

Борисова Е.Б. **ВЕСТЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В** **УКРАИНЕ**

Постановка задачи. Действующая по традиции на территории Украины система управления природными ресурсами и охраной природы находится в стадии реформирования, вызванного необходимостью приведения ее в соответствие как с условиями переходной экономики, так и с требованиями международного сообщества. Уже 2 года минуло с момента ратификации Украиной серии инвайронментальных стандартов ISO 14000, которые определяют иные, нерадикальные для нашей страны со времен СССР, виды и способы природоохранной деятельности (инвайронментальный менеджмент и аудит и т.д.). Соответственно этому, должна произойти замена всей системы нормативной базы в сфере экспертизы, которая, собственно говоря, и определяет соответствие планируемых или осуществляемых видов деятельности и их последствий социальным установкам, принятым в обществе [1,2,3,4].

Важным шагом на этом пути является совершенствование всех уровней системы оценки воздействия на окружающую среду (собственно ОВОС, экологическая экспертиза, экологический аудит). Данная статья анализирует сходства и различия украинской и западноевропейской систем оценки антропогенного воздействия на окружающую среду (ОС).

Цель этой статьи – показать отличия европейской системы ЕС от ОВОС/ЭЭ, традиционной для Украины, и специфику европейского подхода к инвайронментальной политике, осуществляемой через экспертизу.

Базой для анализа служит соответствующая система оценки воздействия (Environmental Assessment, далее – EA), принятая в донорских структурах (Мировой Банк, Европейский Банк Реконструкции и Развития и др.) [5, 6, 7, 8, 9]. Автор является международным экспертом программы UNEP-GIWA (Глобальная Международная Оценка Состояния Вод (и водосборов) по региону Черного, Каспийского и Аральского морей, где используется, естественно, западный подход к оценке воздействия на среду несмотря на то, что экспертиза осуществляется в правовом поле различных стран (в том числе СНГ). Одна из целей этой программы – оценка привлекательности территорий водосборов для инвестирования через экспертизу их вклада в загрязнение преимущественно прибрежных вод и оказание давления на власти соответствующих стран и регионов для улучшения состояния вод и водосборов.

Природно-ресурсный и рекреационный потенциал Крыма делает полуостров одним из наиболее инвестиционно привлекательных регионов Украины. В то же время, средовосстанавливающий потенциал региона, как неоднократно отмечалось, серьезно нарушен существующей практикой природопользования, идущей вразрез с регионально-черноморскими, национальными и региональными интересами. Процедура оценки воздействия на окружающую среду, являясь обязательным этапом разработки проектной документации с точки зрения западных инвесторов, может стать действенным инструментом управления качеством окружающей среды через инвестиционный климат Крыма.

Как известно, формальная процедура оценки потенциального воздействия предполагаемой хозяйственной деятельности была введена в Украине (как и на всей территории СССР) в 1987 году, практически в то же время, когда аналогичные процедуры были приняты Европейским Союзом и другими западными странами и организациями. В современном состоянии комбинация государственной и общественной экологических экспертиз (ЭЭ, ОЭЭ) и ОВОС может в самом общем виде считаться аналогом западной системы EA, в частности, EIA (наряду с нею, позже, в начале 90-х гг. введена система стратегической оценки окружающей среды - SEA, близко напоминающая отечественную ТерКСОП). Представляется целесообразным провести анализ методологических и теоретических различий между системами, вызванными, в основном, различными социально-экономическими условиями их формирования.

Социальные и экономические структуры Украины, как и других стран Центральной и Восточной Европы, переживают в настоящее время процесс перехода от плановой экономики к рыночной и от высоко бюрократизированной системы управления природоохраной к более демократической и открытой европейской. Этот переходный процесс вестернизации в экологии является источником дисбаланса между системой оценки воздействия на ОС в том виде, в каком она существует сегодня, и изменяющимися социально-экономическими условиями. Кроме того, подобный дисбаланс может быть вызван, с точки зрения автора, следующим рядом дополнительных факторов, являющихся производными переходного процесса:

а) зависимостью от него внешних инвестиций, требующих одобрения как в соответствии с национальной системой экологической экспертизы, так и собственной экспертизы (EA) инвестора, находящихся в разных системах ценностей;

б) ратификацией Украиной (1997) Эспо Конвенции Экономической Комиссии ООН для Европы о проведении EA в трансграничном контексте, налагающей на правительства дополнительные серьезные обязательства в сфере ограничения воздействия на акватории и территории других государств;

в) стремлением Украины стать членом Евросоюза и необходимостью, для этого соответствующей гармонизации украинского природоохранно-экологического законодательства с инвайронментальным законодательством ЕС;

г) все расширяющейся практикой международного инвестирования в Украину, во многих случаях требующей соблюдения мировых, а не национальных стандартов. В связи с этим налицо определенная

двойственность современной системы экспертизы.

Организационные и методические особенности процесса ЕІА. ЕІА является управленческим инструментом для практического воплощения превентивного принципа экологической политики, который состоит из трех основных структурных частей:

- систематический процесс исследования потенциально значимых воздействий на окружающую среду планируемой деятельности и возможной политики;
- учет результатов исследований при принятии решения;
- смягчение негативных воздействий путем выбора положения объекта, дизайна и технологий.

Как и национальные процедуры ОВОС и ЭЭ, ЕА является процедурой, обязательной для проектов, планов, программ, потенциально обладающих значительным негативным воздействием на окружающую среду, отчет о которой является необходимой составной частью проектной документации. Однако, в отличие от ситуации в СССР к 1987 г., к моменту введения ЕІА в западных странах уже существовала эффективная система контроля загрязнения, и приоритеты смещались в сторону более общих экологических проблем. Директива Европейского Союза об ЕА (1987) требует оценки любого воздействия на человека, флору, фауну, почвы, воды, воздух, климат, ландшафты, взаимодействия между ними, материальные ценности и культурное наследие, вне зависимости от того, являются ли они объектами экологических стандартов. По масштабам оценивания ЕА может быть сравнима с территориальными комплексными схемами охраны природы (ТерКСОП), получившими распространение в СССР в конце 80-х годов. Однако, благодаря методологическим особенностям, часть из которых изложена ниже, ЕА избежала трудоемкости исполнения и избыточности, характерных для ТерКСОП. Подытоживая, можно выделить следующие принципиальные организационные черты ЕА:

- процедура проводится на ранней стадии разработки проекта;
- является составляющей системы поддержки принятия решений;
- не выполняет функции контроля загрязнения и контроля выполнения нормативов.

Методически ЕІА базируется на следующих принципах:

- иерархичность – последовательный анализ все уменьшающегося набора факторов со все увеличивающейся степенью детализации;
- открытость – методики оценки воздействия на различные среды рекомендуются, но не регламентируются;
- значимость, основанная на сочетании и разделении понятий «величина воздействия» (количественная оценка) и «значимость/важность воздействия» (качественная оценка);
- партисипативность – привлечение к оценке различных заинтересованных сторон.

Процесс ЕІА состоит из последовательных стадий, каждая из которых является подготовительной по отношению к предыдущей (таблица 1).

Сочетание вышеописанных организационных и методических черт делает присущими ЕІА следующие характеристики: гибкость, реактивность, экономичность, реалистичность

На практике это означает, что система ЕІА дает возможность оценивать специфичный комплекс воздействий, включая непрямые, отдаленные, кумулятивные для каждой индивидуальной системы «**Ландшафт – комплекс воздействий**» в соответствии с основным положением учения о геохимии ландшафтов, постулирующим неоднородность реакции территории на равную нагрузку.

Основные отличия между т.н. «западной» системой оценки воздействия, или ЕА, и национальной системой ЭЭ/ОВОС приведены в табл.2. Она также содержит сравнительные характеристики процедур оценки, применяемых банками и агентствами по оказанию помощи странам с переходной экономикой. Эти процедуры до некоторой степени отличаются от западных национальных систем и могут быть важными для украинских проектов, получающих инвестирование.

Большинство различий, указанных в таблице 2, являются прямыми следствиями тех различных условий и установок, в которых развивались системы оценки. Западные системы ЕА, принятые в Северной Америке, Западной Европе и большинстве других стран- участниц ОБСЕ, развивались в условиях рыночной экономики с целью решения крупномасштабных экологических проблем при планировании экономического развития. В СССР, а затем в Украине, как и в других странах СНГ, ЭЭ/ОВОС была создана в рамках централизованной плановой экономики, изначально с целью решения проблемы контроля за загрязнениями и выполнением существовавшей системы нормирования качества ОС. Система ЕА донорских организаций была основана на западных национальных системах, но (с изменениями с учетом целей и нужд самих организаций).

Дисбаланс между ЭЭ+ОЭЭ+ОВОС и ЕІА донорских организаций достаточно часто приводит к дублированию усилий при проведении двух независимых оценок. Это частично вызвано различиями в масштабах и методологии оценок, частично происходит из-за различий в процессе проведения оценок. Для избежания таких дисбалансов необходимо разработать методические руководства, которые объединили бы требования как украинского законодательства, так и донорской организации. Оценка согласно такому руководству могла бы проводиться, в принципе, как согласно процедуре ЭЭ+ОВОС, и затем предоставляться донорской организации, так и донорской организацией, с дальнейшим предоставлением органам ЭЭ, причем второй подход, видимо, предпочтительнее, т.к. он снижает возможность конфликтов между донорскими организациями и украинскими властными структурами.

Если бы такой подход оказался жизнеспособным, он бы дал возможность и, вероятно, даже поощрил бы донорские организации вовлекать украинских экспертов и экспертные организации в проведение ЕА-исследований инвестиционных проектов. Такой подход также являлся бы тестовой площадкой для дальнейших возможных усовершенствований национальной системы оценки воздействия на окружающую среду. Изменения, необходимые для приведения ОВОС+ЭЭ в соответствие с требованиями к ЕА донорских организаций, носят, прежде всего, установочный характер. Он с трудом поддается корректировке. В наших традициях решение вопроса «быть или не быть», как правило, вменяется властной или иной специально созданной структуре. В европейской традиции зрелого демократического общества эту роль выполняет общественность, только консультируемая, в случае надобности, специалистами. Это очень важно, по нашему мнению, осознать: общество прежде всего через общественные неправительственные организации, которых в Украине многие тысячи, учатся быть ответственным, формировать лидеров и команды независимых экспертов. Что же касается организационно-методического характера этой проблемы, то она решается «росчерком пера» и в большинстве своем может быть внедрена в рамках действующего в Украине экологического законодательства.

Заключение. Вернемся снова к Крыму. Его территория на 9/10 окружена международными водами. Следовательно, Крым в наибольшей мере в Украине заинтересован в имплементации мировой системы инвайронментальной политики, которая сможет стать своего рода множителем перед показателями инвестиционной привлекательности полуострова из экономических, политических, стратегических и иных целей.

Литература:

1. Багров Н.В. Каким быть Крыму в XXI веке? - Симферополь, 1997. - 197 с.
2. Багров Н.В., Боков В.А. Актуальные проблемы природопользования и экологической политики в Крыму. // Ученые записки Симферопольского государственного университета. - 1995. - № 1 (40). - С. 33-40.
3. Боков В.А., Лущик А.В. Основы экологической безопасности. - Симферополь, 1998.
4. Боков В.А., Позаченюк Е.А. Экологическая составляющая экономического развития // Бизнес-Информ. Научный информационный журнал. - Харьков, 1997. - № 19 (215). - С. 34-35.
5. Brew, D. and Lee, N. (1996) Reviewing the quality of donor agency environmental assessment guidelines Project Appraisal 11(2).
6. Canter, L. (1996) Environmental Impact Assessment Second Edition, McGraw Hill, New York.
7. Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private project on the environment / Commission of the EC, Luxembourg.
8. Council Directive 97/11/EC amending Directive 85/337/EEC / Commission of the EC, Luxembourg.
9. EIA Centre (1996) EIA in Transitional Economies, EIA Leaflet Series No. 16, EIA Centre, University of Manchester, Manchester.

Таблица 1. Основные стадии ЕА процесса

Стадия	Ключевой вопрос	Задача
Скрининг	Необходимо ли полноценное ЕА	Исключение из рассмотрения типов проектов, не вызывающих серьезных экологических последствий
Скоупинг (определение масштаба исследования)	Что следует принимать во внимание	Обеспечение полноты и сфокусированности оценки
Идентификация воздействий	Что произойдет в результате осуществления проекта	Перечисление типов воздействий, которые будут объектом дальнейшего исследования
Прогнозирование	Каковы размеры изменений, вызванных проектом?	Научно обоснованно описать причины, эффект воздействия, его вторичные последствия и синергетические
Определение значимости	Будут ли изменения иметь значение?	Определить, в достаточной ли мере предсказанные негативные последствия значительны, чтобы необходимо было принять смягчающие меры
Разработка смягчающих мер	Что может быть сделано, чтобы предотвратить негативные изменения и усилить позитивные	Предложить изменения в проект по альтернативным технологиям, расположению, усилению контроля загрязнения, компенсационные меры восстановления ресурсов и т.д.
Участие в процессе принятия решения	Как проинформировать лиц, ответственных за принятие решения, о необходимых мерах	Довести результаты оценки до лиц, принимающих решения в эффективной форме

Таблица 2. Сопоставление систем инвайронментальной оценки/экологической экспертизы

	Западная EIA ЕС	EIA донорских организаций	Национальная ЭЭ+ ОЭЭ+ОВОС
Скрининг	Обязательный список пороговых величин и /или критериев значимости	На усмотрение экспертов, с руководствами по значимости	Обязательные списки, пороговые значения, нормативы ПДК,
Скоупинг (определение масштаба исследования)	Акцент на общие экологические проблемы, с определенным вовлечением общественности	Техническое задание, одобренное донором на основе секторальных руководств	Акцент на контроль загрязнения и др. нормативы и стандарты; расчеты ПДВ, ПДС
Ответственность за проведение оценки	инвестор	инвестор	Эксперты, утвержденные государством (для ЭЭ)
Методы оценки	Разнообразные (не регламентируются)	Разнообразные (не регламентируются)	Акцент на утвержденные методики
Оценка значимости воздействия	Институциональная, технологическая и общественная	Институциональная, технологическая и общественная	Акцент на институциональную базу (законы и стандарты)
Отчетность	Самостоятельная	Самостоятельная	Часть проектной и рабочей документации (ОВОС), самостоятельная (ЭЭ)
Гласность	да	обычно	теоретически
Другие виды участия общественности	Требуются или рекомендуются	Рекомендуются	Как реакция на озабоченность общественности
Ответственность за решение в области природопользования	Органы планирования или охраны ОС	Финансирующие органы	Органы охраны ОС

Примечание: Аббревиатуры: ОВОС-оценка воздействия на окружающую среду, ОЭС – общественная экологическая экспертиза, ЭЭ – государственная экологическая экспертиза.