

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Наставление по стратегической экологической оценке*

*Копылов М.Н.***

*Копылов С.М.****

В настоящей статье рассмотрены правовые аспекты проведения процедуры стратегической экологической оценки (СЭО) планов и программ. На основе анализа положений Киевского протокола по стратегической экологической оценке 2003 г. раскрываются преимущества данной процедуры по отношению к процедуре оценки воздействия на окружающую среду. Раскрываются основные этапы проведения стратегической экологической оценки, выявляются особенности трансграничных консультаций и значение стадии мониторинга. В качестве примера регионального механизма проведения стратегической экологической оценки рассмотрена Директива ЕС 2001/42/ЕС по стратегической экологической оценке 2001 г. Сделан вывод о начале кодификации международно-правовых норм, регулирующих данную процедуру в XXI в.

Ключевые слова: международное экологическое право; стратегическая экологическая оценка (СЭО); оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС); Киевский протокол по стратегической экологической оценке 2003 г.

* Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

** Копылов Михаил Николаевич – д.ю.н., профессор, академик РАЕН, РЭА и МАНЭБ; профессор кафедры международного права юридического факультета РУДН. mikhail.kopylov11@gmail.com.

*** Копылов Станислав Михайлович – к.ю.н., ассистент кафедры международного права юридического факультета Российского университета дружбы народов. ksmfiles@gmail.com.

21 мая 2003 г. в Киеве был подписан Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.¹ Российская Федерация пока не присоединилась к Киевскому протоколу. Более того, в российском законодательстве и, прежде всего, в Градостроительном кодексе РФ 2004 г. вообще отсутствуют требования по проведению СЭО. Вместе с тем, накануне Конференции «РИО+20» 2012 г., а именно 30 апреля 2012 г. в России Президентом были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»², в п. 11 (в) которых говорится, что «при решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности используются следующие механизмы: (...) создание нормативной правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду». Данный факт позволяет констатировать, что нормативная правовая база в нашей стране в сфере СЭО находится в стадии становления и нуждается в руководящих началах, выработанных на базе действующего как международного, так и национального экологического права.

Сегодня в мире существуют различные определения СЭО. Согласно общепринятому пониманию, стратегическая экологическая оценка – это систематический процесс, основанный на принципе предотвращения и используемый для анализа экологических последствий предлагаемых планов, программ и других стратегических инициатив и их учета в системе принятия решений³.

Цель СЭО заключается в обеспечении учёта и интеграции экологических факторов в стратегический процесс принятия решений, в поддержку экологически обоснованного и устойчивого развития. В частности, процесс СЭО помогает органам власти, разрабатывающим

¹ URL: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltxts/protocolrussian.pdf (дата обращения 26.01.2013). На 1 ноября 2012 г. его ратифицировали Европейский Союз и 24 государства: Австрия, Албания, Армения, Болгария, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Финляндия, Хорватия, Черногория, Чехия, Швеция, Эстония.

² URL: <http://kremlin.ru/news/15177> (дата обращения 26.01.2013).

³ См.: Marsden S. Strategic Environmental Assessment in International and European Law. A Practitioner's Guide. – London: Earthscan, 2008. – P. 32.

планы и программы, а также лицам, участвующим в принятии решений, учесть ключевые экологические тенденции, потенциал и ограничения, которые могут оказывать влияние или подвергнуться влиянию в результате осуществления плана или программы.

Рабочее определение СЭО содержит Киевский протокол: «оценка вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения» (ст. 2 (6)).

Процедура СЭО возникла на основе процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)⁴, а также тесно связана с реализацией экологических прав человека, а точнее – права на участие в процессе принятия экологически значимых решений⁵. Стратегическая экологическая оценка также предоставляет дополнительные возможности по сравнению с ОВОС. Это связано с тем, что СЭО используется на более высоком уровне разработки планов и программ, на котором закладываются основы для проектов, проходящих ОВОС и многих других инициатив, которые потенциально могут оказывать воздействие 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 проектов⁶. Возможностей добиться экологической выгоды намного шире в рамках СЭО по сравнению с оценкой на проектном уровне.

Представляется возможным выделить потенциальные выгоды от проведения СЭО планов и программ:

- возможность рассмотреть более широкий круг альтернатив и вариантов на данном этапе, по сравнению со стадией разработки проектов;

⁴ См.: Богданова Э.Ю. Процедура оценки воздействия на окружающую среду как институт международного экологического права // Международное право – International Law, 2011. – № 1-2 (45-46). – С. 177-184.

⁵ См.: Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право, 2010. – № 3. – С. 23-32.

⁶ Подробнее см.: Копылов С.М. Процедура ОВОС отбора проб из озера ВОСТОК как инструмент защиты экосистем Антарктики // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юрид. науки. М., 2012. – № 4. – С. 225-234.

- возможность определить 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 во временных и географических рамках планов и программ больше, чем возможности на уровне проекта;

- возможность определить вклад в устойчивое развитие посредством согласования целей и направлений плана или программы с соответствующими стратегиями, политиками и концепциями;

- возможность оптимизации и совершенствования 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.

Непосредственные выгоды от проведения СЭО заключаются в сборе информации, которая помогает принимать грамотные решения, а также в последующих достижениях в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. Помимо этого, существуют вторичные выгоды, которые являются неотъемлемой частью принципа вовлечения общественности в процесс принятия экологически значимых решений. Процедура СЭО должна помочь: обеспечить высокий уровень защиты окружающей среды; улучшить качество разработки планов и программы; повысить эффективность принятия решений; способствовать выявлению новых возможностей развития; предотвратить дорогостоящие ошибки; улучшить систему управления и способствовать трансграничному сотрудничеству⁷. Рассмотрим детально указанные потенциальные выгоды от СЭО.

Стратегическая экологическая оценка обеспечивает высокий уровень защиты окружающей среды – эта цель закреплена в ст. 1 Киевского протокола 2003 г. Она, собственно говоря, 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 биологического разнообразия.

⁷ См.: Applying Strategic Environmental Assessment to Development Cooperation. URL: www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf (дата обращения 26.01.2013).

Стратегическая экологическая оценка 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.

Стратегическая экологическая оценка 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 проектном 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.

Стратегическая экологическая оценка 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. Стратегическая экологическая оценка также помогает сохранить человеческие и финансовые ресурсы при разработке планов и программ, так как варианты, противоречащие принципу устойчивости, могут быть отклонены на ранней стадии.

Стратегическая экологическая оценка 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.

Стратегическая экологическая оценка может стать важной основой для сотрудничества на региональном уровне с целью решения

различных вопросов, касающихся, к примеру, совместно управляемых охраняемых территорий, совместно используемых водных путей, транспортных узлов, а также трансграничного загрязнения.

Согласно европейскому исследованию затрат и выгод, связанных с экологической оценкой проектов⁸, внедрение СЭО в региональное и местное планирование землепользования обычно приводит к увеличению затрат на планирование на 5-10%. 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. Изучение результатов действия Директивы ЕС 2001/42/ЕС по стратегической экологической оценке 2001 г.⁹ 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 «стратегическая экологическая оценка представляла собой эффективное использование времени и ресурсов»¹⁰.

Основные затраты, связанные с работой системы СЭО, возникают на этапе первоначального ее применения, 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. Эти затраты можно считать предельными в структуре общих затрат на реализацию планов или программ.

В ст. 6–12 Киевского протокола описывается процесс проведения СЭО планов и программ из 7 этапов:

- выявление сферы охвата стратегической экологической оценки для определения СЭО (ст. 6);

⁸ См.: A study on costs and benefits in EIA/SEA. URL: ec.europa.eu/atoz_en.htm (дата обращения 26.01.2013).

⁹ В 2004 г. Директива была имплементирована в национальное законодательство государств – членов ЕС.

¹⁰ Therivel R., Walsh F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact Assessment Review (2005). URL: www.levett-therivel.co.uk/SEA.htm (дата обращения 26.01.2013).

- экологический доклад (ст. 7);
- участие общественности (ст. 8);
- консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (ст. 9);
- трансграничные консультации;
- решение об утверждении плана или программы (ст. 11);
- мониторинг последствий (ст. 12).

Раскроем и детально проанализируем указанные этапы.

Выявление сферы охвата СЭО для определения содержания экологического доклада – это первый этап. После того, как установлено, что план или программа требует проведения СЭО, первым элементом оценки становится определение сферы охвата экологического отчета. Определение сферы охвата позволяет сфокусировать отчет на важных вопросах для извлечения общественностью, властями и органами, ответственными за принятие решения, максимальной пользы из отчета. Оно не препятствует внесению изменений в сферу охвата отчета в случае, если такая необходимость станет очевидной на более поздней стадии. Природоохранные органы и органы здравоохранения должны быть вовлечены в переговоры в процессе определения сферы охвата, общественности также может быть предоставлена возможность участия.

Вторым элементом СЭО является *подготовка экологического отчета* (в соответствии со сферой охвата). Отчет призван обеспечить общественность и органы, с которыми проводились консультации, информацией о последствиях плана или программы для окружающей среды, в том числе для здоровья населения.

Третьим элементом является *участие общественности*. Это может произойти уже на стадии определения сферы охвата, либо даже на стадии определения необходимости проведения СЭО для плана или программы, в соответствии с Протоколом. Проект плана или программы и экологический отчет должны быть сделаны доступными общественности, а с заинтересованной общественностью должны быть проведены консультации. Ей должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана или программы и по экологическому отчету.

Четвертым элементом стратегической экологической оценки являются консультации с *природоохранными органами и органами здравоохранения*, которым должна быть предоставлена возможность прокомментировать проект плана или программы и экологический

отчет. Консультации и участие общественности могут проводиться одновременно.

В случае если план или программа могут иметь значительные последствия в трансграничном контексте (для других сторон Протокола), либо при поступлении запроса от потенциально «затронутой стороны», затронутая сторона или стороны должны быть *проинформированы* и приглашены к участию в консультациях. В ходе этих трансграничных консультаций, которые являются пятым элементом СЭО, и могут проводиться одновременно с участием общественности и консультациями с государственными органами, *заинтересованной общественности, природоохранным органам и органам здравоохранения затронутой стороны* должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение по поводу проекта плана или программы и экологического отчета.

Шестым элементом СЭО является принятие *решения об утверждении плана или программы*. Это решение должно учесть выводы экологического отчета и мнения заинтересованной общественности, и государственных органов как внутри страны, так и выраженные любой затронутой стороной. Орган, принимающий решение, должен сделать заявление, подводящее итог процессу учета информации и обосновывающее утверждение плана или программы в свете предложенных рациональных альтернатив. Утвержденный план или программа, решение и его обоснование должны быть сделаны доступными общественности.

Заключительным элементом является *мониторинг*. Стратегическая экологическая оценка не завершается принятием решения об утверждении плана или программы. Значимые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, при реализации плана или программы должны отслеживаться, в частности, с целью выявления непредвиденных неблагоприятных последствий и принятия мер по их устранению. Результаты мониторинга должны быть сделаны доступными для государственных органов и общественности.

Для того чтобы определить необходимость проведения СЭО, согласно положениям Киевского протокола, необходимо знать, подходит ли рассматриваемый план или программа под определение плана или программы по Протоколу (ст. 2.5), и входит ли в сферу применения Протокола (ст. 4). Для определенных планов и программ необходимо будет определить значимость их вероятных последствий для окружающей среды (ст. 5).

В целом, ключевые положения Киевского протокола 2003 г., касающиеся определения необходимости проведения СЭО для данного плана или программы, заключаются в следующем:

- статья 2.5 – определение «планов и программ»;
- статья 4 – сфера применения в отношении планов и программ;
- Приложение I – список проектов, упомянутый в п. 2 ст. 4¹¹;
- Приложение II – любые другие проекты, упомянутые в п. 2 ст. 4¹²;
- статья 5 – предварительная оценка;
- Приложение III – критерии для определения вероятных значимых последствий для окружающей среды, включая здоровье человека, упомянутых в п. 1 ст. 5.

Первое требование для проведения СЭО планов и программ – это их соответствие обоим пунктам определения планов и программ, которое приводится в Протоколе (ст. 2.5). Они должны «подлежать разработке и/или принятию государственным органом или разрабатываться государственным органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством» и «требоваться в силу законодательных, регламентирующих или административных актов». Дальнейшие требования описаны в ст. 4 Киевского протокола, которая уточняет, для каких планов и программ, удовлетворяющих требованиям ст. 2.5, требуется СЭО. Статья 4 содержит набор критериев, которые необходимо рассмотреть. Если план или программа удовлетворяет этим критериям, необходимо проводить СЭО.

При принятии решения о необходимости СЭО в рамках Протокола необходимо помнить следующее: термин «план или программа» не является достаточным основанием; не все «планы и программы» требуют СЭО, а только те из них, которые отвечают условиям; некоторые т.н. политики, стратегии и концепции, имеющие характеристики планов или программ, согласно определению, приведенному в Протоколе, требуют СЭО; для определения плана или программы, требующих проведения СЭО, могут понадобиться подробные анализы.

Для определения необходимости проведения СЭО, согласно Киевскому протоколу, для любого плана или программы либо

¹¹ Перечень из 17 наименований: нефтеочистительные заводы, химические комбинаты полного цикла, крупные плотины и водохранилища, вырубка лесов на больших площадях и др.

¹² Перечень из 90 наименований: канализация и сооружения для ливневого стока, лыжные трассы и др.

их модификаций необходимо ответить на ряд вопросов: 1) служит ли данный план или программа исключительно целям государственной обороны или борьбы с чрезвычайной ситуацией, является ли он/она финансовым или бюджетным планом/программой? В случае положительного ответа СЭО не требуется. 2) Разрабатывается ли данный план или программа в области сельского хозяйства, лесных или рыбных ресурсов, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую промышленность, транспорта, регионального развития, управления отходами или водными ресурсами, телекоммуникаций, туризма, городского или сельского планирования или землепользования? В случае отрицательного ответа СЭО автоматически не проводится. В случае отрицательного ответа на первый вопрос и положительного – на второй задаются следующие два вопроса: 1) создает ли данный план или программа рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, перечисленных в Приложении I Протокола; 2) создает ли данный план или программа рамки для будущих разрешений на реализацию любых других проектов, перечисленных в Приложении II Протокола, и требуют ли, соответствующие проекты проведения экологической оценки проектов в соответствии с национальным законодательством? В случае положительного ответа на любой из этих вопросов, Киевский протокол 2003 г. обычно требует проведения СЭО. Однако если план или программа определяет предназначение небольшой территории местного масштаба или является незначительной поправкой к существующему плану или программе (ст. 4.4), то проведение СЭО потребуется только в случае, если план или программа будет по всей вероятности иметь значимые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, согласно ст. 5 («Предварительная оценка»).

Кроме того, план или программа требуют проведения СЭО в случае, если они, согласно ст. 5, скорее всего, будут иметь значимые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, и если: 1) данный план или программа устанавливает рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, отличных от перечисленных в Приложении I либо в Приложении II и требующих проведения экологической оценки проектов, согласно национальному законодательству; или 2) данный план или программа устанавливает рамки для будущих разрешений на реализацию проектов, перечисленных в Приложении I, либо любых других проектов, перечисленных в Приложении II и требующих проведения экологической оценки

проектов, согласно национальному законодательству, в случае, когда план или программа не были разработаны для секторов, перечисленных в ст. 4.2 (ст. 4.3).

В ст. 5 Киевского протокола описывается определение значимых последствий, которое может быть проведено на основании: рассмотрения индивидуальных случаев; определения типа планов и программ; сочетания вышеприведенных способов. При этом должны приниматься во внимание критерии, приведенные в Приложении III.

В процессе любого рода определения значимых последствий должны быть проведены консультации с компетентными природоохранными органами и органами здравоохранения (ст. 5.2), общественность должна получить возможность участия в этом процессе (ст. 5.3). Однако большое количество планов и программ не потребует определения значимых последствий, так как для них будет ясно с самого начала, потребуют ли они проведения СЭО или нет.

Согласно ст. 5.4, государственные органы должны обнародовать результаты любого процесса выявления значимых последствий (т.е. выполнения требований ст. 5), либо во время подготовки списка типов планов или при рассмотрении индивидуальных планов и программ. Информация, предоставляемая при этом, включает: результаты анализа, т.е. необходима ли СЭО для данного плана или программы, или для данного типа планов или программ; причины, по которым СЭО не требуется, если таково заключение. В целом эффективность процесса определения необходимости проведения СЭО может быть повышена с помощью списка типов планов и программ, всегда (или обычно) требующих проведения СЭО.

Вторым этапом процедуры СЭО является подготовка экологического доклада по плану или программе, которые являются предметом. Этот этап включает консультации с соответствующими органами, участие общественности, а также, возможно, трансграничное уведомление и трансграничные консультации. В экологическом докладе должны быть выявлены, описаны и оценены вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия реализации плана или программы, а также их разумных альтернатив (ст. 7.2). Подготовленный доклад будет использован при принятии решения по плану или программе. Он должен также описывать меры по мониторингу на этапе их осуществления. Содержание доклада должно отражать результаты определения сферы охвата (ст. 6)

и быть основано на перечне, приведенном в Приложении IV к Протоколу, а также учитывать четыре критерия, приведенные в ст. 7.2 (современные знания и методы оценки; содержание и уровень детализации плана или программы и стадии процесса принятия решения по плану или программе; интересы общественности; и информационные потребности органа, принимающего решение).

Третьим этапом процедуры СЭО является «участие общественности». Киевский протокол требует обеспечения заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов (ст. 8.1). Проект плана или программы, а также экологический доклад должны быть своевременно сделаны доступными для общественности (ст. 8.2). Необходимо выявить заинтересованную общественность, включая соответствующие неправительственные организации (ст. 8.3). Именно заинтересованной общественности, а не общественности в целом, должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана или программы, а также экологического доклада в разумные сроки (ст. 8.4).

При этом должны быть определены и обнародованы конкретные меры по информированию общественности и проведению консультаций с заинтересованной общественностью (ст. 8.5). Вместе с тем следует принимать во внимание элементы, перечисленные в Приложении V. Права общественности, закрепленные Протоколом, могут быть разделены на три основные группы: 1) общие права; 2) права на экологическую информацию¹³; 3) права на участие в принятии экологически значимых решений.

Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения представляют собой четвертый этап СЭО. Статья 9.3 требует предоставить природоохранным органам и органам здравоохранения заблаговременную, своевременную и эффективную возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу. При этом следует определить, с какими природоохранными органами и органами здравоохранения будут проведены

¹³ См.: Копылов М.Н. Доступ к экологической информации в международном праве и в российском законодательстве // Россия и международное право: Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф.И. Кожевникова. Москва, 15 октября 2004 г. / под ред. А.Н. Вылегжанина, Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. – М.: МГИМО-Университет, 2006. – С. 129-151.

консультации (ст. 9.1), а также выработать конкретные меры по их информированию и получению их мнения (ст. 9.4). Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны иметь место на нескольких этапах процесса СЭО: 1) выявление существенных возможных последствий, если это требуется для определения необходимости СЭО (ст. 5.2); 2) определение сферы охвата (ст. 6.2); 3) обсуждение экологического доклада (ст. 9.3).

Пятый этап СЭО – это трансграничные консультации. Статья 10 Протокола требует проведения трансграничных консультаций в том случае, когда план или программа, осуществляемые в одной стране (сторона происхождения), могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия на территории другой страны (затрагиваемая сторона). Сторона происхождения должна уведомить затрагиваемую сторону, если она полагает, что осуществление плана или программы может привести к существенным трансграничным экологическим, в том числе связанным со здоровьем населения, последствиям, или если об этом просит сторона, которая может быть существенно затронута последствиями (ст. 10.1). Поэтому первым шагом является определение того, может ли осуществление плана или программы привести к существенным трансграничным последствиям для окружающей среды.

Процедура СЭО не предусматривает жестко установленного момента времени для трансграничного уведомления и консультаций. Протокол лишь указывает, что уведомление должно иметь место «как можно раньше до принятия плана или программы» (ст. 10.1). При этом уведомление должно содержать три элемента: проект плана или программы; экологический доклад, включая информацию о возможных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствиях осуществления плана или программы; информацию о процедуре принятия решений, включая сведения о сроках подачи комментариев и замечаний (ст. 10.2).

Если затрагиваемая сторона выражает такое желание, за уведомлением следуют трансграничные консультации. Предметом консультаций должны быть: вероятные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы (ст. 10.3); меры, предусматриваемые для предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий (ст. 10.3); конкретные меры по информированию заинтересованной

общественности и уполномоченных органов затрагиваемой стороны, и по предоставлению им возможности выразить свое мнение о проекте плана (или программы) и об экологическом докладе (ст. 10.4). Вместе с тем, важно отметить, что мнения заинтересованной общественности, природоохранных органов и органов здравоохранения затрагиваемой стороны должны быть учтены должным образом. Заинтересованная общественность и уполномоченные органы затрагиваемой стороны должны быть проинформированы о том, каким образом были учтены их замечания (ст. 11).

Шестой этап реализации процедуры СЭО – это решение об утверждении плана или программы (ст. 11). Орган, принимающий решение, определяет, какой из альтернативных вариантов плана или программы, или какие варианты решений внутри плана или программы заслуживают утверждения, или же решает, что ни один из вариантов не может быть утвержден. Принимая решение об утверждении плана или программы, необходимо учесть выводы экологического доклада, включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов плана или программы. Кроме того, при принятии решения следует учесть мнения, выраженные: а) соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения; б) заинтересованной общественностью; в) любыми затрагиваемыми сторонами (ст. 11.1).

После утверждения плана или программы необходимо проинформировать о принятом решении соответствующие природоохранные органы и органы здравоохранения, общественность (не только заинтересованную), а также любые затрагиваемые стороны (ст. 11.2). Им должны быть доступны утвержденные план или программа, а также заявление, содержащее: а) краткое изложение того, каким образом в утвержденном плане или программе были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (приведенные в экологическом докладе); б) краткое изложение того, каким образом были учтены их мнения (в случае общественности – мнение «заинтересованной общественности»); в) краткое изложение причин утверждения данного варианта плана или программы в свете рассмотренных разумных альтернатив.

Последний, *седьмой этап реализации процедуры СЭО – мониторинг последствий*. Статья 12 Киевского протокола устанавливает

необходимость мониторинга существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления утвержденного плана или программы. Согласно Протоколу, результаты мониторинга должны быть доступны соответствующим природоохранным органам и органам здравоохранения, а также общественности (ст. 12.2). Единственная четко обозначенная задача мониторинга состоит в обнаружении, среди прочего, непредусмотренных неблагоприятных последствий и обеспечении возможности для принятия мер по исправлению положения (ст. 12.1).

В целом, мониторинг может применяться и для решения других задач. Рекомендуется использовать мониторинг для: сравнения ожидаемых и фактических последствий, что позволяет получить информацию об осуществлении плана или программы; получения информации, которая может быть использована для улучшения будущих оценок (мониторинг как инструмент контроля качества СЭО); проверки соблюдения экологических условий, установленных соответствующими органами; проверки того, что план или программа выполняется в соответствии с утвержденным документом, включая предусмотренные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий.

Киевский протокол 2003 г. не содержит указаний относительно того, кто должен осуществлять мониторинг, кто должен обеспечивать доступ к результатам, что должно быть предметом мониторинга (за исключением общего указания на существенные последствия реализации плана или программы для окружающей среды, включая здоровье населения), какая информация должна обнародоваться (непосредственные данные измерений или результаты их анализа), где следует осуществлять мониторинг, с какой периодичностью и в течение какого времени, когда следует обнародовать результаты, какие методы мониторинга и распространения информации следует использовать. Стороны могут использовать существующие системы мониторинга и информационные системы, или укрепить их специально для целей СЭО.

В целом можно констатировать, что процедура СЭО имеет большое будущее в нашем глобализирующемся мире, где принят курс на устойчивое развитие. Сегодня правовая регламентация процедуры СЭО развивается преимущественно на национальном уровне, а также на региональном уровне в Европе.

На этом фоне принципиально новым моментом в кодификации международно-правовых норм, регулирующих СЭО, явилось принятие в 2011 г. на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи стран-участниц СНГ Модельного закона о стратегической экологической оценке, где в ст. 3 дается развернутое определение СЭО – «высокоуровневая процедура, применяемая на стадиях разработки, корректировки или пересмотра проектов стратегических планов территориального развития и комплексных территориальных программ социально-экономического развития на муниципальном, региональном и национальном уровнях, включающих инвестиционные проекты хозяйственной и иной деятельности в различных секторах экономики, в рамках которой, с использованием принципов и методов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), оцениваются и представляются в докладе по стратегической экологической оценке прогнозируемое состояние окружающей среды, а также возможные экологические и другие последствия их этапной реализации для окружающей среды и здоровья населения»¹⁴. Указанный факт, безусловно, подчеркивает дальнейшее распространение процедуры стратегической экологической оценки в мире.

Библиографический список

Богданова Э.Ю. Процедура оценки воздействия на окружающую среду как институт международного экологического права // Международное право – International Law, 2011. – № 1-2 (45-46). – С. 177-184.

Копылов М.Н. Доступ к экологической информации в международном праве и в российском законодательстве // Россия и международное право: Материалы международной конференции, посвященной 100-летию Ф.И. Кожевникова. Москва, 15 октября 2004 г. / под ред. А.Н. Вылегжанина, Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. – М.: МГИМО-Университет, 2006. – С. 129-151.

Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право, 2010. – № 3. – С. 23-32.

Копылов С.М. Процедура ОВОС отбора проб из озера ВОСТОК как инструмент защиты экосистем Антарктики // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юрид.науки. М., 2012. – № 4. – С. 225-234.

¹⁴ Модельный закон о стратегической экологической оценке (Постановление №36-7 от 16 мая 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Модельный закон о стратегической экологической оценке (Постановление №36-7 от 16 мая 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <http://kremlin.ru/news/15177> (дата обращения 26.01.2013).

Applying Strategic Environmental Assessment to Development Cooperation. URL: www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf (дата обращения 26.01.2013).

A study on costs and benefits in EIA/SEA. URL: ec.europa.eu/atoz_en.htm (дата обращения 26.01.2013).

Marsden S. Strategic Environmental Assessment in International and European Law. A Practitioner's Guide. – London: Earthscan, 2008.

Therivel R., Walsh F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact Assessment Review (2005). URL: www.levett-therivel.co.uk/SEA.htm (дата обращения 26.01.2013).

A Menial on the Strategic Environmental Assessment (Summary)

*Mikhail N. Kopylov**

*Stanislav M. Kopylov***

The article deals with the legal aspects of the strategic environmental assessment (SEA). On the bases of the analysis of the 2003 Kiev Protocol on strategic environmental assessment advantages of this procedure are disclosed if compared with the procedure of environmental impact assessment. The main stages of the procedure of strategic environmental assessment are shown. Peculiarities of transboundary consultations and the importance of monitoring stage are identified. The EU Directive 2001/42/EC on strategic environmental assessment is analyzed as an example of regional mechanism of strategic environmental assessment. It is concluded that the codification of international legal rules, regulating SEA started in the twenty-first century.

Keywords: international environmental law; strategic environmental assessment (SEA); environmental impact assessment (EIA); the 2003 Kiev Protocol on strategic environmental assessment.

* Mikhail N. Kopylov – Doctor of juridical sciences, professor, academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Russian Ecological Academy and International academy of sciences of ecology and life safety; professor of the Department of International law of the Russian Peoples' Friendship University. mikhail.kopylov11@gmail.com.

** Stanislav M. Kopylov – Ph.D. in Law, assistant-professor of the Department of international law of the Russian Peoples' Friendship University. ksmfiles@gmail.com.