

Применяя протокол по СЭО

Применение протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке

Этот документ представляет стратегическую экологическую оценку (СЭО) и протокол ЕЭКООН по СЭО. Он так же описывает выгоды и затраты при проведении СЭО, и излагает доступные ресурсы для развития возможностей, и помогает в применении Протокола, в частности, руководство по ресурсам для поддержки и применения Протокола.

Что такое СЭО?

Существует несколько определений СЭО закрепленных в правовой области, политике или встречающихся в публикациях на данную тему. Исходя из общего понимания, СЭО, это систематический и предусматривающий процесс, предпринимаемый для анализа влияния на окружающую среду предлагаемых планов, программ и других стратегических действий и для интегрирования полученных данных в процесс принятия решений.

Протокол по СЭО Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭКООН) был принят в Киеве в мае 2003 года, и, в последствии, подписан 37 государствами и Европейскими сообществами. Однако, подписание Протокола – это только первый этап – 16 государств, членов ЕЭКООН должны ратифицировать, принять и утвердить Протокол, или присоединиться к нему, для того, чтобы он вступил в силу. Это событие ожидается в 2010 году¹. Как только Протокол вступает в силу, любое государство – член Организации Объединенных Наций может присоединиться к Протоколу, на основании его принятия.

Согласно Протоколу, термин СЭО имеет особое значение:

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

В широком понимании, целью СЭО является обеспечение учета 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 так же лицам, участвующим в принятии решений, принять во внимание следующее:

- ★ Ключевые экологические тенденции, потенциал и ограничения, которые могут повлиять на планы или программы или могут подвергнуться их влиянию
- ★ Экологические цели и показатели, относящиеся к планам или программам
- ★ Вероятные значительные экологические последствия предлагаемых вариантов действий и воздействия от внедрения плана или программы
- ★ Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению негативных последствий и по усилению позитивных последствий плана или программы
- ★ Позицию или информацию, предоставленную компетентными органами власти, общественностью и, если и когда это необходимо, сторонами, потенциально подверженными воздействию

СЭО во многом возникла на основе принципов, процессов и процедур оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) проектного уровня, то же самое можно сказать и о Протоколе по СЭО. Вместе с тем, СЭО имеет ряд преимуществ, по сравнению с ОВОС проектного уровня. Это связано с тем, что СЭО используется на более высоком уровне разработки планов и программ, на котором закладываются основы для проектов, подлежащих ОВОС и многих других инициатив, которые потенциально могут воздействовать 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 ОВОС проектного уровня.

Соответственно, выделяют конкретные дополнительные выгоды от проведения СЭО планов и программ:

¹ Для получения информации о самом последнем статусе Протокола, посмотрите сайт www.unece.org/env/sea/.

- * Возможность рассматривать более широкий диапазон 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 в пространственно-временных 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 или 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

Бокс: СЭО для разработки правил добычи полезных ископаемых, Монголия

Семинар по СЭО проведенный в сентябре 2007 в Улан-Баторе для кустарных и малых предприятий, занимающихся добычей полезных ископаемых, заключил, что у СЭО есть возможности для следующего:

- * Обеспечить интегрированный подход к проблемам кустарных и малых добывающих предприятий, помочь достижению цели развития кустарной добычи полезных ископаемых в официальный, легальный и ответственный подсектор минеральной промышленности.
- * Опустить оценку воздействия на окружающую среду на проектной стадии, которая была недостижимой для индивидуальных операторов (и которая в любом случае является непрактичной для кустарных и малых предприятий) и перейти к центральному и региональному планированию и к программным стадиям.

Источник: семинар по СЭО для разработки правил добычи полезных ископаемых: результаты и оценки семинара, семинар по практике для семи сообществ и ежегодное заседание представителей малых предприятий, занимающихся добычей полезных ископаемых; консультант от имени BMZ/GTZ, M A Bouchard, 2007 г.

Выгоды от проведения СЭО

Непосредственные выгоды от проведения СЭО заключаются в сборе информации, которая помогает принимать грамотные решения, а так же в последующих достижениях приобретениях в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. Помимо этого, существуют также вторичные выгоды, которые являются неотъемлемой частью принципа вовлечения общественности и прозрачных процедур, которые необходимо соблюдать в соответствии с Протоколом по СЭО. Процесс СЭО, правильно выполненный, должен:

- ☑ **Обеспечивать высокий уровень защиты окружающей среды**

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.

- ☑ **Улучшать качество разработки планов и программ**

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.

- ☑ **Повышать эффективность принятия решений**

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 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 проектом 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.

- ☑ **Способствовать выявлению новых возможностей развития**

Благодаря СЭО, экологические ограничения 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.

- ☑ **Увеличивать возможности адаптации к изменениям климата**

СЭО может способствовать тому, чтобы планы и программы полностью учитывали вопросы климата. Межгосударственная панель по изменению климата отмечает « Одним из способов увеличения возможностей адаптации к изменениям климата, является включение рассматривания влияния изменения климата в развитие планирования, например включение адаптивных мер в планирование землепользования и в планирование дизайна инфраструктур ».

☑ **Способствовать предотвращению дорогостоящих ошибок**

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.

☑ **Улучшать систему управления**

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.

☑ **Способствовать трансграничному сотрудничеству**

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

Затраты на проведение СЭО

Согласно европейскому исследованию затрат и выгод, связанных с экологической оценкой проектов, внедрение СЭО в региональное и местное планирование на 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 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».

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.

Бокс: СЭО проекта закона об отходах производства, Грузия

В качестве опытного проекта была произведена добровольная, без всяких законных или процедурных требований, СЭО проекта закона об отходах производства. Было подготовлено два альтернативных проекта: один - отделом производственных отходов, другой – негосударственным исследовательским институтом.

Начальной точкой отсчета был анализ процесса принятия решений и его обсуждение, а также его содержания и руководящих принципов. При этом ставился вопрос, что СЭО может принести в процесс.

СЭО определила основные воздействия альтернативных проектов на окружающую среду и обеспечила рамки для сравнения их возможностей соответствовать задачам общественного здоровья и задачам транспортировки и переработки отходов. Последний отчет был кратким с небольшими техническими деталями. Другими результатами СЭО были:

- ★ Более сфокусированный диалог, делающий ясными ключевые различия между альтернативными проектами
- ★ Возможность спроектировать закон, включающий лучшие элементы каждой из альтернатив
- ★ СЭО была последовательно применена к государственной стратегии Грузии по переработке отходов

Источник: *персональное общение*, Bobbi Schijf, Комиссия по экологической оценке, Нидерланды, 2007 г. и экологическая служба Амесо.

Ресурсы, помогающие применять Протокол

Для того чтобы помочь странам внедрить и применить Протокол, в их распоряжении имеются следующие ресурсы:

☑ **Пособие по применению**

Главным инструментом является *Справочное руководство по поддержке применения протокола ЕЭКООН по Стратегической экологической оценке*, которое было разработано в соответствии с решением, принятым на Совещании Сторон, подписавших Протокол.

Руководство не содержит юридических или других профессиональных советов, но оно является руководством для тех, кто применяет Протокол или помогает другим применять его, и делает это следующим образом:

- ★ Выделяет основные требования Протокола по СЭО
- ★ Освещает ключевые моменты применения Протокола на практике
- ★ Предоставляет материалы для тренингов и программ развития возможностей повышения информированности в поддержку применения Протокола

Предполагается, что Руководство будет использоваться следующими лицами:

- ★ Теми, кто хочет 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

Руководство разделено на две части, что соответствует интересам целевой аудитории:

- * Часть А для тех кто применяет Протокол
- * Часть В для преподавателей и других лиц, развивающих возможности по применению Протокола

Каждая из этих двух частей составляет серию независимых, но связанных между собой глав:

Часть А: Применение Протокола

- * Представляет цели СЭО, говорит о ее концепции, роли и развитии.
- * Определяет взаимосвязь между СЭО и процессом создания планов и программ.
- * Описывает, как определить, надо ли проводить СЭО в соответствии с требованиями Протокола
- * Описывает проведение СЭО планов и программ в соответствии с требованиями Протокола
- * Проводит обзор основных применяемых инструментов, которые могут быть использованы на практике при проведении СЭО
- * Описывает, как Протокол может быть применен к политикам и законодательным актам

Существует также дополнение, рассматривающее влияние на здоровье, как часть СЭО.

Часть В: Руководство для инструкторов

- * Представляет широкую концепцию развития возможностей для Протокола.
- * Предлагает набор заданий, которые могут быть использованы при составлении практических работ с конкретными примерами в тренингах по СЭО и программах развития возможностей

Ресурсы, доступные в Интернете

Руководство по ресурсам доступно в Интернете. Оно подкрепляется следующим:

- * Ссылками к рекомендациям, включая элементы СЭО, развивающиеся сектора и экологические компоненты
- * Ссылками к изучаемым ситуациям
- * Слайдами, относящимися к Руководству

Оценки нужд и национальные стратегии

Руководство по ресурсам обеспечивает методологией для исследования нужд развития возможностей. Эта методология применялась в ряде стран Восточной Европы и Кавказа - для получения дальнейшей информации по этим исследованиям, смотрите вебсайт.

Заинтересованные страны пошли дальше по пути развития национальных стратегий по увеличению возможностей СЭО и по внедрению Протокола - эта информация так же доступна на вебсайте.

Дополнительные обучающие материалы

Основываясь на приведенных выше материалах и на пособии по СЭО в кооперативном развитии, разработанном Организацией для Экономического Сотрудничества и Развития/ Комитетом Помощи Развития (OECD/DAC), научные учреждения разработали обучающие курсы. Для получения информации по доступу к этим материалам и их использованию, обратитесь пожалуйста в секретариат.

Субрегиональное сотрудничество - инициатива Белграда по СЭО

В октябре 2007 года на Белградской Конференции министров "Окружающая среда для Европы" Армения, Беларусь и Республика Молдова предложили Инициативу по СЭО. Инициатива способствует взаимному сотрудничеству представителей власти таким образом, что возрастают возможности для проведения СЭО и внедрения Протокола ЕЭКООН по СЭО. Для получения дальнейшей информации по данному вопросу пожалуйста обратитесь в секретариат, или смотрите вебсайт.

Узнайте больше

Для того чтобы узнать больше о протоколе по СЭО, пожалуйста, обратитесь в секретариат его «родительской» Конвенции:

Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте,
Европейская экономическая комиссия,
Организация Объединенных Наций
Адрес: 429-1, Palais des Nations,
CH-1211 Geneva 10, Швейцария
Тел: +41 22 917 1193
Факс: +41 22 917 0107
Электронная почта: eia.conv@unece.org

А также посетите вебстраницу: www.unece.org/env/sea.

Список литературы

Исследование затрат и преимуществ в ОВОС/СЭО, не напечатано, но доступно заключение, Европейская Комиссия, 1996

Применяя Стратегическую экологическую оценку: Руководство по хорошей практике развития сотрудничества, OECD/Комитет помощи развития, 2006

Преимущества Стратегической экологической оценки, документы брифинга. РЭЦ (Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы) и ПРООН, 2003

Справочное руководство по поддержке применения Протокола по СЭО, окончательный проект, ЕЭКООН и РЭЦ, 2007

Заключение по вопросам изменения климата для разработчиков правил: Воздействия, адаптация и уязвимость. Вклад Рабочей группы II в четвертый Отчет оценки Межгосударственной панели по Изменению климата, МПИК, 2007

Директива Стратегической Экологической Оценки в Великобритании: Еще один год, внесенная в *Обзор оценки воздействия на окружающую среду*, R Therivel and F Walsh, 2005

Выпущено ЕЭКООН в октябре 2007, основано главным образом на Руководстве по ресурсам. Пересмотрено в ноябре 2009. Неофициальный документ - только для информации. Многие из ресурсов, описанных в этом документе, были разработаны совместно с ПРООН и РЭЦ.

