

Преимущества Стратегической экологической оценки



Авторы Jiri Dusik, Thomas Fischer и Barry Sadler с замечаниями от Andrej Steiner и Nicholas Bonvoisin



THE REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER
for Central and Eastern Europe



UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME
Global Environment Facility
ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ООН
Глобальный экологический фонд

Данный обзорный документ описывает роль Стратегической экологической оценки (СЭО) в разработке политики, планов и программ. В нем излагаются практические уроки, извлеченные из пилотных проектов, получивших поддержку со стороны программы "Софийская инициатива ОВОС" в странах Центральной и Восточной Европы. Этот опыт показывает разнообразные преимущества, которые может себе заключать применение СЭО в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии.

Что такое Стратегическая экологическая оценка?

Стратегическая экологическая оценка (СЭО) является систематическим процессом оценки последствий, влияющих на окружающую среду, в результате применения предлагаемой политики, планов или программ-инициатив для того, чтобы обеспечить их полную выполняемость и, должным образом, решаемость на самых ранних этапах принятия решений наряду с рассмотрением экономических и социальных аспектов¹.

СЭО является процессом анализа и решения вопросов, связанных с последствиями политики, планов, программ или других стратегических инициатив (напр. законодательства или регуляции) на окружающую среду и здоровье. Его, как инструмент, можно применять на всех уровнях и стадиях принятия решений в масштабах местного, регионального и общенационального уровней. При его систематическом внедрении СЭО помогает успешно выполнять целый ряд важных экологических целей и задач и добиться устойчивого развития. Последние перечислены на рис.1.

СЭО является реакцией на то, что Всемирная комиссия по экологии и развитию (World Commission on Environment and Development) называет главной институциональной проблемой девяностых годов, а именно, учитывание "Наряду с экономическими и

другими параметрами в политике, так же и экологического пространства." Этот инструмент решает вопросы, связанные с окружающей средой и устойчивым развитием, по мере их возникновения - в процессе принятия решений, а не в качестве симптомов или отрицательных последствий на более поздних стадиях разработки проектов. С помощью оптимизации политики, планов и программ, СЭО также способствует более устойчивому развитию на уровне проекта.

Принципы эффективной СЭО

СЭО является подходом на основе предполагаемых величин, который применяется на раннем этапе разработки проектов, когда главные альтернативы и возможности все еще открыты и их разрешение еще достаточно далеко. Существующий набор руководящих и процедурных принципов приобретает все большее международное признание, и их можно приспособить к контексту и условиям стран, находящихся в процессе трансформации.

Для того, чтобы работать эффективно СЭО должна выполнять цель своего назначения наряду с целями, предлагаемыми в проекте, сочетая их с другими задачами по охране окружающей среды и устойчивого развития (смотри Табл. 1). Принципы применения СЭО включают следующее:

ТАБЛИЦА 1

Задачи СЭО

СЭО помогает политикам:

- Включать экологические и другие цели, связанные с устойчивым развитием, в разработку стратегий, планов и программ,
- Собирать и анализировать информацию необходимую для разумного принятия решений, в том числе и замечания от соответствующих заинтересованных сторон,
- Оценивать возможные существенные экологические последствия и последствия влияния на окружающую среду в результате стратегических альтернатив и предлагаемых действий,
- Создавать условия для экологически благоприятного внедрения стратегических решений.

- СЭО должна учитывать все проекты стратегий, планов и программ, в которых предполагается, что они будут существенным образом влиять на окружающую среду. Ее масштаб должен соответствовать серьезности рассматриваемых вопросов, а заодно и признавать возможность их решения на другом уровне иерархии принятия решений.
- СЭО должны заниматься сторонники стратегий, планов или программ. Она должна предоставлять соответствующую информацию для формулировки проектов, а также для принятия решений.
- СЭО нужно включать в процесс разработки стратегий, планов или программ. Однако этим нужно заняться на самом раннем этапе в виде оценки, учитывающей их цели и вносящей вклад на всех основных этапах разработки стратегий, планов или программ. На рис. 1 изображены элементы процесса, которые могут способствовать компетентному принятию решений, в плане поддержки устойчивого развития.
- СЭО должна заниматься оценкой экологических последствий приемлемого набора альтернатив к данной инициативе, учитывая тот факт, что количество рассматриваемых альтернатив зависит от уровня принятия решений. СЭО должна привести к идентификации самых оптимальных и реализуемых экологических решений в данном контексте и в случаях, когда это возможно.
- СЭО должна обращать внимание на актуальные вопросы на должном этапе процесса разработки стратегий, планов и программ. Ее нужно выполнять систематично, используя интерактивный подход, в соответствии с логикой и структурой разработки стратегического плана и программ.
- СЭО должна способствовать активному участию заинтересованных участников на ранних этапах. В ее контексте должны применяться соответствующие, легко применяемые консультационные приемы, которые подходят для целевых групп.

- СЭО должна применять подходящие и недорогие методы и технические приемы анализа. СЭО должна собирать информацию лишь в объеме и с уровнем подробностей, необходимых для принятия логических решений.

СЭО не является сложным теоретическим инструментом. Она стала гибким механизмом для получения отзывов со стороны экологических экспертов. СЭО проводилась синхронно с разработкой Эстонского Единого Програмного Документа (Estonian Single Programming Document) и служила источником оперативной и практической информации. СЭО нам помогла усовершенствовать качество документа и подняла уровень осведомленности по вопросам всего процесса планирования среди неправительственных организаций.

Г-жа Керли Лорви, Министр финансов, Эстония

Преимущества СЭО

СЭО приводит к более качественной экологической защите и управлению, а также способствует устойчивому развитию. СЭО, кроме этого, поддерживает разработку стратегий, планов и программ, тем самым, создавая целый ряд непосредственных и долгосрочных преимуществ для агентств по развитию, для органов и властей, участвующих в процессе планирования. К процедурным преимуществам СЭО следует отнести эффективность процесса планирования и более качественную структуру управления.

Семинар ПРООН/РЭЦ по СЭО Региональных планов развития в Центральной и Восточной Европе (декабрь 2001г, Словения) и недавние исследования³ показывают, что применение СЭО приводит к целому ряду преимуществ. Последние перечислены в Таблице 2 и более подробно рассматриваются ниже.

РИС. 1

Возможности для интеграции СЭО в разработку планов, программ и стратегий (ППС)²

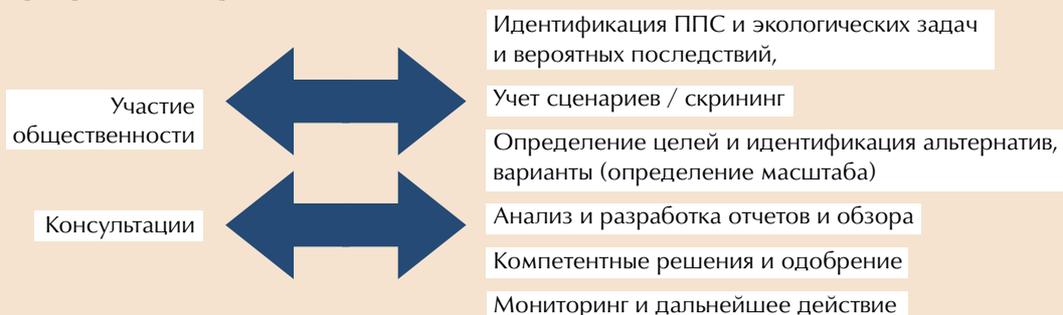


ТАБЛИЦА 2

СЭО для Чешского национального плана развития

Чешское Министерство регионального развития занялось СЭО в составе разработки Чешского национального плана развития 2002 г. Этот план является главным программным документом для будущего использования структуральных фондов Европейского союза в следующих областях:

- конкуренция в промышленности и коммерческом обслуживании
- развитие человеческих ресурсов
- региональное развитие
- развитие сельских областей и сельского хозяйства широкого назначения
- транспорт и экологическая инфраструктура

СЭО проводилась синхронно с разработкой планов и служила источником оперативной и практической информации на всех ключевых этапах процесса. СЭО была посвящена следующим вопросам:

- Была ли осуществлена идентификация и анализ взаимосвязи между существующими экологическими вопросами и экономическим развитием страны?
- Была ли осуществлена идентификация соответствующих экологических задач в контексте экономического развития страны?
- Соответствуют ли цели Национального плана развития соответствующим экологическим задачам?

- Какие отношения существуют между проектом мер, приводимых в Плане, и соответствующими экологическими задачами? Существуют ли между мерами и соответствующими экологическими задачами противоречия или синергии?
- Является ли предлагаемая система внедрения достаточно ясной для повышения эффективности Плана по обеспечению экологически приемлемых проектов?
- Имеют ли экологические органы власти, которые будут этот План внедрять, достаточный обеспеченный мандат для участия в анализе проектов?
- Включает ли в себя Национальный план развития необходимый мониторинг для сбора информации о вкладе, который План вносит в соответствующие экологические задачи?

СЭО выполнялся группой из семи экспертов, которые потратили в целом 120 рабочих дней для оценки. СЭО также помогла заинтересованным сторонам внести свой вклад в обзор:

- Целей Национального плана развития,
- Универсальных приоритетов и специфических мер, способствующих развитию, которые предлагаются в Плане,
- Механизмов для внедрения и мониторинга Плана.

СЭО помогает в достижении экологически приемлемого и устойчивого развития

Наряду с экономическими аспектами СЭО способствует учету экологических и социальных аспектов. Кроме этого, применение СЭО позволяет совмещать различные цели, которые ставит перед собой администрация на разных уровнях и в секторах.

СЭО является про-активным инструментом решающим, прежде всего, причины экологических проблем, а не просто их симптомы. СЭО обеспечивает учет экологических задач, а также задач, связанных с вопросами устойчивого развития, на ранних этапах формулировки стратегий, планов и программ. СЭО помогает при оценке всего спектра вариантов и альтернатив, которые сопоставляются с общими целями, а также способствует созданию экологически приемлемых планов внедрения для предпочтительных стратегических вариантов.

И, наконец, посредством защиты окружающей среды и природных ресурсов, СЭО не только связана с благосостоянием современного населения, но также учитывает и судьбу будущих поколений.

СЭО помогает при разработке стратегий, планов и программ

СЭО облегчает идентификацию и сравнение реальных важных экологических и медицинских последствий⁴, предлагаемых стратегий, планов и программ. Тем самым помогает создателям планов и чиновникам, принимающим решения, про-активным образом учитывать как местные экологические вопросы, так и глобальные экологические проблемы (такие, как изменение климата, подкисление, и т.п.).

СЭО позволяет идентифицировать те альтернативы развития, которыми достигаются экологические цели. Это позволяет совмещать разные цели и задачи и способствует постепенному сдвигу

ТАБЛИЦА 3

Краткий обзор преимуществ СЭО

СЭО может помочь политикам, принимающим решения, в следующем:

- достичь экологически приемлемого и устойчивого развития,
- помогать при разработке стратегий, планов и программ,
- сберечь время и деньги за счет избегания дорогостоящих ошибок,
- улучшить качество структуры управления и вселить в население надежду и доверие по отношению к процессу принятия решений.

процесса принятия решений в сторону устойчивого подлинного развития.

СЭО помогает координировать экологические организации со сторонниками стратегий, планов и программ. Она делает процесс принятия решений более простым за счет упрощения сложности экологических проблем на разных этапах иерархии планирования. В конечном счете, СЭО помогает принимать решения на уровне проекта, так как они основаны на предыдущих оптимистических стратегических решениях. Используя мониторинг, СЭО приводит к лучшему пониманию отношений типа причина-эффект.

СЭО бережет время и деньги

СЭО может предостеречь политиков, принимающих решения, от альтернатив, ведущих к неустойчивому развитию, уже на ранних этапах. В конечном счете, это бережет время и деньги, так как проблематичные альтернативы не выбираются на таких этапах, когда на их развитие потрачены лишь небольшие ресурсы.

СЭО дает авторам планов возможность эффективно собирать и анализировать информацию, получаемую от соответствующих заинтересованных сторон, в контексте процесса создания стратегий, планов и программ. В конечном счете, все это делает процесс принятия решений более эффективным и требующим меньше времени.

СЭО помогает сохранять здоровую окружающую среду

Разумное применение СЭО снижает потребность дорогостоящих мер по устранению экологических проблем, которые возникают при внедрении экологически проблемных стратегических решений. СЭО, таким образом, приносит экономическую, социальную и экологическую пользу, как современникам, так и будущим поколениям.

СЭО улучшает качество структуры управления и сеет среди населения надежду и доверие по отношению к разработке политики, планов и программ

СЭО повышает общую транспарентность принятия стратегических решений. Это помогает

авторам планов и политикам, принимающим решения, сеять среди населения надежду и доверие по отношению к процессу планирования.

СЭО позволяет политикам, принимающим решения, учитывать на ранних этапах процесса планирования точку зрения главных заинтересованных лиц. Это снижает вероятность возникновения тупиковых ситуаций в процессе принятия решений по индивидуальным проектам, таким как, например, "местное сопротивление по использованию земель" (locally-unwanted-land-use (LULU)) и ситуация "только не у меня во дворе" (not-in-my-backyard (NIMBY)).

СЭО нам для первого Национального плана развития Польши (first National Development Plan of Poland) предложила полезные рекомендации для более совершенного учета экологических вопросов. СЭО имеет более широкое применение и ее можно использовать также для разработки других документов. То, чему мы научились, и разработанную методологию будем использовать также и в будущем.

Г-н Пиотр Зубер, Министр хозяйства, труда и социальной политики, Польша

И, наконец, правильно спланированная и ответственно выполненная СЭО способствует повышению достоверности стратегий, планов и программ и может в процессе внедрения привлечь помощь главных заинтересованных сторон.

Стоимость СЭО

Многие политики, принимающие решения, преувеличивают предполагаемую смету расходов для СЭО. Работы ЕЭК, показывающие преимущества СЭО⁵ (ЕС 2001), показывают, что введение СЭО в процесс территориального планирования на региональном и локальном уровне обычно увеличивает смету расходов на планирование на 5-10%. В данной работе также показаны хорошие примеры СЭО, которые увеличили расходы на планирование менее чем на 5%. Такие расходы можно

СЭО нам помогла усовершенствовать качество Венгерской региональной оперативной программы (Hungarian Regional Operational Program).

Сторонники этой программы часто не учитывали природные ресурсы, которые являются основой любой экономической деятельности. Группа СЭО смогла идентифицировать главные относящиеся экологические проблемы и помогла нам учитывать эту информацию в течении всей программы планирования. СЭО также помогла нашему сотрудничеству с Министерством окружающей среды и с другими секторальными министерствами и региональными организациями в процессе оптимизации программы.

Г-жа Агнес Сомфай, Офис Премьер министра, Венгрия

считать незначительными по сравнению с общими расходами на внедрение планов, программ и стратегий с расходами, которые могут появиться в связи с появлением нарушения окружающей среды.

СЭО, которая полностью включена в процесс стратегии, планов и программ, в целом, обычно стоит меньше и является более эффективной, чем самостоятельная “ex-post” СЭО, выполняемая в конце цикла планирования. Совместное использование данных, собираемых на разных этапах иерархии планирования, повышает эффективность процесса принятия решений.

Самая большая доля расходов, связанных с применением СЭО, приходится на этап первоначальной разработки методологий, когда создается подходящая форма СЭО. Последующие программы СЭО обычно уже более дешевые, так как

они являются продолжением предыдущего опыта и требуют лишь стандартную аналитическую работу и процесс управления.

Можно ли применять СЭО для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии?

Можно ли применять СЭО для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии? Хотя СЭО в районах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии вводится как новая концепция, философия, на которой этот метод основан, в данном регионе не нова. Бывшие социалистические страны имеют традицию сильного территориально интенсивного планирования, которое с собой несло разные экологические оценки предлагаемых планов и программ. Большинство этих стран сохранило формализованные приемы планирования и проектирования программ на высоком профессиональном и техническом уровне. Поэтому эти страны представляют особую возможность для внедрения СЭО (Dusik J., Sadler B. & N. Mikulic 2001).

Разработка национальных систем СЭО в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии будет получать помощь, и впредь, на основе будущего Протокола ООН/ЕЭК по Стратегической экологической оценке, который создан в ходе переговоров под эгидой Конвенции по оценке последствий на окружающую среду в приграничном контексте (Конвенция Эспоо). Протокол будет предлагаться для подписания на Конференции министров в Киеве “Окружающая среда для Европы” в мае 2003 г.

Внедрение данного Протокола потребует со стороны присоединившихся государств рассмотрения следующих вопросов:

ТАБЛИЦА 4

Разработка СЭО в районах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

Две страны Центральной Европы (Чешская республика и Словакия) формально требуют применение СЭО для правительственных стратегий и территориальных планов в регионах с середины девяностых годов. Другие страны в регионе (например, Болгария, Польша и Литва) сконцентрированы на разработке систем СЭО для территориального планирования. С 2000 г. все страны-кандидаты в члены ЕС разрабатывают свои системы СЭО в соответствии с требованиями Директивы ЕС № 2001/42/ЕС, посвященной оценке последствий определенных видов планов и программ на окружающую среду.

Некоторые страны Восточной Европы, Кавказа и

Центральной Азии (например, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Россия, Туркменистан и Украина) требуют для целого набора стратегических действий Государственную экологическую экспертную оценку. К ним относятся планы развития, программы, стратегии, предназначенные для секторов, юридические нормы и обязательные правила с экологическими последствиями, а некоторые системы доходят даже до законодательных проектов с экологическими последствиями.

Существующие системы оценки можно использовать в качестве основы для разработки формализованных систем СЭО.

ТАБЛИЦА 5

Новый Протокол ООН/ЕЭК по Стратегической экологической оценке

Протокол ООН/ЕЭК по Стратегической экологической оценке, когда войдет в силу, потребует со стороны присоединившихся сторон оценку экологических последствий, их официальных проектов, планов и программ. Он также решает вопросы стратегии и законодательства, хотя применение СЭО по отношению к ним не является обязательным.

Протокол создает возможности для интенсивного участия общественности в принятии решений на уровне правительства в разных секторах экономики. Население не только получает право на ознакомление с планами и программами, но также право их комментировать, требовать учета их замечаний и получить сообщение о том, когда и почему принимается конечное решение. В случае планов и программ, при которых существует вероятность, что они будут иметь важные

трансграничные последствия, население и общественные власти Стороны, подвергаемой данным эффектам, также имеют право высказываться по данным вопросам. Участие населения в принятии стратегических решений основано на Конвенции Эспоо и на Орхусской конвенции.

Кроме учета типичных экологических последствий, планов и программ, Протокол особо подчеркивает учет человеческого здоровья, выходя за пределы существующего законодательства в регионе. Это является отражением участия в процессе переговоров Всемирной организации здравоохранения, а также политических обязательств, принятых странами на Конференции министров в Лондоне в 1999 г., посвященной Окружающей среде и здоровью.

- Какие самые эффективные средства для включения СЭО в разработку стратегий, планов и программ?
- Какие самые эффективные средства для общения в процессе СЭО между сторонниками программы, общественными властями и населением?
- Какую помощь должны получить сторонники стратегий, планов и программ, чтобы могли выполнять СЭО эффективно?
- Какие национальные системы нужно разработать, и какие законодательные инструменты нужны для внедрения соответствующих положений в Протокол?
- Какое наращивание административного потенциала требуется для общественных властей, населения и неправительственных организаций для реализации эффективных СЭО.

В общем, для поддержки разработки своих национальных систем СЭО страны могут применять некоторые из следующих практических приемов:

- Обзор соответствия существующих систем для экологической оценки разных процессов разработки стратегий, планов и программ (напр., территориальное планирование, программы обращения с отходами, планы развития транспорта, и т.п.) с требованиями Протокола ООН/ЕЭК СЭО. Такие обзоры имеют целью определить главные барьеры, а также возможности для применения СЭО в процессе принятия решений внутри каждой страны.
- Информационные материалы объясняют смысл СЭО в процессе планирования, программирования и создания стратегий и способствуют большему

признанию СЭО среди политиков, создающих стратегию.

- Пилотные проекты СЭО используются для проверки и разработки технических приемов СЭО, исходя из их практического опыта. Они могут служить прецедентом хорошей практики СЭО и профессиональных сравнений достигнутого уровня программ СЭО.

Тщательное применение СЭО нам поможет избежать крупных проблем в области здоровья населения, которые появляются с принятием экологически проблемных стратегических решений.

Г-жа Мойца Грунтар-Цинц, Министерство здравоохранения, Словения

- Обсуждение национальной стратегии способствует консультациям и обмену концепциями среди экспертов СЭО, планировщиков и политиков, принимающих решения. Оно может включать конференции, семинары с участием разных заинтересованных сторон или другие подходящие инструменты (как, например, дискуссия по электронной почте с применением т.н. перечней участников дискуссии)
- Рекомендации по стратегии и практические руководства помогут объяснить основные элементы эффективного применения СЭО для политиков, принимающих решения, и для пользователей этим инструментом (СЭО).

СЭО оказалась очень полезным делом при разработке Чешского национального плана развития. Она имеет преимущества, которые выходят за рамки своего первоначального назначения, - обеспечить полный учет устойчивого развития в процессе планирования. СЭО нам помогла внести большую открытость во весь процесс создания программ и построить "мост" между группой планирования и общественностью. Это оказалось положительным свойством, которое мы на более поздних этапах очень оценили.

Г-н Томас Нейдл, Министерство регионального развития, Чешская республика

- Тренировка СЭО помогает наращивать среди пользователей основные профессиональные способности. Такая тренировка может играть особо важную роль на ранних этапах развития СЭО в стране.

Если вы нуждаетесь в более подробной информации о доступных услугах для наращивания административного потенциала для национальных СЭО в странах Восточной Европы, на Кавказе и в Центральной Азии, пожалуйста, посетите следующие адреса в Интернете:

Страницы ПРООН (...)

- РЭЦ сайт Экологической оценки www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment
- ООН/ЕЭК Конвенция Эспоо www.unep.org/enp/eia
- Деятельность ОВОС в странах Восточной Европы и Центральной Азии через НПО Эколайн www.ecoline.ru

Литература

- Dusik J., Sadler B. и N. Mikulic, 2001г. Развитие СЭО в Центральной и Восточной Европе, стр. 49-58, в: Dusik, J (ed.) (2001г.): Материалы Международных семинаров по общественному участию и оценке здоровья в Стратегический экологической оценке, РЭЦ, ООН/ЕЭК, ВОЗ /Эвро, ноябрь 2001г.
- Европейская комиссия. 1996г. Экологическая оценка воздействия: исследование издержек и преимуществ
- Fischer T B, 1999г. Преимущества использования СЭО - сравнительное исследование северо-западной Англии, Noord-Голландии и EVR Брандербург-Берлин, Обзор экологической оценки воздействия, 19, стр. 143 - 173.
- Fischer T B, 2002г. Стратегическая экологическая оценка в транспорте и планировании землепользования, Earthscan, Лондон.
- Sadler B и Verheem R, 1996г. Стратегическая экологическая оценка, Министерство жилищного хозяйства, планирования территории и охраны природы Нидерландов, Гаага.

Заметки

- 1 Sadler и Verheem, 1996г
- 2 По Fischer, 1999г
- 3 ЕС, 1996г или Fischer, 2002г
- 4 Сюда включают прямые, непрямые, куммулятивные, синергитические, спровоцированные, долгосрочные и замедленные эффекты
- 5 ЕЭК 1996г