

Европейская экономическая комиссия

ЗАЩИТА НАШЕЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

КАКИМ ОБРАЗОМ ЭТОМУ МОЖЕТ СОДЕЙСТВОВАТЬ
ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ



Организация Объединенных Наций

Европейская экономическая комиссия
Женева

ЗАЩИТА НАШЕЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

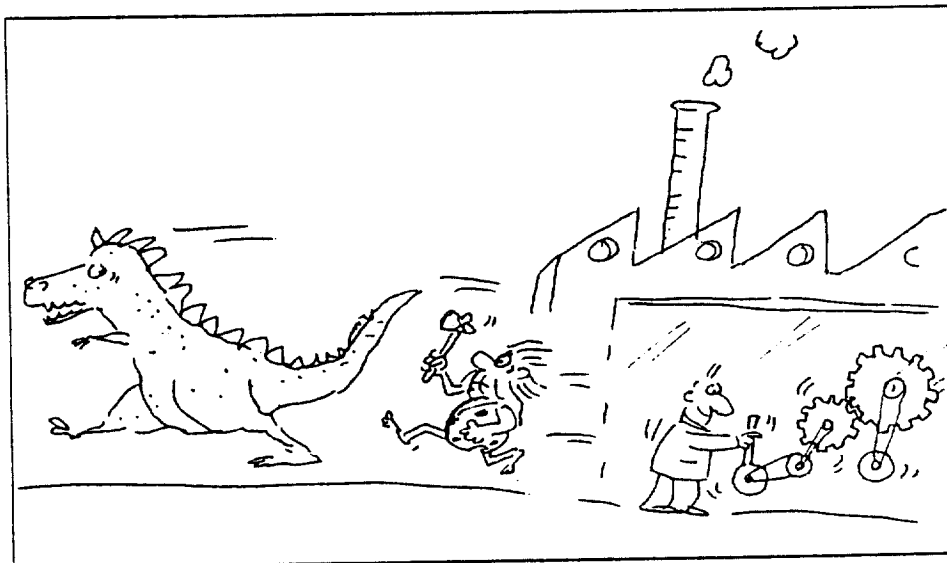
Каким образом этому может содействовать оценка
воздействия на окружающую среду



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 1998

ЗАЩИТА НАШЕЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Каким образом этому может содействовать оценка воздействия на окружающую среду



Оценка воздействия на окружающую среду:
подход здравого смысла

На одной из конференций докладчик дал следующее примечательное определение: "Что такое окружающая среда? Это - результат того, что мы делаем со средой своего обитания". Человек является неизлечимо непоседливым видом и с доисторических времен постоянно преобразовывал места своего обитания, стремясь приспособить их к своим потребностям. Некоторые из преобразований, осуществленных нашими дальними предками, носили практически столь же радикальный характер, что и изменения, проводимые нами в настоящее время. Развитие сельского хозяйства уже само по себе явилось одним из наиболее глубоких преобразований природной окружающей среды. Впоследствии преобразование окружающей среды продолжалось в различных формах, причем наиболее недавний и драматический пример нашей способности видоизменять места своего обитания до неузнаваемости, а порой и до такой степени, что их восстановление становится невозможным, связан с промышленной революцией.

Однако, если преобразование окружающей среды не является чем-то новым, следует отметить, что в последние годы в этом уравнении появился новый фактор, который заключается в нашей способности признавать значение своих деяний или по меньшей мере признавать тот факт, что наши нынешние деяния *смогут* иметь значение в определенный момент в будущем. Так, например, уже известно, что ДДТ и другие пестициды, ранее использовавшиеся в северном полушарии, присутствуют не только в организме белых медведей, живущих в Арктике, но также в ворвани китов, в мясе других морских животных, обитающих на другом конце Земли. Нам известно, что выброс в атмосферу несколько десятилетий назад безобидных, на первый взгляд, химических веществ привел к повреждению защитного озонового слоя Земли, который не удастся восстановить и в начале XXI века. Нам также известно, что всякий раз, когда мы сжигаем такие виды ископаемого топлива, как уголь или нефть, или используем для отопления древесину, это неизбежно ведет к изменению климата. По сути, мы отдаем себе отчет в том, что, как выразился английский поэт Джон Донн, "человек - не остров" и что каждый из нас оказывает влияние на всех остальных. Не существует такого понятия, как национальная окружающая среда: национальные границы не имеют значения для рек или ветров, и то, что мы делаем с нашими собственными местами обитания, будет оказывать отрицательное или положительное влияние на наш общий дом. Этот факт, который либо был неизвестен нашим предкам, либо отрицался ими, налагает на нас новую ответственность.

Одним из наиболее сложных аспектов осмысления того, что мы делаем реально с нашей окружающей средой, является нахождение новых подходов к ее восприятию и восприятию нас самих. Осознание масштабов и характера производимых нами изменений, а также их необратимости требует глубокого переосмысления. Такое переосмысление не происходит сразу. Кроме того, громадные масштабы создаваемых нами самими проблем могут на практике привести к утрате надежды на возможность каких-либо изменений в будущем.

Однако радикальные сдвиги в восприятии и даже поведении могут являться результатом намного более скромных изменений. Самое главное, что признаки таких изменений уже *существуют*. Одним из них является все более широкое распространение идеи о том, что вместо того, чтобы сначала действовать, а затем пытаться справиться с последствиями, более целесообразно, как правило, попытаться

сначала оценить последствия, а затем уже действовать. Хотя такой подход выглядит не более чем проявление здравого смысла, именно в этом и заключается основное его значение. Этот подход известен под названием **оценки воздействия на окружающую среду** или **ОВОС** и является весьма актуальным в нынешних условиях.

Применение оценки воздействия на окружающую среду до настоящего времени

ОВОС зарекомендовала себя с положительной стороны и используется в ряде стран в течение уже примерно 15 лет или более. В большинстве стран, в которых имеется законодательство об ОВОС, под действие этой процедуры подпадают проекты в области инфраструктуры (транспортные артерии, порты, аэродромы, трубопроводы и линии электропередачи); водохозяйственные проекты (забор подземных вод, мелиорация земель и сооружение дамб); рекреационные объекты, включая поля для гольфа, стадионы и тематические парки; проекты в сельской местности, такие, как возведение объектов промышленного и жилого назначения и создание военных полигонов, центров по обработке и переработке отходов и свалок; электростанции, объекты по добыче нефти и газа, нефтеперерабатывающие и химические предприятия.

Обычно основой для процедуры ОВОС является официальный документ - заявление о воздействии на окружающую среду, в котором лицо или предприятие, предлагающее определенный проект и именуемое "инициатором", должно описать все потенциальные последствия осуществления данного проекта для окружающей среды. Другими участниками этого процесса являются административный орган, принимающий решение по проекту ("компетентный орган"); возможно, группа независимых экспертов; юридические советники компетентного органа; и общественность, под которой понимаются не только природоохранные организации и другие заинтересованные группы населения, но также и любые лица, которые могут быть затронуты последствиями осуществления предлагаемого проекта.

Объектом ОВОС является любой проект, который может оказывать значительное и вредное воздействие на окружающую среду. Одним из способов определения вероятности такого воздействия является использование пороговых величин, устанавливаемых в отношении большинства вышеперечисленных видов проектов.

Пороговые величины имеют особо важное значение, в том что касается размера или места расположения проекта. Большинство стран региона ЕЭК установили такие пороговые величины в своем законодательстве в области ОВОС.

Особое внимание в заявлении о воздействии на окружающую среду, которое должен представить инициатор, должно уделяться возможным альтернативам предлагаемому проекту и их экологическим последствиям (возможно, с указанием наиболее экологически приемлемой из них). Компетентный орган может также затребовать перечень возможных компенсационных мер - например, предусматривающих создание нового местообитания для диких животных, если осуществление проекта неизбежно ведет к уничтожению существующего местообитания. В случае, если в отношении какого-либо из вопросов, охватываемых заявлением о воздействии на окружающую среду, например в отношении долгосрочных последствий проекта или механизмов взаимодействия последствий, существует неопределенность, это должно быть четко указано.

Данный процесс не заканчивается вынесением компетентным органом положительного решения по тому или иному проекту. Он также предусматривает разработку программы оценки для обеспечения достижения на практике спрогнозированных результатов.

На национальном уровне ОВОС уже доказала свою эффективность как инструмента получения всей имеющейся экологической информации до принятия решения, а также как средства обеспечения постоянного контроля за осуществлением потенциально опасных проектов.

Применение ОВОС не ограничивается небольшим числом стран. В последние годы был накоплен значительный опыт использования ОВОС для развития добрых взаимоотношений между европейскими странами. После вступления в силу Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте ОВОС, хотя и с некоторыми относительно мелкими различиями, но с соблюдением ее основного принципа, находит все более широкое применение в странах, являющихся членами Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций. Данная Конвенция является исключительно полезной для всех стран, поскольку она открывает для них возможность развивать свою экономику на основе принципов устойчивости.

Конвенция об ОВОС

Конвенция ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте была принята 25 февраля 1991 года в Эспо (Финляндия) и вступила в силу 10 сентября 1997 года.

Конвенция является первым многосторонним договором такого рода, в котором определены права и обязанности каждой из сторон в случае возникновения трансграничного воздействия на окружающую среду в результате осуществления того или иного вида деятельности и установлены процедуры для учета последствий при вынесении решений по тому или иному проекту. Она содержит преамбулу, двадцать статей и семь добавлений. В Статье 1 "планируемая деятельность" определяется как не только новая или планируемая деятельность, но также, что имеет важное значение, как "любое существенное изменение в той или иной деятельности". "Воздействие" определяется в ней как любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими факторами. К нему также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий. Однако из определения "трансграничного" воздействия однозначно исключается *глобальное* воздействие.

Страны, как правило, должны применять положения Конвенции (согласно Статье 2), когда выполняются два следующих требования: планируемая деятельность должна быть перечислена в Добавлении I и оказывать потенциальное вредное трансграничное воздействие. Совершенно очевидно, что вопрос о том, что действительно считать значимым, является предметом для обсуждения. Неопределенность в отношении того, каким образом устанавливать согласованные пороговые величины, может усиливаться различиями в экологических, социальных и экономических условиях стран.

Выводы тематических исследований говорят о том, что на первом этапе осуществления предусмотренных Конвенцией процедур зачастую трудно получить даже предварительные данные о фактическом масштабе потенциального трансграничного воздействия. С учетом сказанного целесообразно отказаться от излишней конкретики на этом этапе и уделить большее внимание изучению общих характеристик планируемой деятельности. Вместе с тем общепризнанно, что лучше проявить

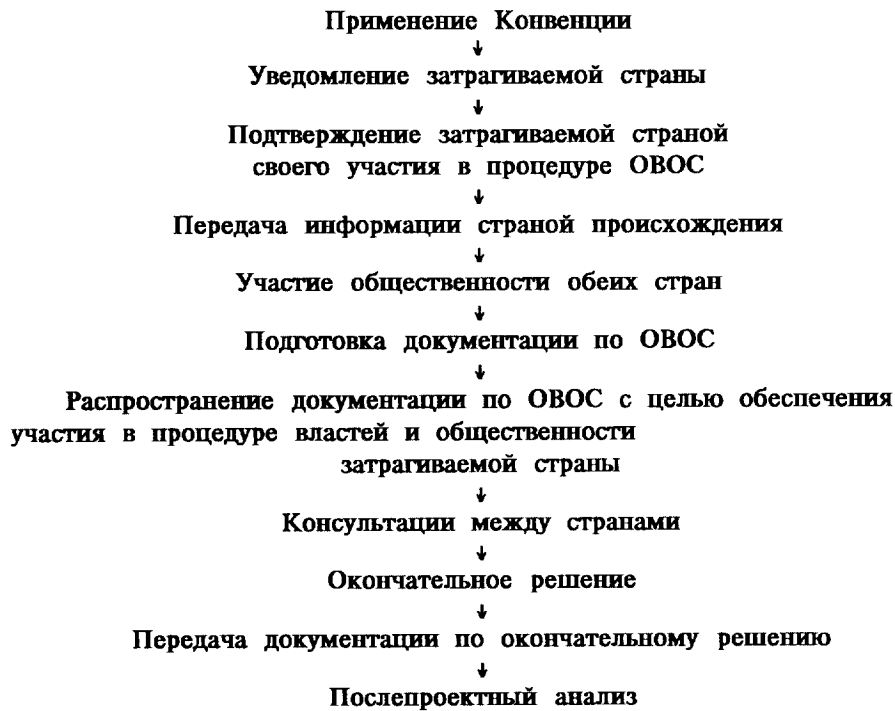
излишнюю осторожность, и в тех случаях, когда существует, пусть даже небольшая, возможность значительного трансграничного воздействия, страна, несущая ответственность за это воздействие, без всяких колебаний должна уведомить своих соседей о возможности негативных последствий для них.

Процедура ОВОС инициируется страной, которая планирует осуществление потенциально вредной деятельности, и данная страна должна уведомить об этом любую другую страну, которая может оказаться затронутой таким воздействием. Такое уведомление, как это предусмотрено в Статье 3 Конвенции, должно направляться как можно скорее, но не позднее, чем первая страна ("страна происхождения") проинформирует о планируемой деятельности общественность собственной страны. Очевидно, что этот срок зависит от того, когда властям страны происхождения самим станет известно о планируемой деятельности. С учетом того, что национальные процедуры (касающиеся, например, порядка подачи инициаторами проектов документации на утверждение) являются различными, данные различия могут сказаться на сроках уведомления другой страны.

В Добавлении II к Конвенции установлены минимальные требования к содержанию документации об оценке воздействия на окружающую среду, которая должна предоставляться компетентному органу страны происхождения. Эта документация должна охватывать такие вопросы, как разработка альтернативных вариантов (включая вариант отказа от деятельности) и описание мер по уменьшению последствий, которые могут быть предприняты, а также используемых методов прогнозирования. Кроме того, в документации должны указываться факторы неопределенности и пробелы в знаниях, а также описываться программы мониторинга и управления и все планы проведения послепроектного анализа. Эта документация должна частично опираться на информацию, представленную потенциально затрагиваемой трансграничным воздействием страной, которая, как ожидается, должна представить "безотлагательно" стране происхождения "разумно доступную информацию", как только она заявит о своем желании участвовать в процедуре ОВОС.

Конференция содержит положения, касающиеся создания механизмов для предотвращения споров относительно толкования или соблюдения настоящей Конвенции. Так, например, страна, которая считает, что она подвергается риску быть затронутой в результате осуществления на соседней территории деятельности, о которой она

не была уведомлена, может запросить информацию, необходимую для проведения обсуждения этого вопроса. Если обе страны затем соглашаются, что, по всей видимости, *существует* вероятность значительного воздействия, то применяются положения настоящей Конвенции. Если они не приходят к согласию, то, в соответствии с добавлением IV, страна, которая считает, что она подвергается риску, может передать этот вопрос на рассмотрение экспертной комиссии, которая выскажет свое мнение о вероятности значительного воздействия.



В Конвенции неоднократно упоминается о праве общественности принимать участие в процедуре ОВОС. Статья 3 требует от обеих стран обеспечения общественности затрагиваемой страны в тех районах, которые могут быть затронуты, возможности представить свои замечания или возражения по планируемой деятельности и передать эти замечания компетентному органу страны происхождения. Статья 4 требует от обеих стран организовать распространение документации

по ОВОС не только среди органов затрагиваемой страны, но также и среди жителей соответствующих районов. Определение того, какая страна должна отвечать за каждую часть данного процесса, может быть сопряжено с определенными трудностями. Руководством в данном случае могут служить принципы международного права: страна происхождения, например, может проводить общественные слушания на территории своего соседа только с его согласия.

Процедура определения сферы охвата - сосредоточение внимания на главном

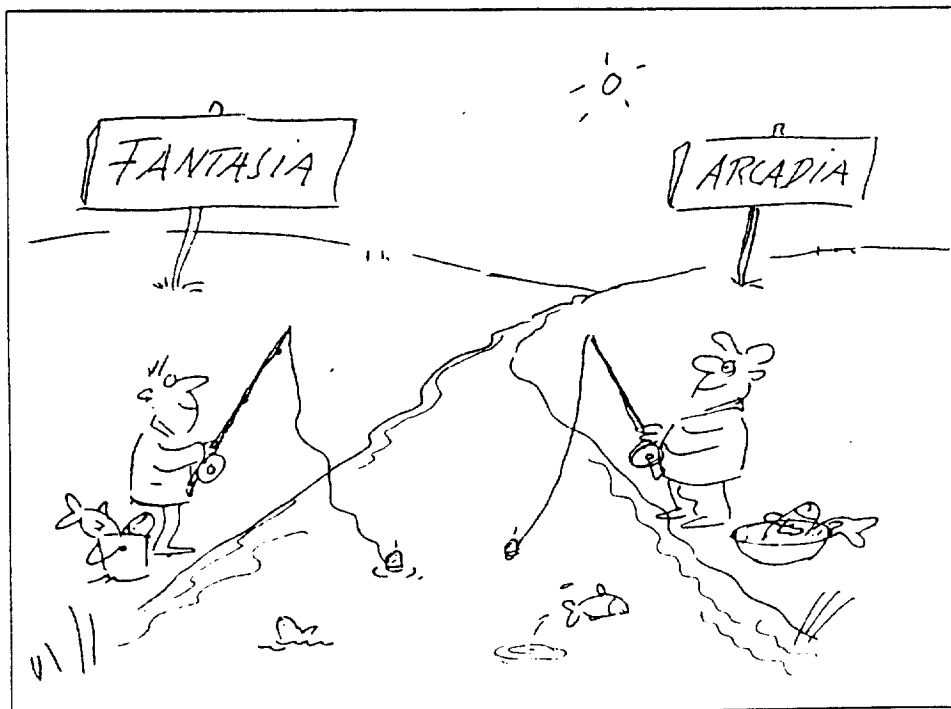
Одним из основных компонентов оценки воздействия на окружающую среду является так называемая "процедура определения сферы охвата", которая, по сути, призвана сосредоточить усилия на выявлении главных проблем на начальном этапе процесса, когда еще рассматриваются альтернативные варианты, и обеспечить должный учет этих проблем впоследствии. Такая попытка определить основные проблемы на начальных этапах ОВОС облегчает включение мер по смягчению последствий в план проекта. В то же время данная процедура может также способствовать более глубокому пониманию потенциальных выгод проекта, а в некоторых случаях и выявлению путей фактического *улучшения* состояния окружающей среды. Определение сферы охвата и предварительные консультации обеспечивают экономию как средств, так и времени.

Некоторые инициаторы проектов представляют отчет о сфере охвата проекта в качестве основы для обсуждения до передачи полного отчета об оценке воздействия на окружающую среду. Это позволяет начать проведение консультаций до выбора наиболее предпочтительного варианта между инициатором, внешними экспертами, административным органом, который будет выносить окончательное решение, и представителями общественности.

Как действует Конвенция об ОВОС

Для иллюстрации того, каким образом может применяться Конвенция об ОВОС, мы используем пример малоизвестной, воображаемой европейской страны Фантазия. Одной из постоянных проблем для Фантазии является нехватка энергии, в связи с чем ее правительством недавно было принято решение о строительстве плотины на реке Стикс, которая будет оснащена достаточным количеством

турбин для обеспечения бесперебойного электроснабжения страны. По мнению министра охраны окружающей среды Фантазии, строительство такой гидроэлектростанции позволит его стране получить надежный источник энергии без увеличения объема выбросов парниковых газов, что явится воплощением на практике принципов устойчивого развития. Однако к этому проекту применима содержащаяся в Добавлении I к Конвенции ссылка на "крупные плотины и водохранилища". С учетом этого он направил уведомление и технологическую карту проекта в день его опубликования в Фантазии министру охраны окружающей среды Аркадии (хотя и не считал, что реализация этого проекта может быть сопряжена со значительным трансграничным вредным воздействием).

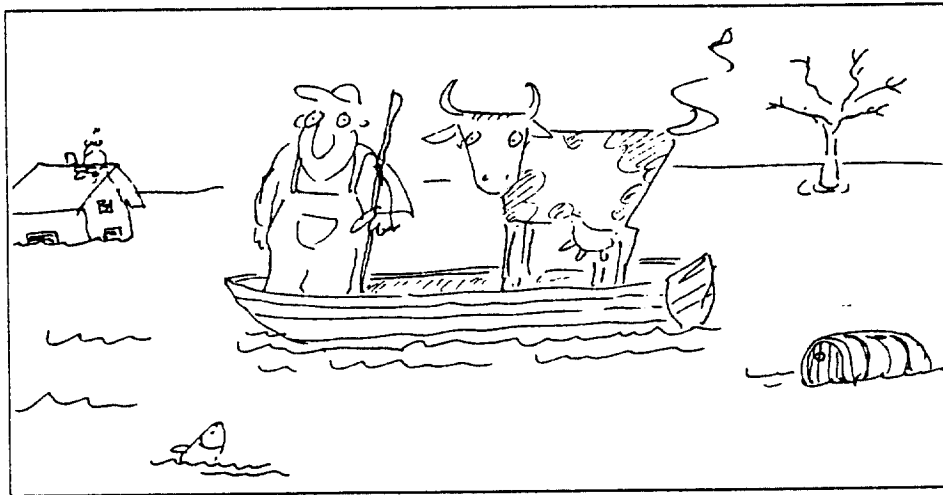


Аркадия, расположенная непосредственно вверх по течению Стикса от Фантазии, имеет общую границу большой протяженности со своим соседом. Министр Аркадии не только не пришел в восторг от этого проекта, но был им возмущен. Он не представлял и по сути не мог себе представить всех последствий данного проекта. Однако он считал, что территория его страны неизбежно подвергнется вредному воздействию. Этот факт, по его мнению, является несомненным, поскольку до пересечения границы с Фантазией Стикс на протяжении нескольких сотен километров протекает по территории Аркадии. С учетом того, что плотина и электростанция будут расположены лишь в нескольких километрах от границы (хотя и на территории Фантазии), их воздействие будет ощущаться на значительной части территории Аркадии. Такое воздействие будет носить разрушительный характер, поскольку строительство плотины приведет к повышению уровня воды в Стиксе на несколько метров в Аркадии. Для фермеров, хозяйства которых расположены по берегам реки, это означает потерю многих гектаров плодородных земель. Кроме того, это нанесет непоправимый ущерб многим известным историческим памятникам страны. Министр сослался на Конвенцию и заявил, что его правительство будет полностью участвовать в проведении оценки воздействия на окружающую среду.

Правительство Фантазии, стремящееся как можно скорее приступить к строительству, начало осуществление предусмотренной в Статье 3 Конвенции официальной процедуры по выявлению и составлению перечня возможных последствий в качестве отправного пункта для переговоров с правительством Аркадии. Несколько недель спустя оно направило правительству Аркадии подробные планы плотины и электростанции, а также информацию о масштабе возможных последствий. Однако оно не смогло указать, насколько повысится уровень воды в Стиксе и какие начально осуществимые предупредительные меры могут быть предусмотрены на этом этапе. Правительству Аркадии было пояснено, что ему была представлена вся доступная на настоящий момент информация, которая, однако, неизбежно является неполной. Было заявлено, что альтернативный вариант - строительство электростанции, работающей на угле, - будет иметь более неблагоприятные последствия для обеих стран. Также было отмечено, что альтернатива отказа от строительства является полностью неприемлемой, поскольку жители Фантазии более не намерены мириться с перебоями в электроснабжении и жить без света и тепла. Ознакомление жителей Аркадии с обновленной информацией

о своих планах является дорогостоящим и трудоемким мероприятием для Фантазии, поскольку это предусматривает не только перевод всех документов на аркадийский язык (который имеет другой алфавит), но и расходы по распространению этих материалов среди общественности в районах, расположенных вдоль Стикса, а также по найму устных переводчиков, владеющих весьма трудным диалектом аркадийского языка (который сам по себе мало распространен за пределами страны), используемым лишь населением, проживающим в районах, прилегающих к реке.

На этом этапе в Фантазии проводились общественные слушания, цель которых заключалась в том, чтобы убедить каждого жителя страны, что преимущества данного проекта перевешивают его недостатки. Большинство жителей, уставших от частых перебоев в энергоснабжении, довольно быстро были убеждены в необходимости проекта, и хотя некоторые группы рыбаков оставались непримиримыми к проекту, остальное население Фантазии быстро согласилось с необходимостью его осуществления.



Совершенно иным образом дела обстояли в Аркадии. В этой стране значительным влиянием обладают фермеры, голоса которых могут как привести правительство к власти, так и свергнуть его.

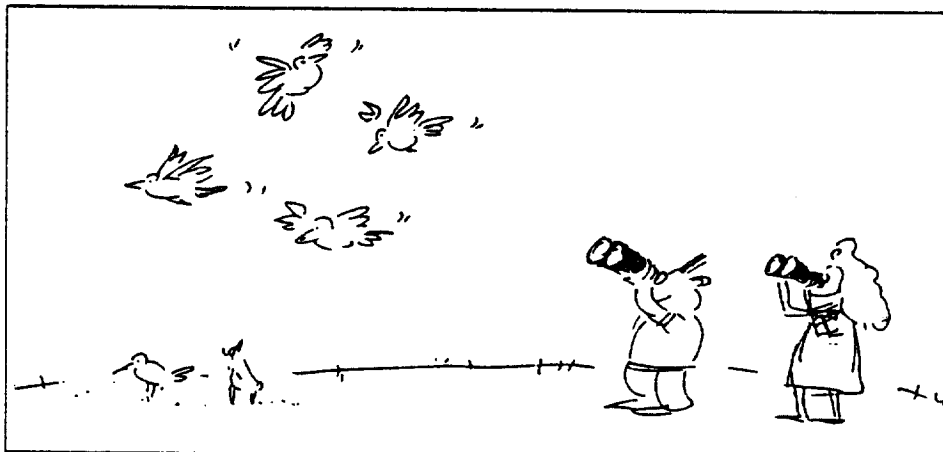
В силу этого консультации с общественностью в городах, расположенных вдоль Стикса, носили затяжной и острый характер. По завершении консультаций правительство Аркадии представило всю собранную им информацию правительству Фантазии. Идея была ясна: предлагаемый проект в настоящем его виде (и с учетом всех факторов неопределенности, признанных обеими сторонами) нанесет Аркадии неприемлемый ущерб и, следовательно, должен быть либо отозван, либо существенно изменен.

Правительство Аркадии выделило для проведения консультаций намного больше времени по сравнению с консультациями в Фантазии. Прошло несколько месяцев до того, как информация была представлена правительству Фантазии, которое к этому времени еще с большим нетерпением стремилось приступить к осуществлению проекта. Однако данная отсрочка дала ему по меньшей мере время, необходимое для проведения большей части работы по подготовке полной ОВОС, призванной заполнить многие пробелы в знаниях о возможном воздействии проекта. Правительство обобщило свои выводы с информацией, полученной от Аркадии, а затем представило полный перечень документов министрам Аркадии, рекомендуя им в кратчайший срок распространить эту информацию среди всего населения, и в частности фермеров.

Эксперты, проводившие ОВОС от имени Фантазии, выявили меру, которая, по их мнению, могла бы содействовать решению многих потенциальных проблем жителей Аркадии. Они предложили построить вокруг плотины обводной канал, позволяющий перенаправить большую часть водотока реки Стикс вокруг плотины, а не через нее. Это не предотвратит повышения уровня воды, особенно в зимнее время, однако оно будет намного меньшим по сравнению с исходным планом. Они также указали на одно явное преимущество, которое заключается в том, что повышение уровня воды в Стиксе и его притоках позволит туристам с легкостью посещать с использованием речного транспорта некоторые из исторических памятников Аркадии, доступ к которым в настоящее время осуществляется только по плохой дороге. Эта дополнительная информация была передана правительству Аркадии для распространения среди общественности вновь за счет Фантазии.

Когда жители Аркадии, хотя и с неохотой, согласились с проектом, а министр Фантазии был готов окончательно санкционировать его осуществление, возникло неожиданное препятствие. Во время

проведения общественных слушаний в Аркадии находился иностранный гость - орнитолог из Спартаки, соседней с Фантазией страной, расположенной *вниз по течению* Стикса, через территорию которой река по извилистому руслу течет к морю. Он сообщил своему правительству о том, что строительство плотины приведет к снижению уровня воды в реке в Спартаке, через которую пролегает один из главных миграционных путей перелетных птиц из Сибири в Африку.



Министры Спартаки были потрясены перспективой потенциального ущерба популяции перелетных птиц (которые привлекают в страну десятки тысяч иностранных туристов, расходующих крупные суммы денег, и тем что правительство Фантазии не сочло необходимым уведомить их о планах строительства плотины, что предусмотрено Конвенцией. Они выразили протест и предложили Фантазии представить достаточную информацию, необходимую для проведения переговоров. Однако их протест не произвел впечатления на правительство Фантазии, которое заявило, что Конвенция не применима в данном случае по ряду причин. По его мнению, свет и тепло для жителей Фантазии имеют гораздо большее значение, чем обеспечение обычного количества воды для уток и гусей в короткий период их перелета через территорию Спартаки. В любом случае стаи, пролетающие через Спартаку, имеют глобально важное значение.

Однако в Конвенции из определения трансграничных последствий четко исключаются последствия глобального характера. Помимо этого, болота и заводи, на которых останавливаются перелетные птицы в Спартаке, находятся слишком далеко от плотины, для того чтобы та могла оказать на них сколь-либо значимое трансграничное воздействие. По мнению правительства Фантазии, данный случай, к сожалению, не подпадает под действие Конвенции.

Однако спартакийцы были настроены решительно. Они использовали свое право, предусмотренное в Добавлении IV к Конвенции, для того чтобы созвать независимую комиссию для вынесения решения о применимости Конвенции. Комиссия высказалась в пользу Спартаки, и правительству Фантазии пришлось повторить весь процесс информирования и консультаций. Оно уже согласилось принять меры по предотвращению чрезмерного повышения уровня воды в Стиксе в Аркадии. Теперь ему было необходимо принять меры по предотвращению понижения уровня воды вниз по течению реки для удовлетворения требований Спартаки. Некоторые министры Фантазии были готовы сделать это, однако другие требовали приступить к осуществлению проекта, не заботясь об удовлетворении требований Спартаки. В качестве аргумента они сослались на то, что Конвенция не содержит положений, предусматривающих применение к ним штрафных санкций, в связи с чем им нечего терять. В свою очередь их противники указывают на то, что Фантазия не может позволить себе подвергнуться международному осуждению за неуважение духа Конвенции, и их аргументы возобладали. В конечном итоге плотина была построена с соблюдением всех заранее согласованных гарантий, и соседи Фантазии приспособились к ней. Они и сами жители Фантазии извлекли ценный урок, заключающийся в том, что укоренившееся чувство недоверия, приобретенное в прошлом, не должно определять будущее. В настоящее время все страны сотрудничают между собой в деле мониторинга фактических последствий строительства плотины.

Проблемы и решения

Оценка воздействия на окружающую среду для многих все еще является новым делом, в связи с чем в некоторых случаях неизбежно возникают проблемы с применением ее четких и ясных принципов к сложным реальностям жизни.

Что касается определений, то некоторые из них являются довольно расплывчатыми и допускают различное толкование.

В Конвенции часто используются такие слова, как "крупное", "значительное" и "незамедлительное". Несомненно, что эти термины имеют неодинаковое значение для разных людей. Аналогичная неопределенность существует и в отношении того, какие виды конкретной деятельности должны подвергаться обязательной ОВОС в соответствии с Добавлением I к Конвенции. Многие из перечисленных в нем видов деятельности имеют достаточно четкое определение, в то время как другие охарактеризованы расплывчато. Классическим примером этого может служить определение "химические комбинаты", поскольку слово "комбинат" допускает различные толкования.

Одно из возможных решений заключается в том, чтобы полагаться на добрую волю, которая в любом случае служит основой осуществления Конвенции. Без такой доброй воли две соседние страны вряд ли смогут договориться о поиске путей уменьшения или предотвращения ущерба территориям друг друга. Если государства проявляют достаточную добрую волю для того, чтобы начать процесс, то ее, как правило, окажется достаточно и для решения проблем, которые по сути представляют собой различное толкование или понимание Конвенции.

Другой подход заключается в разработке более узких определений, что будет содействовать постепенному устранению неопределенности. Что касается перечня, приведенного в Добавлении I, то одним из перспективных путей является разработка концепции конкретных пороговых уровней деятельности, превышение которых автоматически вело бы к применению Конвенции, однако на уровнях, ниже оговоренных, необходимости в применении Конвенции не возникало бы. Еще одним полезным критерием оценки потенциальной значимости воздействия может являться удаленность объекта от границы. Следовательно, можно договориться о том, что "любой вид деятельности, упомянутый в Добавлении I и расположенный в зоне до X км от общей границы, может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие".

Государства - члены ЕЭК характеризуются неодинаковым уровнем развития и придают различную значимость проблемам окружающей среды. Однако возникает вопрос, не слишком ли велики различия в их подходах к оценке воздействия на окружающую среду, чтобы существовала возможность действенного осуществления Конвенции?

Несомненно, что ныне существующие национальные процедуры ОВОС характеризуются значительными различиями, способными привести к взаимному недопониманию. Различия между странами являются, возможно, менее серьезными в тех случаях, когда речь идет о перечнях видов деятельности, требующих проведения ОВОС (в соответствии с Добавлением I к Конвенции), или критериях определения значимости воздействия. Однако временные параметры различных этапов процесса ОВОС характеризуются большими различиями. Еще большие различия наблюдаются в случае с процедурами участия общественности.

Следовательно можно говорить о существовании в государствах - членах ЕЭК большого разнообразия в методах практического применения некоторых фундаментальных процедур ОВОС. Однако само существование Конвенции и ее вступление в силу открывают возможность для преодоления этих различий путем согласования национальных подходов и создания на основе результатов этой работы новой концепции, подходящей для всего региона ЕЭК.

Объектом ОВОС являются проекты. Однако они зачастую являются индивидуальными проявлениями намного более масштабной политики. Какая роль отводится ОВОС на этом уровне?

По своему определению ОВОС является процедурой, которая в большинстве стран применяется к отдельным проектам. Тем не менее в странах - членах ЕЭК признается, что правительственные политика, планы и программы могут сами по себе оказывать значительное прямое или косвенное воздействие на окружающую среду и, если следовать логике, также являться объектом ОВОС.

Все большее число стран в настоящее время расширяет сферу применения ОВОС, вследствие чего она начинает оказывать свое воздействие на политику и планирование.

ОВОС является дорогостоящим мероприятием. В случае, когда ответственность распределяется между двумя правительствами, кто должен оплачивать издержки?

Помимо расходов на получение первичных данных, которые служат основой для ОВОС, ее проведение сопряжено и с другими расходами: например, оплата перевода документов на другие языки, публикация их в местных средствах массовой информации, проведение общественных слушаний, наем устных переводчиков. В некоторых случаях страны, возможно, пожелают заключить четкие соглашения с указанием того, какие элементы затрат будет оплачивать каждая сторона. Так, например, предлагалось использовать в качестве общего правила следующий подход: страна происхождения оплачивает связанные с процедурой расходы, поскольку затрагиваемой стране намного труднее истребовать возмещение данных расходов с инициатора. Дополнительные расходы, например, на подготовку оценки внешними экспертами, должны, по всей видимости, оплачиваться страной, которая является заказчиком этих работ. Не существует каких-либо очевидных причин, по которым страны не могли бы заключить между собой соглашение о распределении затрат. Как бы то ни было стоимость ОВОС в большинстве случаев будет составлять менее 1% общего объема затрат на проведение исследований в рамках проекта. Кроме того, затраты на ОВОС могут многократно окупиться благодаря тому, что удастся избежать ошибок и усовершенствовать процесс принятия решений.

Очевидно, что процедура ОВОС не только не совершенна, но и требует доработки. Однако она уже доказала свою полезность как на внутригосударственном, так и межгосударственном уровнях. Продолжающаяся деятельность по доработке и совершенствованию процедур ее практического применения позволяет надеяться на скорое нахождение решений вышеупомянутых проблем, а также других проблем, которые будут возникать по мере накопления опыта.

ОВОС выгодна для всех

Какими же преимуществами обладает новая дисциплина оценки воздействия на окружающую среду? Она предусматривает осмысление последствий любого планируемого значительного проекта для земельных, воздушных, водных ресурсов, а также для природной и антропогенной среды, что в целом и определяет состояние мест нашего обитания. Что касается инициатора проекта, то проведение такой

оценки до начала работ позволяет ему изучить все возможные подходы с целью определения уже на раннем этапе наиболее экологически приемлемого варианта, а также практически осуществимого с экологической точки зрения варианта (которые не всегда, но в некоторых случаях совпадают). В этом смысле ОВОС является средством оптимизации процесса принятия решений и повышения качества информации, предоставляемой директивным органам. Для застройщика или предпринимателя (инициатора на языке Конвенции) проведение ОВОС является возможностью сведения до минимума потенциального риска за счет получения всей имеющейся в наличии необходимой и актуальной информации до принятия решений о выделении ресурсов, которые могут касаться значительных сумм и иметь невосполнимый характер. ОВОС также позволяет вносить в предлагаемые проекты природоохранные усовершенствования и выявлять преимущества, которые могут быть реализованы за счет выбора варианта, определенного с помощью ОВОС. ОВОС также может содействовать улучшению восприятия проекта его критиками, поскольку она является результатом демократического процесса.

Однако ОВОС является ценным инструментом и по другим причинам, а также и для других заинтересованных сторон. С учетом того, что ОВОС опирается на принцип предосторожности (т.е. отсутствие научной определенности не может служить причиной для отсрочки мер по предупреждению нанесения потенциально значимого или необратимого ущерба окружающей среде), она является важным инструментом для политиков, занимающихся вопросами устойчивого развития, поскольку позволяет удовлетворять потребности нынешнего населения, не ставя под угрозу возможности будущих поколений. ОВОС представляет собой превентивную меру, поскольку её проведение позволяет определить необходимые шаги по смягчению последствий, а также осуществить их до того, как они потребуются. Поскольку в ОВОС для изучения воздействия на окружающую среду используется комплексный метод, позволяющий учитывать взаимосвязь между различными секторами, она позволяет избежать частичного подхода, который в некоторых случаях обходит стороной важные механизмы взаимодействия. Кроме того, как показывает опыт, несоблюдение процедуры ОВОС может приводить к ожесточенным спорам, даже международного масштаба. Осуществление исключительно дорогостоящих проектов, таких, как строительство дамб, может быть заторможено или даже прекращено из-за того, что инициаторы не провели общественные слушания и не смогли представить

заблаговременно достаточную информацию. ОВОС позволяет избежать напрасных затрат как времени, так и средств.

Кроме этого, ОВОС играет чрезвычайно важную роль в выявлении связей между экономической деятельностью и ее экологическими последствиями. В эпоху, когда экономическим последствиям любых решений уделяется огромное значение, это является весьма значимым преимуществом.

ОВОС также содействует развитию демократического процесса. Благодаря привлечению большого числа людей к принятию решений по проектам, а также процессу информирования и участию в процедуре независимых экспертов ОВОС позволяет гражданам оказывать влияние на проекты, которые затрагивают их повседневную жизнь. В этом смысле ОВОС может служить противовесом широко распространенному чувству бессилия, которому склонны поддаваться многие из нас.

Внедрение ОВОС несомненно благотворно сказывается на окружающей среде. С учетом того, что практически все виды деятельности человека оказывают определенное влияние на окружающий мир, любые механизмы, учитывающие такие последствия и пытающиеся свести их до минимума, должны рассматриваться в качестве шага вперед. Тот факт, что центральное место в процессе ОВОС отводится поиску альтернативных вариантов для достижения одной и той же цели, означает открытие намного более широких возможностей для нахождения наиболее эффективных путей взаимной увязки социальных, экономических и экологических императивов.

ОВОС сопряжена даже и с политическими выгодами. Расширение ее использования на международном уровне совпало по времени с изменением карты Европы. Сегодня в Европе насчитывается намного больше независимых государств, чем полвека назад и, следовательно, существует больше национальных границ. ОВОС является правовым инструментом, содействующим развитию активного, прямого и действенного международного сотрудничества. Конвенция ЕЭК является средством достижения этой цели на региональном уровне. Она может содействовать уменьшению или даже устранению возможности возникновения трансграничных экологических проблем. Кроме того, опыт успешного применения ОВОС для решения этих проблем и возросший уровень доверия к ней открывают перспективы для улучшения климата международных отношений во всех сферах.

**Дополнительная информация о процедуре оценки
воздействия на окружающую среду**

При возникновении любых вопросов в отношении ОВОС или Конвенции ЕЭК просьба обращаться по следующему адресу:

Mr. WIEK SCHRAGE
Secretary of the EIA Convention
Environment and Human Settlements Division
United Nations Economic Commission for Europe
Palais des Nations
CH-1211 GENEVA 10
Switzerland

Телефон: (+ 41 22) 917 24 48

Телефакс: (+ 41 22) 907 01 07

Адрес электронной почты: wiecher.schrage@unece.org

Сервер Web: <http://www.unece.org>

Printed at United Nations, Geneva
GE.98-31278-November 1998-700

ECE/CEP/61