду и здоровье.

## **Справка**

5. В Протоколе содержится очень мало информации о том, как экологические факторы, включая воздействие на здоровье, могут быть рассмотрены и интегрированы в рамках подготовки предложений по политике и законодательным актам.
6. Тем не менее, потенциал содействия устойчивому развитию является значительным в случае, если экологические факторы могут быть интегрированы в процесс принятия решений на данном, более высоком стратегическом уровне. Отсутствие четко описанного процесса означает возможность проявить новаторство и воображение при рассмотрении и интеграции экологических факторов, включая воздействие на здоровье, в процесс подготовки предложений по политике и законодательным актам. При этом крайне важно проявить гибкость, учитывая различную природу отдельных видов политики и законодательных актов. Таким образом, данное направление является перспективным и интересным.

## A6.2 ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ

---

7. В этом разделе предложено, каким образом рассматривать экологические факторы, включая воздействие на здоровье, и учитывать их при подготовке предложений по политике и законодательным актам – ниже данный процесс именуется как «рассмотрение и интеграция».
8. Отсутствие четкого требования к СЭО стратегий и законодательных актов дает сторонам возможность подойти к процессу рассмотрения и интеграции экологических факторов, включая воздействие на здоровье, более гибко, проводя пилотные исследования и постепенно накапливая опыт и навыки. Например, участники могут решить, что сначала будут рассматривать только варианты политики и законодательные акты с явными потенциальными значимыми воздействиями на окружающую среду, включая воздействие на здоровье (положительные или отрицательные). Четкое определение области применения и критериев значимости может быть сделано на более позднем этапе.
9. Тем не менее, в Протоколе явно определены две ключевые черты процесса «рассмотрения и интеграции» - необходимость **интеграции** (ст. 1(b) и ст. 1(e)) и обеспечения **открытости** (ст. 13.3). Во [Врезке А6.1](#) предлагается, каким образом сделать интеграцию более эффективной, а также описаны способы достижения открытости. Практические методы реализации этих подходов описаны в числе других инструментов в [Главе А5](#).
10. Другие элементы, которые можно рассмотреть, представлены в статьях с 4 по 12 для планов и программ (то есть, «принципы и элементы», на которые дана ссылка в статье 13.2):
  - Область применения и выявление значимых последствий
  - Определение сферы охвата и экологический отчет
  - Участие общественности, консультации с органами власти, отвечающими за охрану окружающей среды и здравоохранение, а также трансграничные консультации
  - Принятие решения
  - Мониторинг
11. Тем не менее, не следует считать, что эти элементы должны осуществляться именно в таком порядке. Возможны многократные повторения, возврат к более ранним элементам. Кроме того, элементы могут соединяться или пересекаться. Информация неизбежно будет собираться на более укрупненном и приблизительном уровне, чем для планов и программ. Аналогично, любые прогнозы и оценки последствий будут менее точными, чем в случае с планом или программой. В случае некоторых, похожих на СЭО, видов оценки политики или законодательных актов, подготовка отдельного экологического отчета не поощряется. Вместо этого, выводы СЭО включаются в существующую документацию, сопровождающую процесс

разработки политики или законодательного акта. Документы, содержащие подробную информацию, могут быть предоставлены общественности для ознакомления отдельно.

12. Полезным может также оказаться Руководство по реализации решения канадского правительства «Об экологической оценке проектов политики, планов и программ»,<sup>41</sup> основные принципы которого изложены ниже в Таблице А6.1.
13. В случае если страна является участником Орхусской конвенции, можно рассмотреть возможность применения статей 7 и 8 данной конвенции, о чем говорится ниже во Врезке А6.2.
14. В заключение, Стороны могут создать «консультативную службу» или «справочную службу», в поддержку реализации Протокола в отношении политики и законодательных актов. Подобная служба может быть организована, например, природоохранным министерством, кабинетом премьер-министра, министерством финансов, другим ведомством или совместно несколькими из них.

#### **Врезка А6.1: Предложения по интеграции и обеспечению открытости**

Интеграция требует начала процесса «рассмотрения и интеграции» на ранней стадии разработки политики или законодательного акта. Оптимальным началом для интеграции может стать объединение целей политики или закона с более широкими природоохранными целями, включая охрану здоровья. Более эффективная интеграция может быть достигнута следующими методами:<sup>42</sup>

- Раннее начало, до принятия решений, которые не могут быть отменены
- Привлечение влиятельного сторонника охраны окружающей среды, включая охрану здоровья, в группу разработчиков политики или законодательного акта
- Согласование в рамках группы и с лицами, принимающими решение, того, как процесс «рассмотрения и интеграции», включая любой вид экологической оценки, будет использоваться
- Адаптация процесса «рассмотрения и интеграции» к конкретному процессу разработки политики или законодательного акта, и в особенности, к его графику
- Ориентация на применение принципов и элементов экологической оценки, для придания большего веса рассматриваемым экологическим факторам, в том числе, воздействию на здоровье
- Стремление к открытости, для обеспечения поддержки интеграции экологических факторов, включая воздействие на здоровье.

Открытость может быть достигнута различными способами, например, следующими:<sup>43</sup>

- Информирование общественности о результатах и доводах (то есть, почему политика или нормативный акт были утверждены с учетом экологических факторов, включая воздействие на здоровье)

<sup>41</sup> Канадское Агентство по экологической оценке (2000), *Стратегическая экологическая оценка: Директива кабинета министров 1999 года по Экологической оценке проектов политик, планов и программ: руководство по реализации директивы*, доступно по адресу [http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/directive\\_e.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/directive_e.htm)

<sup>42</sup> Повторяя дискуссию в Главе А3.

<sup>43</sup> Повторяя статьи 7 – 11 в отношении планов и программ

- Информирование на ранних стадиях разработки политики или нормативного акта или процесса интеграции и обеспечения открытости, в том числе, извещение о том, что процесс планируется или начался
- Консультации на ранней стадии с природоохранными органами и органами здравоохранения по поводу результатов оценки возможных воздействий на окружающую среду и здоровье в результате реализации политики или нормативного акта
- Вовлечение общественности на ранней стадии, в том числе не только соответствующие неправительственные организации, но и широкую общественность и другие Стороны Протокола, если уместно

**Таблица А6.1: Руководящие принципы из канадского руководства**

Руководящие принципы	
Ранняя интеграция	Анализ экологических факторов должен быть полностью интегрирован в процесс разработки политики .... Чтобы способствовать качественному принятию решений, которое согласуется с принципами устойчивого развития, следует рано начать рассмотрение последствий для окружающей среды на концептуальных стадиях планирования проекта, до того, как приняты необратимые решения. В этом случае [СЭО] может содействовать анализу альтернатив и выявить проблемы, требующие более детального рассмотрения.
Рассмотрение альтернатив	Одним из наиболее важных аспектов любой [СЭО] является возможность оценить и сравнить в процессе разработки новой политики экологические последствия альтернативных вариантов.... Такое сравнение поможет определить, какие корректировки или изменения в политике .... могут снизить уровень экологического риска.
Гибкость	... [Органы власти] обладают полномочиями определять, каким образом они проводят [СЭО], и им предлагается адаптировать и усовершенствовать аналитические методы и инструменты в соответствии с обстоятельствами.
Самооценка	Каждое отдельное [ведомство] ответственно за проведение [СЭО] своих проектов политик соответствующим образом .... при этом оно определяет, каким образом должна проводиться оценка, проводит оценку и подготавливает отчет о выводах оценки.
Адекватный уровень анализа	Масштаб анализа потенциальных последствий для окружающей среды должен быть сопоставим с уровнем предполагаемых последствий.
Отчетность	[СЭО] должна быть частью открытого и ответственного процесса принятия решений .... правительством. Необходимо стимулировать ответственность путем вовлечения [то есть участие] заинтересованных лиц и организаций, когда это целесообразно, и посредством документирования и подготовки отчетности.
Использование существующих механизмов	При проведении [СЭО, органы власти] должны использовать существующие механизмы для любого анализа воздействий на окружающую среду, вовлечения общественности в необходимых случаях, оценки эффективности процесса и для подготовки отчета о результатах. Подобные механизмы должны также использоваться для отчетов о последствиях для окружающей среды.

### Ссылки

15. В рамках Европейского сообщества разработано несколько инструментов рассмотрения и интеграции экологических факторов в процесс подготовки предложений по политике и законодательным актам, в том числе:

- Генеральный секретарь содействует процессу оценки воздействий, ориентированный на структурирование и поддержку процесса разработки политик в ЕС. Информация доступна по адресу [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm) (например, руководства - [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/docs/ia\\_guidelines.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/ia_guidelines.pdf))
  - Генеральный директорат по развитию предлагает Техническое задание по стратегическому экологическому анализу политики, которое доступно по адресу [http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env\\_integ/env\\_integration/word\\_docs/english/seapol.doc](http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env_integ/env_integration/word_docs/english/seapol.doc) (в рамках Экологической интеграции - [http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env\\_integ/](http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env_integ/))
16. Другие ссылки даны в публикации «Стратегическая экологическая оценка на уровне формирования политики – достижения, современное состояние и перспективы» и на веб-сайтах, где опубликовано Пособие (в том числе <http://www.unece.org/env/sea/>).

#### **Врезка А6.2: Участие общественности, предусмотренное Орхусской конвенцией**

Статья 7 (Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой)

*... По возможности каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностей для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой.*

В Руководстве по применению Орхусской конвенции сказано мало о реализации данного положения конвенции. Не прослеживается четкой связи этого положения с первой частью Статьи 7, в которой говорится об участии общественности в решении вопросов, касающихся планов и программ. Тем не менее, освещение этого вопроса в Руководстве по применению может представлять интерес: см. страницы 184 – 192 Руководства.

Статья 8 (Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов)

*Каждая Сторона прилагает усилия для содействия эффективному участию общественности на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора, в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.*

*С этой целью принимаются следующие меры:*

- (а) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;*
- (б) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; и*
- (с) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.*

*Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.*

Руководство по применению Орхусской конвенции дает более подробные рекомендации по реализации данного положения на страницах 194-203, как здесь кратко описано. Обязанностью сторон является прилагать усилия по обеспечению участия общественности в разработке законодательных актов и т.д., пока остаются открытыми возможности для

выбора, путем создания первоначальной процедурной основы, включая сроки, уведомление и возможность представления замечаний, а также посредством учета полученных замечаний учета в максимально возможной степени.

# **ЧАСТЬ В: РУКОВОДСТВО ДЛЯ ПРЕПОДАВАТЕЛЯ**

---



# **ГЛАВА В1: КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОТОКОЛА**

---

## **V1.1 ВВЕДЕНИЕ**

---

В Протоколе используется термин «окружающая среда, включая здоровье населения». Для того чтобы избежать повторов, в Пособии термин «окружающая среда» включает также понятие «здоровье населения».

1. В данной главе подчеркивается важность выбора правильного подхода к развитию потенциала, что предопределяет общую эффективность вмешательств для развития потенциала для проведения СЭО. В главе рассматриваются следующие вопросы:
  - Концепция развития потенциала для СЭО ([Раздел V1.2](#)), включая основные вопросы, которые необходимо проанализировать в процессе разработки стратегий, нацеленных на развитие возможностей эффективного применения Протокола, а также примеры инструментов по развитию потенциала.
  - Оценка потенциала ([Раздел V1.3](#)), включая основные проблемы, которые необходимо рассмотреть при оценке потенциала, и простые методы оценки потенциала.
  - Практические советы по разработке стратегий развития потенциала ([Раздел V1.4](#)), в том числе ключевые допущения о развитии потенциала и практические рекомендации по разработке адекватных стратегий.
  - Заключительные комментарии ([Раздел V1.5](#)), включая описание основных факторов, влияющих на качество системного подхода к развитию потенциала для СЭО.
  - Пример детального вопросника для оценки потенциала, использованного в пяти странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии ([Приложение V1.1](#)).
  - Примеры простого технического задания для национальных стратегий развития потенциала для внедрения СЭО и для реализации требований Протокола ([Приложение V1.2](#)).

## **V1.2 ВВЕДЕНИЕ В РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОТОКОЛА**

### **V1.2.1 Концепция развития потенциала для реализации Протокола**

2. Понятие потенциала для реализации Протокола можно разделить на три категории: системный, институциональный и человеческий потенциал. Ключевые факторы, определяющие уровень потенциала каждого вида, представлены в Таблице V1.1.

**Таблица V1.1: Концепция развития потенциала для реализации Протокола<sup>44</sup>**

Виды потенциала	Системный потенциал	Институциональный потенциал	Человеческий потенциал
Ключевые элементы	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Системы, в рамках которых функционируют институты и индивидуумы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Способность организации эффективно функционировать в рамках заданной системы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Навыки и опыт отдельных людей и их мотивация</li> </ul>
Цели	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Разработать общую законодательную и регуляторную базу</li> <li>○ Улучшить межинституциональную координацию</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Повысить организационную эффективность и расширить функциональные возможности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Развить навыки,</li> <li>○ Поддерживать долгосрочную мотивацию и преданность</li> </ul>
Виды специфического вмешательства (не исчерпывающий список)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Реформы законодательства, политики и системы регулирования</li> <li>○ Практические руководства для помощи взаимодействию между ключевыми участниками процесса СЭО</li> <li>○ Оценка эффективности системы в целом</li> <li>○ Мониторинг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Институциональные аудиты</li> <li>○ Внутренние принципы управления</li> <li>○ Улучшенные условия труда (например, инструменты и средства коммуникации)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Обучение (первичное ознакомление и приобретение базовых навыков)</li> <li>○ Повышение квалификации (обучение на рабочем месте и приобретение передовых умений и навыков)</li> <li>○ Профессиональная сертификация</li> <li>○ Развитие сообществ</li> </ul>
Виды сквозного вмешательства (не исчерпывающий список)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Информирование о выгодах добросовестной практики</li> <li>○ Платформы для регулярных профессиональных дебатов и политических диалогов между ключевыми заинтересованными сторонами (например, профессиональные сообщества или конференции для оценки и обсуждения текущей практики)</li> </ul>		

<sup>44</sup> Взято с изменениями из Юркевициуте А., Дусик И. «Подход РЭЦ к развитию потенциала для реформирования экологической оценки проектов/СЭО» Неопубликованные материалы, Группа РЭЦ по экологической оценке. 2004.

	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Пилотные проекты для тестирования предложенных изменений в законодательстве или системе регулирования, реализуемые как элемент межинституционального обучения, с привлечением местных специалистов в рамках обучения на рабочем месте</li><li>○ Схемы премирования, помогающие выявить и высоко оценить передовую практику</li></ul>
--	--

### **Системный потенциал**

3. Системы, которые позволяют институтам и индивидуумам функционировать и взаимодействовать между собой, составляют системный потенциал. Развитие системного потенциала нацелено на повышение эффективности этих взаимодействий на различных уровнях институциональной и политической иерархии. Инструменты по развитию потенциала, используемые для развития системного потенциала могут включать реформы законодательства, политики и системы регулирования, практические руководства и оценку эффективности всей системы.
4. **Реформы законодательства, политики и системы регулирования.** Протокол может быть трансформирован в национальный документ с помощью, например, закона об охране окружающей среды (рамочного природоохранного закона), предписывающего выполнять положения Протокола, либо путем принятия национального рамочного закона о СЭО (в виде отдельного законодательного акта или поправок к действующему природоохранному законодательству или законам, регулирующим оценку воздействия на окружающую среду), либо путем внесения изменений в действующее законодательство по планированию или отраслевые законы.
5. **Практическое руководство для СЭО** обычно является одним из наиболее эффективных средств развития потенциала. Оно может быть выпущено в виде общеприменимого руководства, либо как специальные руководства, которые позволяют адаптировать процедуры и подходы СЭО к конкретному процессу подготовки плана или программы. Руководства могут включать описание ключевых стадий СЭО, ожидаемых результатов СЭО и их связь с разработкой плана и программы, а также инструменты и методы, которые могут применяться. Руководства даже могут содержать контрольный список вопросов для оценки соблюдения требования Протокола.
6. **Периодические оценки всей системы СЭО** могут использоваться для получения информации об эффективности системы СЭО в целом, а также для планирования будущих реформ. Существует также необходимость в системе мониторинга и аудита.

### **Институциональный потенциал**

7. Институциональным потенциалом является способность организации эффективно функционировать в рамках заданной системы. Развитие институционального потенциала имеет своей целью повысить общую организационную эффективность. Соответствующая организация должна быть проинформирована о выгодах и важности СЭО и должна быть в состоянии приспособиться к изменениям. Ключевыми инструментами развития институционального потенциала для СЭО

являются внутренние аудиты организаций, внутренние руководства по управлению СЭО и механизмы внутренних коммуникаций.

8. **Внутренние аудиты организаций** могут проводиться периодически для анализа институционального потенциала для СЭО, выявления достижений и препятствий во внутренней работе организации и для предложения мер и действий по повышению эффективности и результативности работы организации. При проведении таких аудитов можно уделить особое внимание анализу внутренней координации работы часто чрезвычайно обособленных операционных подразделений внутри организации и оценке способностей и ответственности сотрудников. Оценка производительности или эффективности работы сотрудников может проводиться в плановом порядке в рамках самооценки организации для выявления недостатков и формирования предложений по улучшению результатов деятельности организации.
9. Оптимизация внутренних коммуникаций между различными подразделениями может сыграть положительную роль для проведения СЭО. Процессы внутренних коммуникаций и принятия решений могут быть четко оговорены в **руководствах по внутреннему управлению**. Тем не менее, важно правильно выбрать **механизмы обмена информацией (коммуникаций)**, и электронные технологии, используемые в СЭО, могут сделать работу более эффективной. Однако обсуждения в команде и консультации с экспертами могут более эффективно прояснить противоречивые мнения и улучшить совместную работу различных подразделений организации. Подобные консультации также полезны для развития институционального потенциала в заданной области.

### **Человеческий потенциал**

10. Человеческий потенциал формируется из навыков и опыта людей и играет первостепенную роль в СЭО. Развитие потенциала человеческих ресурсов нацелено на развитие навыков и поддержку долгосрочной мотивации и преданности. Организации должны выработать систему, которая ценит попытки сотрудников узнать о СЭО и поощряет приобретение навыков, необходимых для СЭО, как один из аспектов развития человеческого потенциала. Компетентные организации должны развивать культуру признания и уважения СЭО. Они должны поддерживать участие своих экспертов в проведении СЭО или анализе СЭО в рамках обучения или повышения квалификации.
11. **Первоначальное информирование о СЭО и развитие базовых навыков** являются начальным этапом в развитии человеческого потенциала. Обычно это предполагает наличие университетских курсов по СЭО или связанных с СЭО предметам, информационные совещания, семинары, а также все более часто – фильмы и дистанционное обучение на базе Интернет-технологий<sup>45</sup>, которые нацелены на соответствующих заинтересованных участников.
12. **Повышение квалификации** может проводиться на курсах по углубленному изучению или с помощью классов по определенным дисциплинам. Обучение на рабочем месте, когда эксперты приобретают передовые навыки, участвуя в

---

<sup>45</sup> Например, Совместная программа дистанционного обучения по СЭО Всемирного Банка и Международной ассоциации по оценке воздействия, разработанная в Китае:  
[http://web.worldbank.org/wbsite/external/wbi/wbiprograms/enrlp/0\\_contentmdk:20380435~pagepk:64156158~pipk:64152884~thesitepk:460957.00.html](http://web.worldbank.org/wbsite/external/wbi/wbiprograms/enrlp/0_contentmdk:20380435~pagepk:64156158~pipk:64152884~thesitepk:460957.00.html)

реальных СЭО, и взаимодействие с более опытными коллегами, также являются эффективными способами повышения квалификации.

13. **Сертификация СЭО** может быть одним из средств развития человеческого потенциала и навыков. Сертификацию СЭО можно организовать в рамках системы сертификации специалистов-экологов или экспертов по оценке воздействия на окружающую среду. Необходимо обеспечить, чтобы сертификация экспертов по СЭО проводилась в сочетании с периодическим обучением, совещаниями и другими мероприятиями по развитию потенциала.

### **Сквозное вмешательство для развития потенциала**

14. В дополнение к конкретным инструментам развития различных видов потенциала для СЭО, существует несколько инструментов, которые помогают создать «благоприятную среду» для развития системы в целом. К подобным инструментам относятся информирование о выгодах надлежащей практики, платформы для регулярных профессиональных дебатов, пилотные проекты и схемы награждений. Поддержка сверху является критически важной для СЭО. Поэтому, лица, ответственные за разработку политики и другие сотрудники высших органов управления (не только в области охраны окружающей среды) должны иметь представление о выгодах надлежащей практики в области СЭО.
15. **Информирование о выгодах надлежащей практики СЭО** может проводиться с помощью рекламных материалов, обосновывающих проведение СЭО при принятии решений и повышающих интерес к этому инструменту среди лиц, занимающихся планированием и принятием решений. Информирование о выгодах используется на всех уровнях развития процесса СЭО. В условиях изменяющейся политической среды, этот инструмент используется для рекламирования выгод СЭО среди высокопоставленных лиц, принимающих решения в различных секторах и на различных уровнях. В рекламных материалах можно успешно использовать реальные примеры, которые демонстрируют выгоды СЭО.<sup>46</sup>
16. **Пилотные проекты СЭО** используются для тестирования или разработки подходов к проведению СЭО на базе практического опыта, а также для создания прецедентов надлежащей практики в области СЭО. Обычно пилотные проекты используются на ранних стадиях внедрения СЭО, перед разработкой национальной нормативно-правовой базы, с целью тестирования возможных форматов СЭО и взаимосвязей с существующей подобной практикой и процедурами, которые могут быть связаны или соединены в будущем (например, экологической оценки проектов). Пилотные проекты могут проводиться в рамках межинституционального обучения, с привлечением местных экспертов путем обучения на рабочем месте.
17. **Платформы для регулярных профессиональных дебатов и политического диалога** между ключевыми заинтересованными сторонами могут быть организованы через профессиональные объединения, регулярные конференции для обзора и обсуждения текущей практики, либо с помощью списков электронной рассылки. Подобное регулярное общение между организациями и лицами в различных профессиональных и географических областях создает

<sup>46</sup> Смотрите, например, Информационный доклад РЭЦ и ПРООН «Выгоды стратегической экологической оценки», Сентендре, 2003:  
<http://www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/pdf/BenefitsofSEAeng.pdf>, Szentendre

профессиональную дискуссию, которая может оказать значительное влияние на развитие всей системы СЭО, поддержать инициативы по развитию потенциала в ключевых организациях и могла бы также скоординировать различные интервенции с целью развития человеческого потенциала для СЭО. Примером успешного общения специалистов является глобальная Международная Ассоциация по оценке воздействия ([www.iaia.org](http://www.iaia.org)), у которой также существуют многочисленные национальные подразделения.

18. **Схемы награждения** с целью выявления надлежащей практики могут использоваться для повышения общего качества СЭО. Церемонии награждения могут быть приурочены к национальным конференциям по СЭО, на которых обсуждаются подходы и ключевые проблемы в текущей практике. Награждение может проходить по таким номинациям, как завершённые проекты СЭО, продемонстрировавшие принципы успешной практики, СЭО в отдельных секторах либо передовая практика в области конкретного элемента СЭО (например, инструменты оценки, методы вовлечения общественности и т.д.)

### **V1.2.2 Ключевые проблемы развития потенциала**

---

19. Развитие потенциала не является конечным процессом, поэтому в любой момент времени можно сконцентрироваться только на ключевых проблемах, при этом сохраняется возможность повторно оценить эффект изначальной стратегии по развитию потенциала.
20. Развитие потенциала для СЭО должно начинаться с разработки стратегии, которая даёт ответы на следующие вопросы:
  - Какие виды потенциала нужно развивать?
  - Каковы приоритетные задачи, и в какой последовательности они должны решаться?
  - Каким образом связать различные виды вмешательства для развития потенциала, чтобы достичь синергетического эффекта?
  - Какая комбинация инструментов для развития потенциала будет наиболее эффективной?
21. Выбор одного или нескольких стратегических направлений зависит от имеющегося времени и ресурсов, а также от взаимодействия и вклада заинтересованных сторон, участвующих в процессе. Таким образом, подготовке стратегии развития потенциала должны предшествовать анализ заинтересованных сторон и оценка их потребностей и потенциала.



## **V1.3 ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА**

### **V1.3.1 Оценка потенциала – цель и методы**

---

22. Любые попытки развития потенциала для выполнения Протокола будут неэффективны, если они плохо спланированы. Для выбора оптимальных решений проблем необходимо хорошо понять причины, а также признаки недостатка потенциала.<sup>47</sup>
23. Таким образом, планирование любого эффективного вмешательства с целью развития потенциала должно начинаться с анализа существующего потенциала, который может выявить:
  - Потребности ключевых заинтересованных сторон в СЭО
  - Основные недостатки, а также на чем желательно сконцентрироваться при оказании помощи по развитию потенциала
  - Стороны, которые могут быть вовлечены в осуществление вмешательств с целью развития потенциала или руководство ими
  - Допущения и риски программ по развитию потенциала.
24. Оценка потенциала должна всегда проводиться посредством консультаций с заинтересованными сторонами – природоохранными органами, органами планирования, консультантами и неправительственными организациями, которые вероятнее всего, будут участвовать в СЭО.
25. Можно проводить оценку потенциала, используя различные методы, с учетом имеющегося времени и ресурсов, а также масштабов стратегии развития потенциала.
26. Семинары обычно требуют наименьших финансовых и временных затрат – они могут продолжаться от двух часов до двух дней или дольше, в зависимости от группы участников.
27. Интервью и опросы требуют больше времени, но дают более широкое и полное представление, чем простой семинар. Интервью и опросы использовались для оценки потенциала для применения Протокола в пяти странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии,<sup>48</sup> как описано в [Приложении В1.1](#).

### **V1.3.2 Ключевые вопросы для оценки потенциала для СЭО**

---

28. Развитие потенциала должно позволить определить основные слабые стороны системы, ключевых игроков, а также возможные наиболее успешные действия по развитию потенциала.

---

<sup>47</sup> Морган П. «Потенциал и развитие потенциала – некоторые стратегии». Комментарии, подготовленные для Отдела государственной и социальной политики, Подразделение политики Канадского агентства международного развития (CIDA), Квебек, 1998.

<sup>48</sup> РЭЦ и ПРООН, 2004.



29. При проведении анализа системы и проблем необходимо:
- Сделать обзор системы, лежащей в основе планирования
  - Выявить планы и программы, для которых будет проводиться СЭО
  - Рассмотреть опыт применения существующих видов экологической оценки к планам и программам
  - Определить наиболее проблемные аспекты практической реализации Протокола
30. В анализе заинтересованных сторон необходимо определить:
- Ключевые стороны, заинтересованные в реформировании СЭО и их объединения
  - Ключевых исполнителей при развитии потенциала для СЭО, а также ресурсы, доступные им от завершенных, текущих и планируемых инициатив по развитию потенциала
31. Система оценки потенциала, построенная на основе подобных принципов, использовалась ПРООН и РЭЦ для оценки потенциала для применения Протокола в пяти странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Оценка потенциала проводилась с помощью интервью и опросов с использованием анкеты, которая приводится в [Приложении В1.1](#).<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Также доступно по адресу [http://europeandcis.undp.org/index.cfm?wspc=EnvG\\_Home\\_1\\_IEP\\_SEA](http://europeandcis.undp.org/index.cfm?wspc=EnvG_Home_1_IEP_SEA).

## **В1.4 ПРАКТИЧЕСКИЕ СОВЕТЫ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ СЭО**

32. Стратегия или программа развития потенциала должна содержать долгосрочную стратегию (цели и приоритеты), а также план на краткосрочный период (незамедлительные приоритетные действия) по наращиванию потенциала в конкретных областях, определенных на этапе оценки потенциала для СЭО. В [Приложении В1.2](#) описаны некоторые вопросы, которые следует рассмотреть при формировании стратегий развития потенциала.
33. Подготовка стратегии развития потенциала в идеале должна способствовать проведению консультаций между компетентными органами, практиками, исполнителями мероприятий по развитию потенциала (университетами, национальными институтами обучения государственных служащих и т.д.) и других сторон, заинтересованных в проведении реформ СЭО (например, неправительственными организациями). В этом случае стратегия будет отражать общее мнение по приоритетным проблемам, без предвзятости по отношению к потребностям или планам каждой из групп.
34. Обычно в стратегии полезно определить, какие организации отвечают за выполнение различных приоритетных действий, а также наметить шаги по пересмотру стратегии по результатам выполнения краткосрочного плана действий. Пересмотр может быть приурочен к встрече ключевых заинтересованных сторон или их представителей для оценки выполнения плана, извлечения уроков, пересмотра целей и разработки плана действий на следующий период.
35. Разработка стратегии развития потенциала редко представляет собой линейный процесс – стратегия может претерпевать несколько пересмотров и изменений по мере появления новой информации.
36. Так как процесс развития потенциала для реализации Протокола схож с развитием любого другого вида институционального или структурного потенциала, рекомендуется также рассмотреть другие ресурсы, разработанные для развития потенциала, например Справочник Экологической программы ООН по ресурсам для обучения оценке воздействия на окружающую среду,<sup>50</sup> Справочник CIDA по инструментам развития потенциала,<sup>51</sup> Общее руководство ПРООН по оценке и развитию потенциала.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Экологическая программа ООН. Справочник по ресурсам для обучения оценке воздействия на окружающую среду, версия 2. UNEP ETB, 2002

[http://www.unep.ch/etu/publications/EIAMan\\_2edition\\_toc.htm](http://www.unep.ch/etu/publications/EIAMan_2edition_toc.htm)

<sup>51</sup> Канадское агентство международного развития CIDA. Справочник по инструментам развития потенциала. Квебек, 2002. [http://www.acdi-cida.gc.ca/cida\\_ind.nsf/0/526fd794e5c4261385256c61006405e0?OpenDocument](http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/0/526fd794e5c4261385256c61006405e0?OpenDocument)

<sup>52</sup> ПРООН. Общее руководство по оценке и развитию потенциала. Версия 1.1. BPPS/MDGD and FMP International. Сентябрь 1997. <http://magnet.undp.org/cdrb/GENGUID.htm>

## **B1.5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

---

37. Органы власти, отвечающие за реализацию Протокола, могут сыграть важную роль, занимаясь информированием и контролируя исполнение национального законодательства в области СЭО. С определенными упрощениями можно сделать вывод, что качество процесса развития потенциала является хорошим показателем реального интереса к созданию эффективной системы СЭО в любой стране.
38. Систематическое развитие потенциала невозможно без признания ключевыми организациями, ответственными за СЭО, необходимости в развитии потенциала для СЭО. Это может зависеть от политической ситуации, так как некоторые страны могут не захотеть открыто признать недостаточность потенциала. Тем не менее, подобное признание являет важнейшей предпосылкой для систематического развития любого вида потенциала.
39. Наличие человеческих и финансовых ресурсов является еще одной естественной предпосылкой для развития потенциала для СЭО. Проявление инициативы может способствовать большей согласованности по времени и усилиям. Однако реальные действия потребуют наличия достаточных для их выполнения ресурсов.

# **ГЛАВА В2: ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА ПРАКТИЧЕСКИХ УПРАЖНЕНИЙ ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ТРЕНИРОВОЧНОМ КУРСЕ ПО ПРОТОКОЛУ**

---

## **V2.1 ВВЕДЕНИЕ**

### **V2.1.1 Цель практического упражнения**

---

В Протоколе используется термин «окружающая среда, включая здоровье населения». Для того чтобы избежать повторений, в Пособии термин «окружающая среда» включает также понятие «здоровье населения».

1. Эффективный тренинг обычно состоит из теоретического введения, объединенного с практической работой над вымышленными или реальными примерами
2. Теоретическая информация, содержащаяся в данном Пособии, приводится в главах А1-А6. Данная же часть переводит ключевые данные, представленные в этих главах в практические упражнения, делающие акцент на создании оптимального подхода к разработке СЭО для выбранного плана или программы.
3. Предлагаемые задания и пункты для обсуждения сформулированы как общая структура. Тренер должен адаптировать вопросы, содержащиеся в ней к целям упражнений по развитию потенциала и имеющимся у участников тренинга знаниям.

### **V2.1.2 Возможные результаты**

---

4. Информация, полученная в ходе выполнения этого практического упражнения должна помочь участникам тренинга лучше понять, что такое СЭО, и как она соотносится с разработкой планов и программ. Упражнения могут быть использованы для обсуждения:
  - Подходящей процедуры СЭО для определенного подхода к планированию и созданию программ, и могут быть использованы для упрощения разработки руководства по СЭО для конкретного процесса разработки планов и программ.
  - Детализированного подхода к СЭО для разработки конкретного плана или программы, что так же может быть использовано для упрощения разработки технического задания для СЭО данного плана или программы.

### **V2.1.3 Задания практических упражнений**

---

5. Данная глава предполагает, что практическое упражнение осуществляется через следующую последовательность задач:
  - Задача 1: Проанализировать процесс создания плана или программы
  - Задача 2: Обсудить, когда и как установить необходимость применения СЭО для данного плана или программы.
  - Задача 3: Обсудить практические мероприятия для определения охвата оценки

- Задача 4: Обсудить, какая информация должна быть представлена в экологическом отчёте и его логические связи с разработкой плана или программы.
- Задача 5: Обсудить мероприятия по консультациям с соответствующими природоохранными органами и органами задрравоохранения.
- Задача 6: Обсудить мероприятия по организации участия общественности.
- Задача 7: Обсудить меры учёта и использования информации, полученной в ходе СЭО, при разработке плана или программы.
- Задача 8: Обсудить практические мероприятия, необходимые для координации СЭО с процессом разработки плана или программы.
- Задача 9: Обсудить разработку мониторинга и связь СЭО с последующими экологическими оценками
- Задача 10: Представить предложенный подход к СЭО данного плана или программы.

#### **V2.1.4 Сложность упражнения**

---

6. В зависимости от потребностей целевой аудитории, ее ознакомленности с содержанием плана или программы и имеющегося в распоряжении времени для практической работы, практическая дискуссия может быть сфокусирована на следующем:
- **Общий подход для использования СЭО в рамках данного процесса планирования или создания программы.** Эта наиболее простая дискуссия требует от аудитории знакомства с требованиями Протокола, общих знаний процедуры или шагов в соответствующем процессе планирования или создания программы, а так же аудитория должна иметь представление о различных возможностях интегрирования СЭО в процесс разработки плана или программы. Успешное завершение данного упражнения может потребовать от двух до пяти часов работы.
  - **Подробные процедуры, которым необходимо следовать в процессе СЭО конкретного плана или программы.** Эта более сложная дискуссия, которая требует от аудитории детального знакомства с требованиями Протокола, наличие знаний о процедуре или этапах разработки плана или программы, о котором(ой) идёт речь, а также знания различных возможностей интеграции СЭО в разработку планов и программ. Успешное завершение этого упражнения может занять 6-8 часов работы.
  - **Методы и инструменты СЭО, подходящие для представленного подхода к разработке плана/ программы.** Дискуссия такого уровня требует от аудитории знакомства с детальными требованиями Протокола, детальные знания о процедуре и шагах в соответствующем процессе разработки планов и программ, хорошего понимания: (а) возможностей интеграции СЭО в процесс разработки плана/ программы, (б) аналитических инструментов и инструментов по вовлечению общественности, которые могут быть использованы при подготовке экологического отчета, а также для проведения консультаций и работы с общественностью. Успешное выполнение данного упражнения обычно занимает от 9 до 15 часов работы, в зависимости от сложности процесса разработки планов и программ.

- **Подробное техническое задание для СЭО конкретного плана или программы.** Этот наиболее высокий уровень обсуждения предполагает знание аудиторией:
  - Подробных требований Протокола
  - Подробностей процесса разработки планов и программ
  - Подробных логических связей между СЭО и процессом разработки планов или программ
  - Методов, которые могут быть использованы (а) при подготовке экологического отчета; (б) для проведения консультаций и участия общественности
  - Возможной степени интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ

Успешное выполнение этого упражнения может потребовать от 15 до 30 часов работы, в зависимости от сложности процесса разработки плана и программы.

### **V2.1.5 Информация, которая должна быть собрана до выполнения упражнения**

---

7. Успешное завершение практического упражнения требует наличия нижеследующей информации о характеристиках конкретного процесса разработки плана или программы или о характеристиках этого(ой) плана/программы:
  - Фокус процесса разработки плана или программы? Кто разрабатывает план/программу, кто должен ее принимать?
  - Существуют ли какие-либо требования или указания к процессу разработки плана/программы, которые могли бы помочь определить процедурные шаги и результаты процесса?
  - Существует ли требование включения экологической составляющей или экологического анализа в процесс разработки плана/программы?
  - Какова процедура консультаций с государственными органами во время разработки данного(ой) плана/программы? С какими именно? Когда?
  - Требуется ли участие общественности в процессе разработки данного(ой) плана и программы? С кем именно? Когда?

## **B2.2 ЗАДАНИЯ ПРИ РАБОТЕ С УЧЕБНЫМИ СИТУАЦИЯМИ**

### **Задание 1: Анализ процесса разработки плана или программы**

---

8. Это вступительное упражнение должно помочь участникам ознакомиться с процессом разработки конкретного(ой) плана/программы, который(ая) был(а) выбрана для упражнения по СЭО. Эта информация необходима для того, чтобы предложить эффективный, адаптированный к данному процессу планирования подход к СЭО. Естественно, перед тем, как приниматься за создание «абстрактной» процедуры СЭО, будет полезным знать, как происходит процесс разработки данного плана или данной программы в действительности, и что упущено в соответствии с СЭО. Такая информация предоставит базу для дальнейшего размышления о том, как можно встроить СЭО в процесс разработки данного плана/данной программы.
9. Необходимо начать анализ процесса разработки плана/программы со сбора основной информации о характере плана/программы. Участники должны получить информацию о причинах разработки плана/программы, государственных органах, ответственных за его/ее разработку и о роли лиц, принимающих решение. Также может оказаться полезным узнать, как план/программа будет реализовываться (например, будет ли он/она предусматривать какие-то конкретные проекты, или за ней последуют другие, более детализированные планы/программы, и т.д.).
10. Как только общий контекст выяснен, необходимо подробно обсудить следующие моменты процесса разработки плана/программы:
  - Каковы конкретные задачи разработки данного плана/программы?
  - Включает ли разработка плана/программы какой-либо анализ экологической ситуации, который можно увязать с подготовкой экологического отчета? На каком этапе разработки плана/программы этот анализ проводится?
  - Включает ли уже процесс разработки плана/программы какие-либо консультации с компетентными природоохранными и здравоохранительными органами власти? С какими из них проводятся консультации и на каком этапе разработки плана/программы?
  - Предусматривает ли разработка плана/программы доступ к общественности информации и участие общественности? Кто из общественности имеет доступ к информации и может участвовать и на каких этапах разработки плана/программы предоставляются эти возможности участия.
11. Этот, более подробный анализ процесса разработки плана/программы может быть облегчен с помощью Таблицы B2.1, приведенной ниже.
12. Следующие комментарии могут быть использованы как руководство к детальному анализу процесса разработки плана/программы:



- Задачи по подготовке плана/программы могут включать действия, относящиеся к сбору и анализу информации, взаимодействию с другими заинтересованными сторонами, определению стадий или фаз плана и др. Эти задачи могут быть определены в соответствующих законодательных актах или руководствах по подготовке соответствующих планов или программ, или из примеров похожих программ в прошлом.
- Как только обозначены задачи подготовки плана/программы, участники должны приступить к процессу выявления наиболее вероятных экологических проблем, которые будут проанализированы в рамках разработки данного плана/программы. Участники должны понимать, что некоторый базовый экологический анализ может быть использован в плановом порядке при подготовке плана или программы. Будет полезным знать масштаб такого анализа для того, чтобы его можно было эффективно связать с подготовкой экологического отчета.
- Так как консультации между государственными органами власти обычно являются составляющей любого процесса разработки планов и программ, будет полезным выявить, намечены ли уже какие-либо консультации с природоохранными и здравоохранительными органами в рамках подготовки плана/программы, и на какой период они намечены.
- Наконец, анализ плана/программы может быть завершён анализом мер по обеспечению доступа общественности к информации и участия общественности в течение работы над планом/программой.

**Таблица Б2.1: Возможная структура обзора процесса разработки планов и программ**

Задачи для работы над планом/ программой	Существующий экологический анализ	Консультации с властями	Доступ общественности к информации и консультации с заинтересованной общественностью

## **Задание 2: Обсуждение, когда и как определить необходимость СЭО для плана/программы**

13. Это упражнение должно помочь участникам обсудить, когда и как определить необходимость СЭО для плана/программы. Участники должны понимать, что от того, когда будет определена необходимость проведения СЭО, будет зависеть эффективность предлагаемого процесса СЭО. Если решение будет принято

слишком поздно, это может повлечь за собой задержки и снижение эффективности СЭО.

14. Первоначальные вопросы для дискуссии включают:
- Какая необходима информация, для того чтобы определить требуется ли СЭО для данного процесса разработки плана/программы?
  - Должен ли данный процесс разработки плана/программы автоматически являться предметом для СЭО, или принятие такого решения должен зависеть от конкретного случая?
  - В какой момент наиболее эффективно принять такое решение?
15. Если участники сочтут, что решение должно быть принято исходя из конкретного случая, обсуждаются следующие пункты:
- Какие подходы к определению «критерия значимости» могут быть использованы?
  - Каким образом следует организовать консультации с компетентными органами власти (и, возможно, заинтересованной общественностью)?
  - Как информация о решении будет сделана доступной для общественности?
16. Успешное завершение данного упражнения потребует от участников знания информации, содержащейся в данном Пособии для принятия решения о необходимости проведения СЭО в соответствии с Протоколом, включая детальное описание условий для определения, подлежит ли план/программа СЭО в соответствии с Протоколом (см. [Главу А3](#)).
17. По завершении данного упражнения участники должны знать, что требования для проведения СЭО плана/программы должны быть определены так рано, как возможно в процессе работы над планом/программой. Практические мероприятия для принятия решения о необходимости СЭО также должны быть определены.

### **Задание 3: Обсуждение практических мероприятий для определения сферы охвата**

---

18. Определение сферы охвата – это одна из наиболее важных стадий СЭО. Это упражнение должно помочь участникам в обсуждении того, когда и как нужно проводить определение сферы охвата по отношению к стадиям разработки плана/программ.
19. Участники должны понимать, что Протокол не предусматривает определение сферы охвата как жесткую процедурную стадию (так же отсутствует требование по принятию решения о сфере охвата). Они должны заметить, что определение сферы охвата может быть либо одним процедурным шагом, либо может быть итеративным

процессом, который продолжается во время стадий подготовки экологического отчёта.

20. Необходимо обсудить:

- Какая информация должна быть получена в процессе определения сферы охвата для того, чтобы определить должный объём экологического отчёта?
- Каков минимум необходимой информации для проведения эффективного определения сферы охвата СЭО, и в какие сроки эта информация доступна в течение разработки плана/программы?
- Какие практические меры должны быть предприняты для проведения консультаций с компетентными органами власти (и, возможно, заинтересованной общественностью)?
- Должно ли определение сферы охвата быть одним процедурным шагом, или это должен быть циклический процесс, начинающийся на раннем этапе, затем детально развивающийся по мере работы над планом/программой?

21. Успешное выполнение данного упражнения потребует от участников знания информации о проведении определения сферы охвата, содержащейся в этом Пособии, и об альтернативах в рамках СЭО (см. [Раздел А4.2](#)).

22. По завершении этого упражнения участники должны понять, что определение сферы охвата должно начинаться на ранних стадиях, а так же должно быть связано с разработкой плана/программы.

#### **Задание 4: Обсуждение информации, которая должна быть представлена в экологическом отчёте и ее логических связей с разработкой плана/ программы**

---

23. Это упражнение должно помочь участникам определить и обсудить информацию, которая будет представлена в экологическом отчёте и ее логическую связь с разработкой плана/программы.

24. Участники должны начать с выделения типов информации, которая должна быть представлена в экологическом отчёте, основываясь на требованиях Протокола. Затем они могут сравнить свои выводы с обзором шагов разработки плана/программы и анализом экологической ситуации, выполненным во время подготовки соответствующего плана/программы, как показано в Задаче 1. Такое сравнение может помочь им обсудить возможности связать информацию, представленную в экологическом отчёте с разработкой плана/программы.

25. Необходимо обсудить следующие вопросы:

- Какая информация должна быть представлена в экологическом отчёте для данного типа плана/программы (не забывая о стратегических вопросах,

относящихся к данному плану или программе, а также о необходимости придерживаться определенного уровня детальности оценки)?

- Как информация в экологическом отчете будет отличаться от экологического анализа, проведенного в рамках разработки плана/программы, и существует ли сходство или возможности для их синергизма?
- Какие данные будут необходимо получить команде, проводящей СЭО, от разработчиков плана/программы, и что может команда оценки внести в разработку плана/программы?
- По желанию: какая количественная или качественная информация должна быть представлена, и какие инструменты анализа могут быть использованы для ее получения (см. [Главу А5](#))?

26. Успешное выполнение данного упражнения потребует от участников знакомства с информацией об экологическом отчете, содержащейся в данном Пособии ([Раздел А4.2](#)), логических связях между СЭО и разработкой плана/программы ([Глава А2](#)) и, по желанию, краткого обзора базовых инструментов анализа, используемых в СЭО ([Глава А5](#)).
27. По завершении этого упражнения участники должны понять, что разработка экологического отчета может быть эффективно связана или встроена в разработку соответствующего плана/программы (хотя собственно отчет должен быть отделен от проекта плана/программы).

### **Задание 5: Обсуждение практических мероприятий по проведению консультаций с соответствующими природоохранными и здравоохранительными органами**

---

28. Данное упражнение должно помочь участникам в обсуждении практических мероприятий по проведению консультаций с соответствующими природоохранными и здравоохранительными органами в процессе СЭО.
29. Участники должны наметить проведение консультаций с необходимыми органами власти в соответствии с требованиями Протокола по СЭО. Затем они могут сравнить собственные предложения с обзором проведенных консультаций с соответствующими органами власти в рамках подготовки соответствующего плана/программы, как показано в Задаче 1. Основываясь на этом сравнении, они могут обсудить, должны ли консультации в рамках СЭО с природоохранными и здравоохранительными органами проводиться как самостоятельный процесс, или они могут быть объединены с консультациями с компетентными органами власти в рамках разработки плана/программы.
30. Пункты для обсуждения включают:
- С какими органами власти должны быть проведены консультации в процессе СЭО?

- Когда и как эти консультации должны быть проведены чтобы внести существенный вклад?
  - Как предлагаемые консультации отличаются от консультаций с органами власти в рамках разработки плана/программы?
  - Должны ли отдельные консультации быть организованы для СЭО и для процесса разработки планов и программ, или будет лучше провести единый процесс консультаций?
31. Успешная работа над данным упражнением потребует от участников знания информации, содержащейся в данном Пособии, касательно консультаций с властями ([Раздел А3.4](#)), логических связей между СЭО и разработкой плана/программы ([Глава А2](#)) и, по желанию, базовых инструментов проведения консультаций в рамках СЭО ([Глава А5](#)).
32. По завершении данного упражнения участники должны усвоить, что консультации с компетентными органами власти в рамках СЭО могут быть эффективно увязаны или встроены в процесс консультаций с органами власти в рамках разработки соответствующего плана/программы.

### **Задание 6: Обсуждение практических мероприятий по участию общественности**

---

33. Это упражнение должно помочь участникам обсудить практические мероприятия для проведения консультаций с общественностью.
34. Участники должны кратко изложить, что требуется для того, чтобы обеспечить участие общественности, основываясь на требованиях Протокола. Затем, они могут сравнить их предложения с обзором существующих мер для обеспечения доступа к информации и участия общественности в рамках подготовки соответствующего плана/программы, как показано в Задаче 1. Основываясь на этом сравнении, они могут обсудить, должно ли участие общественности в рамках СЭО проводиться как самостоятельный процесс, или оно может быть объединено с процессом участия общественности в рамках разработки плана/программы.
35. Необходимо обсудить следующие пункты:
- Какая информация должна быть доступна для общественности в процессе СЭО?
  - Необходимо ли определить заинтересованную общественность в СЭО (если да, то как)?
  - Должен ли процесс консультаций быть организован в один этап, или это должен быть циклический процесс?

- Как консультации в рамках СЭО отличаются от общественных консультаций в рамках разработки плана/программы, и должны ли быть организованы отдельные консультации в рамках СЭО и отдельные консультации в рамках разработки плана/программы, или будет лучше объединить эти процессы?
  - По желанию: какие консультативные инструменты могут быть использованы для упрощения процесса участия общественности? (Если упражнение предоставляет достаточно времени для дальнейшей дискуссии, они могут также предложить подходящие консультационные инструменты, которые могут быть использованы в такой СЭО – см. [Главу А5.](#))
36. Успешное выполнение данного упражнения потребует от участников знания информации по участию общественности, содержащейся в данном Пособии ([Раздел А4.3](#)), логических связей между СЭО и разработкой плана/программы ([Глава А2](#)) и, по желанию, базовых консультативных инструментов СЭО ([Глава А5](#)).
37. Выполнив это упражнение, обучаемые должны понять, что участие общественности в процессе СЭО может быть эффективно увязано или встроено в процесс участия общественности в рамках разработки плана или программы.

### **Задание 7: Обсуждение практических мероприятий для принятия во внимание информации, полученной в ходе СЭО в процессе разработки планов и программ**

---

38. В этом упражнении необходимо обсудить меры, которые позволят разработчикам плана/программы и команде, разрабатывающей экологический отчет, или органам власти, принимающим решение по соответствующему плану/программе, гарантировать, что информация, полученная в процессе СЭО, принята во внимание при разработке плана/программы перед его/ее утверждением.
39. Упражнение должно быть нацелено на один основной вопрос:
- Как обеспечить принятие результатов СЭО во внимание соответствующим образом (экологический отчет и меры по предупреждению, уменьшению или компенсации негативных последствий, выделенные в нем; результаты консультаций с соответствующими органами власти и результаты участия общественности) при принятии плана или программа, если бы:
    - СЭО должна была быть частично интегрирована в разработку плана/программы (т.е., СЭО проводится одновременно с разработкой плана/программы и предлагает изменения на ключевых стадиях разработки планов и программ)? Что происходит, если эксперты СЭО и разработчики плана/программы не приходят к согласию по некоторым вопросам?
    - СЭО должна была быть полностью интегрирована в разработку плана/программы? Опять же, что происходит, если эксперты СЭО и разработчики плана/программы не достигают соглашения по некоторым вопросам?

- СЭО должна была быть проведена изолированно от разработки плана/программы или бы начиналась только тогда, когда проект плана/программы уже разработан? Что происходит, если СЭО предлагает значительные изменения в плане/программе, когда уже разработан проект плана/программы?

## **Задание 8: Обсуждение практических мероприятий по координации СЭО с процессом разработки плана/программы**

---

40. Это упражнение должно помочь участникам в обсуждении практических мероприятий, требуемых для проведения СЭО процесса разработки плана/программы.
41. Предыдущие упражнения помогали участникам в обсуждении подробных условий определения сферы охвата СЭО (Задача 3), для получения информации, необходимой для составления экологического отчета (Задача 4), для проведения консультаций с органами власти в рамках СЭО (Задача 5), для проведения относящегося к СЭО участия общественности (Задача 6) и для принятия во внимание информации, полученной в процессе СЭО, при разработке плана/программы (Задача 7). Основываясь на заключениях этих предыдущих обсуждений, участники должны выяснить конкретные условия для работы экспертов, которые должны будут осуществлять предложенный процесс СЭО.
42. Пункты для обсуждения включают в себя:
  - Главные достоинства и недостатки СЭО, проводимой изолированно от разработки плана/программы, или начавшейся после завершения разработки проекта плана/программы?
  - Главные достоинства и недостатки СЭО, частично интегрированной в разработку плана/программы?
  - Главные достоинства и недостатки полной интеграции СЭО в разработку плана/программы?
43. Успешное выполнение этого упражнения потребует от участников знания элементов процедуры СЭО, описанных в данном Пособии ([Глава А2](#)), знания информации о принятии решений ([Раздел А4.6](#)) знания логических связей между СЭО и разработкой плана/программы ([Глава А2](#)).
44. По завершении данного упражнения участники должны узнать главные выгоды и проблемы различных степеней интеграции СЭО с процессом планирования.



## **Задание 9: Обсуждение практических вопросов по разработке мониторинга и по связи СЭО с последующими экологическими оценками**

---

45. Это упражнение должно помочь участникам в обсуждении предполагаемых задач, которые необходимо поставить перед экспертами СЭО, по разработке системы мониторинга для плана/программы и для увязки СЭО с последующими экологическими оценками.
46. Пункты для обсуждения включают:
- Что обычно ожидается при разработке мониторинга, следующего за СЭО?
  - Как мониторинг СЭО должен быть связан с мониторингом плана/программы?
  - Как должна СЭО быть связана с последующими экологическими оценками (т.е., с оценкой экологического воздействия определенных проектов, для которых план/программа устанавливает контекст, или с СЭО для последующих планов/программ)?
47. Успешное выполнение данного упражнения потребует от участников знания информации о мониторинге, содержащейся в данном Пособии ([Раздел А4.7](#)).
48. По завершении данного упражнения участники должны узнать о главных сложностях в проведении мониторинга и о практических связях между СЭО и последующими экологическими оценками проектов или СЭО.

## **Задание 10: Презентация предлагаемых подходов к СЭО данного плана/программы**

---

49. Это заключительное упражнение помогает провести презентацию предлагаемого подхода к СЭО. Оно может быть так же полезным при разработке технического задания для данного процесса СЭО.
50. Участники должны суммировать основные сильные и слабые стороны предлагаемого подхода и открыто признать любые допущения и риски при его использовании. Если позволяет время, участники могут оценить количество рабочих дней, требуемых для полного завершения СЭО, выявить требуемые от экспертов навыки или определить любые другие вопросы, которым должно быть уделено внимание, когда такая СЭО будет представлена.
51. Таким образом, участников можно попросить резюмировать предлагаемый подход к СЭО, выделяя:
- Ключевые задачи, которые должны быть выполнены в рамках СЭО, и каким образом они связаны с задачами разработки планов и программ
  - Роли (задачи и полномочия) экспертов СЭО в процесс разработки плана/программы



- Основные сильные и слабые стороны предлагаемого подхода и допущения о его эффективности (необходимо реально представлять риски)
  - Предполагаемое количество рабочих дней, необходимых для выполнения СЭО
  - Требуемые навыки экспертов СЭО и др.
52. По завершении данного упражнения участники должны уметь представлять предлагаемый подход к СЭО компетентным органам власти, заинтересованным сторонам или консультантам, интересующимся проведением СЭО.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

---

# **ПРИЛОЖЕНИЕ А0.1: ПРОТОКОЛ ЕЭК ООН ПО СЭО**

---

[НЕОФИЦИАЛЬНАЯ ВЕРСИЯ]

## **ПРОТОКОЛ ПО СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКЕ К КОНВЕНЦИИ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ**

*Стороны настоящего Протокола,*

*признавая* важность полного учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений при разработке и принятии планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства,

*обязуясь* содействовать устойчивому развитию и поэтому основываясь на выводах Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, Бразилия, 1992 год), в частности на принципах 4 и 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, и Повестке дня на XXI век, а также на результатах третьей Конференции министров «Окружающая среда и здоровье» (Лондон, 1999 год) и Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 2002 год),

*памятуя* о Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятую в Эспоо, Финляндия, 25 февраля 1991 года, и о решении II/9 ее Сторон о подготовке обязательного в юридическом отношении протокола по стратегической экологической оценке, принятом на совещании, состоявшемся 26-27 февраля 2001 года в Софии,

*признавая*, что стратегическая экологическая оценка должна играть важную роль при разработке и принятии планов, программ и, насколько это возможно, политики и законодательства и что более широкое применение принципов оценки воздействия на окружающую среду к планам, программам, политике и законодательству еще больше укрепит систематический анализ их существенных экологических последствий,

*подтверждая* Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятую 25 июня 1998 года в Орхусе, Дания, и учитывая соответствующие пункты Луккской декларации, принятой на первом совещании ее Сторон,

*сознавая* поэтому важность обеспечения участия общественности в процессе стратегической экологической оценки,

*признавая* выгоды для здоровья и благополучия нынешнего и будущих поколений, которые будут иметь место в том случае, если необходимость в охране и улучшении здоровья людей будет приниматься в расчет в качестве неотъемлемой части стратегической экологической оценки, и отмечая с признательностью работу, проводимую Всемирной организацией здравоохранения в этом отношении,

*памятуя* о необходимости и важности упрочения международного сотрудничества в области оценки трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий предлагаемых планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства,

*договорились* о нижеследующем:

## **Статья 1**

### **Цель**

Целью настоящего Протокола является обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения, путем:

- a) обеспечения того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения тщательно учитывались при разработке планов и программ;
- b) содействия рассмотрению экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей при разработке политики и законодательства;
- c) установления четких, открытых и эффективных процедур стратегической экологической оценки;
- d) обеспечения участия общественности в стратегической экологической оценке; и
- e) интеграции благодаря этим мерам экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей в меры и документы, разрабатываемые в целях обеспечения устойчивого развития.

## **Статья 2**

### **Определения**

Для целей настоящего Протокола,

1. «Конвенция» означает Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;
2. «Сторона» означает, если в тексте не содержится иного указания, Договаривающуюся Сторону настоящего Протокола;
3. «Сторона происхождения» означает Сторону или Стороны настоящего Протокола, под юрисдикцией которой/ых планируется разработать план или программу;
4. «Затрагиваемая Сторона» означает Сторону или Стороны настоящего Протокола, которая/ые может/могут быть затронута/ы трансграничными экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями плана или программы;
5. «Планы и программы» означают планы и программы с любыми изменениями в них, которые:
  - a) требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; и

б) подлежат разработке и/или принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством;

6. «Стратегическая экологическая оценка» 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;

7. «Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия» означают любые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, флоры, фауны, биоразнообразия, почвы, климата, воздуха, воды, ландшафта, природных объектов, материальных активов, культурного наследия и взаимодействия этих факторов;

8. «Общественность» означает одно или несколько физических или юридических лиц и определяемые в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы.

### **Статья 3** **Общие положения**

1. Каждая Сторона принимает необходимые законодательные, регламентирующие и другие надлежащие меры для выполнения положений настоящего Протокола на четкой, открытой основе.

2. Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы официальные лица и органы оказывали общественности помощь и консультационное содействие по вопросам, охватываемым настоящим Протоколом.

3. Каждая Сторона обеспечивает надлежащее признание и поддержку ассоциаций, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, в том числе охране здоровья населения, в контексте настоящего Протокола.

4. Положения настоящего Протокола не затрагивают право какой-либо Стороны продолжать осуществлять или вводить дополнительные меры в связи с охватываемыми настоящим Протоколом вопросами.

5. Каждая Сторона способствует достижению целей настоящего Протокола в рамках соответствующих процессов принятия решений на международном уровне, а также в рамках соответствующих международных организаций.

6. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящего Протокола, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в какой бы то ни было форме. Настоящее положение не затрагивает полномочий национальных судов выносить в ходе судебных разбирательств решения о разумных издержках.

7. В сфере охвата соответствующих положений настоящего Протокола общественность должна иметь возможность осуществлять свои права без

дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или официального местожительства, а в случае юридического лица — без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности.

#### **Статья 4**

##### **Сфера применения в отношении планов и программ**

1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы стратегическая экологическая оценка проводилась в отношении планов и программ, упомянутых в пунктах 2, 3 и 4, которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.

2. Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I и любых других проектов, перечисленных в приложении II, которые требуют оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.

3. В отношении планов и программ, которые не охватываются пунктом 2 и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, стратегическая экологическая оценка проводится в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5.

4. В отношении планов и программ, упомянутых в пункте 2, которые определяют использование небольших территорий на местном уровне, а также незначительных изменений планов и программ, упомянутых в пункте 2, стратегическая экологическая оценка проводится только в тех случаях, когда Сторона принимает такое решение в соответствии с пунктом 1 статьи 5.

5. К сфере действия настоящего Протокола не относятся следующие планы и программы:

а) планы и программы, единственной целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере;

б) финансовые или бюджетные планы и программы.

#### **Статья 5**

##### **Предварительная оценка**

1. Каждая Сторона определяет, могут ли планы и программы, упомянутые в пунктах 3 и 4 статьи 4, вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия, путем их индивидуального изучения или определения типов планов и программ, либо посредством сочетания обоих

подходов. Для этой цели каждая Сторона использует во всех случаях критерии, установленные в приложении III.

2. Каждая Сторона обеспечивает при применении процедур, о которых говорится выше в пункте 1, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1 статьи 9.
3. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить возможности для участия заинтересованной общественности в определении степени экологических последствий планов и программ в соответствии с настоящей статьей.
4. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы ее выводы, сделанные в соответствии с пунктом 1, включая причины непроведения стратегической экологической оценки, своевременно доводились до сведения общественности посредством либо официальных извещений, либо других соответствующих средств, таких, как электронные средства информации.

### **Статья 6** **Определение сферы охвата**

1. Каждая Сторона устанавливает правила для определения, какая информация, подлежит включению в экологический доклад в соответствии с пунктом 2 статьи 7.
2. При определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад, каждая Сторона обеспечивает, чтобы было запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1 статьи 9.
3. Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить заинтересованной общественности возможность принять участие в определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад.

### **Статья 7** **Экологический доклад**

1. Применительно к планам и программам, подлежащим стратегической экологической оценке, каждая Сторона обеспечивает подготовку экологического доклада.
2. В экологическом докладе в соответствии с положениями статьи 6 определяются, описываются и материально оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы и его/ее разумные альтернативы. В докладе содержится такая указанная в приложении IV информация, которая может в разумной степени потребоваться, с учетом:
  - a) современных знаний и методов оценки;
  - b) содержания и уровня детализации плана или программы и стадии процесса принятия решения по плану или программе;
  - c) интересов общественности; и



- d) информационных потребностей органа, принимающего решение.
3. Каждая Сторона принимает меры для обеспечения того, чтобы качество экологических докладов соответствовало требованиям настоящего Протокола.

### **Статья 8**

#### **Участие общественности**

1. Каждая Сторона обеспечивает заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов.
2. Каждая Сторона, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства, обеспечивает своевременное доведение до сведения общественности проекта плана или программы и экологического доклада.
3. Каждая Сторона обеспечивает выявление круга заинтересованной общественности, включая соответствующие неправительственные организации, для целей пунктов 1 и 4.
4. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественность, упомянутая в пункте 3, имела возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу.
5. Каждая Сторона обеспечивает определение и обнародование конкретных мер по информированию заинтересованной общественности и получению ее мнения. С этой целью каждая Сторона обеспечивает в соответствующей мере учет элементов, перечисленных в приложении V.

### **Статья 9**

#### **Согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения**

1. Каждая Сторона определяет, мнение каких органов должно быть запрошено, поскольку те в силу своих специфических природоохранных или здравоохранительных функций могут быть затронуты экологическими, в том числе связанными со здоровьем населения, последствиями осуществления плана или программы.
2. Проект плана или программы и экологический доклад доводятся до сведения органов, упомянутых в пункте 1.
3. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы органам, упомянутым в пункте 1, предоставлялась заблаговременная, своевременная и эффективная возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу.
4. Каждая Сторона определяет конкретные меры по информированию природоохранных органов и органов здравоохранения, упомянутых в пункте 1, и получению их мнения.

## **Статья 10**

### **Трансграничные консультации**

1. В тех случаях, когда Страна происхождения считает, что осуществление плана или программы может быть сопряжено с существенными трансграничными экологическими, в том числе связанные со здоровьем населения, последствиями, или когда об этом просит Страна, которая может быть в существенной степени затронута такими последствиями, Страна происхождения как можно раньше до принятия плана или программы уведомляет затрагиваемую Страну.
2. В таком уведомлении содержатся, среди прочего:
  - а) проект плана или программы и экологический доклад, включая информацию об их возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях; и
  - б) информацию, касающуюся процедуры принятия решений, включая указание разумного графика передачи замечаний.
3. Затрагиваемая Страна в указанный в уведомлении срок сообщает Стране происхождения, желает ли она начать консультации до принятия плана или программы, и, если такое желание обозначено, заинтересованные Страны начинают консультации относительно вероятных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы и мер, предусматриваемых с целью предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий.
4. В тех случаях, когда такие консультации имеют место, заинтересованные Страны договариваются о конкретных мерах по обеспечению того, чтобы заинтересованная общественность и органы, упомянутые в пункте 1 статьи 9, в затрагиваемой Стране были проинформированы и имели возможность в разумные сроки сообщить свое мнение о проекте плана или программы и об экологическом докладе.

## **Статья 11**

### **Решение**

1. Каждая Страна при утверждении плана или программы должным образом обеспечивает учет:
  - а) выводов, содержащихся в экологическом докладе;
  - б) мер по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий, определенных в экологическом докладе; и
  - в) замечаний, полученных в соответствии со статьями 8-10.
2. Каждая Страна после утверждения плана или программы обеспечивает информирование общественности, органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и Стран, с которыми в соответствии со статьей 10 были проведены консультации, и предоставление им плана или программы вместе с кратким изложением того, каким образом там были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем

населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные в соответствии со статьями 8-10, а также причин для его/ее принятия в свете рассмотрения разумных альтернатив.

## **Статья 12**

### **Мониторинг**

1. Каждая Сторона проводит мониторинг существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления планов и программ, принятых в соответствии со статьей 11, с целью, в частности, обнаружения на ранней стадии непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечения возможности для принятия надлежащих мер по исправлению положения.
2. Результаты мониторинга должны доводиться в соответствии с национальным законодательством до сведения органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и общественности.

## **Статья 13**

### **Политика и законодательство**

1. Каждая Сторона принимает меры к обеспечению того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, озабоченности, рассматривались и, насколько это возможно, учитывались при разработке ее предложений в отношении политики и законодательства, способных вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.
2. При применении положений пункта 1 каждая Сторона учитывает соответствующие принципы и элементы настоящего Протокола.
3. Каждая Сторона определяет в необходимых случаях практические механизмы для рассмотрения и учета в соответствии с пунктом 1 экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, озабоченностей, принимая во внимание необходимость обеспечения открытости процесса принятия решений.
4. Каждая Сторона представляет Совещанию Сторон Конвенции, действующему в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, доклады о применении ею настоящей статьи.

## **Статья 14**

### **Совещание Сторон Конвенции, действующее в качестве Совещания Сторон Протокола**

1. Совещание Сторон Конвенции действует в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола. Первое совещание Сторон Конвенции, действующее в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, созывается не позднее чем через один год после даты вступления в силу настоящего Протокола и в связи с совещанием Сторон Конвенции, если проведение последнего намечено в данный период. Последующие совещания Сторон Конвенции, действующие в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, проводятся в связи с совещаниями Сторон Конвенции, если только Совещание Сторон Конвенции, действующее в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, не примет иного решения.

2. Стороны Конвенции, не являющиеся Сторонами настоящего Протокола, могут участвовать в качестве наблюдателей в работе любой сессии Совещания Сторон Конвенции, действующего в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола. Когда Совещание Сторон Конвенции действует в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, решения по настоящему Протоколу принимаются только Сторонами настоящего Протокола.
3. Когда Совещание Сторон Конвенции действует в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, любой член Президиума Совещания Сторон, представляющий какую-либо Сторону Конвенции, которая в данный момент не является Стороной настоящего Протокола, заменяется другим членом, избираемым Сторонами настоящего Протокола и из числа таких Сторон.
4. Совещание Сторон Конвенции, действующее в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, регулярно рассматривает осуществление настоящего Протокола и с этой целью:
  - a) проводит обзор политики и методологических подходов в области стратегической экологической оценки с целью дальнейшего совершенствования процедур, предусмотренных в рамках настоящего Протокола;
  - b) проводит обмен информацией об опыте, накопленном в ходе проведения стратегической экологической оценки и осуществления настоящего Протокола;
  - c) в необходимых случаях заручается услугами и сотрудничеством со стороны компетентных органов, обладающих квалификацией, имеющей отношение к достижению целей настоящего Протокола;
  - d) учреждает такие вспомогательные органы, какие оно считает необходимыми для осуществления настоящего Протокола;
  - e) при необходимости рассматривает и утверждает предложения о внесении поправок в настоящий Протокол; и
  - f) рассматривает и принимает любые дополнительные меры, включая меры, подлежащие совместному осуществлению по настоящему Протоколу и Конвенции, которые могут потребоваться для достижения целей настоящего Протокола.
5. Правила процедуры Совещания Сторон Конвенции применяются *mutatis mutandis* по настоящему Протоколу, если только Совещание Сторон, действующее в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, не примет консенсусом иного решения.
6. На своем первом совещании Совещание Сторон Конвенции, действующее в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, рассматривает и утверждает порядок применения к настоящему Протоколу процедуры рассмотрения соблюдения Конвенции.
7. Каждая Сторона регулярно, как это установлено Совещанием Сторон Конвенции, действующим в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола,

представляет Совещанию Сторон Конвенции, действующему в качестве Совещания Сторон Протокола, доклады о мерах, принятых ею в целях осуществления Протокола.

### **Статья 15**

#### **Связь с другими международными соглашениями**

Соответствующие положения настоящего Протокола применяются без ущерба для Конвенций ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

### **Статья 16**

#### **Право голоса**

1. За исключением случаев, предусмотренных ниже в пункте 2, каждая Сторона настоящего Протокола имеет один голос.
2. Региональные организации экономической интеграции по вопросам своей компетенции осуществляют свое право голоса исходя из числа голосов, равного числу их государств-членов, являющихся Сторонами настоящего Протокола. Эти организации не осуществляют свое право голоса, если таковое осуществляется их государствами-членами, и наоборот.

### **Статья 17**

#### **Секретариат**

Секретариат, учрежденный статьей 13 Конвенции, выполняет функции секретариата настоящего Протокола, и пункты (a)–(c) статьи 13 Конвенции о функциях секретариата применяются *mutatis mutandis* к настоящему Протоколу.

### **Статья 18**

#### **Приложения**

Приложения к настоящему Протоколу составляют его неотъемлемую часть.

### **Статья 19**

#### **Поправки к Протоколу**

1. Любая Сторона может предлагать поправки к настоящему Протоколу.
2. При условии соблюдения пункта 3 процедура внесения, утверждения и вступления в силу поправок к Конвенции, изложенная в пунктах 2-5 статьи 14 Конвенции, применяется *mutatis mutandis* в отношении предлагаемых поправок к настоящему Протоколу.
3. Для целей настоящего Протокола три четверти Сторон, необходимые для вступления поправки в силу для Сторон, которые ратифицировали, одобрили или приняли ее, исчисляются на основе числа Сторон на момент принятия поправки.

## **Статья 20**

### **Урегулирование споров**

Положения статьи 15 Конвенции об урегулировании споров применяются *mutatis mutandis* к настоящему Протоколу.

## **Статья 21**

### **Подписание**

Настоящий Протокол открыт для подписания в Киеве (Украина) с 21 по 23 мая 2003 года, а затем в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке до 31 декабря 2003 года государствами — членами Европейской экономической комиссии, а также государствами, имеющими консультативный статус при Европейской экономической комиссии в соответствии с пунктами 8 и 11 резолюции 36 (IV) Экономического и Социального Совета от 28 марта 1947 года, и региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами — членами Европейской экономической комиссии, которым их государства-члены передали компетенцию по вопросам, регулируемым настоящим Протоколом, включая компетенцию заключать договоры, касающиеся таких вопросов.

## **Статья 22**

### **Депозитарий**

В качестве Депозитария настоящего Протокола выступает Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

## **Статья 23**

### **Ратификация, принятие, одобрение и присоединение**

1. Настоящий Протокол подлежит ратификации, принятию или одобрению подписавшими его государствами и региональными организациями экономической интеграции, упомянутыми в статье 21.
2. Настоящий Протокол открыт для присоединения с 1 января 2004 года со стороны государств и региональных организаций экономической интеграции, упомянутых в статье 21.
3. Любое другое государство, не упомянутое выше в пункте 2, которое является государством — членом Организации Объединенных Наций, может присоединиться к Протоколу с одобрения Совещания Сторон Конвенции, действующего в качестве Совещания Сторон Протокола.
4. Любая организация экономической интеграции, упомянутая в статье 21, которая становится Стороной настоящего Протокола, тогда как ни одно из ее государств-членов не является Стороной настоящего Протокола, связана всеми обязательствами по настоящему Протоколу. Если одно или более государств — членов такой организации являются Сторонами настоящего Протокола, то такая организация и ее государства-члены принимают решение о своей соответствующей ответственности за выполнение своих обязательств по настоящему Протоколу. В таких случаях данная организация и ее государства-члены не могут одновременно осуществлять права по настоящему Протоколу.

5. В своих документах о ратификации, принятии, одобрении или присоединении региональные организации экономической интеграции, упомянутые в статье 21, делают заявление о пределах своей компетенции по вопросам, регулируемым настоящим Протоколом. Эти организации также информируют Депозитария о любом соответствующем изменении пределов своей компетенции.

## **Статья 24** **Вступление в силу**

1. Настоящий Протокол вступает в силу на девяностый день после даты сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении.
2. Для целей вышеизложенного пункта 1 любой документ, сданный на хранение какой-либо региональной организацией экономической интеграции, указанной в статье 21, не рассматривается в качестве дополнительного к документам, сданным на хранение государствами — членами такой организации.
3. Для каждого государства или организации экономической интеграции, упомянутой в статье 21, которые ратифицируют, принимают или одобряют настоящий Протокол или присоединяются к нему после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении, Протокол вступает в силу на девяностый день после даты сдачи на хранение таким государством или организацией своего документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении.
4. Настоящий Протокол применяется к планам, программам, политике и законодательству, первый официальный документ о подготовке которых был принят после даты вступления настоящего Протокола в силу. Если Сторона, в пределах юрисдикции которой планируется разработать план, программу, политику или законодательство, относится к числу Сторон, на которые распространяется пункт 3, то настоящий Протокол применяется к планам, программам, политике и законодательству, первый официальный документ о подготовке которых был принят после даты вступления настоящего Протокола в силу для этой Стороны.

## **Статья 25** **Выход из Протокола**

В любое время по истечении четырех лет со дня вступления в силу настоящего Протокола в отношении какой-либо Стороны эта Сторона может выйти из Протокола путем направления письменного уведомления Депозитарию. Любой такой выход вступает в действие на девяностый день после даты получения уведомления Депозитарием. Любой такой выход не затрагивает применения статей 5-9, 11 и 13 настоящего Протокола в отношении стратегической экологической оценки по настоящему Протоколу, которая уже начала осуществляться, или применения статьи 10 в связи с уведомлением или просьбой, которые уже были сделаны до того, как такой выход вступает в действие.

## **Статья 26**

### **Аутентичные тексты**

Подлинник настоящего Протокола, английский, русский и французский тексты которого являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящий Протокол.

Совершено в Киеве (Украина) двадцать первого мая две тысячи третьего года.



## ПРИЛОЖЕНИЕ I ПЕРЕЧЕНЬ ПРОЕКТОВ, УПОМЯНУТЫХ В ПУНКТЕ 2 СТАТЬИ 4

1. Нефтеочистительные заводы (за исключением предприятий, производящих только смазочные материалы из сырой нефти) и установки для газификации и сжижения угля или битуминозных сланцев производительностью 500 метрических тонн или более в день.
2. Тепловые электростанции и другие установки для сжигания тепловой мощностью 300 мегаватт или более, а также атомные электростанции и другие ядерные реакторы (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки).
3. Установки, предназначенные исключительно для производства или обогащения ядерного топлива, регенерации облученного ядерного топлива или сбора, удаления и переработки радиоактивных отходов.
4. Крупные установки для первоначальной выплавки чугуна и стали и для производства цветных металлов.
5. Установки для извлечения асбеста, а также переработки и преобразования асбеста и асбестосодержащих продуктов: в отношении асбестоцементных продуктов — с годовым производством более 20 000 метрических тонн готовой продукции; в отношении фрикционных материалов — с годовым производством более 50 метрических тонн готовой продукции; и в отношении других видов применения асбеста — с производством более 200 метрических тонн в год.
6. Химические комбинаты полного цикла.
7. Строительство автомагистралей, скоростных дорог\*, трасс для железных дорог дальнего сообщения и аэропортов\*\* с длиной основной взлетно-посадочной полосы в 2 100 метров и более.
8. Нефте- и газопроводы большого диаметра.

---

\*Для целей настоящего Протокола:

- Термин «автомагистраль» означает дорогу, специально предназначенную и построенную для движения автотранспортных средств, которая не обслуживает придорожные владения и которая:
  - а) имеет, за исключением отдельных участков или на временной основе, отдельные проезжие части для движения в обоих направлениях, отделенные друг от друга не предназначенной для движения разделительной полосой, или, в исключительных случаях, другими средствами;
  - б) не имеет пересечения на одном уровне с дорогами, железнодорожными или трамвайными путями и пешеходными дорожками; и
  - с) специально обозначена как автомагистраль.
- Термин «скоростная дорога» означает дорогу, которая предназначена для движения транспортных средств, въезд на которую возможен только через развязки или регулируемые перекрестки и на которой, в частности, запрещены остановка и стоянка на проезжей части (проезжих частях).

\*\*Для целей настоящего Протокола термин «аэропорт» означает аэропорт, соответствующий определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года о создании Международной организации гражданской авиации (приложение 14).

9. Торговые порты, а также внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением более 1 350 метрических тонн.
10. Установки по удалению отходов для сжигания, химической переработки или захоронения токсичных и опасных отходов.
11. Крупные плотины и водохранилища.
12. Деятельность по забору подземных вод в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более.
13. Производство целлюлозы и бумаги с получением в день 200 или более метрических тонн продукции, прошедшей воздушную сушку.
14. Крупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля.
15. Добыча углеводородов на континентальном шельфе.
16. Крупные склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов.
17. Вырубка лесов на больших площадях.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ II**

### **ЛЮБЫЕ ДРУГИЕ ПРОЕКТЫ, УПОМЯНУТЫЕ В ПУНКТЕ 2 СТАТЬИ 4**

1. Проекты по реструктуризации крупных земельных владений в сельской местности.
2. Проекты по использованию необработанной земли или полуосвоенных земель для интенсивного ведения сельскохозяйственной деятельности.
3. Проекты по управлению водами в сельскохозяйственных целях, включая проекты по орошению и дренажу земель.
4. Объекты интенсивного ведения животноводства (включая птицеводство).
5. Первоначальное облесение и облесение в целях перехода на другие виды землепользования.
6. Интенсивное разведение рыбы.
7. Атомные электростанции и другие атомные реакторы\*, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки), не включенные в приложение I.
8. Строительство воздушных линий электропередачи напряжением 220 киловольт и более протяженностью 15 километров или более и другие проекты по передаче электрической энергии по воздушным линиям.
9. Промышленные установки для производства электроэнергии, пара и горячей воды.
10. Промышленные установки для транспортировки газа, пара и горячей воды.
11. Наземное хранение ископаемых видов топлива и природного газа.
12. Подземное хранение горючих газов.
13. Промышленное брикетирование угля и лигнита.
14. Гидроэнергоблоки.
15. Ветряные энергоблоки (парки ветрогенераторов).
16. Установки, не включенные в приложение I, предназначенные:
  - для производства или обогащения ядерного топлива;
  - для обработки облученного ядерного топлива;

---

\*Для целей настоящего Протокола атомные электростанции и другие атомные реакторы перестают быть такими установками, когда все ядерное топливо и другие радиоактивно загрязненные элементы окончательно удалены с территории объекта.

- для окончательного удаления облученного ядерного топлива;
  - исключительно для окончательного удаления радиоактивных отходов;
  - исключительно для хранения (запланированного на период более 10 лет) облученного ядерного топлива в других местах за пределами территории производственного объекта; или
  - для обработки и хранения радиоактивных отходов.
17. Карьеры, добыча минерального сырья открытым способом и извлечение торфа, не включенные в приложение I.
  18. Подземные горные выработки, не включенные в приложение I.
  19. Добыча минерального сырья путем морского или речного драгирования.
  20. Глубокое бурение (в частности, геотермальное бурение, бурение в целях хранения ядерных отходов, бурение для обеспечения водоснабжения), за исключением бурения для изучения стабильности почвы.
  21. Наземные промышленные установки для добычи угля, нефти, природного газа и руд, а также битуминозных сланцев.
  22. Заводы полного цикла по первоначальной выплавке чугуна и стали, не включенные в приложение I.
  23. Установки для производства переделного чугуна или стали (первичная или вторичная плавка), включая непрерывную разливку.
  24. Установки для обработки черных металлов (станы горячей прокатки, кузнечные молоты, нанесение защитных распыленных металлических покрытий).
  25. Чугунолитейные установки.
  26. Установки для производства цветных металлов из руды, концентратов или вторичного сырья посредством металлургических, химических или электролитических процессов, не включенные в приложение I.
  27. Установки для плавки, включая легирование, цветных металлов, за исключением драгоценных металлов, включая рекуперированные продукты (рафинирование, литейное производство и т.д.), не включенные в приложение I.
  28. Установки для поверхностной обработки металлов и пластических материалов с использованием электролитических или химических процессов.
  29. Производство и сборка автомобилей и производство автомобильных двигателей.
  30. Судостроительные верфи.
  31. Объекты для производства и ремонта воздушных судов.

32. Производство железнодорожного оборудования.
33. Ковка с использованием взрывчатых веществ.
34. Установки для обжига и агломерации металлических руд.
35. Коксовые печи (сухая дистилляция угля).
36. Установки для производства цемента.
37. Установки для производства стекла, включая стекловолокно.
38. Установки для плавления минеральных веществ, включая производство минеральных волокон.
39. Производство керамических продуктов путем обжига, в частности кровельной черепицы, кирпича, огнеупорного кирпича, керамической плитки, каменной керамики или фарфоровых изделий.
40. Установки для производства химикатов или обработки промежуточных продуктов, не включенные в приложение I.
41. Производство пестицидов и фармацевтических продуктов, красок и лаков, эластомеров и пероксидов.
42. Установки для хранения нефти, нефтехимических и химических продуктов, не включенные в приложение I.
43. Производство растительных и животных масел и жиров.
44. Упаковка и консервирование животных и растительных продуктов.
45. Производство молочных продуктов.
46. Сбраживание и солодоращение.
47. Производство кондитерских изделий и сиропов.
48. Установки для забоя животных.
49. Установки для промышленного производства крахмала.
50. Фабрики для производства рыбной муки и рыбьего жира.
51. Сахарные заводы.
52. Промышленные установки для производства целлюлозы, бумаги и картона, не включенные в приложение I.
53. Установки для предварительной обработки или окрашивания волокон или тканей.
54. Установки для окраски кож и шкур.

55. Установки для обработки и производства целлюлозы.
56. Производство и обработка продуктов на основе эластомеров.
57. Установки для производства искусственных минеральных волокон.
58. Установки для рекуперации или уничтожения взрывчатых веществ.
59. Установки для производства асбеста и изделий из асбеста, не включенные в приложение I.
60. Скотобойни.
61. Испытательные стенды для двигателей, турбин и реакторов.
62. Постоянно действующие гоночные и испытательные полигоны для моторных транспортных средств.
63. Трубопроводы для транспортировки газа или нефти, не включенные в приложение I.
64. Трубопроводы для транспортировки химикатов диаметром более 800 мм и протяженностью более 40 км.
65. Строительство железных дорог и интермодальных перегрузочных объектов, а также интермодальных терминалов, не включенных в приложение I.
66. Строительство трамвайных путей, надземных и подземных железнодорожных путей, подвесных или аналогичных линий особого типа, используемых исключительно или в основном для пассажирских перевозок.
67. Строительство автодорог, включая реконструкцию и/или расширение существующих дорог, не включенных в приложение I.
68. Строительство гаваней и портовых сооружений, включая рыболовецкие гавани, не включенных в приложение I.
69. Строительство внутренних водных путей и портов для внутреннего судоходства, не включенных в приложение I.
70. Торговые порты, причалы для погрузки и разгрузки, связанные с береговыми и выносными портами, не включенные в приложение I.
71. Канализация и сооружения для ливневого стока.
72. Строительство аэропортов\*\* и аэродромов, не включенных в приложение I.
73. Объекты по удалению отходов (включая свалки), не включенные в приложение I.

---

\*\*Для целей настоящего Протокола термин «аэропорт» означает аэропорт, соответствующий определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года о создании Международной организации гражданской авиации (приложение 14).

74. Объекты для сжигания или химической обработки неопасных отходов.
75. Хранение металлолома, включая свалки автомобилей.
76. Отстойники.
77. Забор подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод, не включенные в приложение I.
78. Работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами.
79. Установки по очистке сточных вод.
80. Плотины и другие объекты, предназначенные для удерживания или длительного или постоянного хранения воды, не включенные в приложение I.
81. Прибрежные работы по борьбе с эрозией и деятельность на море, способная привести к изменениям на побережье в результате строительства, например, плотин, молов, волноломов и других защитных морских сооружений, исключая эксплуатацию и реконструкцию таких сооружений.
82. Установки для подачи воды на большие расстояния.
83. Лыжные трассы, лыжные подъемники и канатные дороги и связанные с этим работы.
84. Стоянки для яхт.
85. Поселки для отдыха и гостиничные комплексы за пределами городских районов и связанные с этим работы.
86. Постоянные палаточные лагеря и кемпинги.
87. Тематические парки.
88. Проекты по развитию промышленных территорий.
89. Проекты по развитию городских районов, включая строительство торговых центров и автомобильных стоянок.
90. Регенерация отвоеванных у моря земель.

**ПРИЛОЖЕНИЕ III**  
**КРИТЕРИИ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВОЗМОЖНЫХ СУЩЕСТВЕННЫХ**  
**ЭКОЛОГИЧЕСКИХ, В ТОМ ЧИСЛЕ СВЯЗАННЫХ СО ЗДОРОВЬЕМ**  
**НАСЕЛЕНИЯ, ПОСЛЕДСТВИЙ, УПОМЯНУТЫХ В ПУНКТЕ 1 СТАТЬИ 5**

1. Актуальность плана или программы с точки зрения необходимости учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений, в частности с целью содействия устойчивому развитию.
2. Степень, в которой план или программа создает основу для проектов и другой деятельности, либо в отношении места, характера, масштабов и условий функционирования, либо с точки зрения выделения ресурсов.
3. Степень, в которой план или программа влияет на другие планы и программы, в том числе в порядке иерархии.
4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, относящиеся к плану или программе.
5. Характер таких экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, как вероятность, продолжительность, частотность, обратимость, размах и масштаб (например, масштабы затрагиваемого географического района или численность затрагиваемого населения).
6. Риски для окружающей среды, в том числе для здоровья населения.
7. Трансграничный характер последствий.
8. Степень, в которой план или программа затрагивает ценные или уязвимые районы, включая их ландшафт, имеющие признанный национальный или международный охраняемый статус.



## **ПРИЛОЖЕНИЕ IV**

### **ИНФОРМАЦИЯ, УТОМЯНУТАЯ В ПУНКТЕ 2 СТАТЬИ 7**

1. Сведения о содержании и основных целях плана или программы и о его связи с другими планами или программами.
2. Соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятное изменение этого состояния в случае неосуществления плана или программы.
3. Характеристики состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в существенной степени.
4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, которые имеют отношение к плану или программе.
5. Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы учета этих целей и других экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений в процессе подготовки плана или программы.
6. Вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия\* в соответствии с определением в пункте 7 статьи 2.
7. Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, которые могут быть результатом осуществления плана или программы.
8. Краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, включая указание таких трудностей в предоставлении подлежащей включению информации, как сбои техники или наличие пробелов в знаниях.
9. Меры, предусмотренные для мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы.
10. Вероятные существенные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.
11. Резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию.

---

\*Такие последствия должны включать побочные, кумулятивные, синергетические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные последствия.

**ПРИЛОЖЕНИЕ V**  
**ИНФОРМАЦИЯ, УПОМЯНУТАЯ В ПУНКТЕ 5 СТАТЬИ 8**

1. Предлагаемые план или программа и их характер.
2. Орган, ответственный за их утверждение.
3. Предусматриваемая процедура, в том числе:
  - a) начало осуществления процедуры;
  - b) возможности для участия общественности;
  - c) время и место любого намечаемого публичного слушания;
  - d) орган, от которого может быть получена соответствующая информация и которому была передана соответствующая информация для изучения общественностью;
  - e) орган, которому могут представляться замечания или вопросы, и сроки представления замечаний или вопросов; и
  - f) имеющаяся в наличии экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация в отношении предлагаемого плана или программы.
4. Вероятность применения процедуры трансграничной оценки к плану или программе.



# **ПРИЛОЖЕНИЕ А1.1: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ СЭО**

---

- 1970 U.S. *National Environmental Policy Act* (1969) -- requires ‘proposals for legislation and other major federal actions significantly affecting the...environment’ to include a ‘detailed statement...on the environmental impact’ (Sec. 102 (2)(c))
- California Environmental Quality Act* -- modelled after NEPA and applies to activities proposed or approved by state agencies, including programmes, plans & staged projects (Guidelines Sec. 15165 - 15168)
- mid-1970s Public inquiries and environmental reviews of major proposals -- consideration of policy issues (e.g. Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, Canada, 1974-1977, Ranger Uranium Environmental Inquiry, Australia, 1975-1977)
- 1978 NEPA *Regulations* issued by Council on Environmental Quality -- specify actions subject to programmatic EIS as those that can be grouped generically, geographically or by technology (Sec. 1052.4 (b))
- 1987 Netherlands *EIA Act* (amended 1994) -- applies to specified national plans and programmes, including all those fixing the locations of projects for which an EIA is mandatory
- 1989 Australia *Resource Assessment Commission Act* – establishes independent inquiry body on resource policy issues (Commission disbanded in 1993, legislation retained)
- World Bank *Operational Directive 4.00* (amended 1991, 1999) -- refers to preparation of sectoral and regional EA (Annex A 6-8)
- 1990 Canada *Environmental Assessment Process for Policy and Programme Proposals* by Order-in Council (amended 1999) -- applies to proposals submitted to Cabinet
- 1991 New Zealand *Resource Management Act* -- landmark sustainability law combining policy, planning and regulatory functions into omnibus regime
- UK Guide on *Policy Appraisal and the Environment* -- advice for central government agencies (updated by good practice guidance, 1994; amended 1997)
- UNECE (Espoo) Convention on EIA in a Transboundary Context (came into force 1997) calls on the Parties ‘to the extent appropriate ...shall endeavour to apply’ the principles of EIA to policies, plans and programmes (Article 2(7))
- 1992 UNECE pilot study of EIA of Policies, Plans and Programmes -- recommends its application by member countries
- Hong Kong *Environmental Implications of Policy Papers* by decision of then Governor – applies to proposals to Executive Council (later development plans)
- Czech EIA Act requires SEA for broad range of concepts (i.e. policies, strategies, plans and programmes) that are prepared or adopted by central government authorities

- 1993 Denmark *Environmental Assessment of Government Bills and Other Proposals* by Prime Minister's Office (PMO) circular (amended 1995, 1998 when it became legally binding) -- applies to draft legislation to Parliament and to strategic proposals on which Parliament must be consulted
- European Commission *Environmental Assessment of Legislative Programme* by Internal Communication – applies to legislative proposals and other actions by Commission
- 1994 UK Guide on *Environmental Appraisal of Development Plans* -- advice to local authorities on how to carry out their responsibilities under planning legislation (updated 1998)
- Norway *Assessment of White Papers and Government Proposals* by Administrative Order - - contains provisions relevant to environment but applies primarily to economic & administrative consequences
- Slovakia *EIA Act* – contains requirement to assess basic development policies, territorial plans in selected areas and any legislative proposal that may have an adverse impact on the environment (Art. 35)
- 1995 Netherlands *Environmental Test* by Cabinet Directive -- applies to draft legislation, part of comprehensive review of enforceability, feasibility and impact on business
- 1996 *Proposal* by European Commission for a Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes (COM (96) 511; amended by COM (99) 73), hereafter SEA Directive
- 1998 Finland *Guidelines on Environmental Impact Assessment of Legislative Proposals* by Decision-in-Principle -- apply to law drafting, also decrees, resolutions and decisions
- UNECE (Aarhus) *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* -- provisions for public participation in Articles 7 and 8 refer to plans, programmes and policies and to laws and regulations relating to environment
- Declaration* by the Environment Ministers of the UNECE region on Strategic Environmental Assessment (ECE/CEP/56) -- inviting countries and international finance institutions to introduce and/or carry out SEA 'as a matter of priority'
- 1999 Australia *Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act* -- introduces provisions enabling SEA of policies, plans and programmes
- Finland *Act on Environmental Impact Assessment Procedure* applies to policy, plans and programmes
- UK *Proposals for a Good Practice Guide on Sustainability Appraisal of Regional Planning Guidance* (finalized in 2000; replaced in 2005 by a guidance document *Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents*)
- 2001 European Council and Parliament *SEA Directive* (2001/42/EC), adopted; came into operational force in July 2004, currently being transposed into national legislation by EU Member States
- 2002 *Communication from the Commission on Impact Assessment* (COM (2002) 276 final) (reviewed in the light of experience and a further report issued in 2004: *Commission*

*Staff Working Paper, Impact Assessment Next Steps - In support of competitiveness and sustainable development (SEC (2004) 1377)*

- 2003 *Protocol on SEA to the UNECE (Espoo) Convention on EIA in a Transboundary Context, adopted at Kiev*
- 2003 European Commission, *Implementation of Directive 2001/42/EC: guidance on the requirements of the SEA Directive*
- 2005 UK, *A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive*

# **ПРИЛОЖЕНИЕ А1.2: КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СЭО МЕЖДУНАРОДНОЙ АССОЦИАЦИИ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ <sup>53</sup>**

---

---

<sup>53</sup> Источник: Международная ассоциация оценки воздействия (2002), [www.iaia.org](http://www.iaia.org)



В процессе качественной СЭО планирующие органы, лица, принимающие решения и общественность информируются об устойчивости стратегических решений, упрощается поиск наилучшего варианта, обеспечивается процесс демократичного принятия решений. Это повышает доверие к решениям и приводит к более эффективной по времени и издержкам экологической оценке на проектном уровне. Исходя из данной цели, процесс качественной СЭО является:

#### **Интегрированным:**

- Гарантирует соответствующую оценку воздействия на окружающую среду всех стратегических решений, имеющих отношение к достижению устойчивого развития;
- Обращается к взаимосвязям биофизических, социальных и экономических аспектов; и
- Связан с политиками в соответствующих секторах и (трансграничных) регионах, а также, где необходимо, экологической оценкой проектов и процессом принятия решений.

#### **Ведущим к устойчивости:**

- Упрощает определение вариантов развития и в большей мере экологически рациональных альтернативных предложений<sup>54</sup>.

#### **Сфокусированным:**

- Предоставляет эффективную, достоверную и используемую информацию для развития процесса планирования и принятия решений;
- Концентрируется на ключевых вопросах устойчивого развития;
- Соответствует параметрам процесса принятия решений; и
- Ресурсо- и времясберегающий одновременно.

#### **Несущим ответственность:**

- Ответственность берут на себя ведущие учреждения по принятию стратегических решений;
- Проводится с профессионализмом, строгостью, честностью, беспристрастностью и сохранением равновесия;
- Является предметом независимого контроля и проверок; и
- Документирует и аргументирует, как вопросы устойчивости были учтены при принятии решения.

#### **Призывающим к участию:**

- Информировывает и вовлекает заинтересованные и затронутые общественные и правительственные организации в течение всего процесса принятия решений;
- Очевидно учитывает их вклад и видение в документировании и принятии решений; и
- Выражает четкие и легко понимаемые информационные требования и обеспечивает необходимый доступ ко всей относящейся к делу информации.

---

<sup>54</sup> например, вклад в стратегию всеобщего устойчивого развития, как это заложено в Рио 1992 [Повестка дня 21, Декларация Рио по окружающей среде и развитию, доступно на <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agreed.htm>] и определено конкретными политиками или весом страны.

**Циклическим:**

- Обеспечивает доступность результатов оценки достаточно рано, чтобы иметь возможность влияния на процесс принятия решения и воздействия на последующее планирование; и
- Обеспечивает достаточной информацией о действительных воздействиях реализации стратегического решения с тем, чтобы сделать вывод о необходимости его изменения, а также подготовки основы для будущих решений.

# **ПРИЛОЖЕНИЕ А5.1: ОПИСАНИЕ ИЗБРАННЫХ АНАЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ**

---

В настоящем приложении рассмотрены следующие методы:

- ❑ Официальные и неофициальные контрольные списки
- ❑ Матрицы воздействий, а также матрицы конфликтов и синергизмов
- ❑ Коллективные экспертные оценки – метод Дельфи
- ❑ Наложение слоев и геоинформационные системы (ГИС)
- ❑ Анализ тенденций и экстраполяция
- ❑ Деревья решений и сети воздействий
- ❑ Прогнозное и имитационное моделирование
- ❑ Разработка сценариев
- ❑ Оценка жизненного цикла (ОЖЦ)
- ❑ Анализ затрат и выгод
- ❑ Мультикритериальный анализ

<i>Метод</i>	<b>Официальные и неофициальные контрольные списки</b>
<i>Описание</i>	<p>Контрольный список представляет собой перечень вопросов, которые могут или должны быть рассмотрены при оценке определенного типа планов или программ. Контрольные списки могут включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, типичные для определенных планов или программ;</li> <li>• Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, цели, которые могут быть применимы к определенным видам деятельности;</li> <li>• Показатели или направляющие вопросы, которые могут использоваться для оценки планов или программ в определенных областях.</li> </ul>
<i>Обычное использование в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды;</li> <li>• Выявление проблем и воздействий.</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Помогают удержать в памяти всю информацию, существенную в контексте данной оценки;</li> <li>• Обеспечивают простой способ решения вопроса о том, имеет ли тот или иной вопрос отношение к плану или программе, а также позволяют не пропустить потенциально значимых проблем.</li> </ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Аналитические возможности подхода ограничены;</li> <li>• Существенным воздействиям, не отраженным в списках, часто уделяется недостаточное внимание;</li> <li>• Могут поощрять сбор и анализ избыточной информации, таким образом затрудняя вынесение суждения;</li> <li>• Не отражают природы причинно-следственных связей – могут поощрять классификацию отдельных воздействий по изолированным категориям, в то время как в реальности эти воздействия могут быть частью сложной системы.</li> </ul>
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	<p>[Примеры будут публиковаться по мере их представления странами в секретариат Конвенции Эспоо.]</p>

<i>Метод</i>	<b>Матрицы воздействий, а также матрицы конфликтов и синергизмов</b>
<i>Описание</i>	<p><b>Матрицы воздействий</b> позволяют выявлять и представлять потенциальные воздействия предлагаемой инициативы (например, предлагаемых целей или намечаемых действий) на различные компоненты окружающей среды, включая здоровье населения. Матрицы аналогичны контрольным спискам – фактически, матрица может рассматриваться как двумерный контрольный список. В ячейках матрицы могут использоваться символы или знаки разного цвета или размера, а также численные баллы, отражающие характер и примерный масштаб/величину воздействия. С помощью матрицы можно проиллюстрировать кумулятивные и косвенные воздействия, а также взаимосвязи между воздействиями. Так, например, матрица может содержать специальные столбец или строку, отражающие воздействие предлагаемой инициативы в целом.</p> <p>Информация, представляемая в матрице, должна поддаваться легкой проверке; к каждой матрице полезно прилагать сопроводительный текст, поясняющий характер конкретных воздействий, отраженных в матрице.</p> <p><b>Матрицы конфликтов и синергизмов (взаимной поддержки)</b> отражают конфликты или синергизмы между предлагаемой инициативой (ее целями или намечаемыми действиями) и соответствующими экологическими целями, включая связанные со здоровьем населения, а также, возможно, прочими целями (например, в случае комплексной оценки).</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Выявление проблем и воздействий;</li> <li>• Оценка воздействий;</li> <li>• Вклад в разработку и сравнение альтернатив.</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечивают наглядное представление воздействий, удобное для интерпретации;</li> <li>• Могут быть адаптированы для выявления кумулятивных воздействий, а также взаимосвязей между воздействиями;</li> <li>• Удобная форма представления результатов, полученных другими методами (экспертные суждения, численное моделирование и т.д.);</li> <li>• Могут быть разработаны таким образом, чтобы учитывать возможность взаимодействия между воздействиями или компонентами окружающей среды. Могут использоваться для представления совокупного воздействия нескольких проектов или видов деятельности. Также могут применяться для сопоставления альтернатив.</li> </ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• На практике матрицы часто используются для представления только прямых воздействий;</li> <li>• Могут вести к чрезмерному усложнению анализа, ориентируя на изучение всех возможных комбинаций между предлагаемыми действиями и компонентами окружающей среды, включая здоровье населения. Это может потребовать неоправданно больших затрат и отвлечь ресурсы на изучение незначительных воздействий.</li> </ul>

<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	<p>Пример матрицы, использованной для оценки Национального плана развития Чешской Республики, доступен в материалах Международного семинара по участию общественности и учету аспектов здоровья населения в СЭО (Региональный экологический центр в Будапеште) <a href="http://www.rec.org/REC/Publications/Proceedings/SEAprceedings.pdf">http://www.rec.org/REC/Publications/Proceedings/SEAprceedings.pdf</a></p> <p>Использование матрицы для предварительного отбора альтернатив (в контексте СЭО мер по улавливанию и хранению диоксида углерода) <a href="http://uregina.ca/ghgt7/PDF/papers/poster/143.pdf">http://uregina.ca/ghgt7/PDF/papers/poster/143.pdf</a></p>
---	---

<i>Метод</i>	<b>Коллективные экспертные оценки – метод Дельфи</b>
<i>Описание</i>	<p>Коллективные экспертные оценки позволяют собрать и обобщить мнения и точки зрения признанных экспертов в соответствующей предметной области.</p> <p>В качестве инструмента получения таких оценок можно использовать простые семинары, проблемно-ориентированные интервью или анкеты (например, предлагающие оценить возможные воздействия или риски), а также более сложные методы. Эти инструменты описаны в <a href="#">приложении А5.2</a>.</p> <p>Метод Дельфи представляет собой мощный систематический инструмент формирования коллективных экспертных оценок. Он позволяет выявить или сформировать доминирующее суждение в большой группе экспертов, не взаимодействующих друг с другом непосредственно. Таким образом, этот метод позволяет снизить затраты и привлечь к участию экспертов из разных стран и регионов. Принципы и элементы метода Дельфи могут эффективно использоваться и в контексте других инструментов формирования экспертных оценок, требующих меньшего времени (например, семинары, конференции и т.п.).</p> <p>Метод Дельфи включает следующие основные шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Определите потребности в информации, разработайте вопросы и установите временные рамки процесса.</li><li>• Подберите необходимое количество экспертов для участия в экспертной группе и разъясните им их задачи.</li><li>• Подготовьте и вышлите экспертам первоначальный набор открытых или закрытых вопросов.</li><li>• Соберите, проанализируйте и обобщите ответы, данные экспертами в первом раунде. Если широко использовались открытые вопросы, используйте для анализа и представления ответов соответствующую теоретическую основу, типологию или структуру.</li><li>• Отправьте те же вопросы тем же экспертам во второй и, возможно, в третий раз. При необходимости можно провести и большее количество раундов. К вопросам приложите ответы, данные экспертами в предыдущем раунде, чтобы участники группы могли ознакомиться с мнением своих коллег и, возможно, скорректировать свою точку зрения. Ознакомившись с идеями других участников, эксперты вновь отвечают на вопросы. По мере того, как члены группы обмениваются информацией, они усваивают идеи и взгляды других участников и, в конце концов, приходят к достаточно адекватному пониманию основных вопросов, определяющих их выводы.</li><li>• Обязательно подготовьте итоговый отчет и разошлите его участникам</li></ul>

	<p>группы. Один из важных мотивов для участия в группе Дельфи, особенно для специалистов, состоит в возможности познакомиться с результатами исследования «из первых рук», до того, как они будут опубликованы.</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды;</li> <li>• Выявление проблем и воздействий;</li> <li>• Оценка воздействий.</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Может применяться к достаточно сложным проблемам, требующим специальных знаний;</li> <li>• Делает возможным обмен идеями и достижение консенсуса в большой группе экспертов, географически удаленных друг от друга;</li> <li>• Удобен для экспертов – они могут принимать участие в процессе, не покидая собственного офиса или дома.</li> </ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Требуется длительного времени (может занять несколько месяцев)</li> <li>• Интерес экспертов к участию в оценке может снизиться, если процесс занимает слишком много времени, или у них возникают другие обязательства</li> <li>• Необходимо тщательно обрабатывать и рассылать большие объемы данных, так что организация процесса может быть сопряжена со значительными затратами</li> </ul>
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	<p>Nehiley, J. M. (2001) <i>How to Conduct a Delphi Study</i> [Как организовать исследование методом Дельфи]</p> <p>Dick, B. (2000), <i>Delphi face to face</i> [Метод Дельфи: лицом к лицу], доступно в Интернете по адресу:  <a href="http://www.uq.net.au/action_research/arp/delphi.html">http://www.uq.net.au/action_research/arp/delphi.html</a></p>

<i>Метод</i>	<b>Наложение слоев и геоинформационные системы (ГИС)</b>
<i>Описание</i>	<p>Наложение слоев и использование ГИС – средства изучения и представления пространственного распределения воздействий. Оба метода подразумевают подготовку карт или слоев с информацией, которые затем накладываются друг на друга. Методы позволяют:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Получить комплексную картину подверженной воздействию окружающей среды, включая здоровье населения (чувствительные области, распределение ресурсов, существующая нагрузка и т.п.);</li> <li>• Представить информацию о последствиях прошлой деятельности;</li> <li>• Проиллюстрировать потенциальные воздействия намечаемой деятельности;</li> <li>• Отразить кумулятивные воздействия или воздействия на различные компоненты окружающей среды.</li> </ul> <p>Важная особенность пространственного анализа – способность работать с топографическими данными, что важно при планировании инфраструктуры и анализе некоторых видов воздействия (шум, качество воздуха, визуальное воздействие и т.д.).</p> <p>При наложении слоев вручную используются прозрачные карты, на каждую из которых нанесена информация того или иного рода.</p> <p>ГИС, позволяющие быстро создавать многослойные электронные карты, могут рассматриваться как высокотехнологичный аналог наложения слоев. Кроме того, ГИС позволяют работать с большими объемами данных. После того, как подготовлена основа системы, дальнейшая информация может добавляться и корректироваться по мере необходимости; обновление как исходных данных, так и результатов работы системы не представляет сложности.</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды;</li> <li>• Выявление проблем и воздействий;</li> <li>• Оценка воздействий;</li> <li>• Вклад в разработку и сравнение альтернатив.</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оба метода позволяют наглядно представить, прошлые, нынешние и будущие воздействия.</li> </ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Применение обоих методов может потребовать значительного времени и существенных затрат.</li> </ul>
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	<p>Доклад Британской геологической службы «Стратегическая экологическая оценка (СЭО) и будущая добыча природных заполнителей в регионе Ист Мидлендс» (2004) содержит примеры различных подходов и методов, основанных на использовании ГИС: <a href="http://www.mineralsuk.com/britmin/CR_04_003N.pdf">http://www.mineralsuk.com/britmin/CR_04_003N.pdf</a></p>



<i>Метод</i>	<b>Анализ тенденций и экстраполяция</b>
<i>Описание</i>	<p>Тщательный анализ тенденций является одним из наиболее важных аспектов любой стратегической оценки. В контексте СЭО анализ тенденций может быть определен как интерпретация изменений экологической нагрузки, а также изменений состояния окружающей среды, включая здоровье населения, с течением времени.</p> <p>Анализ тенденций использует массивы данных и позволяет выявить любые тенденции или закономерности. Тенденции могут быть линейными, экспоненциальными или циклическими; там, где это возможно, они должны изучаться в адекватном временном масштабе. Форма представления тенденций может варьироваться от очень простой (например, линейный график) до весьма сложной (например, трехмерная графика или видеомоделирование). Существуют многочисленные компьютерные программы, которые могут быть использованы для анализа тенденций (от простейших электронных таблиц до сложных пакетов, например RATS, GAUSS, JMP, и т.д.).</p> <p>Анализ тенденций способствует выявлению и представлению важнейших связей между давлениями на окружающую среду и соответствующими изменениями состояния окружающей среды (которые могут проявляться с задержкой). Кроме того, анализ тенденций может использоваться для прогноза будущих воздействий на окружающую среду. Некоторые тенденции можно просто экстраполировать, предполагая, что в будущем динамика не изменится. Однако при этом важно иметь в виду, что практически для каждой тенденции существует другая, противоположная ей. Чрезмерно упрощенная экстраполяция, не учитывающая особенностей изменения тенденции по достижении ключевой «точки излома» (например, когда будет достигнута или превышена ассимилирующая способность окружающей среды) или того, что в определенный момент противоположная тенденция может стать сильнее, способна привести к ошибочным результатам.</p> <p>Таким образом, экстраполяция тенденций может сыграть важную роль в кратко- и среднесрочном прогнозировании, если не ожидается существенных противоположных тенденций и точек излома. Сколь угодно точный долгосрочный прогноз тенденций, если вообще возможен, может быть основан только на моделировании.</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды;</li><li>• Оценка воздействий.</li></ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Может внести существенный вклад в количественную оценку кумулятивных воздействий при условии доступности данных о состоянии окружающей среды за длительные периоды.</li></ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Во многих ситуациях невозможно получить адекватные или достаточные данные по конкретным видам экологической нагрузки;</li><li>• При наличии пробелов в данных для корректной интерпретации тенденций могут потребоваться соответствующие статистические методы. Такой анализ может оказаться весьма трудоемким.</li></ul>

<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	Различные примеры анализа тенденций представлены в руководстве «СЭО планов и программ развития транспорта» (2004), подготовленном британским Министерством транспорта и доступным в Интернете по адресу: <a href="http://www.webtag.org.uk/webdocuments/2_Project_Manager/11_SEA/2.11.pdf">http://www.webtag.org.uk/webdocuments/2_Project_Manager/11_SEA/2.11.pdf</a>
---	---

<i>Метод</i>	<b>Деревья решений и сети воздействий</b>
<i>Описание</i>	<p>Сети и системы позволяют проиллюстрировать причинно-следственные связи. Они отражают распространение воздействия (цепочка или сеть) от элементов планируемой деятельности до компонентов окружающей среды, в которой будет осуществляться эта деятельность. Эти методы могут использоваться для представления и изучения последствий плана или программы для последующих решений, включая принимаемые в рамках других планов, программ и проектов (деревья решений), а также анализа распространения воздействий – от прямых и непосредственных до косвенных, долгосрочных или отложенных (сети воздействий).</p> <p>Если доступно достаточно данных, в сетевую диаграмму можно включить количественные оценки. Этот метод является простейшей формой моделирования, позволяя оценивать воздействия и взаимосвязи между ними (подробнее см. ниже в разделе о моделировании).</p> <p>Разработка сети или системной диаграммы может включать следующие шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Рассмотрите и перечислите элементы намечаемой деятельности;</li> <li>• Для каждого элемента деятельности выявите воздействие на другую деятельность, а также прямые (непосредственные) воздействия на окружающую среду, включая здоровье населения;</li> <li>• Выявите вторичное (косвенное) воздействие на другие планы, программы или проекты, или компоненты окружающей среды, включая здоровье населения, – это позволяет проследить пути от прямых воздействий к косвенным влияниям;</li> <li>• Прослеживая цепочки воздействий, обратите внимание на возможность любых кумулятивных воздействий на те же виды деятельности, а также компоненты окружающей среды, включая здоровье населения;</li> <li>• Там где это уместно, используйте петли для представления обратных связей (влияния вторичных воздействий на непосредственные);</li> <li>• Если это уместно, используйте количественные методы в качестве простой формы моделирования и оценки воздействий.</li> </ul>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Выявление проблем и воздействий;</li> <li>• Оценка воздействий;</li> <li>• Вклад в разработку и сравнение альтернатив.</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Использование диаграмм может способствовать выявлению и пониманию воздействий;</li> <li>• Сетевые диаграммы ясно иллюстрируют причинно-следственные связи, а также пути распространения воздействий;</li> <li>• Хотя построенные сети могут носить качественный характер, с их помощью можно определить, какие процессы требуют дальнейшего количественного анализа или более тщательного моделирования.</li> </ul>

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не отражают пространственных или временных аспектов;</li> <li>• Сетевой анализ, основанный на целостном подходе к оценке воздействия, может потребовать значительных усилий;</li> <li>• Схемы могут стать слишком сложными.</li> </ul>
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	[Примеры будут публиковаться по мере их представления странами в секретариат Конвенции Эспоо.]

<i>Метод</i>	<b>Прогнозное и имитационное моделирование</b>
<i>Описание</i>	<p>Моделирование – аналитический инструмент, позволяющий выполнять количественные оценки воздействия на окружающую среду, включая здоровье, посредством имитации элементов деятельности и компонентов окружающей среды, включая здоровье населения. Часто в моделировании для прогноза воздействий используются компьютерные технологии. Математические модели могут использоваться для пространственного и временного анализа различных аспектов состояния окружающей среды, включая качество воды и воздуха, объем водных ресурсов и сток, уровень шума, а также выпадение загрязняющих веществ из атмосферы на почву и растительность. Другие типы моделей включают <i>социально-экономические модели, модели местообитаний, а также экспертные системы</i>, позволяющие выявить воздействия на основе ряда решений, принимаемых пользователем модели.</p> <p>Наиболее проработаны и чаще всего используются модели качества воздуха и воды, уровней шума, а также моделирование экосистем и визуальное моделирование. Для оценки каждого типа этих воздействий существует целый ряд различных моделей. Использование моделей позволяет проанализировать прямые и кумулятивные воздействия мер, предлагаемых планом или программой, а также – до некоторой степени – косвенные воздействия, происходящие из-за выбросов или других последствий предложенного развития.</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценка воздействий;</li> <li>• Вклад в разработку и сравнение альтернатив.</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Моделирование распространения шума, рассеяния загрязняющих веществ и гидродинамики хорошо развито; выработаны стандартные формы моделей, которые могут широко применяться для анализа прямых и кумулятивных воздействий;</li> <li>• Моделирование может сочетаться с наложением слоев, например, для сравнительной оценки альтернатив;</li> <li>• Моделирование особенно полезно для изучения пространственного и временного распределения воздействий.</li> </ul>

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Использование моделей часто требует очень больших затрат и значительного времени;</li><li>• Точность модели ограничивается качеством данных, использованных при ее создании, калибровке и расчетах, а также предположениями, положенными в основу модели;</li><li>• При создании любой модели сложно реалистично отразить все подробности природных систем;</li><li>• Существует распространенное мнение, что результаты моделирования часто оказываются чрезмерно пессимистичными, а также относительно легко поддаются манипуляции;</li><li>• Разработка новой модели, как правило, требует значительных затрат, квалификации, времени и, возможно, большого количества исходных данных. Поэтому такая разработка уместна, прежде всего, в рамках больших и сложных проектов;</li><li>• Поэтому во многих случаях целесообразно использовать модели, которые уже применялись ранее и получили признание.</li></ul>
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	[Примеры будут публиковаться по мере их представления странами в секретариат Конвенции Эспоо.]

<b>Метод</b>	<b>Разработка сценариев</b>
<i>Описание</i>	<p>Разработка сценариев – это процесс моделирования гипотетически возможных ситуаций, которые включают наиболее неопределенные, и вместе с тем наиболее важные движущие силы, влияющие на дальнейшее развитие. Метод нацелен на решение следующих вопросов:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Каковы движущие силы?</li> <li>2. Каковы неопределенности?</li> <li>3. Что является неизбежным?</li> <li>4. Какой сценарий выбрать?</li> </ol> <p>Разработка сценариев иногда ассоциируется с прогнозом, который также используется для предсказания события, но в отличие от метода разработки сценариев, прогноз основан на фактических данных за прошлый период. Существует множество методов разработки сценариев. Метод, основанный на восьмишаговом подходе к построению сценариев, описанный в <i>The Art of the Long View</i> Питера Шварца (см. ссылку ниже) может представлять интерес для СЭО.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Определите центральный вопрос или решение: Где применение сценариев будет полезным? Что Вы действительно хотите знать?</li> <li>2. Определите ключевые силы местной окружающей среды: Какие факторы воздействуют на центральный вопрос или решение? Что хотят знать люди, принимающие решения, когда делают выбор?</li> <li>3. Определите движущие силы: Какие основные тренды влияют на ключевые силы?</li> <li>4. Классифицируйте ключевые и движущие силы по степени важности и степени неопределенности. Выявленные ключевые или движущие силы должны быть тщательно проверены, поскольку они более значительны для составления различных важных сценариев. Выберите 2-3 для дальнейшего изучения.</li> <li>5. Выберите логику сценария: Следуя классификации, используйте информацию для определения ключевых для разработки сценариев переменных.</li> <li>6. Расширьте основы сценариев с учетом ключевых факторов и движущих сил, выделенных в ходе шагов 2 и 3. Каждому ключевому фактору и движущей силе должна быть отведена некоторая роль в сценарии. Например, если у Вас было два ключевых фактора и две движущие силы, это четыре возможных комбинации, которые могут быть включены в описание сценариев.</li> <li>7. Определите последствия: Когда сценарии заданы, выясните последствия – что бы произошло при различных сценариях? Встройте это в свои сценарии.</li> <li>8. Выберите основные индикаторы и указатели: Соотнесите сценарии с реальными ситуациями – некоторые сценарии более вероятны, чем другие при развитии существующих трендов. Затем определите дополнительные индикаторы (например, главные индикаторы), которые могут подать вам сигнал, если данный сценарий потеряет силу.</li> </ol>
<i>Обычное использование в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценка воздействий</li> <li>• Содействие разработке и сравнению альтернатив</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сценарии представляют упрощенный вариант действительности и способ формирования общего понимания сложных систем</li> <li>• Они могут быть использованы, чтобы проверить идеи и изучить последствия</li> </ul>

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка сценария и его интерпретация требуют сравнительно высоких технических навыков</li> <li>• Анализ, основанный на сценарии – не более, чем сама модель и использованные данные. Чтобы избежать решений или действий, основанных на некорректной модели, необходима тщательная проверка и оценка.</li> <li>• Сценарии могут включать сложные математические действия или графические изображения, которые трудны для понимания и объяснения нетехнической аудитории и лицам, принимающим решения.</li> </ul>
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Детальные обзоры различных подходов к разработке сценариев доступны в Интернете по адресу: <a href="http://www.dit.ie/DIT/built/futuresacademy/howeare/Scenario-Building.doc">www.dit.ie/DIT/built/futuresacademy/howeare/Scenario-Building.doc</a> и <a href="http://www.gbn.com/ArticleDisplayServlet.srv?aid=27802">www.gbn.com/ArticleDisplayServlet.srv?aid=27802</a></li> <li>• Global Business Network (<a href="http://www.gbn.com/">http://www.gbn.com/</a>)</li> <li>• Информационные порталы по разработке сценариев доступны в Интернете по адресу: <a href="http://www.plausiblefutures.com/index.php?cat=6691a">www.plausiblefutures.com/index.php?cat=6691a</a> и <a href="http://www.well.com/~mb/scenario/">www.well.com/~mb/scenario/</a></li> </ul>

<i>Метод</i>	<b>Оценка жизненного цикла (ОЖЦ)<sup>55</sup></b>
<i>Описание</i>	<p>Оценка жизненного цикла (ОЖЦ) – это метод оценки возможных воздействий продукта (услуги) на окружающую среду, включая здоровье население посредством:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Инвентаризации затрат и выпуска продукции</li> <li>• Оценки возможных воздействий на окружающую среду, включая здоровье, связанных с этими затратами и объемом выпуска продукции</li> <li>• Интерпретации результатов инвентаризации и стадий воздействия в связи с задачами исследования</li> </ul> <p>ОЖЦ обычно обращает внимание как минимум на потребление энергии, однако может также включать выбросы в атмосферу и гидросферу, землепользование и истощение природных ресурсов.</p>
<i>Обычное использование в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Определение проблем и воздействий</li> <li>• Оценка воздействий</li> <li>• Содействие разработке и сравнению альтернатив</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Полный анализ воздействий на основе подхода «от колыбели до могилы»</li> <li>• ОЖЦ проверяет достоверность границ системы, используемых при оценке воздействий на окружающую среду</li> </ul>

<sup>55</sup> Это описание основано на интерпретации ОЖЦ, предоставленной проектом BEACON (Достижение согласия в оценке окружающей среды по трансъевропейской транспортной сети) при финансовой поддержке ЕС. Этот проект предлагает хороший обзор некоторых инструментов СОЭ для транспортного сектора – для дальнейшей информации смотрите [http://www.transport-sea.net/tools\\_cms.phtml?id=364](http://www.transport-sea.net/tools_cms.phtml?id=364)

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• За исключением энергии очень трудно определить количество всех выбросов во всех возможных процессах, что требует огромной инвентаризации выбросов.</li><li>• ОЖЦ должна применяться с осторожностью, при толковании инвентаризации необходимо принять во внимание субъективные оценки. По некоторым товарам нет достаточной информации, чтобы точно оценить воздействия на окружающую среду (например, металлы, ЛОС). Процессы производства и потребление могут также быть разными в разных странах.</li><li>• Пока не существует надежных методов сведения цифр, полученных в ходе ОЖЦ, а также надёжных методов сравнения воздействий жизненных циклов различных товаров</li><li>• Важной проблемой также является сохранение конфиденциальности коммерчески чувствительной исходной информации без ущерба достоверности ОЖЦ</li><li>• ОЖЦ не имеет пространственного и временного разрешения</li><li>• В большинстве ситуаций невозможно, окончательно доказать, используя ОЖЦ, что один товар или процесс лучше, чем любой другой, т.к. многие параметры не могут быть генерализованы до степени, необходимой для достижения подобного вывода. Многие ОЖЦ приходят к различным, порой противоречивым, выводам по сходным товарам.</li></ul>
-------------------	---

<p><i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INTERREG III B Project Alp Frail (<a href="http://www.alpfrail.com/">http://www.alpfrail.com/</a>) Решения по эксплуатации для грузовых перевозок по трансальпийской железной дороге в целях экологически рационального регулирования связей между экономическими областями в пределах альпийского пространства, доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.deutscher-verband.org/seiten/dv-ev-projekte/downloads/Alp_Frail-Kurzdarstellung-CADSES-en.pdf">http://www.deutscher-verband.org/seiten/dv-ev-projekte/downloads/Alp_Frail-Kurzdarstellung-CADSES-en.pdf</a></li> <li>• Полная оценка жизненного цикла для моделей транспортных средств Парка совместного пользования автомобилями Швейцарии Габора Дока, ОЖЦ Дока Сабины Зиглер, доклад на швейцарской конференции «Мобильность совместного использования автомобилей» STRC 2001, сессия по выбросам, доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.transport-sea.net/www.strc.ch/doka.pdf">http://www.transport-sea.net/www.strc.ch/doka.pdf</a></li> <li>• Umberto – программное обеспечение для моделирования, вычисления и визуального представления систем потоков материала и энергии, доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.umberto.de/en/">http://www.umberto.de/en/</a></li> <li>• Gabi 4 – конструирование жизненного цикла, учета парниковых газов, проведение испытаний и энергоэффективность, доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.environmental-expert.com/software/pr_eng/pr_eng.htm">http://www.environmental-expert.com/software/pr_eng/pr_eng.htm</a></li> <li>• Greet model, ANL – модель топливного цикла для топлива транспортных средств и автомобильных технологий, доступно в Интернете по адресу <a href="http://greet.anl.gov/publications.html">http://greet.anl.gov/publications.html</a></li> <li>• E2database LBST – метод анализа топливной цепочки как инструмент, помогающий принять решение, база данных ЕЗ для оценки цепочек водородного топлива, Agator, His, Schindler, доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.waterstof.org/20030725EHECO3-48.pdf">http://www.waterstof.org/20030725EHECO3-48.pdf</a></li> <li>• GEMIS – всемирная модель выбросов для объединенных систем Германии, доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.oeko.de/service/gemis/en/index.htm">http://www.oeko.de/service/gemis/en/index.htm</a></li> <li>• Simapro – собирает, анализирует и отслеживает воздействие на окружающую среду продуктов и услуг, доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.pre.nl/simapro/simapro_lca_software.htm">http://www.pre.nl/simapro/simapro_lca_software.htm</a></li> </ul>
--	--

<p><b>Метод</b></p>	<p><b>Анализ затрат и выгод (АЗВ)<sup>56</sup></b></p>
<p><i>Описание</i></p>	<p>Анализ затрат и выгод сравнивает выгоды и затраты в их монетарном выражении. Выгоду можно определить как нечто, увеличивающее общественное благосостояние, затраты – как нечто, его уменьшающее. В свою очередь, общественное благосостояние определяется через предпочтения людей. Предпочтения выявляются либо посредством выбора и рыночного поведения, либо через процедуру анкетирования (рыночные исследования). Предпочтения измеряются путем выявления готовности человека платить за преимущество/избежание издержки, или готовности принять компенсацию за понесённые издержки/потерянную выгоду. Эти WTP (‘Готовность платить’ за экологическую прибыль) и WTA (‘Готовность принять’ компенсацию за экологический ущерб) концепции помогают оценить то, что известно как потребительская выгода. Стремление к максимизации выгод за вычетом затрат, или к тому, чтобы выгоды превышали затраты, является основополагающим в концепции экономической эффективности, всеобщая цель которой – доведение до максимума величины общественного благосостояния в</p>

<sup>56</sup> Описание взято из отчета Великобритании, указавшей список источников.



	<p>данной экономике.</p> <p>Во многих случаях WTP возможно найти через рыночное поведение, а потери могут быть вычислены напрямую. Примером могут служить воздействия загрязнения воздуха на урожайность зерновых. Взаимосвязь в этой паре гарантирована экспериментальным и полевым наблюдением и известна как функциональная зависимость «доза – ответная реакция». Потеря урожая в данном случае может быть измерена рыночной стоимостью зерновых. Комбинация функциональной зависимости «доза – ответная реакция» и рыночной стоимости – пример применения производственной функции.</p> <p>В других случаях нет очевидного рынка, на который можно было бы опираться. Анализ выявленных предпочтений проверяется на ‘суррогатных рынках’, рынках товаров и услуг, включающих некоторые элементы окружающей среды. Примером может служить дом, рынком в данном случае стал бы рынок жилья. Каждый дом рассматривается как ‘пучок, связка’ признаков и характеристик, которые влияют на стоимость дома. Среди таких характеристик может быть общественный порядок и тишина или загрязнение воздуха. Путем статистической регрессии цены дома по признакам может быть вычислен ‘коэффициент гедонистической стоимости’. Так, многие исследования обнаружили значительную взаимосвязь между загрязнением воздуха, неприятным окружением, шумом и стоимостью жилья. Дальнейшее манипулирование данными, показывающее, как гедонические цены изменяются пропорционально доходу и т.д., выводит значения WTP для снижения уровня шума и т.д. Установление предпочтений использует анкеты, чтобы выявить предпочтения, которые не могут быть выявлены суррогатным рынком. В принципе, анкеты схожи с традиционными исследованиями рынка для новых или измененных товаров. Метод вероятной оценки напрямую задает вопрос о том, какие люди готовы платить, или являются ли они WTP ‘X’, где X – некоторая начальная сумма. Ранжирование по методу вероятной оценки (или совместный анализ) расставляет по местам альтернативы и закрепляет одну из них в денежной стоимости. Индивидуальное WTP выводится, таким образом лучше, чем полученное из ответов о WTP.</p>
<i>Обычное использование в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценка воздействий</li> <li>• Содействие разработке и сравнению альтернатив</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• АЗВ – широко применяемый и признанный</li> <li>• Предоставляет лицам, принимающим решения, доступную для понимания информацию (в денежных выражениях)</li> <li>• Позволяет сравнить воздействия, которые иначе сравнить сложно, например, экономия времени для автомобилиста против ущерба ценности ландшафта</li> </ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В анализе затрат в выгод существует много спорных вопросов, включая соответствующие учетные ставки и снижение будущих издержек и преимуществ по отношению к настоящей нетто-ценности и оценке здоровья, жизни и экологических товаров и услуг</li> <li>• Существует много технических трудностей и споров, касающихся методов, используемых АЗВ, таких, как условная оценка</li> </ul>

<p><i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i></p>	<p>Министерство Великобритании по окружающей среде, транспорту и регионам, <i>Обзор технического руководства по экологической оценке: Отчет ЕФТЕС (Экономика для консультантов в области окружающей среды)</i> <a href="http://www.defra.gov.uk/environment/economics/rtgea/1.htm">http://www.defra.gov.uk/environment/economics/rtgea/1.htm</a></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Бордман А., Д. Гринберг, А. Вининг, Д. Веймер, 1996. <i>Анализ затрат и выгод: Концепции и практика</i>, Prentice Hall, Upper Saddle River, США</li><li>• Диксон Д., Л. Фаллон Скура, Р.Карпентер и П.Шерман, <i>Экономический анализ воздействий на окружающую среду</i>, Earthscan, Лондон, 1994.</li><li>• Хэнли Н. и К. Спаш, 1993. <i>Анализ затрат и выгод и окружающая среда</i>, Edward Elgar, Cheltenham.</li><li>• Мишан Е, 1988. <i>Анализ затрат и выгод</i>, Allen and Unwin, Лондон.</li><li>• Пирс ДВ., Д. Виттингтон, С. Джорджоу и Д. Джеймс, 1994. <i>Оценка политики и проектов: Интегрируя экономику и окружающую среду</i>, OECD, 2 rue Andre Paskal, Париж.</li><li>• Risk and Policy Analysts Ltd, <i>Руководство по экологическим затратам и выгодам</i>, Отчет Агентства по окружающей среде, Январь 1998.</li></ul> <p>Уинпенни Ж, 1995. <i>Экономическая оценка экологических проектов и политик: Практическое руководство</i>, OECD, Париж.</p>
--	--

<i>Метод</i>	<b>Мультикритериальный анализ (МКА)</b>
<i>Описание</i>	<p>Мультикритериальный анализ (МКА) – это метод планирования, позволяющий оценить сценарии и/или альтернативы развития по критериям, отражающим разные аспекты стратегической инициативы. Мультикритериальный анализ широко применяется для сравнительной оценки альтернатив или сценариев развития. Результаты анализа могут быть использованы для отбора предпочтительных или, напротив, заведомо неприемлемых альтернатив, а также для ранжирования и сокращения списка альтернатив, подлежащих детальному анализу.</p> <p>Все подходы МКА подразумевают оценку воздействий на основе ряда критериев; оценки, сделанные на основе отдельных критериев, сводятся воедино при помощи «весов», присвоенных каждому из них. Как правило, МКА состоит из следующих стадий:</p> <p><i>1. Определение критериев оценки.</i> Критерии используются для оценки каждого из предложенных вариантов. Каждый из критериев может отражать соответствие варианта целям стратегической инициативы или масштаб вероятных воздействий (как положительных, так и отрицательных). Выработанный набор критериев должен соответствовать следующим требованиям:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Полнота набора (системы) критериев (не пропущено ни одного значимого критерия)</li><li>• Отсутствие излишних критериев (незначительных критериев, и критериев, по которым все альтернативы имеют одинаковую оценку)</li><li>• Измеримость критериев (критерии должны позволять провести, по крайней мере, качественную оценку).</li><li>• Независимость критериев (что позволяет исключить возможность двойного учёта тех или иных воздействий)</li></ul> <p><i>2. Анализ значимости критериев (присвоение критериям весов).</i> Большинство мультикритериальных подходов подразумевают определение значимости каждого из критериев для принятия решения. Методы определения значимости критериев могут быть простыми (например, сравнение критериев между собой по значимости) и сложными (например, социологические опросы, проводимые для того, чтобы определить важность каждого критерия для местного населения). Количественным выражением значимости критериев являются присваиваемые им веса, которые используются на последующих этапах анализа (шаг 4). Вес критерия определяет то, в какой степени оценка по данному критерию влияет на общую оценку варианта.</p> <p><i>3. Анализ вариантов по каждому из критериев (подсчёт баллов).</i> Перед тем как оценить каждый из вариантов по балльной системе, необходимо определить наибольшую и наименьшую оценки по данному критерию, возможные в данном контексте. Оценка может быть выполнена тремя основными способами:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Прямое ранжирование посредством экспертных оценок (определение количества баллов для каждого критерия, например, по шкале от 1 до 100)</li><li>• Использование специализированных функций для оценки по каждому критерию</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сравнение альтернатив между собой с точки зрения данного критерия. Методы могут варьировать от простого ранжирования (например, по критерию 1 альтернатива А оценивается как лучшая, С – как средняя, и В как наихудшая) до сложных расчётов (например, с использованием нечетких множеств - см. <a href="http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1142268">http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1142268</a>)</li> </ul> <p>4. Умножение балльной оценки альтернативы на значимость критерия. Оценка каждой альтернативы <b>по каждому критерию</b> умножается на значимость соответствующего критерия (его вес, определенный на шаге 2). Взвешенные оценки данного варианта по всем критериям суммируются; полученная сумма члвляется относительной оценкой данного варианта. Итоговые оценки, полученные для каждой альтернативы, эти баллы сравниваются и обсуждаются.</p> <p>5. Анализ чувствительности к изменению веса критериев или оценки вариантов. Как правило, веса различных критериев и балльные оценки вариантов не могут быть определены однозначным и объективным образом. Они в той или иной мере зависят от конкретных экспертов, их ценностей, взглядов и убеждений. Поэтому важной характеристикой является чувствительность, отражающая влияние изменений в присвоении весов или подсчёте баллов на окончательные результаты МКА. Анализ чувствительности может быть необходим если:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Имеется существенная неопределённость относительно балльной оценки вариантов по выбранным критериям или</li> <li>• Лица, принимающие решения, или заинтересованные стороны не согласны с относительной значимостью (весом) критериев, используемых при МКА.</li> </ul>
<i>Обычное использование в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценка воздействий</li> <li>• Содействие разработке и сравнению альтернатив</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• МКА одновременно принимает во внимание различные критерии, что невозможно в ходе обычного процесса принятия решений, основанном на единственном критерии;</li> <li>• МКА может быть использован, чтобы при оценке свести воедино мнения различных заинтересованных сторон;</li> <li>• МКА – прозрачный и точный метод (баллы и веса записываются), простой для аудита;</li> <li>• МКА может способствовать общению с лицом, принимающим решения, и иногда с более широкой аудиторией.</li> </ul>

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• МКА превращает спор о различных за и против предлагаемых альтернативных вариантов в обсуждение абстрактных величин (счетов и весов);</li><li>• МКА не способствует приходу к единому мнению по очень противоречивым решениям;</li><li>• Представляя количественную информацию (сводные счета) МКА может создать ложное впечатление точности, не смотря на то, что применение МКА сильно зависит от оценочных суждений;</li><li>• Хорошо владеющие МКА могут манипулировать результатами (например, простой анализ чувствительности, который обычно используется в МКА, показывает факторы, более всего влияющие на результат; это знание может быть использовано, чтобы вывести иные сводные счета).</li></ul>
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<p>Руководство Правительства Великобритании по мультикритериальному анализу, доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1142251">http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1142251</a></p> <p>Журнал решений мультикритериального анализа (ISSN: 1099-1360). Только по подписке. Дополнительная информация может быть получена от редактора <a href="mailto:val@mansci.strath.ac.uk">val@mansci.strath.ac.uk</a> или доступна в Интернете по адресу: <a href="http://www.interscience.wiley.com/jpages/1057-9214/">http://www.interscience.wiley.com/jpages/1057-9214/</a></p> <p>Министерство Великобритании по окружающей среде, транспорту и регионам, <i>Обзор технического руководства по экологической оценке: Отчет ЕФТЕС</i> (Экономика для консультантов в области окружающей среды)</p> <p><a href="http://www.defra.gov.uk/environment/economics/rtgea/1.htm">http://www.defra.gov.uk/environment/economics/rtgea/1.htm</a></p>

# **ПРИЛОЖЕНИЕ А5.2: ОПИСАНИЕ НЕКОТОРЫХ ИНСТРУМЕНТОВ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

---

Данное Приложение представляет следующие методы:

- Печатные материалы для сбора комментариев и замечаний
- Презентации и выставки
- Информационная горячая линия/ Штатные телефонные линии
- Интернет/ Сетевые консультации
- Анкеты и формы для комментариев
- Опросы
- Общественные слушания
- Семинары
- Консультативный комитет

<i>Метод</i>	<b>Печатные материалы для сбора комментариев и замечаний</b>
<i>Описание</i>	<p>Печатные материалы – наиболее простой путь предать гласности и предоставить информацию по проекту плана/программы и СЭО, или оповестить общественность о возможности участия в их разработке и в СЭО. Общераспространенные виды печатных материалов включают: рекламные проспекты, листовки, информационные письма, брошюры, доклады (отчеты), исследования и т.д. Они могут быть разовыми или издаваться как серия (например, информационные письма). Печатные материалы могут раздаваться, рассылаться по специальному листу рассылки, или включены в качестве «приложения к счету» в постоянную рассылку как, например, счета за коммунальные услуги, извещения о тарифах и другие регулярные почтовые счета.</p> <p>Печатные материалы информируют в легко читаемой текстовой и графической форме широкий круг заинтересованных сторон о процессе разработки плана или программы и оценки.</p> <p>Печатная продукция, розданная или опущенная в почтовый ящик, распространяемая почтой или рассылаемая с другими материалами, является наиболее простым и известным способом повышения информированности и получения откликов на какой-либо вопрос или предложение. Имеющийся бюджет и использование других инструментов и методов огласки определяют, какой вид печатной продукции наиболее соответствует Вашим целям.</p>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Большое количество людей могут быть ознакомлены с содержанием данных материалов при помощи рассылки или бесплатной выставки</li> <li>• Листы для комментариев или анкеты, включенные в такие материалы, позволяют получить отзывы и комментарии</li> <li>• Могут способствовать процессу участия общественности</li> <li>• Печатная информация может быть экономным средством огласки, так как её легко раздать и унести с собой</li> <li>• Могут быть распространены с небольшими издержками путем добавления к существующим спискам рассылки</li> <li>• Потенциально могут охватить широкую аудиторию, либо быть нацеленными на определенные группы</li> <li>• Постоянный контакт, информация может быть обновлена</li> </ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проблемой большинства печатных материалов является недостаточное место, доступное для изложения трудных для понимания концепций.</li> <li>• Необходимо время, чтобы сделать макет, подготовить текст, наглядные материалы, вычитать, распечатать и сброшюровать.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Нет гарантии, что материалы будут прочитаны – могут быть приняты за почтовый «мусор»</li><li>• При рассылке гарантия быть прочитанными зависит от листа рассылки; который необходимо постоянно обновлять во избежание потери времени, энергии и бумаги</li><li>• Внешний вид материала должен быть наглядно интересен, однако, не должен быть «кричащим»</li><li>• Может затеряться среди большого количества других рекламных листовок и приложений к счетам (использование цветной бумаги и выделенных заголовков при рассылке в случае приложений к счетам для большей уверенности, что материал не был выброшен без прочтения)</li><li>• Может быть не понятна для тех, кто не умеет читать если не использован наглядный материал</li><li>• Информация может быть понята с трудом или неверно интерпретирована</li></ul>
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	Международная Ассоциация Участия Общественности (2000) <i>МАУО Инструментарий по участию общественности</i> , доступно на <a href="http://www.iap2/practitionertools/index.html/">http://www.iap2/practitionertools/index.html/</a>



<i>Метод</i>	<b>Презентации и выставки</b>
<i>Описание</i>	<p>Эти инструменты применяются в случаях, когда необходимо обеспечить информационную поддержку проекта и повысить осведомленность по конкретным вопросам. Презентации могут быть интерактивными и использоваться как часть форума, семинара, выставки, конференции или другого события. Презентации и выставки предоставляют возможности для обратной связи: бланки с короткими вопросами, рисунки, модели, карты, постеры и другие визуальные и звуковые типы представления информации, иллюстрирующие событие, предложение или вопрос. Интерактивные презентации могут быть оснащены специальными досками, на которых можно записывать идеи, картами, или пустыми постерами, на которых также посетители могут записать свои комментарии и вопросы.</p> <p>Презентации и выставки способствуют развитию конкретных представлений о предложении или проектах. Данные методы предоставляют возможности для взаимодействия с общественностью, они обеспечивают сбор общественного мнения, которое может быть использовано при разработки плана/программы и оценки.</p> <p>Ключевых вопросы, которые необходимо предварительно рассмотреть, основные шаги подготовки и реализации методов включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Выбрать дату и место, при которых количество участников будет максимальным (обычно выходные или официальные праздники/торговые центры, публичные места)</li> <li>• Наметить количество презентаций/выставок необходимых для представления деталей события/вопроса</li> <li>• Устроить выставку/презентацию в людном месте, где могут находиться люди, наиболее заинтересованные в данном событии/вопросе</li> <li>• Объявить и информировать о событии, делая акцент на рассматриваемом вопросе</li> <li>• Объявить о часах работы выставки/презентации</li> <li>• Запланировать соответствующее время на установку</li> <li>• Обеспечить компетентный подбор персонала, рассмотреть вариант занятости волонтеров, вопросы страховки и безопасности</li> <li>• Предусмотреть координаторов для упрощения процедуры участия и ответов на вопросы</li> <li>• Упорядочить отзывы и опубликовать результаты</li> </ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Метод фокусирует внимание общественности на каком-либо вопросе</li> <li>• Может вызвать интерес СМИ и увеличить тем аудиторию</li> <li>• Позволяет обмениваться информацией на различных уровнях</li> <li>• Обеспечивает «снимок» мнений и вопросов сообщества, основанных на обратной связи</li> <li>• Люди могут посетить выставки в свое удовольствие в удобное для них время</li> <li>• Если используются графические изображения, то они помогают людям наглядно представить предложения</li> </ul>

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Механизм нуждается в наличии куратора, который бы стимулировал участие и получение письменных отзывов</li><li>• Информация может быть недопонята или неверно интерпретирована, если не было обеспечено наличие персонала для ответов на вопросы и получения комментариев</li><li>• Для участия общественности необходима мотивация</li><li>• Может повредить репутации предложения, если проведено непрофессионально</li></ul>
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<p>Объединенный исследовательский центр прибрежных зон, эстуариев и регулирования водных потоков (Береговой ОИЦ) (Австралия) <a href="http://www.coastal.crc.org.au/toolbox/alpha-list.asp">http://www.coastal.crc.org.au/toolbox/alpha-list.asp</a></p> <p>Международная ассоциация участия общественности (2000) <i>МАОУ Инструментарий участия общественности</i>. <a href="http://www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf">http://www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf</a></p> <p>Министерство транспорта США (1997) <i>Вовлечение общественности и механизмы принятия решений в сфере транспорта: Выставка транспорта</i>. Вашингтон, <a href="http://www.fhwa.dot.gov/reports/pittd/tranfair.htm">http://www.fhwa.dot.gov/reports/pittd/tranfair.htm</a></p> <p>Уэйтс, Н. (1999) <i>Руководство по общественному планированию</i>. Лондон, Earthscan.</p>

<i>Метод</i>	<b>Информационная горячая линия/Штатные телефонные линии</b>
<i>Описание</i>	<p>Информационная горячая линия предлагает предварительно записанную информацию по документу планирования или вопросу посредством телефона и/или доступ к членам команды СЭО или разработчикам, которые могут ответить на вопросы или предоставить дополнительную информацию и помощь. Задача – донести точную и последовательную информацию по телефону до тех, кто хотел бы знать о вопросе или мог бы предоставить дополнительную информацию.</p> <p>Штатные телефонные линии могут служить связующим звеном между общественностью и разработчиком в период создания и оценки конкретного плана или программы, создавая у общественности чувство вовлеченности.</p> <p>Ключевые шаги в применении:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Определить информацию для записи и расписание обновлений</li><li>• Оповестить о номере телефона, например, посредством на различных бланках, флайрах и рекламных листовках. Оповестить о номере контактного телефона через СМИ.</li><li>• Создать горячую линию для звонящих путем записи сообщений и подключения к телефонной линии. Записать информацию, которая будет звучать в ответ на наиболее часто задаваемые вопросы.</li><li>• Если выбрана штатная телефонная линия, назначить человека, который будет отвечать на звонки. Человек, назначенный для предоставления информации, должен быть проинструктирован и подготовлен, иметь приятную манеру общения по телефону, даже с «трудными» абонентами</li><li>• Установить бесплатный телефонный номер для неместных абонентов</li><li>• В случае предварительно записанной Информационной горячей линии предложить вариант соединения с конкретным человеком для уточнения деталей</li><li>• Регистрировать в телефонном журнале для записей звонки/общие жалобы/пожелания и включать их в процесс участия/консультаций</li></ul>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Информационная горячая линия предлагает недорогой и простой способ, который может гарантировать быстрое, простое и эффективное распространение информации.</li><li>• Предоставляет общественности универсальную услугу доступа к информации по ходу планирования. Может описать способы получения общественностью информации и обеспечить обратную связь.</li><li>• Предлагает разумно низкую стоимость для установки и обновлений</li><li>• Создает образ «доступности» организации, разработчика или команды СЭО.</li><li>• Удобный способ получения комментариев от заинтересованных сторон. Не пугает, легко участвовать и давать комментарии. Способствует ощущению доступности.</li></ul>

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Чтобы стать успешным, должен быть соответствующим образом разрекламирован</li><li>• Если является штатным, может занять много времени и отрывать сотрудников от исполнения других заданий</li><li>• Назначенный «связной» должен иметь достаточные знания в данной области, уметь отвечать на вопросы быстро, точно и профессионально</li></ul>
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<p>Департамент здоровья населения (Университет Флиндерс) и Южноавстралийское исследовательское подразделение по здоровью населения (2000) <i>Улучшение здравоохранения через участие потребителей – Справочник по ресурсам для организаций</i>. Управление Содружества по здоровью и заботе о престарелых. Канберра. Доступно в Интернете по адресу: <a href="http://www.participateinhealth.org.au/how/practical_tools.htm">http://www.participateinhealth.org.au/how/practical_tools.htm</a></p> <p>Закон о сохранении и восстановлении ресурсов (ЗСВР). 1996. <i>Справочник по участию общественности</i>. Гл. 5: Виды общественного участия. <a href="http://www.epa.gov/epaoswer/hazwaste/permit/pubpart/chp_5.pdf">http://www.epa.gov/epaoswer/hazwaste/permit/pubpart/chp_5.pdf</a>.</p> <p>Агентство по охране окружающей среды США (АООС) (2002) <i>Национальная система ликвидации загрязнений (НСЛЗ) Горячая линия по вовлечению/участию общественности</i>. <a href="http://cfpub.epa.gov/npdes/stormwater/menuofbmps/invol_3.cfm">http://cfpub.epa.gov/npdes/stormwater/menuofbmps/invol_3.cfm</a></p>

<i>Метод</i>	<b>Интернет/сетевые консультации</b>
<i>Описание</i>	<p>Обычно используется сайт в Интернете. Используется для информационного обеспечения или получения отзывов и комментариев. Информация должна постоянно обновляться. При помощи Интернет могут быть разработаны более интерактивные формы участия, например, он-лайн форумы или группы обсуждения.</p> <p>Технически сетевые консультации могут быть представлены следующими возможными инструментами:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• HTML страницы со ссылками на документы, изображения, графику (движущуюся или неподвижную) и звук</li><li>• Специальный адрес электронной почты, на который могут быть отправлены неструктурированные аргументы</li><li>• Формы опроса, выявляющие мнение общества по конкретному вопросу (HTML или PDF, чтобы можно было отправить заполненные формы по факсу или электронной почте)</li><li>• Доска объявлений с участием модератора, которая позволяет 'сплетенное' обсуждение по ряду вопросов</li><li>• Виртуальные встречи по конкретным темам с использованием возможностей чат-форума</li><li>• Веб-трансляции (т.е. аудио- и видео- вещание посредством Интернет) встреч и событий</li></ul> <p>Интернет может дополнить традиционные методы, но не может их заменить. Цель создания веб-сайта должна быть четко сформулирована, информация должна быть точной и своевременной. Материальные затраты на содержания сайта необходимо внимательно оценить и предусмотреть в бюджете до его основания. Должно быть решено, будет ли поддержание сайта осуществляться самостоятельно или за счет внешних источников, какие сетевые приемы будут использованы и какого рода подготовка персонала необходима.</p>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Наиболее прямой и недорогой ресурсо-эффективный метод представления и распространения информации для имеющих доступ к Интернету.</li><li>• Потенциально аудитория всего мира</li><li>• Снижены издержки за счет отсутствия затрат на печать и почтовые расходы</li><li>• Возможность представлять своевременную и точную информацию и отчеты по процессам планирования, оценки и консультаций</li><li>• Способ привлечь заинтересованные стороны дать комментарии по конкретному предложению и средство получения замечаний и предложений</li><li>• Интерактивный посредник, предоставляющий возможность для обсуждения и дебатов</li></ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Для запуска нового сайта необходимо вовлечение значительных ресурсов</li><li>• Ответы могут быть трудны для анализа, если используются открытые вопросы</li><li>• Не все заинтересованные стороны имеют доступ к Интернету, поэтому Интернет не может стать заменой традиционным средствам консультации – потребуются также альтернативные средства распространения информации</li></ul>

<p><i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i></p>	<p>«iПлан» инициатива Нового Южного Уэльса (Австралия), <a href="http://www.iplan.nsw.gov.au/engagement/techniques/website.jsp">http://www.iplan.nsw.gov.au/engagement/techniques/website.jsp</a></p>
--	---

<p><b>Метод</b></p>	<p><b>Анкеты и формы для комментариев</b></p>
<p><i>Описание</i></p>	<p>Анкеты являются основным инструментом сбора информации. После стадии разработки они обычно тестируются, чтобы убедиться, что вопросы легко понимаемы. Анкеты дают гарантию, что каждому респонденту представлены одни же вопросы, что увеличивает достоверность результатов. Анкеты могут заполняться в ходе личного, телефонного опроса, форм для самостоятельного заполнения, почтовых рассылок или в режиме он-лайн. Анкеты могут распространяться по электронной почте, их также можно отправить по почте или факсом. Формы для комментариев могут быть просто собраны на семинаре или отправлены респондентами после семинара. Они могут быть разосланы с наименьшими почтовыми расходами, когда включены в такие обычные рассылки, как рекламные проспекты или счета.</p> <p>Стадии подготовки анкеты:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Примерные вопросы. Должны быть как можно короче.</li> <li>• Проверьте вопросы в небольших пилотных группах, чтобы определить, объективны ли они, просты ли и интерпретируются ли они должным образом. Формулировка вопросов должна быть четкой во избежание отклонений.</li> <li>• В начале анкеты укажите ее цель</li> <li>• Включите такие качественные характеристики, как пол, возраст, место проживания, образование и т.д. для дальнейшей возможности экстраполяции результатов и/или учета этих данных в листе рассылки</li> <li>• Разошлите анкеты. Если позволяет бюджет, обеспечьте бесплатный для респондента ответ (конверт с марками, бесплатный почтовый ящик и т.д.) для увеличения числа ответов.</li> <li>• Оформите и огласите результаты.</li> </ul>
<p><i>Преимущества</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Менее индивидуален, если не используется метод личного или телефонного интервью, однако анонимность в таком случае может способствовать более правдивым ответам</li> <li>• Полезен для получения как качественных, так и количественных данных</li> <li>• Хорошо работает при охвате респондентов, живущих на обширной территории</li> <li>• Обеспечивает получение информации от людей, не посещающих встречи и семинары</li> <li>• Допускает расширение листа рассылки</li> <li>• Может быть использован для статистической оценки</li> <li>• Позволяет экстраполировать результаты на подгруппы</li> <li>• Дает респонденту возможность заполнить анкету в удобное для него время</li> <li>• Более экономичный и менее трудоемкий, чем интервью и телефонные опросы, так как предоставляет бóльшую выборку при меньших общих затратах</li> </ul>

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Небольшой процент ответивших может исказить результаты</li> <li>• Необходим конверт для ответа/адрес бесплатной почты, чтобы стимулировать участие</li> <li>• Зависит от высокого уровня грамотности</li> </ul>
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<p>Министерство транспорта США (2002) <i>Методы вовлечения общественности в принятие решений в сфере транспорта</i> <a href="http://ntl.bts.gov/DOCS/pubinvol.html">http://ntl.bts.gov/DOCS/pubinvol.html</a></p>

<i>Метод</i>	<b>Опросы</b>
<i>Описание</i>	<p>Опросы представляют собой метод сбора информации от определенной группы людей. Они могут быть использованы для сбора обширной информации общего характера, информации о/от большой аудитории или определенных данных путем опроса целевых групп. Опросы могут быть нацелены на поиск информации количественного (факты и цифры) и/или качественного (мнения и оценки) характера. Для сбора информации в опросах используются анкеты, которые могут быть заполнены в ходе личных интервью, письменных форм для самозаполнения, телефонные или электронные опросы (см. также <u>Анкеты и формы для комментариев</u>)</p> <p>Репрезентативный опрос, в котором используется большая, случайным образом определенная выборка, обычно сопряжен с большими издержками. Мелкомасштабные интервью со ставкой на случайную выборку и добровольцев могут иметь сравнительно невысокую стоимость. Однако они могут не дать результатов, которые можно было бы обобщить вне определенной группы респондентов.</p> <p>Опросы предназначены для сбора информации в отношении определенного вопроса или документа планирования. Результаты опросов позволяют получить информацию о демографической структуре населения и/или мнении определенной группы людей.</p> <p>Важные шаги в проектировании и проведении опроса:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Чтобы избежать повторения, выясните, что уже известно и какие имеющиеся отношение к делу опросы проводятся или запланированы. Определите масштаб опроса.</li> <li>• Поговорите с разработчиком и соответствующими представителями власти, чтобы сфокусировать вопросы</li> <li>• Определите, каким способом будет собрана информация (см. <u>Анкеты и формы для комментариев</u>)</li> <li>• Определите Вашу целевую аудиторию. Каким образом Вы будете проводить выборку? Как Вы убедитесь, что опрос отображает представления группы?</li> <li>• Проведите пилотный опрос, чтобы убедиться в читабельности и ясности вопросов</li> <li>• Проведите опрос</li> <li>• Упорядочьте результаты и проведите их анализ, подготовьте отчет</li> <li>• Сделайте отчет доступным для респондентов, соответствующих органов власти и СМИ.</li> </ul>

<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставляет доступные для анализа данные</li> <li>• Опрос может служить цели повышения сознания</li> <li>• Если проведен должным образом, опрос способен охватить широкую репрезентативную аудиторию или целевую группу</li> <li>• Из результатов можно извлечь разнообразную информацию</li> </ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Плохо проведенный опрос дает плохие результаты</li> <li>• При опросе большой аудитории может быть затратным</li> <li>• Необходимо позаботиться о том, чтобы формулировка вопросов была недвусмысленна во избежание искажения результатов</li> <li>• В исследовании необходима осторожность, чтобы быть уверенным в репрезентативности взятой выборки</li> <li>• Опросы с закрытыми формами ответов являются наиболее быстрыми и простыми в обработке, однако это ограничивает детальность собранной информации</li> </ul>
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<p>Конвенция о местном управлении в Шотландии (КМУШ). (1998). <i>Фокусирование на жителях: Справочник по подходам и методам</i>. Доступно на: <a href="http://www.communityplanning.org.uk/documents/Engagingcommunitiesmethods.pdf">http://www.communityplanning.org.uk/documents/Engagingcommunitiesmethods.pdf</a></p> <p>ЗСВР. 1996. <i>Справочник по участию общественности</i>. Гл. 5: Виды общественного участия. <a href="http://www.epa.gov/epaoswer/hazwaste/permit/pubpart/chp_5.pdf">http://www.epa.gov/epaoswer/hazwaste/permit/pubpart/chp_5.pdf</a></p> <p>Министерство транспорта США (2002) <i>Методы вовлечения общественности в принятие решений в сфере транспорта</i> <a href="http://www.fhwa.dot.gov/reports/pittd/surveys.htm">http://www.fhwa.dot.gov/reports/pittd/surveys.htm</a></p>

<i>Метод</i>	<b>Общественные слушания</b>
<i>Описание</i>	<p>Общественные слушания являются официальным способом представления и обмена информацией и взглядов по предлагаемой разработке. Официальные общественные слушания обычно наиболее эффективны при объединении их с такими менее официальными видами встреч, как неформальное собрание и организация групповой работы. <a href="http://www.iplan.nsw.gov.au/engagement/techniques/publichearing.jsp-top#top">http://www.iplan.nsw.gov.au/engagement/techniques/publichearing.jsp-top#top</a></p> <p>Пункты, важные для рассмотрения перед организацией события:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ясно представлять цель общественного собрания и рассматриваемые вопросы</li> <li>• Описать, какое место занимает общественное слушание. Четко понимать, в какой мере полученные выводы могут повлиять на исход процесса.</li> <li>• Решить, необходимо ли общественное слушание, когда Вы, к примеру, получили запрос</li> <li>• Информировать об общественном слушании официальным извещением.</li> <li>• Пошлите извещение каждому человеку, потребовавшему проведения общественного слушания</li> <li>• Тщательно составьте расписание презентаций по заинтересованным группам и убедитесь, что докладчиков не будут перебивать и прерывать во время их выступлений</li> <li>• Подготовьте отчет/запись публичного слушания и сделайте ее общедоступной.</li> </ul>



<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• В ходе таких событий, по предварительной договоренности, представители общественности могут говорить без предоставления контраргументов</li><li>• Доступные доказательства могут быть систематически проработаны</li><li>• Полученные комментарии записываются и становятся общедоступными</li><li>• Если хорошо проведены, общественные слушания могут представлять полезный вид встречи для других заинтересованных сторон</li><li>• Наглядно показывает, что ответственные власти открыты для консультаций и обмена информацией для всех заинтересованных сторон</li></ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Не поддерживает диалог</li><li>• Может быть создано настроение соперничества</li><li>• Общественные собрания могут быть подвергнуты запугиванию и нападению со стороны заинтересованных групп или шумных людей</li><li>• Непросто учесть группы меньшинства и тех, кто не любит выступать публично</li><li>• Несмотря на кажущуюся простоту, может быть одним из наиболее сложных и непредсказуемых методов</li><li>• Может стать не консультацией, а простым представлением информации</li></ul>
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	[Примеры будут публиковаться по мере их представления странами в секретариат Конвенции Эспоо.]

<i>Метод</i>	<b>Семинары</b>
--------------	-----------------

<i>Описание</i>	<p>Семинар – это структурированный форум, участники которого приглашены для совместной работы в группе (или группах) по оценке вопроса или стадии СЭО. Целью семинара является сведение вместе участников в структурированном окружении (представлено деятельностью в больших и малых группах, обсуждением, переосмыслением) в большей степени для разрешения конфликтов и формирования единого мнения по оценке, чем представления информации и ответов на вопросы. В качестве альтернативы семинары могут быть нацелены на представителей определенной заинтересованной группы, например НПО или экспертов в одной области.</p> <p>Проведение семинаров требует наличия посредника, который бы способствовал вовлечению в обсуждение всех участников, в связи с этим семинары – это механизмы участия, наиболее подходящие для небольших групп участников.</p> <p>На семинаре может быть использовано все разнообразие инструментов. Список включает многие из инструментов, перечисленных в данном инструментарии (см. ниже ссылку на ОИЦ), например, фокус-группы и/или разработка видения.</p> <p>Отчет должен быть подготовлен как результат семинара, включая мнения, предложения или выводы по вопросу или предложению, которые были совместно разработаны и одобрены всеми участниками.</p>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Очень хорош для обсуждения критериев или анализа альтернатив</li><li>• Способствует общению в малых группах или один на один</li><li>• Предлагает выбор члена команды для ответа на сложные вопросы</li><li>• Создает чувство принадлежности и достоверности результатов</li><li>• Максимизирует ответную реакцию, полученную от участников. Возможность использовать других членов команды для ответов на трудные вопросы</li><li>• Максимальная ответная реакция, полученная от участников</li><li>• Способствует общественному вкладу в решение проблемы (см. ниже ссылку МАОУ)</li><li>• Может обеспечить более открытый обмен мнениями и улучшить взаимопонимание. Полезно при работе со сложными техническими вопросами, позволяет провести более глубокий анализ. Может быть нацелен на определенные заинтересованные группы.</li></ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Враждебно настроенные участники могут препятствовать разделению на небольшие группы, так как они могут это воспринимать как стратегию «разделяй и властвуй»</li><li>• Фасилитаторам необходимо знать до начала семинара, каким образом они будут использовать вклад общественности</li><li>• Обычно необходимо несколько фасилитаторов небольших групп (МАОУ)</li><li>• Для наибольшей эффективности принять участие в семинаре может лишь небольшое количество людей, поэтому весь круг интересов не представлен</li></ul>

<p><i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Объединенный исследовательский центр прибрежных зон, эстуариев и регулирования водных потоков (Австралия) (Береговой ОИЦ) <a href="http://www.coastal.crc.org.au/toolbox/alpha-list.asp">http://www.coastal.crc.org.au/toolbox/alpha-list.asp</a></li> <li>• МАОУ – Международная ассоциация общественного участия: <a href="http://www.iap2.org/">http://www.iap2.org/</a></li> <li>• Руководство Онтарио по общественным консультациям 1994, <a href="http://www.ene.gov.on.ca/envision/gp/H5.pdf">www.ene.gov.on.ca/envision/gp/H5.pdf</a> (Канада)</li> </ul>
--	--

<i>Метод</i>	<b>Консультативный комитет</b>
<i>Описание</i>	<p>Консультативные комитеты обычно включают в себя экспертные группы и правительственные и неправительственные институты с опытом в определенной сфере или заинтересованные в проекте плана или программы. В ходе консультационного процесса они могут предложить совет по соответствующим изменениям в плане или программе или рекомендовать применение определенных мер.</p> <p>Не смотря на схожесть с рабочей группой (специальной комиссией), консультативные комитеты функционируют как постоянная структура, тогда как рабочие группы склонны к появлению на краткосрочной основе и явно сфокусированы на разработку конкретного предложения.</p> <p>Консультативные комитеты чрезвычайно полезны для вовлечения общественных представителей, особенно людей с требуемым опытом, в сложные, противоречивые или важные процессы разработки и оценки плана или программы.</p> <p>Комитеты – это не лоббирующие группы, у них есть важное общественное предназначение, которое превышает интересы отдельных членов.</p> <p>Комитеты более эффективны, если их роль и задачи четко установлены перед принятием решения о составе. Необходимо также определить условия членства в комитете. Для поддержки комитета во время действия проекта или комитета должны быть предоставлены время и ресурсы.</p> <p>Комитет должен быть информирован о ходе деятельности, результатах консультаций, заключениях разработчика и лиц, принимающих решения; изменениях в политике/возникающих вопросах, которые могут повлиять на рекомендации/роль комитета.</p>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Консультативные комитеты предлагают дополнительные рекомендации и консультации</li> <li>• Могут способствовать ослаблению критики со стороны заинтересованных групп</li> <li>• Они демонстрируют приверженность к совместным действиям и убеждают заинтересованные стороны в их способности повлиять в определенных рамках на решения и результаты</li> </ul>
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Необходимо урегулировать конфликт интересов, который может возникнуть во время деятельности комитета</li> <li>• Может быть трудо- и ресурсоемким. Необходимо уделять внимание основанию, регулированию и наблюдению за текущей деятельностью комитета.</li> <li>• Если мнения разошлись или члены комитета имеют разный статус, опыт или знания, может понадобиться помощь</li> </ul>

<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	[Примеры будут публиковаться по мере их представления странами в секретариат Конвенции Эспоо.]
---	--

# **ПРИЛОЖЕНИЕ В1.1: ПРИМЕР ДЕТАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОТОКОЛА В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ ВЕКЦА<sup>57</sup>**

---

---

<sup>57</sup> Источник: Техническое задание для оценки потребностей в укреплении национального потенциала для применения Протокола в некоторых странах ВЕКЦА, проведенной ПРООН и РЭЦ в рамках рабочего плана Третьего совещания Сторон Конвенции Эспоо.

## I. Выявление планов и программ, требующих проведения СЭО в соответствии с Протоколом

I.1. Определены ли в национальном законодательстве понятия «план» и «программа»? Если да, то, пожалуйста, приведите эти определения.

I.2. Пожалуйста, выявите (с помощью таблицы, приведенной ниже) те национальные и суб-национальные (то есть, региональные (районные) или территориальные (областные) планы и программы в стране, которые попадут под действие Протокола

Секторы	Перечислите все стратегические документы (независимо от того, называются ли они планами, программами, политиками, стратегиями ...) в каждом секторе, которые <u>‘подготовлены или приняты государственными органами всех уровней на основе правовых, нормативных или административных положений’</u> (упрощенное определение плана и программы, взято из статьи 2.5 Протокола по СЭО)	Кратко опишите их основные характеристики (например, количество планов за последние 5 лет, текущие и планируемые изменения в законодательстве)
Сельское хозяйство		
Лесное хозяйство		
Рыбный промысел		
Энергетика		
Промышленность		
Добыча полезных ископаемых		
Транспорт		
Региональное развитие		
Управление водными ресурсами		
Телекоммуникации		
Туризм		
Городское и сельское планирование или землепользование		
Другие национальные или субрегиональные документы (например, документы по стратегии снижения бедности)		

## II. Анализ действующих положений по экологической оценке

II.1. Опишите существующую процедуру экологической оценки стратегических решений в соответствии с действующими в стране положениями (в системе ОВОС\экологической оценки проектов или государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) и сравните ее с текущей практикой:

- Механизм оценки необходимости проведения СЭО (скрининг) и степень его применения в течение последних пяти лет (либо двух-трех лет, если считаете нужным): какое количество документов было проанализировано до начала процедуры ГЭЭ или СЭО, и сколько из них прошло ГЭЭ или СЭО?
- Содержание отчета по СЭО: законодательные требования + как определен масштаб работ для проведения экологической оценки + возможное методическое руководство или стандарты по подготовке отчетов по СЭО
- Обзор требований: какие государственные органы имеют возможность прокомментировать отчет о воздействии на окружающую среду, и существуют ли дополнительные требования к экспертизе в рамках системы ГЭЭ?
- Описание требований к участию общественности: описание законодательных требований и ссылки на любые методические руководства по вовлечению общественности в СЭО, которые приняты в стране
- Механизмы использования отчета по СЭО и комментариев общественности в процессе разработки плана или программы

II.2. Опишите возможные изменения данной правовой базы в будущем (если таковые предполагаются).

II.3. Проанализируйте основные сильные стороны и недостатки существующей системы, а также возможности для ее развития и улучшения в будущем.

## III. Анализ приоритетных проблем эффективного применения Протокола

Данный анализ должен отражать мнение высокопоставленных должностных лиц, которые отвечают за практическую реализацию Протокола в конкретной стране.

Каким образом эффективно:	Оцените: 2 – первоочередная 1 – важная 0 – не имеет отношения	Конкретные проблемы, по которым была бы полезна помощь
Провести СЭО в процессе разработки плана или программы в соответствии с определением СЭО в статье 2.6 (например, как связать СЭО с процессом принятия решения и т.д.)		
Оценить необходимость СЭО в соответствии со статьями 4 и 5 (например, как объединить обязательный список и список исключений, и когда проводить анализ в индивидуальном		

Каким образом эффективно:	Оцените: 2 – первоочередная 1 – важная 0 – не имеет отношения	Конкретные проблемы, по которым была бы полезна помощь
порядке, и т.д.)		
Организовать определение сферы охвата СЭО в соответствии со статьей 6 (например, когда проводить оценку масштабов, каким образом выбрать подходящие методы консультаций с общественностью и государственными органами, каким образом составить техническое задание для СЭО и т.д.)		
Разработать исследования исходного состояния окружающей среды в СЭО (в соответствии с Приложением IV – пункты 2, 3 и 4)		
Использовать экологические цели в СЭО (в соответствии с Приложением IV – пункт 5)		
Проанализировать вероятные значимые последствия для окружающей среды, включая здоровье населения (в соответствии с Приложением IV – пункт 6)		
Сравнить альтернативные варианты плана или программы (в соответствии с Приложением IV – пункт 8)		
Подготовить планы мониторинга после проведения СЭО, в соответствии с требованием статьи 12 и Приложения IV – пункт 9		
Проанализировать трансграничные виды воздействия (в соответствии с Приложением IV – пункт 10)		
Организовать общественную экспертизу отчета по СЭО в соответствии со статьей 8 (например, как выявить заинтересованные слои населения, как информировать общественность и собирать отзывы, как анализировать комментарии от общественности и т.д.)		
Организовать консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения в соответствии со статьей 9 (например, как выявить компетентные органы, как эффективно консультироваться с ними в процессе СЭО и т.д.)		
Проводить трансграничные консультации в соответствии со статьей 10 (например, когда уведомлять, документами, какого уровня следует обменяться, как организовать эффективные трансграничные консультации)		
Разъяснить лицам, принимающим решения, затраты и выгоды, связанные с СЭО		
Использовать СЭО применительно к политике		



Каким образом эффективно:	Оцените: 2 – первоочередная 1 – важная 0 – не имеет отношения	Конкретные проблемы, по которым была бы полезна помощь
и законодательству в соответствии со статьей 13		
Подготовить проекты правовых или нормативных документов для выполнения Протокола		

#### **IV. Ключевые заинтересованные стороны в реформах СЭО**

IV. 1. Выявите ключевые институты, отвечающие за процесс СЭО (контактная информация и имена ключевых должностных лиц).

IV. 2. Выявите ключевые заинтересованные стороны и организации, продвигающие реформы для СЭО или экологической оценки в стране (неправительственные организации, центры экологической оценки, профессиональные газеты и журналы и т.д.). Определите, каким образом эти участники сотрудничают в ходе реформ и как можно укрепить их взаимодействие.

#### **V. Завершенные, текущие и планируемые инициативы по развитию в стране потенциала в области СЭО**

V.1. Опишите ключевые мероприятия, планируемые правительством для ратификации и применения Протокола (пилотные исследования, новые законы, правила и т.д.).

V.2. Опишите все завершенные и текущие программы в области СЭО, выполняемые при поддержке организаций-доноров.

V.3. Какие курсы по СЭО или экологической оценке (университетские курсы, программы обучения для государственного управления) существуют или планируются в стране?

V.4. Опишите любые иные программы, реализуемые неправительственными организациями, консалтинговыми компаниями или учебными заведениями.

#### **VI. Рекомендации по наиболее эффективным ключевым направлениям проекта ПРООН и РЭЦ**

Пожалуйста, выявите виды вмешательства или действия и определите их приоритетность в зависимости от того, насколько они могут быть эффективны для развития потенциала по выполнению Протокола, включая разработку пилотных проектов по СЭО в определенных странах. При определении ключевых направлений проекта вы можете рассмотреть следующие виды мероприятий по развитию потенциала:

- Пилотные проекты: поддержка СЭО конкретного плана или программы (если это имеет первостепенную важность, укажите, при каком типе планирования может быть оказана поддержка)

- Помощь с правовыми реформами (подготовка проектов новых законов или положений о выполнении Протокола)
- Разработка национальных руководств (детальное изложение подхода при проведении СЭО, методов, которые могут быть использованы и т.д.)
- Подготовка обучающих материалов и обучение инструкторов
- Рекламная кампания (подготовка брошюр, листовок, создание веб-сайта и т.д.) для ознакомления с СЭО ключевых лиц, принимающих решения и вырабатывающих политику, а также административных лиц.

# **ПРИЛОЖЕНИЕ В1.2: ПРИМЕР ПРОСТОГО ТЕХНИЧЕСКОГО ЗАДАНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМОГО ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОТОКОЛА В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ ВЕКЦА<sup>58</sup>**

---

---

<sup>58</sup> Взято из технического задания национальных стратегий по реализации Протокола в отдельных странах ВЕКЦА, разработанной согласно рабочему плану третьей встречи стран-участниц Конвенции Эспоо (для подробностей см. Решение встречи III/9), выполненному ПРООН, ЕЭК ООН и РЭЦ.

## **Введение**

Эта работа дает представление о рамках составления проектов Национальных стратегий по реализации Протокола ЕЭК ООН по СЭО (далее - стратегии) на примере четырех выбранных стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Эти национальные стратегии помогли выявить потребности для развития потенциала в данной группе стран для последующей реализации Протокола.

## **Процесс разработки стратегии**

Стратегия была разработана посредством консультаций с:

- Национальными координационными центрами по Протоколу, чтобы гарантировать, что Протокол станет частью национальной стратегии
- Ведущими практиками по оценке окружающей среды и НПО страны
- Основными международными организациями, которые могут поддержать развитие национальной системы СЭО

## **Предполагаемая структура стратегии**

### **I. Обоснование**

Обоснование содержало четкую сжатую информацию о:

- Планируемом графике транспонирования Протокола в национальные законодательные системы
- Объяснении пути, по которому пойдет правительство для транспонирования Протокола. Например: расширение и обновление существующих положений по экологической оценке, которое включит планы/программы в рассмотрение в соответствии с требованиями Протокола; включение новых требований СЭО в процесс планирования; или полностью новые инструменты оценки. В комментарии кратко объясняется, почему данный путь предпочли другим альтернативам
- Нормативных документах, которые транспонировали бы Протокол (например, новый закон или указ, изменения в существующих законах и указах, документы по руководству и т.д.)

### **II. Оценка потребностей страны**

Предыдущие оценки национальных потребностей были обновлены на основе детальных консультаций с представителями власти, людьми, ответственными за реализацию Протокола по СЭО, и практиками. Информация, представленная в оценках страны, была дополнена и официально подтверждена национальными координационными центрами по Протоколу.

### **III. Среднесрочная стратегия**

Национальная команда разработала общую стратегию долгосрочного развития потенциала для СЭО в стране, основанную на детальных консультациях с ключевыми сторонами, заинтересованными в реформах оценки окружающей среды (представители власти и лица, ответственные за реализацию Протокола, ведущие практики в сфере оценки окружающей среды и НПО). В соответствии с рамками, представленными в раннем варианте [Главы В1](#), стратегия включила все виды потенциалов – системный, институциональный и человеческий потенциал. Стратегия была разработана на последующие пять лет с предложением достижимых целей развития каждого вида потенциала, а также действующих инструментов, которые могли бы быть использованы с помощью только национальных ресурсов или с привлечением ограниченной международной поддержки.

#### IV. Краткосрочные приоритеты

По окончании подготовки общей стратегии были определены три наиболее важных краткосрочных меры со сроком выполнения до 2008г. Эти приоритеты были разработаны в форме основных идей проекта, которые четко определили:

- Целевые группы, заинтересованные стороны и лица, получающие выгоду
- Предполагаемая последовательность действий для выполнения мер
- Связи с действиями других источников и развитием потенциала внутри страны
- Бюджет

#### V. Меры по реализации

Меры по реализации определяют:

- Организацию, ответственную за контроль реализации стратегии
- Официальный статус стратегии и ее подписание (например, министерство окружающей среды или другие имеющие к этому отношению структуры, такие как национальный совет по устойчивому развитию)
- Последующие рабочие меры по обеспечению ресурсов для реализации на национальном уровне (например, бюджет министерства окружающей среды, сбор средств от основных организаций-доноров)