

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ. ЦЕЛИ И
ЗАДАЧИ. ИСТОРИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОВОС ЗА РУБЕЖОМ

Ташкент-2013

ПЛАН

- Введение
- Общие положения оценки воздействия на окружающую среду
- Государственная экологическая экспертиза и ОВОС в Узбекистане
- История процедуры ОВОС за рубежом
- Анализ методологии экологической оценки проектов в США
- Методологические особенности процедуры ОВОС в странах ЕС
- Достоинства и недостатки процедуры ОВОС в Нидерландах
- Требования Европейского банка реконструкции и развития к ОВОС
- Заключение
- Литература



ВВЕДЕНИЕ

- Обеспокоенность человечества своим будущим возникла примерно в середине XX века после окончания второй мировой войны, бурного развития мировой экономики, потребовавшей колоссальных ресурсов и производящей горы отходов. Наибольшее опасение у международного сообщества вызывают «большие проекты», связанные с изменением природы, т.е. проекты существенного перераспределения природных ресурсов по территории, например, при нефте- и газодобыче, межбассейновой переброске стока рек, широкомасштабной мелиорации, при распашке земель и химизации сельского хозяйства. Естественной реакцией на эту угрозу было ограничение опасной для человека деятельности, установление экологического контроля над ней. Возникла необходимость в формулировании экологической политики, под которой стали понимать заявление организации о своих намерениях и принципах, связанных с экологической эффективностью ее деятельности.



ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ДОЛЖНА:

- соответствовать характеру и масштабу деятельности организации, учитывать вид продукции или услуг и соответствовать воздействиям на окружающую среду;
- включать обязательства в отношении соответствия природоохранному законодательству и регламентам;
- включать обязательства в отношении постоянного улучшения окружающей среды и предотвращать ее загрязнение;
- предусматривать основу для установления целевых и плановых экологических показателей и их анализа (такие показатели, например, могут входить в перечень требований к мелиоративному режиму);
- документально оформляться, внедряться, поддерживаться руководством и доводиться до сведения всех сотрудников, а также быть доступной для общественности.

К инструментам реализации экологической политики также относятся **оценка воздействия на окружающую среду** (внутренняя экспертиза); независимая **внешняя экспертиза**, как государственная, так и общественная; мониторинг систем природообустройства; экологический аудит, экологический контроль, которые вместе составляют **экологическую оценку**.



ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

- Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) является составной частью экологической оценки и ее обязаны осуществлять авторы любого проекта. Она должна содержать достоверные количественные оценки планируемой деятельности на окружающую среду при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, с участием общественных объединений. Процедуры ОВОС регламентированы «ПОЛОЖЕНИЕМ о государственной экологической экспертизе в Республике Узбекистан от 31 декабря 2001 г. № 491.



Задачами ОВОС являются:

выявление, анализ, оценка и учет в проектных решениях предполагаемых воздействий намечаемой хозяйственной деятельности; изменений в окружающей среде, как результатов этих воздействий; последствий для общества и экосистеме, к которым приведут изменения в окружающей среде;

выявление, анализ и сравнение всех реальных и разумных альтернатив (включая полный отказ от деятельности) на основе социально-экономических и экологических оценок каждой из них;

формализация, в рамках которой заказчик представляет результаты проведенных процедур ОВОС в процессе разработки проектного замысла на различных стадиях проектирования.



Главные цели ОВОС проектов природообустройства, в том числе и мелиорации земель, следующие:

оценить направление и глубину изменений в окружающей среде при осуществлении проекта;

оценить возможные изменения в природных и антропогенных экосистемах;

определить пути минимизации негативного влияния на окружающую среду и биоту;

предложить альтернативы с различными экологическими последствиями;

предотвратить ухудшение среды обитания, реализуя возможные альтернативные решения и принимая меры по уменьшению негативного влияния;

оценить риски как вероятность проявления незапланированных последствий природообустройства в экстремальных условиях: в годы с обеспеченностью по водности, отличной от расчетной; при возможном изменении местного климата, базиса эрозии (подтопление водоприемников дренажных вод) и т. п.;

рассмотреть сценарии антропогенных катастроф или разрушений и способов ликвидации их последствий (поломки на насосных станциях, нарушение энергоснабжения, прорыв дамб, разрушение противочувствительных одежд, выход из строя очистных сооружений и др.);

ознакомить лиц, принимающих решения, с возможными последствиями осуществления намечаемого проекта, способствовать сотрудничеству между заинтересованными сторонами;

сообщить общественности об эффективности проекта и возможных экологических последствиях; стимулировать дальнейшее участие общественности в процессе принятия решений, связанных с реализацией проекта.

ОВОС базируется на следующих принципах: обязательность; превентивность; вариантность; комплексность; гласность; ответственность.


Основными объектами воздействия являются:

- воздух, вода, почва, флора, фауна, местный климат, речной сток, ландшафт в целом, включая его общий вид и эстетическую ценность, исторические памятники, другие материальные объекты;
- население, попадающее в зону воздействия (помимо санитарно-защитной зоны предприятия) и персонал предприятия (включая рабочую и санитарно-защитную зоны);
- социально-экономические условия жизнедеятельности населения.



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ОВОС В УЗБЕКИСТАНЕ

Государственная экологическая экспертиза — это вид экологической экспертизы, осуществляемой специализированными экспертными подразделениями — органами Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы, целью которой является определение:

- соответствия прогнозируемой, намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям;
 - уровня экологической опасности намечаемой и осуществляемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать или оказывает отрицательное воздействие на состояние окружающей среды и здоровье граждан;
 - достаточности и обоснованности предусматриваемых мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.
- 

На государственную экологическую экспертизу заказчиком представляются:

а) по проектируемым объектам (предпроектная и проектная документация; все виды градостроительной документации; объекты со специальным режимом) — материалы оценки воздействия на окружающую среду, содержащие

заявление об экологических

последствиях, которое выполняется до приемки объекта в эксплуатацию и является заключительным этапом проекта нормативно-технических и процедурной оценки воздействия на окружающую среду и инструктивно-

документов (технических условий, стандартов, экологических нормативов, правил, инструкций), регламентирующих

проект заявления о воздействии на окружающую среду, который выполняется на этапе замысла намечаемой или прогнозируемой хозяйственной и иной деятельности, до начала функционирования объекта; б) по действующим предприятиям и другим объектам, оказывающие

состояние окружающей природной среды и здоровье граждан) — проекты экологических нормативов, заявление о воздействии на окружающую среду,

документация по созданию новых видов техники, технологий, материалов, веществ, продукции;

экологической экспертизы проекта заявления о воздействии на окружающую среду была установлена необходимость выполнения

объектам: проекты государственных программ, концепций, схем размещения и развития материальных производственных сил, комплексного отраслей экономики и

территории в целях последующего придания им статуса особо охраняемых зон и зон чрезвычайной экологической ситуации и экологического

ЭТАПЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ ДОЛЖНЫ СОДЕРЖАТЬ СЛЕДУЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ (В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ВИДА И ХАРАКТЕРА РАБОТ):

- а) проект заявления о воздействии на окружающую среду:
- состояние окружающей среды до начала осуществления намечаемой деятельности, населенность территории, освоение земель, анализ особенностей окружающей среды;
- ситуационный план с указанием имеющихся рекреационных зон, населенных пунктов, ирригационных, мелиоративных объектов, сельхозугодий, линий электропередач, транспортных, водопроводных, газопроводных коммуникаций и других сведений о местности;
- предусматриваемые (намечаемые) основные и вспомогательные объекты, используемые техника, технология, природные ресурсы, материалы, сырье, топливо, анализ их воздействий на окружающую среду, экологическая опасность производимой продукции;
- ожидаемые выбросы, сбросы, отходы, их негативные воздействия на окружающую среду и способы обезвреживания;
- складирование, хранение и утилизация отходов;
- анализ альтернатив намечаемой или осуществляемой деятельности и технологических решений с позиции охраны природы, с учетом достижений науки, техники и передового опыта;
- организационные, технические, технологические решения и мероприятия, исключающие негативные экологические последствия и снижающие воздействие объекта экспертизы на окружающую среду;



- анализ аварийных ситуаций (с оценкой вероятности и сценарием предотвращения их негативных последствий);
- прогноз изменений окружающей среды и экологических последствий в результате реализации объекта экспертизы;
- б) заявление о воздействии на окружающую среду:
 - оценка экологических проблем выбранной площадки по результатам инженерно-геологических изысканий, модельных и других необходимых исследований;
 - экологический анализ технологии применительно к выявленным проблемам площадки;
 - результаты общественных слушаний (при необходимости);
 - аргументированные исследования природоохранных мероприятий, предотвращающих негативные последствия реализации объекта экспертизы;
- в) заявление об экологических последствиях:
 - корректировка проектных решений и другие принятые меры по результатам рассмотрения органами Госкомприроды проекта заявления о воздействии на окружающую среду, а также по предложениям, внесенным при общественных слушаниях;
 - экологические нормативы, регламентирующие деятельность объекта экспертизы;
 - требования к организации работ и выполнению мероприятий по экологическому сопровождению эксплуатации объекта;
 - основные выводы о возможности осуществления хозяйственной деятельности.



Срок проведения государственной экологической экспертизы для видов деятельности:

- I и II категории -30 дней;
- III категории — 20 дней;
- IV категории — 10 дней со дня представления необходимых для проведения государственной экологической экспертизы документов при наличии платежного документа, подтверждающего факт оплаты за экспертизу.

В зависимости от сложности объекта срок проведения экспертизы может быть продлен председателем Госкомприроды, но не более чем на 2 месяца для видов деятельности, относящихся к I и II категориям, и на 1 месяц для остальных категорий.



ИСТОРИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОВОС ЗА РУБЕЖОМ

- Процедурная часть организации и проведения ОВОС опирается на законодательную базу конкретного государства. Например, в странах Европейского Сообщества в 1985 году появился такой юридический нормативный документ как Директива № 337/85. Этот документ, например, касается общих вопросов организации и проведения ОВОС применительно ко всем типам объектов, возведение которых планировалось в странах Европейского Сообщества.
- В этом же документе подчеркивается, что идеология проведения ОВОС базируется на том, что эффективная экологическая политика в первую очередь заключается в предотвращении загрязнения окружающей среды, а не в устранении экологических последствий этого загрязнения.

- Промышленно развитые страны, столкнувшиеся с проблемой ухудшения состояния ОПС, были вынуждены начать разработку методики и системы экспертиз. Экологическая экспертиза начала проводиться с 1965 г. в Японии, 1970 г. – в США, 1973 г. – в Канаде, 1976 г. – во Франции и Испании, 1977 г. – в Нидерландах, 1979 г. – в Китае и т.д. В СССР экспертные комиссии при Госкомприроды были созданы лишь в 1988 г.
- ОВОС впервые была проведена в Югославии (1969), более 20 лет назад в – США, 1991 г. – в России (Мартемьянова, 2000). В настоящее время во многих странах ОВОС закреплена законодательно.



- За рубежом началом деятельности под названием **ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ** (Environment Impact Assessment) считается принятие Конгрессом Соединенных Штатов Америки (в канун Рождественских праздников 1969 г.) и затем подписание Президентом США Р. Никсоном (1970 г.) законодательного акта "О национальной политике в области окружающей среды" (National Environmental Policy Act - NEPA).



- Ответственность за методическое обеспечение и анализ выполнения этого акта была возложена на специально образованный при Президенте США Совет по качеству окружающей среды (Council on Environmental Quality), который в 70-е годы издал серию методических материалов по реализации процедур ОВОС.
- В соответствии с NEPA инициатор хозяйственной деятельности, прежде чем принять решение о реализации проекта, к осуществлению которого причастны органы федерального правительства, должен подготовить Заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС). В статье 1502.2 NEPA указывается, что "ЗВОС должно являться средством оценки воздействия на окружающую среду в результате планируемого действия, а не оправданием уже принятого решения".



- В 1979 г. Совет по качеству окружающей среды США утвердил "Правила по выполнению процедур ОВОС", установленных NEPA, которые в 1986 г. на основе практического опыта были существенно переработаны. На основе NEPA правовые службы отдельных штатов США разрабатывают и принимают на законодательном уровне собственные правила по выполнению процедур ОВОС. В настоящее время такая работа проделана более чем в 15 штатах.
- В те же годы, что и в США, процесс ОВОС начал использоваться в системе принятия решений Канады, Франции, Нидерландов, Великобритании, Германии и некоторых других западных стран.



- В 1972-1973 гг. федеральное правительство Канады, хотя и находилось под сильным влиянием НЕРА, ввело свой порядок проведения ОВОС, издав Инструктивную директиву по ОВОС, которая определяла суть и цель федеральной экологической оценки. В 1995 г. вступил в силу закон Канады "Об экологической оценке" а федеральное Агентство по оценке воздействия на окружающую среду Канады было преобразовано в Канадское агентство по экологической оценке.
- Законодательные акты, содержащие элементы процесса оценки воздействия на окружающую среду, были приняты в Австралии (1974 г.), Франции (1976 г.), Новом Южном Уэльсе (1979 г.).



- В 1985 г. Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) ООН приняла Директиву 85/337/ЕЭС для стран - членов Европейского экономического сообщества (ЕЭС) "По оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду", на основе которой были изданы самостоятельные законодательные и/или административные акты о применении процедур ОВОС в системе принятия хозяйственных и иных решений в ФРГ (1990 г.), Греции (1986 г.), Ирландии (1989 г.), Дании (1989 г.), Италии (1988 г.), Нидерландах (1987 г.), Испании (1987 г.), Португалии (1990 г.), Новой Зеландии (1986 г.), Японии (1986 г.) и ряде других стран.



- Принятие Конгрессом США (1969) и подписание Президентом США Р. Никсоном (1970) законодательного акта "О национальной политике в области окружающей среды" (National Environmental Policy Act – NEPA) положило начало проведению процедуры ОВОС. В соответствии с требованиями NEPA, до принятия решения о реализации проекта инициатор хозяйственной деятельности обязан подать ЗВОС в органы федерального правительства (Донченко и др., 2004).



МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ ОВОС В СТРАНАХ ЕС

В настоящее время в странах ЕС накоплен богатый опыт в области экологической оценки проектов реализации намечаемой деятельности (Environmental Impact Assessment – EIA) (Опыт..., 1996; Ответственность..., 1997). Согласно требованиям к проведению современной процедуры EIA в странах ЕС, разработчики обязаны решить следующие вопросы при подготовке материалов ОВОС:

- • Какие стратегические эколого-экономические решения, принятые до подготовки материалов ОВОС, должны быть учтены?
- • Что можно сказать относительно последующих стадий?
- • Каким образом можно достигнуть лучшей интеграции EIA в процесс планирования и принятия решения?
- • Каково влияние прочих воздействий (экономических, социальных и пространственных)?



Процедура ЕІА предусматривает обоснование технических решений и получение ряда согласований предпроектной и проектной документации для реализации намечаемой хозяйственной деятельности, а именно:

принятие решений относительно целей проекта (до начала проведения процедуры ОВОС);

рассмотрение альтернатив при подготовке ЗВОС, их сравнение, обоснование выбора (следующая стадия планирования). Уровень информации в ЗВОС – региональный, так как вопросы оформления земельного участка и планов строительства разрабатываются более подробно на следующей стадии проекта, для которой проводится ОВОС, а также в ходе его реализации;

анализ технических решений, которые могут иметь серьезные последствия для окружающей среды (при подготовке ОВОС). При этом более детально изучается информация о возможных воздействиях на ОПС;

рассмотрение изменений среды обитания, вызванных строительством, физическим присутствием и эксплуатацией объекта, таких как шум, снижение качества воздуха, загрязнение почвы и водных объектов (выпуски сточных вод), угнетение флоры и фауны, а также социальные проблемы (снижение рекреационных свойств среды, уменьшение числа рабочих мест и т.д.).

ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ ОВОС В СТРАНАХ ЕС ПРЕДУСМАТРИВАЕТ СЛЕДУЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ:

- определение необходимости проведения процедуры ОВОС заявленной деятельности (предварительное изучение);
- составление инвестором заявления о намерениях, в случае, если требуется проведение ОВОС;
- общественное обсуждение, советы, консультации;
- заключение природоохранных органов;
- определение предпочтительного альтернативного решения эколого-экономических проблем;
- разработка проекта, подготовка заключения;
- общественное обсуждение проекта;
- заключительное решение администрации;
- принятие решения о землеотводе, получение согласований и разрешительной документации;
- сопровождение процедуры ОВОС (контроль и оценка).



ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ ПРОЦЕДУРЫ ОВОС В НИДЕРЛАНДАХ

- История применения процедуры ОВОС (EIA) в Нидерландах связана с появлением в 1969 г. В США концепции ОВОС, быстро получившей признание во всем мире; принятием Директивы ЕС по ОВОС в 1985 г., Конвенции ЕСПОО – в 1991 г. Национальная процедура ОВОС в Нидерландах установлена по требованию ЕС с 1986 г., затем в 2001 г. распространена Директивой ЕС по стратегическим экологическим оценкам (SEA).



ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ ОВОС В НИДЕРЛАНДАХ ЗАКЛЮЧАЮТСЯ В СЛЕДУЮЩЕМ:

1. Отбор (да/нет).
2. Масштабы (больше/меньше).
3. Изучение (оценка альтернатив, воздействий).
4. Отчетность: заявление о воздействии на окружающую среду (меры по исправлению ситуации; сравнение альтернатив и мотивированный выбор).
5. Анализ, участие общественности.
6. Решение (внешний анализ, ввод знаний (выявление неопределенностей и пробелов)).
7. Последующие меры (контроль и оценка).



ОВОС в Нидерландах помогает в принятии рационального решения о возможности реализации намечаемой деятельности следующим образом:



Недостатки методологии ОВОС в Нидерландах:

линейный подход к процессу принятия решения, который, по сути, является циклическим;

трудности в обзоре альтернативных вариантов и эффектов, заканчивающихся непроизводительной информационной перегрузкой;

длительность процедуры ОВОС и планирования проектов;

ограниченная полноценность использования ОВОС для принятия решения;

чтобы развивать эффективную оценку воздействия, проект должен включать ситуации "теперь и здесь" и "там и позже".

ТРЕБОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО БАНКА РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ К ОВОС

Процедура ОВОС, используемая Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и называемая анализом экологического воздействия (АЭВ), является одним из важнейших видов экологических оценок, предусмотренных ЕБРР в качестве обязательных требований для получения займа.

Проведение экологических исследований обеспечивается заказчиком проекта намечаемой деятельности в соответствии с правилами ЕБРР по выполнению АЭВ для получения достаточного объема информации, которая позволит Совету директоров банка принять решение о возможности финансирования проекта.



Этапы АЭВ

- Этап определения характера деятельности (утверждения концепции проекта). На данном этапе заказчик проекта представляет в ЕБРР исходные данные о проекте, информацию о предварительных экологических исследованиях и величине негативного воздействия на состояние ОПС. Указанные сведения включаются в Меморандум об утверждении концепции проекта.
- Этап определения необходимости АЭВ, на котором принимается решение о необходимости выполнения АЭВ и/или какого-либо другого вида экологической оценки (по результатам проведения данного этапа составляется Меморандум об определении необходимости АЭВ).
- Этап определения объема АЭВ, в ходе проведения которого определяются и согласуются всеми заинтересованными сторонами вопросы, которые необходимо рассмотреть в ходе экологических. На данном этапе заказчиком проекта выполняется анализ эколого-экономического воздействия, результаты которого представляются в рамках Отчета по АЭВ, а также заказчиком проекта и банком обсуждаются условия предоставления финансовых средств, включающие требования, определенные в результате проведения экологической оценки (ЭО).
- Экологическая проверка проекта, по результатам которой оформляется Акт экологической проверки (АЭП). Меморандум о заключительном рассмотрении (МЗР), содержащий краткий вариант АЭП, вместе с АЭП представляется на рассмотрение Комитета банка по финансовым операциям.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- Таким образом, оценка воздействия конкретного объекта (проекта) на ОС не является самоцелью, а служит предпосылкой для целенаправленного формирования плана реализации природоохранных мероприятий, контроль выполнения которых возлагается в дальнейшем на государственные структуры, а источники финансирования этих мероприятий предусматриваются инициаторами проекта.



ЛИТЕРАТУРА

- Максименко Ю.Л., Горкина И.Д. Оценка воздействия на окружающую среду/ Пособие для практиков. – М.: РЭФИА, 1996. – 92с.
- Головина Ю.Ю. От истории развития процедуры ОВОС к необходимости разработки методологии оценки воздействия нефтегазодобычи на морские арктические экосистемы / Вестник МГТУ: Том 9, 2006 год, 3 выпуск

