

Информационно-справочное руководство по применению

Протокола ЕЭК ООН по стратегической
экологической оценке



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**Информационно-справочное
руководство по применению
Протокола ЕЭК ООН по стратегической
экологической оценке**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2014 год

Примечание

Данный материал доступен только для ознакомления и не содержит юридических или других профессиональных советов. Авторы не несут ответственности за действия, которые будут основываться на информации, содержащейся в данном Руководстве.

Руководство представлено «как есть», без каких-либо прямых или косвенных гарантий, а также без указания сроков, гарантии качества, пригодности для практического применения и в соответствии с правовыми обязательствами (соответствия законам). Организация Объединенных Наций специально не гарантирует точность и полноту Руководства.

Copyright © Организация Объединенных Наций и Региональный экологический центр Центральной и Восточной Европе, 2012 год.

Впервые опубликовано на английском языке в 2006 году, второе издание – 2012 год. Первое издание на русском языке – 2014 год. Все права защищены. Материалы данного Руководства не подлежат использованию, копированию и распространению частично или полностью, в любой форме, в любых целях, на любые носители информации без получения предварительного разрешения обладателей авторских прав. При создании данного Руководства, предназначенного для Сторон, подписавших Протокол Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций по стратегической экологической оценке, а также доступного другим заинтересованным лицам, авторы использовали различные источники. При использовании информации ссылка на Руководство обязательна.

Собранные сведения, их интерпретация и выводы, представленные в Руководстве, подготовлены различными сотрудниками Организации Объединенных Наций, консультантами и советниками Секретариата Организации Объединенных Наций, которые составили Руководство, и не обязательно отражают взгляды Организации Объединенных Наций и ее государств-членов.

Составители: Руководство подготовили Ник Бонвуасан (Европейская экономическая комиссия ООН), Иржи Дусик и Аушра Юркявичуте (Региональный экологический центр Центральной и Восточной Европы) и Барри Садлер. Консультации были предоставлены небольшой редакционной группой, созданной Советником подписавших Протокол государств, состоящей из: Урсулы Платцер-Шнайдер (Австрия), Мари Ван Друмэл (Нидерланды), Роджера Геббельса (первоначально Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, позже Европейская Комиссия) и Роджера Смитсона (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Дэвида Аспинуола (первоначально Европейская комиссия) и Генриетты Мартонаковой (Программа развития ООН). Дополнительное содействие было оказано Мартиной Фробен (Германия), Таней Бюрдетт (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Марко Матруцци и Маттом Соебергом (Всемирная организация здравоохранения), Томасом Фишером (университет Ливерпуля), Эльзой Джоао (университет Стратклайд), Аланом Бондом (университет Восточной Англии), Беном Кейвом, Полем Томлинсоном, Мартином Смутни, Мартином Берли, Тристаном Аустин (Международный центр сравнительного экологического права, Франция) и многими другими.

Перевод Руководства организован Центром по экологической оценке «Эколайн», Москва. Переводчики: В. Н. Виниченко, Л. Бекташи-Браун, Е. Д. Арзамасова, О. Б. Шумская. Редакция перевода: Л. Горная, Е. Сантер, Е. Борисова, Е. Пивцакина.

Редактирование данной публикации осуществлялось ЕЭК ООН при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках Программы EaP GREEN. ОЭСР, ЮНИДО и ЮНЕП являются другими партнерскими организациями Программы EaP GREEN.

ECE/MP.EIA/17

Издание Организации Объединенных
Наций

Содержание

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	x
ВВЕДЕНИЕ	1
0.1 Предисловие	2
0.2 Цель, целевая аудитория и статус	3
0.3 Структура	4
0.4 Пересмотр и адаптация Руководства.....	6
ЧАСТЬ А: ПРИМЕНЕНИЕ ПРОТОКОЛА	7
Глава А1 КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ В ПОНЯТИЕ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА	9
А1.1 Введение	10
А1.2 Что такое стратегическая экологическая оценка?.....	11
А1.3 Выгоды и затраты при проведении стратегической экологической оценки.....	13
А1.4 Основные принципы применения стратегической экологической оценки.....	16
А1.5 Некоторые общие понятия	17
Глава А2 ВКЛЮЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ	21
А2.1 Введение	22
А2.2 Процесс разработки планов и программ, стратегическая экологическая оценка и взаимосвязь между ними	23
А2.3 Практические подходы к включению стратегической экологической оценки в процесс разработки планов и программ.....	34
А2.4 Возможности применения протокола в процессе разработки планов и программ	37

Глава А3 ОПРЕДЕЛЕНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ СОГЛАСНО ПРОТОКОЛУ	46
А3.1 Введение	47
А3.2 Законодательные требования.....	48
А3.3 Подробное описание условий.....	51
А3.4 Возможные практические мероприятия.....	63
Глава А4 СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ПЛАНОВ И ПРОГРАММ	64
А4.1 Введение	65
А4.2 Определение сферы охвата и подготовка экологического отчета.....	66
А4.3 Участие общественности.....	89
А4.4 Консультации с соответствующими органами власти	96
А4.5 Трансграничные консультации.....	99
А4.6 Принятие решения	101
А4.7 Мониторинг.....	103
Глава А5 ОБЗОР ОСНОВНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ.....	106
А5.1 Введение	107
А5.2 Инструменты анализа и вовлечения заинтересованных сторон в стратегическую экологическую оценку	108
А5.3 Обзор основных инструментов анализа.....	112
А5.4 Обзор основных методов вовлечения общественности.....	118
Глава А6 СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ПРИ РАЗРАБОТКЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	120
А6.1 Введение	121
А6.2 Возможные подходы	123

ЧАСТЬ В: РУКОВОДСТВО ДЛЯ ПРЕПОДАВАТЕЛЯ	128
Глава В1 КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОТОКОЛА.....	130
В1.1 Введение	131
В1.2 Введение в развитие потенциала для реализации протокола ...	132
В1.3 Оценка потенциала	136
В1.4 Практические советы по планированию стратегий развития потенциала для стратегической экологической оценки.....	138
В1.5 Заключение.....	139
Глава В2 ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА ПРАКТИЧЕСКИХ УПРАЖНЕНИЙ ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ТРЕНИРОВОЧНОМ КУРСЕ ПО ПРОТОКОЛУ.....	141
В2.1 Введение	142
В2.2 Задания при работе с учебными ситуациями.....	145
ПРИЛОЖЕНИЯ	153
Приложение А1.1 РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ ПО РАССМОТРЕНИЮ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ СО ЗДОРОВЬЕМ НАСЕЛЕНИЯ, ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ.....	155
Приложение А1.2 ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ	177
Приложение А1.3 КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ, РАЗРАБОТАННЫЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ АССОЦИАЦИЕЙ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ.....	182
Приложение А5.1 ОПИСАНИЕ НЕКОТОРЫХ АНАЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ	186
Приложение А5.2 ОПИСАНИЕ НЕКОТОРЫХ ИНСТРУМЕНТОВ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ	202
Приложение В1.1 ПРИМЕР ДЕТАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОТОКОЛА В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ.....	214
Приложение В1.2 ПРИМЕР ПРОСТОГО ТЕХНИЧЕСКОГО ЗАДАНИЯ, ИСПОЛЪЗУЕМОГО ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ	

СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОТОКОЛА В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ.....	220
--	-----

Перечень рисунков

Рисунок. А2.1 Типичные задачи процесса разработки планов и программ.....	24
Рисунок. А2.2 Элементы стратегической экологической оценки планов и программ.....	27
Рисунок. А2.3 Существующие задачи, стоящие при разработке планов и программ и проведении стратегической экологической оценки.....	28
Рисунок А2.4 Ретроспективная СЭО, проводимая вне связи с разработкой плана или программы: общие подходы.....	38
Рисунок. А2.5 Стратегическая экологическая оценка, частично интегрированная в процесс разработки плана или программы: общий подход.....	39
Рисунок. А2.6 Стратегическая экологическая оценка, полностью интегрированная в процесс разработки плана или программы: общий подход.....	42
Рисунок. А3.1 Руководство по определению необходимости проведения СЭО для конкретного плана или программы в рамках Протокола.....	52
Рисунок. А4.1 Альтернативные варианты, которые могут рассматриваться в процессе разработки плана или программы.....	68
Основные детерминанты здоровья.....	158

Перечень таблиц

Таблица А1.1 Связь между типичными задачами СЭО, социально-экономической оценки и оценки устойчивости.....	20
Таблица А2.1 Элементы стратегической экологической оценки.....	26
Таблица А2.2 Взаимосвязи между процессом разработки планов и программ, стратегической экологической оценкой, консультациями с органами власти и участием общественности....	30
Таблица А3.1 Руководство по применению приложения III (критерии значимости).....	61
Таблица А4.1 Некоторые возможные источники информации и примеры экологических целей.....	74
Таблица А4.2 Содержание отчета в соответствии с приложением IV к Протоколу.....	75
Таблица А4.3 Критерии, которые должны быть приняты во внимание при определении содержания экологического отчета (статья 7.2).....	79
Таблица А4.4 Контрольный список для оценки качества процесса СЭО.....	85
Таблица А5.1 Обзор базовых инструментов анализа.....	116
Таблица А5.2 Обзор основных методов вовлечения общественности.....	119
Таблица А6.1 Руководящие принципы из канадского руководства.....	125
Таблица В1.1 Концепция развития потенциала для реализации Протокола.....	132
Таблица В2.1 Возможная структура обзора процесса разработки планов и программ.....	146

Примеры факторов риска для физической среды и связанных с ними болезней и рисков для здоровья населения	164
Здоровье в стратегической экологической оценке: возможные последствия планов и программ для здоровья	166
Возможные подходы к освещению вопросов здоровья в экологическом отчете	174

Перечень вставок

Вставка А4.1 Рассмотрение альтернатив в процессе проведения СЭО	69
Вставка А4.2 Проблемы, интересы или вопросы; цели, задачи, показатели или направляющие вопросы	73
Вставка А4.3 Ярусность	74
Вставка А4.4 Качество отчета – соображения практического характера	84
Вставка А4.5 Консультации с компетентными органами власти – соображения практического характера	98
Вставка А6.1 Предложения по интеграции и обеспечению открытости	124
Вставка А6.2 Участие общественности, предусмотренное Орхусской конвенцией	126
Оценка последствий для здоровья в рамках СЭО Оперативной программы Чехии "Предприятия и инновации" на 2007–2013 годы	159
Социально-экономические показатели, являющиеся важными детерминантами здоровья	161

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АЗВ	Анализ «затраты – выгоды»
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГИС	Географическая информационная система
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
Директива по СЭО	Директива ЕС2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду
Директива по ОВОС	Директива ЕС 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, с поправками к Директиве Европейского совета 97/11/ЕС от 3 марта 1997 года
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, в сокращении ЕЭК ООН
ЕК	Европейская комиссия
ЕС	Европейский союз
Конвенция Эспо	Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятая в Эспо (Финляндия) в 1991 году
МКА	Мультикритериальный анализ
НПО	Неправительственные организации
ОВЗ	Оценка воздействия на здоровье
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОЖЦ	Оценка жизненного цикла
ООН	Организация Объединенных Наций
Орхусская конвенция	Конвенция Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятая в 1998 году в Орхусе, Дания
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
Протокол по СЭО	Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо
РЭЦ	Региональный экологический центр Центральной и Восточной Европы
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
SWOT-анализ	метод стратегического планирования , заключающийся в выявлении факторов внутренней и внешней среды, и разделении их на четыре категории: Strengths (сильные

стороны), **Weaknesses** (слабые стороны), **Opportunities** (возможности) и **Threats** (угрозы)

ЮНЕП

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ВВЕДЕНИЕ

0.1 ПРЕДИСЛОВИЕ

1. Протокол Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) был принят в Киеве в мае 2003 года. Протокол вступил в силу в июле 2010 года. По состоянию на середину 2011 года, 22 государства и Европейский союз являются Сторонами Протокола. Обновляемая информация о статусе ратификации Протокола имеется на сайте ЕЭК по адресу http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html. Сторонами Протокола могут являться не только государства–члены ЕЭК, но и другие государства–члены Организации Объединенных Наций, которые могут присоединиться к Протоколу после утверждения¹.
2. Настоящее Информационно-справочное руководство по применению Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке (далее Руководство) было разработано на основании решения Совещания Сторон, подписавших Протокол, состоявшегося в июне 2004 года.
3. Руководство не содержит юридических или других профессиональных советов. Тем не менее, оно будет полезно в качестве руководства для специалистов, применяющих Протокол или содействующих его применению.

¹ См. пояснения этой терминологии в «Руководстве по международным договорам» Организации Объединенных Наций, доступного по следующей ссылке:
<https://treaties.un.org/doc/source/publications/TNB/Russian.pdf>

0.2 ЦЕЛЬ, ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ И СТАТУС

4. Настоящее Руководство:
 - освящает основные требования Протокола по стратегической экологической оценке (Протокола по СЭО);
 - описывает ключевые вопросы применения Протокола на практике;
 - предоставляет материалы для обучающих мероприятий и программ повышения квалификации специалистов, проводимых в поддержку применения Протокола.
5. Руководство предположительно будет использоваться:
 - специалистами, изучающими положения Протокола и теорию его применения, включая государственных служащих, участвующих в применении Протокола, специалистов–практиков, проводящих стратегические экологические оценки (СЭО) и заинтересованными сторонами, принимающими участие в процедуре СЭО.
 - специалистами, оказывающими консультационные услуги и проводящими обучение по применению требований Протокола и проведению СЭО.
6. Руководство составлено с учетом потребностей обеих аудиторий.
7. Регион ЕЭК включает в себя государства–члены Европейского союза (ЕС). Директива ЕС 2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду, обычно называемая Директивой по СЭО, должна была быть внедрена к июлю 2004 года. Обязательные положения Протокола в целом соответствуют положениям Директивы по СЭО. Авторы Руководства предприняли попытку указать на существующие в этих документах отличия. В 2003 году Европейская комиссия (ЕК) с целью оказания помощи государствам–членам ЕС по внедрению Директивы по СЭО опубликовала руководящий документ [«Внедрение Директивы 2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду»](#). Разделы настоящего Руководства, посвящённые практическому применению СЭО, также могут быть полезными для тех, кто применяет Директиву по СЭО.
8. **Вместе с тем, Руководство не является официальным руководством, интерпретирующим положения Протокола по СЭО или Директивы по СЭО.**
9. Авторы Руководства также ссылаются на Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).
10. Руководство выпущено на русском и английском языках. В связи с тем, что французский язык является одним из официальных языков ЕЭК, Руководство будет переведено на французский язык при наличии дополнительных ресурсов. Надеемся, что Руководство будет выпущено и на других языках, либо в этом издании, либо в адаптированном к потребностям отдельных стран виде (см. [раздел 04](#) ниже).

0.3 СТРУКТУРА

11. Руководство состоит из двух частей, что соответствует потребностям целевой аудитории:
 - **часть А** – для специалистов, применяющих Протокол на практике;
 - **часть В** – для преподавателей и других лиц, содействующих развитию потенциала в области применения Протокола.
12. Каждая часть представляет собой серию самостоятельных, но связанных друг с другом и имеющих ссылки на другие источники, глав, сопровождающихся электронной презентацией, доступной на веб-сайте Конвенции. Структура Руководства представлена ниже.

Часть А: Применение Протокола

- **Глава А1** представляет основные цели СЭО и кратко излагает концепцию, роль и историю развития СЭО.
- **Глава А2** определяет связь между СЭО и процессом разработки планов и программ.
- **Глава А3** рассказывает о том, как определить необходимость проведения СЭО в соответствии с требованиями Протокола.
- **Глава А4** описывает процесс проведения СЭО планов и программ в соответствии с требованиями Протокола.
- **Глава А5** предоставляет обзор базовых инструментов, которые могут быть использованы на практике при проведении СЭО.
- **Глава А6** рассказывает о применении Протокола к политикам и законодательным актам.

Часть В: Руководство для преподавателей

- **Глава В1** в общих чертах описывает концепцию развития потенциала в области практического применения Протокола по СЭО.
 - **Глава В2** предлагает блок заданий, которые могут быть использованы при составлении упражнений ситуационного анализа для проведения обучающих мероприятий по применению СЭО и создания программ по развитию потенциала.
13. Приложения содержат дополнительный материал, расширяя содержание указанных глав.
 14. В дополнение к Протоколу по СЭО данное Руководство содержит ссылки на следующие ресурсы:

Международные документы и руководства

- Конвенцию ЕЭК по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо).
- Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).
- Директиву ЕС 2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду (Директива по СЭО).

- Руководящий документ «Внедрение Директивы 2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду» (Руководство ЕК).
- Руководство «Оценка воздействия на здоровье населения как часть стратегической экологической оценки», Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ).²

Примеры проведения СЭО

- Этот раздел будет пополняться по мере предоставления материалов странами.
15. Вышеупомянутые материалы, рекомендуемая литература, а также другие полезные материалы, имеющие отношение к отдельным главам Руководства, будут представлены на соответствующей веб-странице, расположенной по адресу http://www.unece.org/env/eia/sea_manual/welcome.html.

² С.Н. Breeze & К. Lock, eds., *Health impact assessment as part of strategic environmental assessment: A review of health impact assessment concepts, methods and practice to support the development with adequate coverage of health of the SEA Protocol* (С. Х. Бреезе, К. Лок, и др., Оценка воздействия на здоровье населения как часть стратегической экологической оценки: Обзор концепций оценки воздействия на здоровье населения, методология и практика в поддержку учёта вопросов здоровья населения в Протоколе по СЭО), ноябрь 2001 года, обновлённая версия доступна в Интернете по адресу: http://www.who.int/hia/network/en/HIA_as_part_of_SEA.pdf.

0.4 ПЕРЕСМОТР И АДАПТАЦИЯ РУКОВОДСТВА

16. Настоящее Руководство будет пересматриваться и адаптироваться по решению стран, подписавших Протокол, и позднее – стран-сторон Протокола.
17. Руководство подготовлено в электронном виде и доступно на веб-сайтах и на дисках CD-ROM. Это обеспечивает простоту добавления ссылок на новые источники по мере их появления. Ожидается, что новые источники будут содержать руководства, методики, обзоры, практические примеры и лучшие практики.
18. К тому же, поощряется адаптация Руководства для его применения в различных контекстах. Например, в 2005 году национальные версии предыдущего варианта этого Руководства были разработаны в Грузии, Украине и в Республике Молдова.
19. Желая адаптировать Руководство для специализированного использования предлагается обратить внимание на представленные ниже соображения.
 - Прежде чем начинать работу по адаптации Руководства, следует подробно изучить систему экологической оценки планов и программ, а также политик и законодательных актов, действующих в определенном контексте, и на основе этих знаний вносить соответствующие изменения в предлагаемый текст.
 - Адаптация может включать более обширные работы, чем перевод Руководства на государственный язык соответствующей страны. Она может быть направлена как на разработку дополнительных глав, разделов и элементов, представляющих значение для местных условий, так и исключение несущественных материалов.
 - Примеры, основанные на опыте применения оценок в изучаемом регионе или стране, сделают материалы Руководства более понятными и соответствующими нуждам целевой аудитории.
 - Как Протокол, так и Директива по СЭО являются правовыми инструментами в тех странах, в которых они вступили в силу. Необходима осторожность, чтобы избежать неправильного изложения их положений.
20. Адаптированные материалы должны признавать данное Руководство первоисточником.

**ЧАСТЬ А: ПРИМЕНЕНИЕ
ПРОТОКОЛА**

Глава А1

**КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ В ПОНЯТИЕ
СТРАТЕГИЧЕСКАЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА**

A1.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используются следующие термины, связанные с окружающей средой: «окружающая среда, включая здоровье населения»; «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)»; и «экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация». Для того, чтобы избежать повторений, в Руководстве используются термины: «окружающая среда», «экологические соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)» и «экологическая информация», но при этом надо понимать, что в контексте данного Руководства эти термины также относятся к здоровью населения. Более подробная информация об учете вопросов, связанных со здоровьем населения, при проведении СЭО представлена в приложение A1.1.

1. В данной главе вводится понятие «стратегическая экологическая оценка» (СЭО). В начале главы рассматривается «Что такое СЭО?» ([раздел A1.2](#)), какие задачи решаются за счет СЭО, а также приводятся отличия СЭО от оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) – инструмента, широко применяемого для экологической оценки проектов.
2. Далее описываются затраты и выгоды, связанные с проведением СЭО ([раздел A1.3](#)), и рассматриваются некоторые основополагающие принципы СЭО ([раздел A1.4](#)).
3. В заключение, обсуждается роль СЭО в более широком контексте ([раздел A1.5](#)):
 - СЭО как инструмент устойчивого развития;
 - взаимосвязь СЭО с другими инструментами оценки;
 - СЭО на стратегическом уровне принятия решений.

A1.2 ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА?

4. В законодательстве, стратегических документах или публикациях по данной тематике используются различные определения СЭО. Согласно общепринятому пониманию, СЭО – это систематический и упреждающий процесс, используемый для анализа экологических последствий предлагаемых планов, программ и других стратегических документов, а также учета полученных результатов в процессе принятия решений.
5. В данном Руководстве, термин «СЭО» имеет конкретный смысл, который совпадает с определением, представленным в Протоколе по СЭО (далее Протокол). Согласно Протоколу, «стратегическая экологическая оценка» означает

оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада(экологического отчета)³ и его подготовку, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического отчета и результатов участия общественности и высказанного ею мнения (статья 2, пункт 6).

A1.2.1 Какова цель проведения СЭО?

6. Целью СЭО, в широком понимании, является обеспечение учёта и интеграции экологических соображений в процесс принятия стратегических решений, в поддержку экологически обоснованного и устойчивого развития. В частности, процесс СЭО позволяет органам власти, ответственным за разработку планов и программ, а также лицам, принимающим решения, учитывать:
 - ключевые экологические тенденции, потенциал и ограничения, которые могут оказывать влияние или подвергнуться влиянию в результате осуществления плана или программы;
 - цели и показатели в области окружающей среды, имеющие отношение к плану или программе;
 - вероятные значительные⁴ экологические последствия, которые могут быть вызваны в результате реализации предлагаемых вариантов и осуществления плана или программы;

³ Английское слово «report» переводится на русский язык как «доклад» и как «отчет». В русском тексте Протокола по СЭО термин «environmental report» переведен как «экологический доклад», хотя с точки зрения содержания документа и порядка его составления правильнее и точнее было бы использовать термин «экологический отчет». Поэтому в данном Руководстве используется термин «экологический отчет».

⁴ В данном Руководстве используется термин «значительные экологические последствия» вместо «существенные экологические последствия», встречающегося в русском тексте Протокола по СЭО. Следует отметить, что в английском тексте Конвенции и Протокола используется один и тот же термин «significant», в то время как в русском тексте Конвенции этот термин переводится как «значительные», а в русском тексте Протокола – «существенные». Этот вопрос может стать одним из вопросов рассмотрения после заседания Совещания Сторон в июне 2014 года в рамках деятельности по согласованию аутентичных текстов Протокола на английском, русском и французском языках (см. документ ЕСЕ/МР.ЕИА/WG.2/2012/2, параграф. 23, и проект решения П/6 для принятия Совещанием Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, действующего в качестве Совещания Сторон Протокола по стратегической экологической оценке).

- меры по предотвращению, уменьшению или смягчению неблагоприятных последствий и меры по усилению положительных последствий, которые могут быть вызваны в результате осуществления плана или программы;
- позицию или информацию, предоставленную соответствующими органами власти, общественностью и, при необходимости, потенциально затрагиваемыми Сторонами.

A1.2.2 Дополнительные преимущества СЭО по сравнению с оценкой воздействия на окружающую среду

7. СЭО преимущественно возникла на основе принципов, процессов и процедур, используемых в оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), что безусловно верно и в отношении Протокола по СЭО (основные этапы развития соответствующих законодательных и политических процессов представлены в [приложении A1.2](#)). В то же время, по сравнению с ОВОС проектного уровня СЭО имеет ряд преимуществ. Это связано с тем, что СЭО применяется на более высоком уровне принятия решений и разработки планов и программ. На этом уровне закладываются основы для проектов, проходящих ОВОС, и многих других инициатив, которые потенциально могут оказывать воздействие на окружающую среду. При этом, СЭО способствует учету экологических факторов при определении фундаментальных основ принимаемых решений (почему, где и каким образом будет проводиться деятельность), а способы развития отдельных проектов (еще) не рассматриваются. Потенциал СЭО для получения экологической выгоды намного выше по сравнению с ОВОС.
8. Особая ценность применения СЭО в процессе разработки планов и программ заключается в следующем:
 - по сравнению со стадией разработки проектов, на данном этапе предоставляется возможность рассмотрения более широкого круга альтернатив и вариантов развития;
 - имеется возможность повлиять на вид и месторасположение планируемого секторального или регионального развития, а не только на конструкцию и расположение определенного проекта;
 - по сравнению с принятием решений на проектном уровне, временные и географические рамки, установленные для разработки планов и программ, предоставляют больше возможностей для рассмотрения кумулятивных и широкомасштабных последствий развития;
 - оказывается содействие устойчивому развитию посредством согласования целей и направлений плана или программы с соответствующими стратегиями, политиками и концепциями;
 - производится оптимизация и совершенствование проектного ОВОСа путем увязки (см. вставку A4.3 Ярусность) этого процесса с отчетом СЭО и, тем самым, прояснения вопросов о необходимости, месторасположении и виде планируемой деятельности с заранее определенными экологическими последствиями.

A1.3 ВЫГОДЫ И ЗАТРАТЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ⁵

A1.3.1 Выгоды, связанные с проведением СЭО

9. Непосредственные выгоды от проведения СЭО заключаются в собранной информации, помогающей в принятии более грамотных решений, и как следствие, в повышении уровня охраны окружающей среды и содействии устойчивому развитию. Помимо этого, существуют вторичные выгоды, связанные с вовлечением общественности и применением прозрачных процедур, которые необходимо соблюдать в соответствии с Протоколом. Процесс СЭО, выполненный по всем правилам, должен:

- обеспечить высокий уровень защиты окружающей среды;
- улучшить качество разработки планов и программ;
- повысить эффективность принятия решений;
- способствовать выявлению новых возможностей развития;
- помочь предотвратить дорогостоящие ошибки;
- улучшить систему управления;
- способствовать трансграничному сотрудничеству.

СЭО обеспечивает высокий уровень охраны окружающей среды

10. Обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды является официально утвержденной целью Протокола (статья 1); СЭО проводится именно по этой причине. Высокий уровень охраны окружающей среды может интерпретироваться по-разному, однако СЭО должна, как минимум, исключить необратимые и значительные последствия, защитить охраняемые территории и объекты, а также обеспечить неприкосновенность среды обитания и других территорий, которые представляют критическую важность для сохранения биоразнообразия.

СЭО повышает качество разработки планов и программ

11. Независимо от того, проводится ли СЭО параллельно с разработкой плана и программы, либо является неотъемлемой частью этого процесса, СЭО позволяет улучшить или закрепить качество плана или программы, что приводит к более успешным результатам. СЭО может повысить качество планирования несколькими способами. В частности, она способствует обеспечению целенаправленного, тщательного, открытого к альтернативам подхода, а также анализу целого круга потенциальных последствий и возможностей для достижения более устойчивых форм развития.

СЭО повышает эффективность процесса принятия решений

12. СЭО помогает оптимизировать процесс принятия решений посредством последовательного включения экологических соображений в круг

⁵ Основано на REC and UNDP (2003), *Benefits of a Strategic Environmental Assessment, Briefing paper*, доступно на сайте

<http://archive.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalAssessment/pdf/BenefitsofSEAeng.pdf>; and on Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)/Development Assistance Committee (2006), *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation*, доступно на сайте <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264026582-en>.

рассматриваемых вопросов 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 проектного ОВОС. В конечном итоге, СЭО поддерживает принятие решений на проектном уровне в связи с тем, что они будут основываться на заранее оптимизированных планах и программах. Эффективность принятия решений может также возрасти за счет обмена информацией, собранной на различных стадиях планирования.

СЭО помогает выявить новые возможности развития

13. Благодаря СЭО, экологические ограничения, включая вопросы влияния на здоровье человека, получают более пристальное внимание при формировании планов и программ. СЭО помогает при рассмотрении альтернатив и стимулирует поиск взаимовыгодных решений, которые открывают возможности для новых видов деятельности в рамках потенциальной емкости экосистем. Таким образом, СЭО поддерживает ориентацию процесса принятия решений на истинно устойчивое развитие.

СЭО позволяет избежать дорогостоящих ошибок

14. СЭО заблаговременно сигнализирует об экологически неустойчивых вариантах развития. Поэтому рациональное применение СЭО может снизить риск повышения затрат на устранение вреда, которого можно было избежать, или на корректирующие действия, такие как перенос или перепроектирование объектов. СЭО также помогает сохранить человеческие и финансовые ресурсы при разработке планов и программ, так как варианты, противоречащие принципу устойчивости, могут быть отклонены на ранней стадии.

СЭО совершенствует систему управления

15. СЭО повышает общую прозрачность принятия стратегических решений и позволяет на ранней стадии планирования и разработки программ учесть мнения основных заинтересованных сторон. Качественно и ответственно проведенная СЭО повышает доверие к планам и программам. Такая СЭО может мобилизовать общественную поддержку при осуществлении плана или программы – их эффективность может возрасти, если ценности, позиция, мнения и знание общественности станут частью процесса принятия решения.

СЭО способствует трансграничному сотрудничеству

16. СЭО может стать важной основой для сотрудничества на региональном уровне, устанавливаемого для решения сложных вопросов, касающихся, к примеру, совместно управляемых охраняемых территорий, совместно используемых водных путей, транспортных узлов, а также трансграничного загрязнения.

A1.3.2 Затраты на проведение СЭО

17. Согласно европейскому исследованию затрат и выгод, связанных с ОВОС⁶, применение СЭО в процессе регионального и местного планирования землепользования обычно приводит к увеличению затрат на планирование на 5–10 процентов. Это исследование также приводит примеры качественных СЭО, которые увеличили затраты на планирование менее, чем на пять процентов. Однако величина затрат зависит от количества альтернатив и детальности их проработки и оценки. Недавно было проведено исследование по

⁶ Европейская комиссия (1996), Издание *A study on costs and benefits in EIA/SEA (Исследование затрат и выгод ОВОС/СЭО)*, публикация распродана, но резюме доступно на веб-сайте <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-studies-and-reports/eia-costs-benefit-en.htm>.

изучению результатов действия Директивы по СЭО в Великобритании⁷ после года ее применения. Исследование охватило 201 орган власти, использующий СЭО, и показало, что для завершения большинства СЭО требуется примерно 70–80 человеко-дней (приблизительно половина – на определение сферы охвата оценки, и половина – на подготовку отчета). В то же время, большинство опрошенных полностью поддержали утверждение о том, что «СЭО – это эффективное использование времени и ресурсов».

18. Основные затраты, связанные с работой системы СЭО, возникают на этапе первоначального применения СЭО, при тестировании и разработке адекватных подходов и инструментов, а также когда составляются основные наборы исходных данных. Последующие СЭО имеют тенденцию быть менее затратными, так как при этом может использоваться накопленный ранее опыт, и может требоваться только стандартная аналитическая работа и управление процессом. (И действительно, участники опроса, упоминаемого выше, отметили, что ожидается уменьшение затрат времени на проведение последующих СЭО). В структуре общих затрат на реализацию планов или программ эти затраты можно считать незначительными.

⁷ R. Therivel and F. Walsh (2005) 'The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to *Environmental Impact Assessment Review* («Директива по стратегической оценке в Соединённом Королевстве: Через год после принятия», 2005 год).

A1.4 ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ

19. В данном Руководстве рассматриваются конкретные требования по применению положений Протокола и, в меньшей степени, положений Директивы по СЭО. Тем не менее, существует ряд более общих основных принципов, которые могут оказаться полезными при практическом применении СЭО. К ним относятся различные положения, содержащиеся в национальных справочных пособиях и в публикациях по данной теме. Кроме того, здесь можно упомянуть о критериях эффективности, разработанных Международной ассоциацией по оценке воздействия, для оценки качества процесса СЭО, ([приложение A1.3](#)).
20. Несмотря на некоторые различия, существует определенное единодушие относительно основных принципов и действий, которым необходимо следовать для эффективного применения СЭО:
- СЭО должна **проводить организация, отвечающая за разработку плана или программы**. Наиболее целесообразно, чтобы СЭО была интегрирована в процесс разработки плана или программы и разрабатывалась в соответствии с его логикой.
 - СЭО необходимо **проводить на ранней стадии процесса принятия решения**, когда все альтернативы и варианты являются доступными для рассмотрения.
 - При проведении СЭО необходимо **направлять внимание на ключевые вопросы**, присущие отдельным стадиям процесса разработки плана или программы. Это позволяет проводить СЭО своевременно и экономически эффективно, и получать заслуживающие доверия результаты.
 - В процессе СЭО необходимо **оценить разумный круг альтернатив**, принимая во внимание, что их количество и охват будут зависеть от уровня принятия решения. По мере возможности и необходимости, СЭО должна выявить оптимальный для сохранения окружающей среды и практически осуществимый сценарий.
 - СЭО должна **предоставить оптимальные возможности для участия ключевых заинтересованных сторон и общественности в процессе принятия решений**, начиная с его ранней стадии, и с использованием четких процедур. Наиболее целесообразно использовать простые в применении методы консультаций, соответствующие специфике целевых групп.
 - При проведении СЭО необходимо **использовать оптимальные и экономически эффективные методы и инструменты анализа**. СЭО должна выполнять поставленные перед ней задачи на основе доступной информации и в рамках отведенного для ее выполнения времени и выделенных ресурсов. Сбор информации должен осуществляться только в том объеме и с той степенью детализации, которые необходимы для принятия обоснованного решения.
21. Для достижения целей СЭО и получения описанных выше выгод, необходимо использовать представленные общие основные принципы в совокупности. Таким образом, применение этих принципов поможет организовать качественный процесс проведения СЭО, соответствующий духу и требованиям Протокола. При этом, правовые нормы, несомненно, являются первостепенными при планировании и осуществлении СЭО.

A1.5 НЕКОТОРЫЕ ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ

22. В заключение, необходимо отметить, что существуют способы толкования роли и охвата СЭО, которые выходят за рамки Протокола, однако их ни в коей мере нельзя считать общепринятыми. Такие способы интерпретации СЭО приведены ниже, поскольку они являются предметом продолжающихся дискуссий и в связи с тем, что в некоторых странах и международных организациях они внедряются или предложены к реализации.

A1.5.1 СЭО как инструмент устойчивого развития

23. Важным и спорным является вопрос о том, должна ли СЭО непосредственно рассматривать влияние планов и программ (и других стратегических инициатив) на устойчивое развитие, либо и впредь следует фокусироваться только на экологических последствиях этих инициатив, включая воздействие на здоровье в контексте Протокола. Что касается первой позиции, то возникает много вопросов о том, каким образом этот подход может быть реализован. В настоящее время существуют две общие научные школы (и многочисленные трактовки, занимающие срединную позицию), описанные ниже.

- 1) Сторонники первой школы считают, что СЭО должна заниматься исключительно или в первую очередь экологическими последствиями. При проведении СЭО необходимо следовать законодательно закрепленным принципам, которые широко признаны в качестве передовой практики в области стратегической оценки. Тем самым СЭО может внести наилучший вклад в устойчивое развитие. Данный подход можно назвать позицией большинства. Ее разделяют многие управленцы и специалисты, проводящие СЭО. Разновидностью подхода является предложение рассматривать также некоторые социальные аспекты в контексте воздействия на окружающую среду. Отдельные социальные аспекты уже рассматриваются как часть окружающей среды, например, здоровье человека и материальные ценности (жилье).
- 2) По мнению приверженцев второй школы, в дополнение к анализу экологических последствий, СЭО должна предпринимать явные, «наибольшие» усилия для обеспечения устойчивого развития. В то же время признается ограниченность данного подхода. В этом контексте выдвигались предложения переориентировать СЭО в двух основных направлениях, представленных ниже.
 - Первое направление стремится к обеспечению экологической устойчивости при осуществлении предлагаемых планов, программ и других стратегических инициатив, например, путем оценки значимости воздействий на основе принципов предосторожности, с одной стороны, и критериев безопасного минимума или порогового значения, с другой. При этом должны гарантироваться компенсация за нанесенный ущерб или устранение негативных последствий. Данный подход, разработанный в рамках международного исследования эффективности экологической оценки, остается позицией меньшинства, несмотря на то, что он частично применяется в некоторых странах и на международном уровне.
 - Второе направление основано на оценке устойчивости или анализе экологических, экономических и социальных видов последствий предлагаемых планов, программ и иных стратегических инициатив, как это осуществляется, например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в рамках регионального и

местного планирования землепользования⁸ или во внутренней процедуре оценки воздействия политических решений и законодательных инициатив ЕК. Подход, принятый в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, стал одним из результатов кардинальной реформы системы планирования, которая также выполняет положения Директивы по СЭО. Это направление могло бы привлечь пристальное внимание для тестирования практических результатов взаимосвязи СЭО и оценки устойчивости.

A1.5.2 Взаимосвязь между СЭО и другими инструментами оценки

24. Несмотря на последние достижения, оценка устойчивости планов и программ связана с рядом институциональных и методологических трудностей, которые в большей степени выходят за рамки рассматриваемого в данном Руководстве материала. Тем не менее, процесс осуществления СЭО в соответствии с Протоколом связан в некоторых аспектах с социально-экономической оценкой: несмотря на различия предмета оценки, оба процесса основаны на сходной аналитической логике. Положения Протокола также согласуются с основными принципами подхода к интегрированной оценке и планированию для устойчивого развития, разработанному Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП)⁹. Серия пилотных проектов, направленных на апробирование этого подхода, определила связи между различными инструментами оценки. Эти связи представлены ниже в таблице A1.1, иллюстрирующей возможную связь СЭО с социально-экономической оценкой и оценкой устойчивости. Конечно, в настоящем контексте процесс СЭО, проводимый с учетом социально-экономической оценки, должен полностью соответствовать основополагающей цели и требованиям Протокола по СЭО.

A1.5.3 СЭО на более высоком стратегическом уровне процесса принятия решений

25. Вопрос о необходимости и способах использования СЭО на более высоком уровне стратегического процесса принятия решений остается открытым. В литературе приводятся веские аргументы в пользу проведения СЭО при разработке всех типов стратегических инициатив, начиная с высшего уровня формирования политики, и в особенности, если она определяет контекст или основополагающие принципы для разработки планов и программ. Однако консенсус по этому вопросу не достигнут. Многие специалисты в области применения СЭО указывают на практические и институциональные барьеры на пути реализации данного подхода в целом, а также на проблемы, существующие в отдельных странах. Имеются также различные мнения относительно проведения СЭО при принятии политических решений, при этом признается, что по сравнению с процессом подготовки планов и программ, выработка политических решений зачастую носит цикличный и гибкий характер.
26. Протокол призывает, а не обязывает, Стороны соглашения к обеспечению оптимальной интеграции экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений при разработке политики или законодательных

⁸ United Kingdom, Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents (London, Office of the Deputy Prime Minister, 2005), доступно по адресу <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/practicalguidesea.pdf>

⁹ UNEP (2004) *Integrated Assessment and Planning for Sustainable Development: Guidelines for pilot projects*, UNEP, Geneva, доступно по адресу <http://www.unep.ch/etb/events/Events2005/midTermReview/IAPGuidePilPro.pdf>

актов. Он также призывает к тому, чтобы этот процесс основывался на принципах и элементах Протокола (см. главу А6, в которой представлена более подробная информация). В некоторых странах-членах ЕЭК, а также странах ЕС, уже имеются системы СЭО или близкие процессы оценки, применяемые при разработке политики и законодательства. Несмотря на то, что накопленный опыт проведения СЭО на этом уровне меньше, чем опыт применения СЭО при разработке планов и программ, он также заслуживает внимания. Практика проведения СЭО в процессе формирования политики в некоторых странах описана в публикации, подготовленной по поручению Министерства окружающей среды Чехии, и может использоваться в качестве дополнительной информации к данному Руководству.¹⁰ Публикация также содержит краткий теоретический обзор методов применения ключевых элементов Протокола по СЭО и других возможных подходов при формировании политики или разработке законодательства. Этот материал, а в особенности обзор существующего опыта в семи странах-членах ЕЭК, может представлять интерес для специалистов, желающих рассмотреть требования Протокола по СЭО в расширенном контексте.

¹⁰ B. Sadler, ed., *Strategic Environmental Assessment at the Policy Level — Recent progress, current status and future prospects* (Prague, Czech Ministry of Environment, 2005). Доступно на сайте http://www.unece.org/env/eia/documents/PolicySEA/SEA_of_Policies_volume.pdf.

Таблица А1.1 Связь между типичными задачами СЭО, социально-экономической оценки и оценки устойчивости¹¹

СЭО	Социальная и экономическая оценка	Оценка устойчивости
Исходная экологическая ситуация	Исходная экономическая и социальная ситуация	Оценка устойчивости текущих тенденций и закономерностей развития
Определение соответствующих экологических целей и анализ их учета при разработке плана или программы	Определение соответствующих экономических и социальных целей и анализ их учета при разработке плана или программы	Определение соответствующих целей и принципов устойчивого развития и анализ их учета при разработке плана или программы
Оценка экологических воздействий предлагаемых вариантов и предложения по их оптимизации	Оценка экономических и социальных последствий предлагаемых вариантов и предложения по их оптимизации	Оценка экономических, социальных и экологических последствий предлагаемых вариантов, с учетом целей (видения) и ограничений (нижней границы) устойчивого развития, и предложение взаимовыгодных вариантов или вариантов, предполагающих наиболее эффективное сочетание различных элементов развития
Разработка мер, направленных на снижение значительных отрицательных последствий, и их мониторинг в ходе реализации плана или программы	Разработка мер, направленных на снижение значительных отрицательных последствий, и их мониторинг в ходе реализации плана или программы	Разработка мер, направленных на снижение значительных отрицательных последствий, и их мониторинг в ходе реализации плана или программы

¹¹ Для широкого обсуждения таких связей смотри публикацию ОЭСР *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation*, сноска 3.

Глава А2

**ВКЛЮЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В
ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И
ПРОГРАММ**

A2.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используются следующие термины, связанные с окружающей средой: «окружающая среда, включая здоровье населения»; «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)»; и «экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация». Для того, чтобы избежать повторений, в Руководстве используются термины: «окружающая среда», «экологические соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)» и «экологическая информация», но при этом надо понимать, что в контексте данного Руководства эти термины также относятся к здоровью населения. Более подробная информация об учете вопросов, связанных со здоровьем населения, при проведении СЭО представлена в приложении A1.1.

1. В данной главе рассматриваются возможности интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ или увязки с ним.
2. Таким образом, в данной главе обсуждаются ключевые вопросы применения Протокола в определенном контексте разработки плана или программы. Глава состоит из трех разделов.
 - В [разделе A2.2](#) дается общее описание типичного процесса разработки планов и программ. Затем описываются ключевые элементы СЭО в соответствии с Протоколом, включая необходимость интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ с целью эффективного применения Протокола. (Выгоды такой интеграции обсуждаются далее в [главе A6](#) о политике и законодательстве). В заключение иллюстрируется взаимосвязь между процессами разработки планов и программ и СЭО. Наличие такой взаимосвязи рассматривается как возможность координации двух процессов и, в конечном итоге, – интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.
 - В [разделе A2.3](#) рассматриваются практические, а не теоретические, подходы к определению взаимосвязей между процессами разработки планов и программ и СЭО. Здесь также приводятся некоторые аргументы в пользу поиска путей интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.
 - Наконец, в [разделе A2.4](#) обсуждаются три варианта интеграции СЭО: отсутствие интеграции, частичная интеграция и полная интеграция.

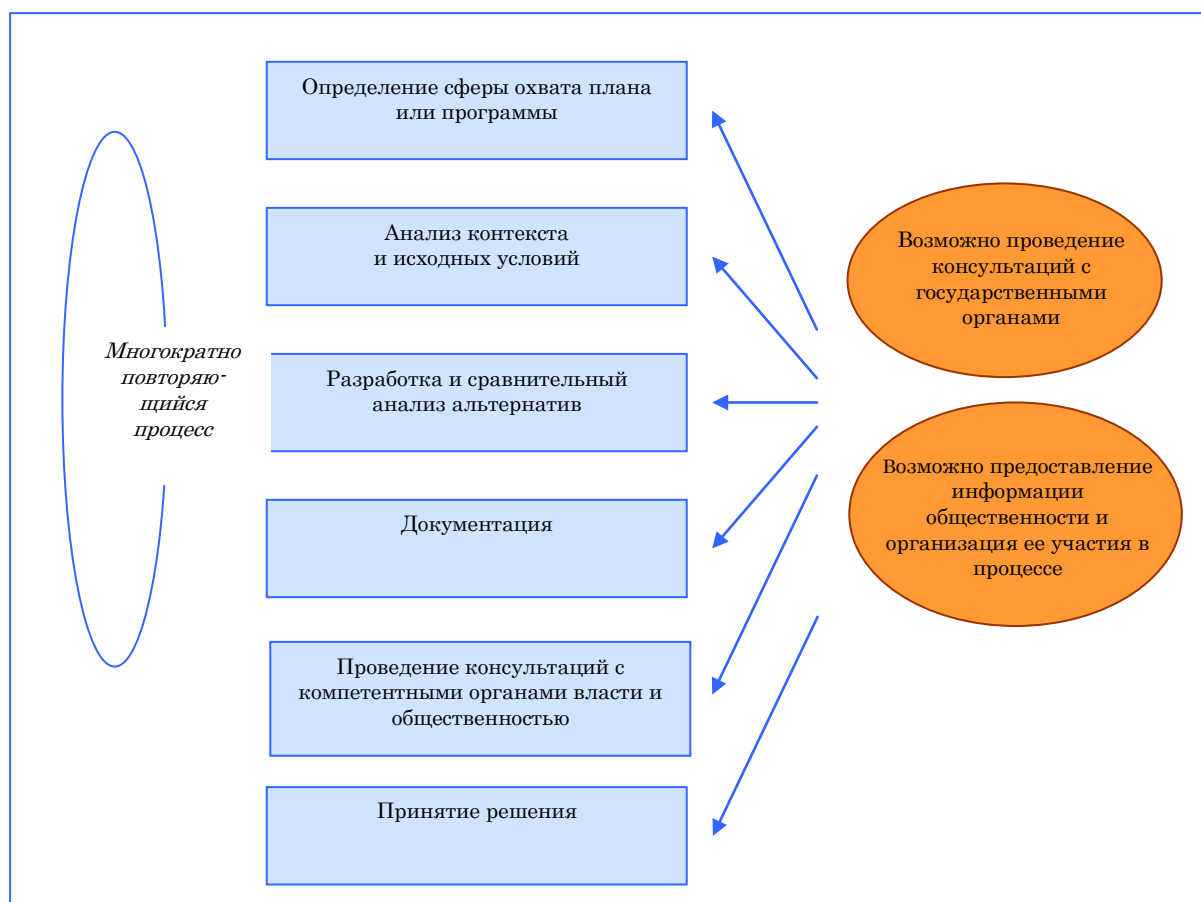
A2.2 ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ, СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА И ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ НИМИ

3. В данном разделе рассматриваются, в первую очередь, типичные задачи процесса разработки планов и программ, а затем – ключевые элементы СЭО планов и программ. Раздел завершается изучением взаимосвязей между задачами процесса разработки планов и программ – с одной стороны, и элементами СЭО – с другой. В разделах [A2.3](#) и [A2.4](#) эти взаимосвязи изучаются более подробно, и рассматривается возможность интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.

A2.2.1 Типичные задачи, стоящие при разработке планов и программ

4. Разработка планов и программ обычно является многократно повторяющимся процессом и включает, как правило, следующие задачи (см. рис. A2.1):
 - **определение сферы охвата плана или программы**, которое, как правило, производится на первоначальной стадии планирования, направленной на установление содержания соответствующего плана или программы, общих целей и круга решаемых вопросов;
 - **анализ контекста и исходного состояния**, обычно включающий в себя обзор текущих тенденций развития, которые необходимо принять во внимание, ограничения и возможности для будущего развития, а также другие специфические вопросы, на решение которых направлен разрабатываемый документ;
 - **разработку и сравнительный анализ альтернатив плана или программы**, часто рассматривающих дополнительные цели и приоритеты, устанавливаемые планом или программой; варианты видов деятельности, предлагаемые для достижения этих целей, либо альтернативные механизмы осуществления планируемого документа (т.е. критерии выбора приемлемых действий, технические задания для последующих оценок и т.д.);
 - **создание документации**, которая может включать определение ролей и обязанностей в процессе осуществления плана или программы и разработку программ мониторинга;
 - **проведение консультаций** с соответствующими органами власти и общественностью;
 - последующее вынесение проекта плана или программы на рассмотрение и **утверждение**.
5. Представленный список включает типичные задачи, стоящие при разработке плана или программы, которые могут и не материализоваться в форме отдельных шагов планирования. В действительности эти задачи могут быть объединены вместе либо разделены на подзадачи, в зависимости от логического построения и формальных стадий каждого отдельного процесса разработки плана или программы. Определение специфической логики, задач и установленных формальных стадий процесса разработки планов или программ может осуществляться посредством анализа процесса разработки стратегических документов, описанного в [подразделе A2.3.1](#) ниже.

Рисунок А2.1 Типичные задачи процесса разработки планов и программ



А2.2.2 Элементы СЭО планов и программ

6. В статьях 6–12 Протокола описывается процесс проведения СЭО планов и программ, включая:
- определение сферы охвата и содержания экологического отчета (статья 6);
 - разработку экологического отчета (статья 7);
 - обеспечение участия общественности (статья 8);
 - проведение консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения (статья 9);
 - проведение трансграничных консультаций (статья 10);
 - принятие решения об утверждении плана или программы (статья 11);
 - проведение мониторинга последствий, связанных с осуществлением утвержденного плана или программы (статья 12).
7. Несмотря на то, что данное Руководство описывает СЭО как процесс, на практике вышеизложенные шаги представляют собой элементы, интегрированные в процесс разработки планов и программ (как описано ранее в данной главе), а не отдельный, параллельно текущий процесс.
8. Такая интеграция необходима для того, чтобы СЭО могла использоваться в качестве упреждающего инструмента, влияющего на разработку плана или программы, как того требует Протокол.

- Согласно преамбуле Протокола, «стратегическая экологическая оценка должна играть важную роль при разработке и принятии планов, программ и, насколько это возможно, политики и законодательства».
 - Статья 1 провозглашает в качестве целей Протокола «обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения путем... обеспечения того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения тщательно учитывались при разработке планов и программ».
 - Статья 2.6¹² определяет СЭО как процесс, выходящий за рамки оценки возможных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включающий «учет в плане или программе положений экологического отчета и результатов участия общественности и высказанного ей мнения».
 - Статья 11 требует от Сторон того, чтобы при принятии плана или программы обязательно учитывались выводы экологического отчета. Однако определение термина «выводы экологического отчета» не приводится в Протоколе. Экологический отчет, по всей вероятности, должен содержать ряд выводов, например, относительно исходного состояния окружающей среды, имеющего отношение к плану или программе; природоохранных целей, определенных в плане или программе; мер по предотвращению, уменьшению или смягчению неблагоприятных последствий; причин, на основе которых производился выбор альтернатив плана или программы; мониторинга. Трудно представить, как такие разнообразные выводы могут быть учтены единым решением в конце процесса разработки плана или программы, т.е. официальным решением, завершающим процесс разработки плана или программы. Поэтому предлагается рассматривать различные выводы экологического отчета по мере их поступления в процессе разработки плана или программы, а также учитывать их надлежащим образом в процессе принятия плана или программы. Положения Директивы по СЭО являются в этом отношении более четкими, так как ее статья 8 требует, чтобы выводы экологического отчета и результаты консультаций были приняты во внимание «в процессе разработки плана или программы и до его/ее утверждения или представления для прохождения законодательной процедуры».
9. Элементы СЭО кратко изложены в таблице А2.1 ниже и проиллюстрированы на рис. А2.2. Эти элементы описаны более подробно в [главе А4](#), рассматривающей процесс проведения СЭО планов и программ. В главе также рассматривается возможность интеграции этих элементов в процесс разработки планов и программ.

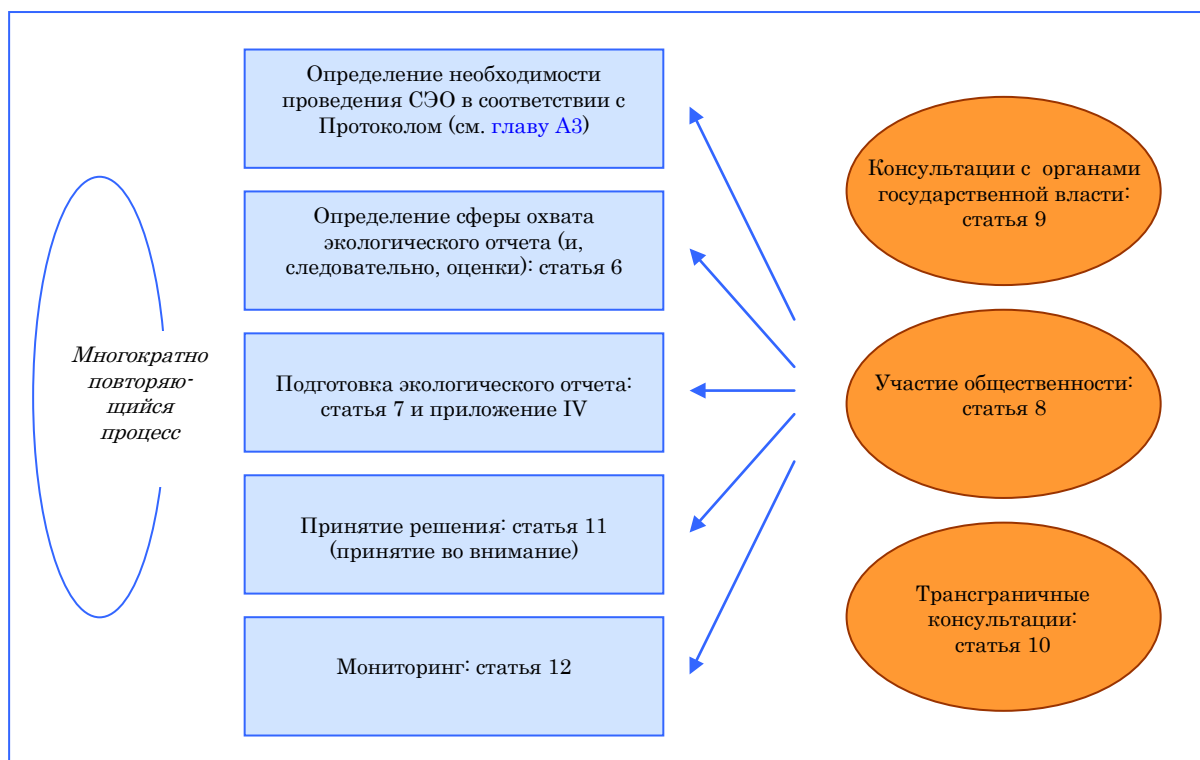
¹² В данном Руководстве термин «ст. X.Y» (или «ст. X.Y») указывает на пункт Y статьи X.

Таблица А2.1 Элементы стратегической экологической оценки

Элемент	Описание
Определение сферы охвата	После установления того, что план или программа требует проведения СЭО, первым элементом СЭО становится определение сферы охвата экологического отчета. Определение сферы охвата экологического отчета подразумевает также определение сферы охвата анализа, необходимого для подготовки отчета. Определение сферы охвата предоставляет возможность сконцентрировать внимание на наиболее важных проблемах, которые войдут в отчет, таким образом, чтобы информация, представленная в отчете, стала наиболее полезной для общественности, органов власти и лиц, принимающих решения. При этом, в случае необходимости, возможно внесение изменений в сферу охвата отчета на последующих стадиях проведения СЭО. В процессе определения сферы охвата необходимо проводить консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения. Общественности также может быть предоставлена возможность участия.
Экологический отчет	Вторым элементом СЭО является подготовка экологического отчета (на основе определенной ранее сферы охвата). Материалы, представленные в отчете, должны обеспечить общественность и органы власти, с которыми проводились консультации, информацией об экологических последствиях осуществления плана или программы.
Участие общественности	Третьим элементом является участие общественности. Участие общественности может начаться уже на стадии определения сферы охвата, либо на стадии определения необходимости проведения СЭО для плана или программы в соответствии с Протоколом (см. главу А3). Проект плана или программы и экологический отчет должны быть доступны для общественности. При этом, с заинтересованной общественностью должны быть проведены консультации, и ей должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение относительно проекта плана или программы и экологического отчета.
Консультации	Четвертым элементом являются консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения, которым должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по проекту плана или программы и экологическому отчету. Консультации и участие общественности могут проводиться одновременно. (В соответствии со статьей 6 Директивы по СЭО консультации с общественностью и органами государственной власти проводятся одновременно).
Трансграничные консультации	В тех случаях, когда осуществление плана или программы сопряжено со значительными трансграничными последствиями (для других Сторон Протокола), либо при поступлении запроса от потенциально «затрагиваемой Стороны», затрагиваемая Сторона или Стороны должны быть уведомлены и приглашены к участию в консультациях. В ходе трансграничных консультаций, которые могут проводиться одновременно с участием общественности и консультациями с органами государственной власти, заинтересованной общественности, природоохранным органам и органам здравоохранения затрагиваемой Стороны должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение относительно проекта плана или программы и экологического отчета.
Принятие решения	Шестым элементом является принятие решения об утверждении плана или программы. Это решение должно учитывать выводы экологического отчета и мнения, выраженные заинтересованной общественностью и органами государственной власти страны, принимающей решение, а также любой затрагиваемой Стороны. Орган, принимающий решение, должен сделать заявление, кратко излагающее то, каким образом были учтены полученные в процессе консультаций замечания, и освещающее причины для утверждения плана или программы в свете рассмотрения разумных альтернатив. Утвержденный план или программа, решение и его обоснование должны быть доведены до сведения общественности.

Элемент	Описание
Мониторинг	Заключительным элементом является мониторинг. СЭО не завершается принятием решения об утверждении плана или программы. Значительные экологические последствия должны отслеживаться в процессе осуществления плана или программы, в частности, с целью выявления непредвиденных неблагоприятных последствий осуществления плана или программы, и принятия мер по их устранению. Результаты мониторинга должны быть доведены до сведения органов государственной власти и общественности.

Рисунок А2.2 Элементы стратегической экологической оценки планов и программ



А2.2.3 Взаимосвязи между процессом разработки планов и программ и требованиями Протокола.

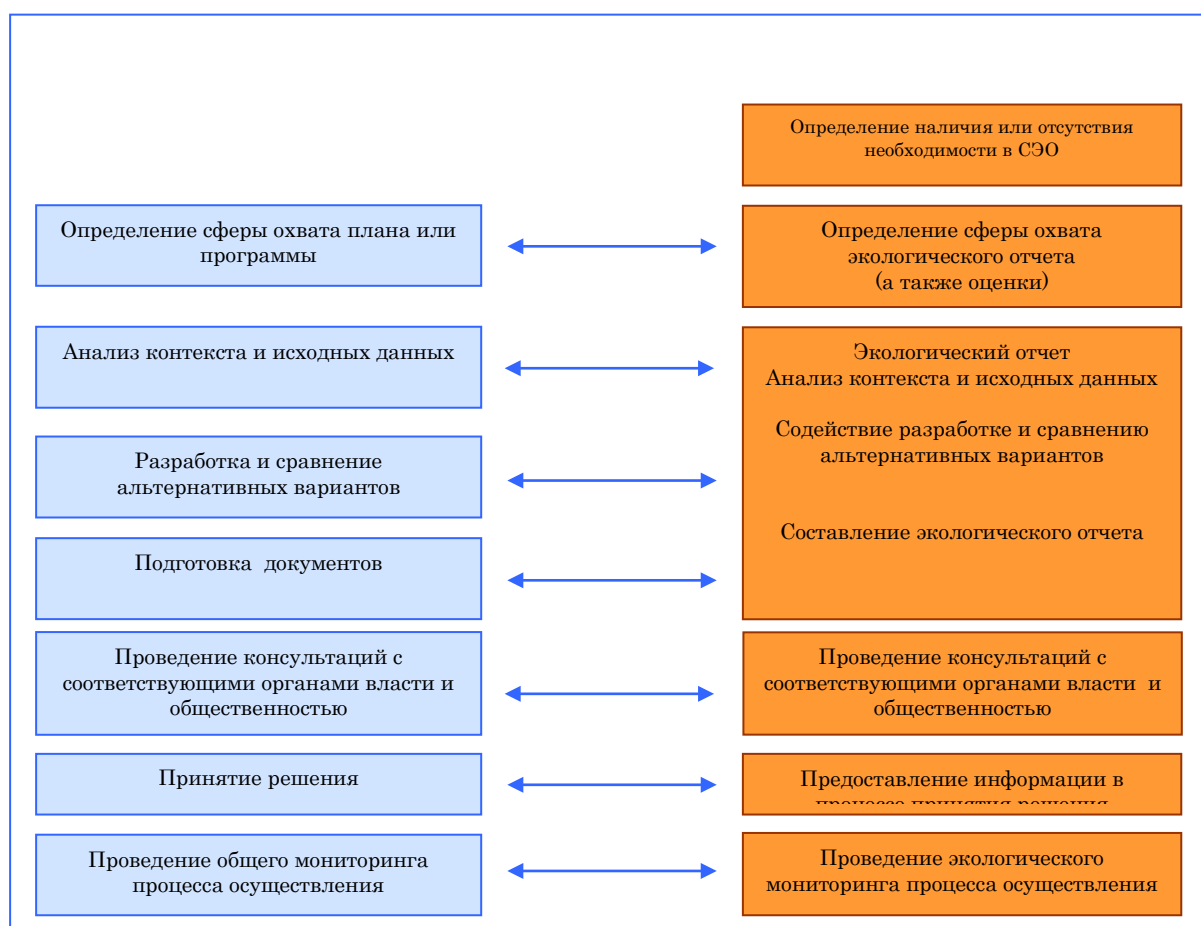
10. Упрощенная и идеализированная схема, приведенная ниже (см. рис. А2.3), демонстрирует потенциальные взаимосвязи между задачами СЭО и задачами, стоящими при разработке планов и программ. Однако эта схема лишь иллюстрирует представленные процессы. На практике процессы разработки планов и программ не всегда имеют такую четкую структуру, – некоторые задачи могут пропускаться, в то время как другие, неприводимые на данной схеме задачи, могут быть добавлены. К тому же, консультации и участие общественности представлены на схеме не в полном объеме, т.к. эти элементы могут являться как неотъемлемой частью процесса разработки плана или программы, так и отдельной стадией процесса СЭО.
11. Несмотря на то, что цели процессов разработки планов и программ и СЭО различны: целью процесса разработки планов и программ является составление планов или программ, а целью СЭО является анализ планов или программ и составление рекомендаций по их улучшению, оба процесса

зачастую требуют сходного аналитического подхода. Фактически, разработка плана или программы и проведение СЭО должны:

- определить ключевые вопросы, которые должны быть учтены в процессе разработки планов и программ;
- проанализировать контекст плана или программы и вероятные тенденции развития будущего в случае неосуществления плана или программы;
- предложить оптимальные альтернативы;
- предложить оптимальные системы мониторинга и управления;
- проинформировать соответствующие органы власти, общественность и органы, принимающие решения, о плане или программе и его/ее вероятных последствиях.

12. В таблице А2.2 проиллюстрированы основные возможные взаимосвязи между процессами разработки планов и программ и СЭО.

Рисунок А2.3 Существующие задачи, стоящие при разработке планов и программ и проведении стратегической экологической оценки



Примечание: участие общественности, консультации с органами государственной власти и трансграничные консультации в данную упрощенную схему не включены.

13. Системы разработки и оценки планов и программ в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии развивались по-разному. Исследование взаимосвязей между процессом СЭО, проводимым согласно положениям Протокола, и системами разработки и оценки планов и программ в этом регионе представлено в публикации, составленной Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в соавторстве с Региональным экологическим центром Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) и ЕЭК¹³. (Системы разработки планов и программ в странах Западной Европе также имеют значительные отличия).

¹³ J. Dusik, A. Cherp, A. Jurkeviciute, H. Martonakova, and N. Bonvoisin, *SEA Protocol: Initial Capacity Development in Selected Countries of the Former Soviet Union, (REC, 2006) (Протокол по СЭО: изначальное развитие потенциала в некоторых странах бывшего СССР)*, (РЭЦ, 2006 год). Доступно по адресу: http://www.unece.org/env/eia/documents/SEA_CBNA/UNDP-REC-UNECE_SEAbulletin_no.2_ru.pdf.

Таблица А2.2 Взаимосвязи между процессом разработки планов и программ, стратегической экологической оценкой, консультациями с органами власти и участием общественности

Стадия	Типичные задачи, стоящие при разработке плана или программы	Соответствующие задачи СЭО	Задачи, стоящие при проведении консультаций с органами власти, обеспечении доступа общественности к информации и ее участия в СЭО
		<p>Определение наличия или отсутствия необходимости в СЭО согласно Протоколу может проводиться либо на основании правовых обязательств (например, в соответствии с перечнем планов и программ, для которых всегда требуется СЭО), либо путем рассмотрения каждого случая в индивидуальном порядке на основании требований Протокола (см. главу А3).</p>	<p>Проведение консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения и информирование общественности.</p>
<p>Определение сферы охвата плана или программы</p>	<p>Определение сферы охвата плана или программы (часто проводимое в начале процесса планирования) осуществляется на основе законодательства, специальных руководств или консультаций для установления:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ общих целей плана или программы; ○ связей между планом или программой и другими планами и программами; ○ общих вопросов, решаемых планом или программой. 	<p>Определение сферы охвата СЭО проводится для выявления:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ предполагаемого содержания и основных целей плана или программы и его/ее связей с другими планами или программами (и, по возможности, стратегическими документами)¹⁴; ○ экологических проблем, имеющих отношение к плану или программе¹⁵; ○ целей в области окружающей среды, установленных на международном, государственном и других уровнях, имеющих отношение к данному плану или программе¹⁶; ○ альтернативных вариантов для рассмотрения и, в общих чертах, обоснования их выбора¹⁷; ○ первоначального списка экологических последствий, подлежащих оценке¹⁸. 	<p>Выявление органов власти, с которыми будут проводиться консультации, и представителей общественности для их последующего участия в процессе СЭО.</p> <p>Проведение консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения.</p> <p><i>По усмотрению:</i> Проведение консультаций с общественностью.</p>

¹⁴ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 1.

¹⁵ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 4.

Стадия	Типичные задачи, стоящие при разработке плана или программы	Соответствующие задачи СЭО	Задачи, стоящие при проведении консультаций с органами власти, обеспечении доступа общественности к информации и ее участия в СЭО
Анализ контекста и исходных данных	<p>Изучение соответствующих планов и программ и исходных данных (характеристики соответствующих тенденций развития).</p> <p>Выявление ограничений и возможностей для будущего развития.</p>	<p>Проведение анализа исходных данных, обращая основное внимание на вопросы, выявленные в процессе определения сферы охвата, и проведение оценки:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ состояния окружающей среды на территориях, которые с наибольшей вероятностью могут быть подвержены значительному воздействию в результате осуществления плана или программы¹⁹; ○ текущего состояния окружающей среды и его вероятных изменений в случае неосуществления плана или программы²⁰. <p><i>По усмотрению:</i> Проведение дальнейшей разработки сферы охвата для последующей оценки.</p>	<p><i>По усмотрению:</i> Организация консультаций с органами власти и общественностью относительно контекста СЭО и соответствующих вопросов; документирование замечаний.</p>
Разработка и сравнение альтернативных вариантов	<p>Разработка и сравнительный анализ альтернативных вариантов обычно охватывают:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ специфические цели плана или программы; ○ мероприятия по реализации этих целей; ○ меры по оптимизации 	<p>Описание того, каким образом экологические цели и другие факторы окружающей среды принимались во внимание при разработке альтернативных вариантов.</p> <p>Проведение оценки (на основе различных методов – см. главу А5) ожидаемых экологических последствий, включая вероятные значительные трансграничные последствия²¹. СЭО может внести вклад в разработку и сравнительный анализ альтернативных вариантов</p>	<p><i>По усмотрению:</i> Организация консультаций с органами власти и общественностью относительно альтернативных вариантов; документирование замечаний.</p>

¹⁶ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 5.

¹⁷ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 8.

¹⁸ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 6.

¹⁹ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 3.

²⁰ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 2.

²¹ Протокол по СЭО, приложение IV, пункты 6 и 10.

Стадия	Типичные задачи, стоящие при разработке плана или программы	Соответствующие задачи СЭО	Задачи, стоящие при проведении консультаций с органами власти, обеспечении доступа общественности к информации и ее участия в СЭО
	<p>осуществления отдельных мероприятий.</p>	<p>посредством оценки значительных экологических последствий, которые могут возникнуть в результате реализации предлагаемых альтернатив.</p> <p>С помощью такой оценки выявляются оптимальные варианты и описываются меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых значительных отрицательных последствий²². Также среди рассматриваемых альтернатив определяется предпочтительный вариант.</p>	
Подготовка документов	<p>Подготовка проекта плана или программы, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ предлагаемые меры по его/ее осуществлению и механизма мониторинга; ○ краткое описание проекта плана или программы; ○ документацию проекта плана или программы. 	<p>Подготовка и издание экологического отчета, сопровождающего проект плана или программы, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ информацию о процессе разработки альтернатив; ○ информацию о процессе проведения оценки и встречающихся трудностях; ○ описание мероприятий по мониторингу экологических последствий осуществления плана или программы²³; ○ резюме представленной информации, рассчитанное на широкую общественность²⁴. 	

²² Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 7.

²³ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 9.

²⁴ Протокол по СЭО, приложение IV, пункт 11.

Стадия	Типичные задачи, стоящие при разработке плана или программы	Соответствующие задачи СЭО	Задачи, стоящие при проведении консультаций с органами власти, обеспечении доступа общественности к информации и ее участия в СЭО
Проведение консультаций с соответствующими органами власти и общественностью	Проведение консультаций.	Обеспечение участия общественности; проведение консультаций с соответствующими органами власти и трансграничных консультаций.	<p>Предоставление проекта плана или программы и экологического отчета на рассмотрение общественности и органам власти.</p> <p>Проведение консультаций с органами власти и заинтересованной общественностью по проекту плана или программы и экологическому отчету.</p> <p>Уведомление затрагиваемых Сторон и проведение консультаций с ними – в случае необходимости.</p> <p>Сбор и документирование замечаний для их соответствующего учета в процессе принятия решения.</p>
Принятие решения	Учет выводов экологического отчета и замечаний, поступивших от соответствующих органов власти и общественности, в процессе принятия официального решения относительно плана или программы.		Информирование органов власти (в т.ч. природоохранных органов и органов здравоохранения) и общественности.
Проведение мониторинга процесса осуществления	Проведение общего мониторинга процесса осуществления.	Проведение экологического мониторинга процесса осуществления.	Предоставление общественности и органам власти доступа к результатам мониторинга.

A2.3 ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ВКЛЮЧЕНИЮ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ

14. В разделе A2.2 рассматривались теоретические ситуации. В этом разделе обсуждаются реальные процессы разработки планов и программ и представляются некоторые отдельные аргументы в пользу поиска путей интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.

A2.3.1 Определение эффективных взаимосвязей между СЭО и процессом разработки планов и программ

Обзор процесса разработки планов или программ

15. Как отмечалось в разделе A2.2, все процессы разработки планов и программ отличаются друг от друга: одни из них проводятся на основе четко разработанных процедур (например, территориальное планирование, управление бассейнами рек и прибрежными зонами), другие (например, управление отходами, планирование в области энергетики) – на основе менее структурированных подходов.
16. Поэтому установление оптимальных пунктов внедрения СЭО в процесс разработки планов и программ без досконального знания специфики процесса планирования невозможно. Такие знания могут быть получены путем изучения процессов разработки планов и программ в двух направлениях.
- В первом случае, проводится изучение процедур (например, процедурных и методологических требований для разработки планов и программ по отдельным дисциплинам) для улучшения понимания уровня существующих систем разработки планов и программ. Это может быть полезно при составлении руководств по применению СЭО в рамках определенной системы разработки планов или программ.
 - Во втором случае, проводится изучение процесса разработки отдельных планов или программ (например, плана развития лесного хозяйства) для разработки специфических подходов к проведению СЭО при создании ряда других планов и программ.

Предлагаемые приоритеты обзора

17. Для определения пунктов внедрения СЭО в процессы разработки конкретного плана или программы может быть полезным изучение:
- формализованной или неформализованной логики разработки данного(ой) плана или программы и последовательности выполнения ключевых задач в процессе разработки плана или программы;
 - оценок окружающей среды, обычно выполняющихся в рамках процесса разработки плана или программы;
 - практики проведения консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения в процессе разработки данного(ой) плана или программы;
 - процедуры доступа к информации и положений, касающихся участия общественности в процессе разработки данного(ой) плана или программы.
18. Подобный анализ позволяет собрать полезную информацию для разработки СЭО с учетом индивидуальных особенностей конкретного процесса планирования и построить СЭО на основе эффективного использования задач

самого процесса планирования, избегая замещения или дублирования этих задач.

A2.3.2 Практические основания для включения СЭО в процесс разработки планов и программ

19. Включение СЭО в процесс разработки планов и программ объясняется практическими соображениями, выходящими за рамки юридических обязательств относительно своевременности и эффективности использования СЭО при разработке планов или программ, описанных в [главе А4](#).
20. Сложность процесса принятия решений побуждает к использованию эффективных инструментов, помогающих, а не усложняющих разработку планов и программ. В целом, СЭО считается эффективной и целесообразной, если она:
 - **способствует эффективному учету экологических соображений при разработке планов и программ.** Способность СЭО содействовать учету экологических соображений при подготовке плана или программы во многом зависит от сроков и формы предоставления полученной при СЭО информации в процессе составления планов или программ. СЭО, предоставляющие своевременный и оперативный вклад на соответствующих стадиях разработки планов или программ, естественно, являются более эффективными, чем ретроспективно²⁵ или изолированно проведенные СЭО;
 - **способствует выявлению противоречивых взглядов и интересов, повышая таким образом доверие к процессу принятия решения,** что, в свою очередь, стимулирует конструктивные обсуждения и рациональное решение проблем, а также повышает доверие между заинтересованными сторонами;
 - **не продлевает процесс разработки планов или программ без необходимости.** Применение процедур в соответствии с положениями Протокола требует определенного времени, которое возможно сократить за счет тщательной организации СЭО при разработке плана или программы;
 - **не влечет необоснованных затрат.** Разработка экологического отчета и проведение консультаций с соответствующими органами власти и общественностью, определенные Протоколом, приводят к дополнительным затратам. Дополнительные затраты могут быть сокращены при проведении СЭО в сочетании с разработкой плана или программы, на основе сбора данных, а также результатов исследований и консультаций, которые в любом случае проводятся в процессе разработки планов или программ.
21. Приведенный выше обзор показывает, насколько важно должным образом координировать СЭО с разработкой плана или программы. Целью такой координации является обеспечение того, чтобы СЭО вносила своевременный и эффективный вклад в процесс разработки планов или программ, а также обеспечение **тщательного учета экологических соображений при разработке планов и программ** (см. статью 1а) Протокола).

²⁵ «Ретроспективный» означает «основанный на фактических результатах, либо определенный ими, нежели ожиданиями; проведенный по факту». Это является противоположностью «предварительного», что означает «основанный на прогнозируемых или ожидаемых результатах; предполагаемый». Источник: Оксфордский словарь английского языка (United Kingdom, Oxford University Press, 2011).

22. На практике специалисты по СЭО могут столкнуться с многочисленными сложностями при попытке эффективно координировать и, в конечном итоге, – интегрировать СЭО в процесс разработки планов и программ.

A2.3.3 Вопросы для рассмотрения

23. Должное использование взаимосвязей между задачами разработки планов и программ, с одной стороны, и задачами СЭО, с другой, способствует достижению одной из целей Протокола, а именно, «обеспечению того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения тщательно учитывались при разработке планов и программ» (статья 1a)).
24. Явные взаимосвязи между процессом разработки плана или программы и СЭО смогут быть использованы только в случае их возникновения на практике на следующих уровнях:
- на уровне разработки плана или программы и подготовки экологического отчета;
 - на уровне консультаций с соответствующими органами власти;
 - на уровне участия общественности.
25. Создание связи между разработкой плана или программы и подготовкой экологического отчета на практике может привести к:
- совместному использованию данных;
 - разработке совместного вклада при создании и изучении целесообразных альтернативных вариантов;
 - решению проблем разработки планов и программ и экологических проблем на этапе сравнения альтернативных вариантов путем моделирования (если таковое используется) и т.п.
26. Создание связи на уровне консультаций с соответствующими органами власти на практике может привести к:
- проведению совместных консультаций с соответствующими органами власти;
 - совместному анализу полученных замечаний и т.д.
27. Создание связи на уровне участия общественности может на практике привести к созданию:
- единой системы обеспечения доступа общественности к документации;
 - единой системы консультаций с общественностью;
 - единой системы анализа замечаний и т.д.

A2.4 ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОТОКОЛА В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ

28. В данном разделе описываются некоторые ситуации, которые могут возникнуть при практическом проведении СЭО во время разработки планов и программ. На практике могут возникнуть варианты, сочетающие в себе различные элементы приведенных диаметрально противоположных ситуаций. Таким образом, представленное ниже описание направлено на иллюстрацию сильных и слабых сторон каждого из вариантов и их вклада в выполнение положений Протокола.

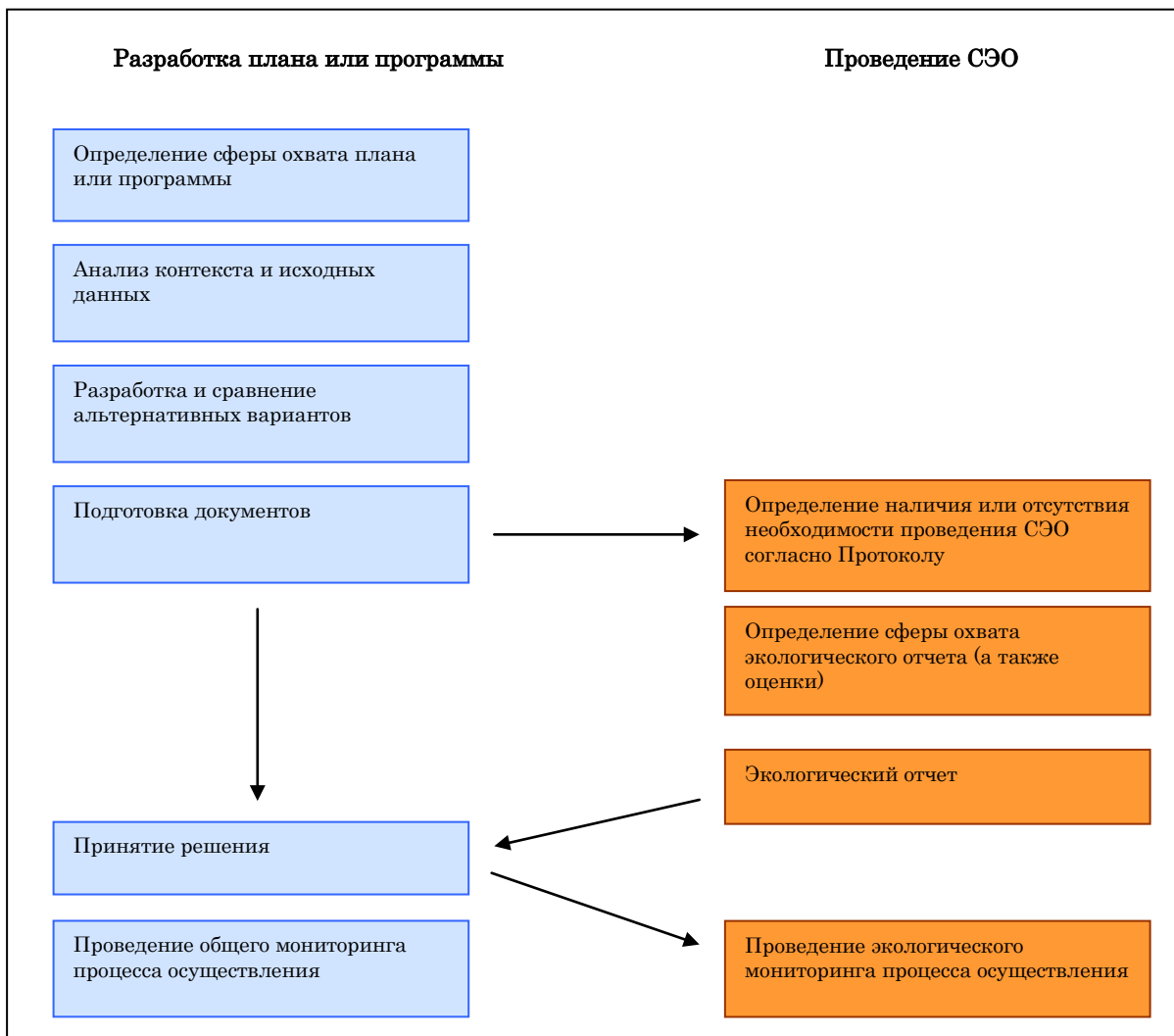
A2.4.1 Проблематичное применение: СЭО, проводимая ретроспективно и в отсутствие связи с процессом разработки планов и программ

29. Время от времени СЭО проводятся ретроспективно в отсутствие связи с разработкой плана или программы. Это происходит в тех случаях, когда СЭО инициируется только после создания проекта плана или программы (см. рис. A2.4). Подобная ситуация может быть вызвана несколькими причинами.

- Иногда для определения необходимости проведения СЭО для конкретного плана или программы требуется достаточно подробное описание разрабатываемого плана или программы. Слишком детальные требования, выставленные к описанию сути разрабатываемого плана или программы, для определения значимости его/ее вероятных экологических последствий, могут привести к тому, что органы власти, отвечающие за разработку плана/программы, могут предоставить только проработанный (или завершённый) проект плана или программы для дальнейшего выявления необходимости проведения СЭО. На практике определение вероятных значительных последствий плана или программы должно быть возможно на начальном этапе его/ее разработки, на котором обычно определяется сущность и общие цели плана или программы.
- Вследствие неосведомленности о многочисленных выгодах проведения СЭО на ранних этапах, ответственные органы или разработчики плана или программы могут не желать проводить СЭО в начале разработки документа. На практике это может быть вызвано политическими причинами или простым недопониманием ценности СЭО. Однако количество таких случаев достаточно ограничено, а их возникновение может быть предотвращено посредством повышения осведомленности о пользе СЭО для предотвращения конфликтов и снижения материальных и временных затрат.
- Лица, ответственные за проведение СЭО, не желают или не готовы оценивать незавершённые планы и программы. Подобная ситуация может возникнуть в странах или организациях, имеющих ограниченный опыт проведения СЭО. Имеются свидетельства о случаях, когда лица, ответственные за проведение СЭО, намеренно задерживали начало процесса, аргументируя это невозможностью оценки влияния несуществующих или нечетко сформулированных проектов соответствующих документов. Это может быть вызвано попытками жесткого применения подходов, используемых в ОВОС проектного уровня, без адаптации этих подходов к масштабам вопросов, обычно решаемых на уровне плана или программы, и к сущности процесса разработки планов и программ.

30. Такие СЭО могут восприниматься как завершающая проверка качества, призванная обеспечить органы, принимающие решение, информацией о проекте плана или программы.

Рисунок А2.4 Ретроспективная СЭО, проводимая вне связи с разработкой плана или программы: общие подходы



Примечание: Участие общественности, консультации с органами государственной власти и трансграничные консультации не включены в эту упрощенную схему.

31. Однако СЭО, проводимая отдельно от процесса разработки плана или программы, имеет несколько общепризнанных недостатков.

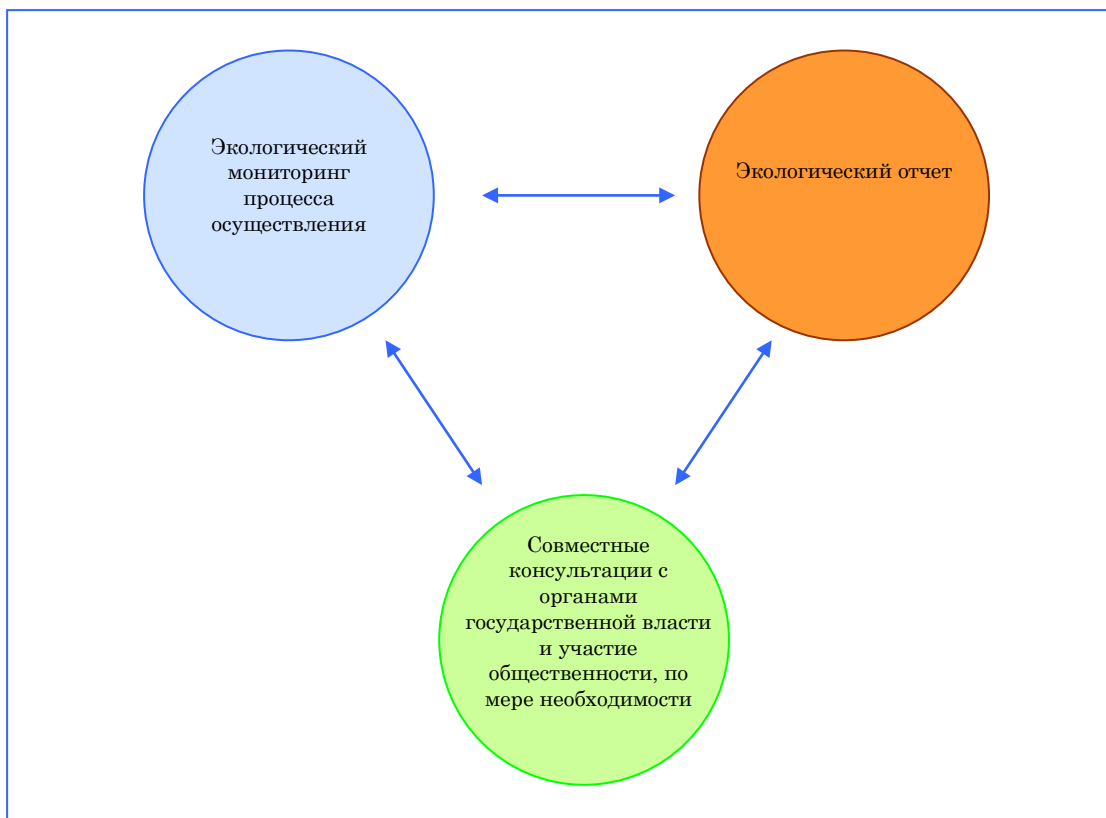
- Отдельно проводимая и ретроспективная СЭО **не влияет на разработку плана или программы**. Такая СЭО рассматривает лишь конечный продукт процесса разработки плана или программы и не влияет на те важные решения, которые были сделаны в процессе его/ее разработки. Поскольку план или программа находится на более поздней стадии разработки, ответственный за его/ее разработку орган с меньшей вероятностью примет во внимание рекомендации, разработанные в процессе СЭО. По всей вероятности, подобная СЭО принесет минимальную выгоду для окружающей среды.

- СЭО, начатая после завершения процесса разработки плана или программы, **может дублировать** усилия по разработке, анализу и сравнению альтернативных вариантов.
- Организация отдельных консультаций в процессе проведения СЭО и в процессе разработки планов и программ может привести к **дублированию процессов комментирования**, а также **ввести в замешательство органы государственной власти и общественность, принимающие участие в процессе принятия решения**.
- Подобная СЭО обычно **значительно задерживает процесс разработки планов и программ**. Определение необходимости проведения СЭО и сферы охвата оценки, разработка экологического отчета, проведение консультаций с органами государственной власти и участие общественности также могут потребовать значительных временных затрат, что может продлить процесс разработки планов и программ.
- Наконец, что **наиболее важно**, проведение СЭО на основании такого подхода может противоречить нескольким положениям Протокола (см. преамбулу, цели и определение СЭО). Существует риск того, что такой подход **не обеспечит проведение СЭО в соответствии с Протоколом и Директивой по СЭО**.

A2.4.2 Стратегическая экологическая оценка, частично интегрированная в процесс разработки планов и программ

32. СЭО, частично интегрированная в процесс разработки планов и программ (см. рис. A2.5), основана на предположении о том, что на начальном этапе разработки отдельного плана или программы обычно существуют достаточные основания для определения необходимости проведения СЭО и для определения ее сферы охвата.
33. На начальном этапе разработки плана или программы обычно уточняются законодательные, административные или регуляторные требования к его/ее созданию и описываются его/ее сущность и цели. Этой информации, как правило, должно быть достаточно для определения необходимости проведения СЭО для данного плана или программы и для определения сферы охвата ключевых вопросов, подлежащих анализу в рамках СЭО. Определение необходимости проведения СЭО и определение сферы охвата на начальном этапе разработки плана или программы создает благоприятные условия для проведения СЭО во время процесса разработки планов и программ.
34. СЭО, частично интегрированная в процесс разработки планов и программ, проводится параллельно процессу разработки плана или программы. Эксперты СЭО и разработчики плана/программы работают независимо друг от друга, но при этом поддерживают тесную связь с целью обеспечения того, чтобы рекомендации, разработанные в результате СЭО, должным образом были приняты во внимание в процессе разработки планов или программ.
35. Этот подход использует существующие взаимосвязи между процессом разработки планов и программ и СЭО и дает возможность экспертам по СЭО:
 - решать сходные вопросы одновременно с командой разработчиков плана или программы;
 - разрабатывать, анализировать и сравнивать альтернативные точки зрения и варианты;
 - создать благоприятные условия для должного учета рекомендаций СЭО на каждом этапе процесса разработки планов или программ.

Рисунок А2.5 Стратегическая экологическая оценка, частично интегрированная в процесс разработки плана или программы: общий подход



36. Проекты плана или программы и экологического отчета также могут предоставляться для обсуждения органам государственной власти и (заинтересованной) общественности посредством единой системы рассмотрения документов и сбора замечаний, основанной на требованиях к проведению консультаций, присущих как процессу разработки планов и программ, так и СЭО.
37. Эксперты СЭО также могут включить в заключительный вариант экологического отчета описание того, каким образом выводы СЭО были отражены в проекте плана или программы, а также отметить особые проблемы, с которыми они столкнулись. Таким образом оказывается содействие органам власти, ответственным за разработку плана или программы, в выполнении обязательства по статье 11.2: Стороны обязаны предоставить общественности, соответствующим природоохранным органам и любым сторонам, с которыми были проведены консультации, заявление с «кратким изложением того, каким образом там были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные в соответствии со статьями 8–10, а также причин для его/ее принятия в свете рассмотрения разумных альтернатив». Подобное описание также является полезным при рассмотрении экологического отчета и проекта плана или программы органами государственной власти и общественностью.
38. Частичная интеграция СЭО в процесс разработки планов и программ имеет несколько преимуществ, таких как:
- значительное **сокращение задержек при разработке планов и программ**, так как СЭО проводится параллельно разработке этих документов;

- **экономия ресурсов**, необходимых для проведения СЭО, так как эксперты СЭО имеют возможность участвовать в сборе данных и вносить свои предложения в анализ в процессе разработки планов и программ (см. [раздел А1.3](#) относительно более подробного обсуждения затрат и выгод СЭО);
 - **принятие во внимание различных точек зрения на ранних этапах разработки планов и программ** и снижение риска возникновения неожиданных ситуаций и конфликтов на более поздних стадиях за счет частых консультаций между экспертами СЭО и разработчиками планов и программ. Установленный диалог не только помогает разработчикам планов и программ (которые могут принять во внимание рекомендации СЭО), но и экспертам СЭО (которые могут получить незамедлительный отклик на свои предложения);
 - **привлечение (по мере необходимости) соответствующих природоохранных органов, органов здравоохранения и заинтересованной общественности к консультациям** между разработчиками плана или программы и экспертами СЭО. Подобные, однажды организованные, консультации, дают возможность периодически уточнять сферу охвата работ и пересматривать ключевые вопросы, относящиеся к каждой отдельной стадии процесса разработки плана или программы. По сравнению с консультациями, проводимыми на стадии определения сферы охвата работ или заключительного рассмотрения проекта плана или программы и экологического отчета, промежуточные консультации могут быть более эффективными при сборе и обработке замечаний, поступивших от соответствующих органов власти и общественности;
 - **обеспечение проведения СЭО в соответствии с требованиями Протокола и Директивы по СЭО** – такая СЭО соответствует нескольким положениям Протокола (см. преамбулу, цели и определение СЭО).
39. В то же время, полезно помнить о возможных недостатках такого способа проведения СЭО. Подход частичной интеграции СЭО в процесс разработки плана или программы в целом повышает требования, предъявляемые к экспертам, проводящим СЭО. Это связано с тем, что при разработке экологического отчета эксперты СЭО должны сопровождать весь процесс разработки планов и программ, который на практике может проводиться не линейным образом, с отступлениями от первоначально установленных сроков и со значительными задержками. Если эксперты СЭО намерены предоставлять рекомендации на протяжении всех основных этапов разработки плана или программы, они должны быть готовы к необходимости приспособления своего рабочего графика к любым возможным изменениям, которые могут возникнуть в процессе разработки данного плана или программы. (Это может быть сложно, если СЭО выполняются сторонними организациями (субподрядчиками)).

А2.4.3 Стратегическая экологическая оценка, полностью интегрированная в процесс разработки плана или программы

40. СЭО, полностью интегрированная в процесс разработки плана или программы (рис. А2.6), основана на представлении, что эксперты СЭО и разработчики плана или программы могут работать вместе как члены одной команды, разрабатывающей план или программу. Такой подход к разработке планов и программ и СЭО обычно осуществляется посредством совместных рабочих групп или круглых столов по разработке плана или программы, в которых могут участвовать представители соответствующих органов власти и заинтересованная общественность. Подобная совместная работа обеспечивает свободную передачу информации между всеми вовлеченными сторонами.

Разработчики плана или программы, эксперты СЭО и представители компетентных органов власти и заинтересованной общественности одновременно получают одинаковую информацию, делятся своими знаниями и опасениями, разрабатывают и анализируют ключевые альтернативы и, таким образом, совместно составляют план или программу. Разработка экологического отчета и консультации с компетентными органами власти и заинтересованной общественностью, таким образом, становятся неотъемлемой частью процесса разработки планов и программ.

41. Промежуточная документация, отражающая результаты этих консультаций, может выноситься на обсуждение широкой общественности по мере готовности. Однако широкая общественность, по административным и организационным причинам, не допускается к прямому участию в самом процессе разработки планов или программ и стратегической экологической оценки.
42. Такой режим работы позволяет проводить текущие консультации и пересмотр промежуточной документации, разработанной в процессе разработки планов и программ. Информация, содержащаяся в экологическом отчете, может быть полностью интегрирована в соответствующий план или программу. Окончательный вариант экологического отчета поясняет каким образом в ходе разработки плана и программы и интегрированной в нее СЭО проводились различные виды анализа. Отчет может предоставить дополнительную информацию, которая иначе не была бы включена в план или программу.

Рисунок А2.6 Стратегическая экологическая оценка, полностью интегрированная в процесс разработки плана или программы: общий подход



43. Полная интеграция СЭО в процесс разработки плана или программы обычно характеризуется теми же выгодами, что и частичная интеграция. Этот режим работы сокращает задержки, так как различные виды анализа, проводимые в рамках СЭО, становятся неотъемлемой частью процесса разработки планов или программ. Может также наблюдаться снижение затрат на СЭО, связанное с тем, что в процессе разработки плана или программы эксперты, разрабатывающие план или программу, и эксперты СЭО совместно собирают данные и вносят свои предложения. Совместная работа позволяет экспертам

незамедлительно делиться своими соображениями и, таким образом, по определению, предотвращает возникновение любых неожиданных ситуаций на поздних стадиях разработки плана или программы. Наконец, создаются благоприятные условия для выполнения обязательств по Протоколу и Директиве по СЭО.

44. К дополнительным выгодам такого подхода относится создание за счет совместной работы оптимальной среды для сотрудничества и доверия между заинтересованными сторонами, которые обычно могли бы иметь различные взгляды и ценности. Это может стать важным фактором, способствующим становлению процесса разработки планов и программ, основанного на участии заинтересованных сторон.
45. Возможные сомнения относительно полной интеграции СЭО в процесс разработки планов или программ основываются на опасении по поводу того, что эксперты СЭО, вовлеченные в общую группу по разработке плана или программы, могут быть полностью поглощены процессом разработки планов и программ, либо могут быть ограничены в своем влиянии, либо могут идти на компромиссы, о которых общественность не будет проинформирована. Причины таких опасений представлены ниже.
 - Результаты любого коллективного труда обычно в большой степени зависят от состава коллектива. Такой подход будет действенным только при условии эффективного сотрудничества между экспертами СЭО и разработчиками плана или программы.
 - В случае, если эксперты СЭО, представители компетентных природоохранных органов и органов здравоохранения, а также представители заинтересованной общественности представляют только незначительную часть команды или рабочей группы, работающей над созданием плана или программы, может возникнуть вероятность того, что их мнения не будут должным образом приняты во внимание на внутренних обсуждениях. Этот подход будет действенным только в том случае, если работа совместной группы по разработке плана или программы ведется должным образом, чтобы исключалась возможность доминирующего влияния любой группы с особыми интересами на окончательные результаты.
 - Наконец, беспокойство вызывает тот факт, что коллективная работа может привести к заключению внутренних соглашений и компромиссам, скрытым от внешних заинтересованных сторон. Можно также ожидать, что эксперты СЭО будут отстаивать заключения всего коллектива. В этой связи необходимо подчеркнуть, что от экспертов СЭО требуется, чтобы в экологическом отчете описывались все существенные вопросы (воздействия, предложения альтернативных вариантов и т.д.), которые решались в процессе СЭО. Отчет может быть отдельным документом или четко обособленной частью плана или программы. Он должен содержать информацию обо всех существенных вопросах, обсуждаемых в процессе СЭО, и всех принятых компромиссах, независимо от окончательных внутренних соглашений, достигнутых совместной группой.
46. В то время как приведенные опасения могут не иметь отношения к хорошо управляемым и прозрачным процессам разработки планов или программ, они могут быть характерны для менее развитых процессов разработки планов и программ.

A2.4.4 Заключение относительно интеграции стратегической экологической оценки в процесс разработки планов и программ

47. Не существует единого идеального подхода к проведению СЭО при разработке планов или программ. Однако очевидно, что ретроспективные СЭО, проводимые отдельно от разработки планов или программ, имеют тенденцию быть наименее эффективными. Такие СЭО вряд ли обеспечат достаточную основу для выполнения требований Протокола.
48. Частичная или полная интеграция СЭО в процесс разработки планов и программ представляют надлежащую основу для выполнения положений Протокола. Выбор подхода зависит от специфических условий разработки конкретного плана или программы. В некоторых случаях частичная интеграция процессов может являться более эффективной, нежели полная интеграция, и наоборот.

Глава АЗ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ СОГЛАСНО ПРОТОКОЛУ

A3.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используются следующие термины, связанные с окружающей средой: «окружающая среда, включая здоровье населения»; «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)»; и «экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация». Для того, чтобы избежать повторений, в Руководстве используются термины: «окружающая среда», «экологические соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)» и «экологическая информация», но при этом надо понимать, что в контексте данного Руководства эти термины также относятся к здоровью населения. Более подробная информация об учете вопросов, связанных со здоровьем населения, при проведении СЭО представлена в приложение A1.1.

1. В данной главе описывается, как определить необходимость проведения СЭО для конкретного плана или программы в соответствии с требованиями Протокола. Описание этого вопроса продолжается в [главе A4](#), где рассматриваются возможные пути проведения СЭО.
2. Данная глава начинается с обзора законодательной базы ([раздел A3.2](#)). Далее предлагается подробное описание ряда аналитических процедур, имеющих целью определение необходимости проведения СЭО ([раздел A3.3](#)). В заключение обсуждаются возможные практические процедуры ([раздел A3.4](#)).

А3.2 ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

Основные положения

3. Для того, чтобы определить необходимость проведения СЭО согласно Протоколу, необходимо определить подходит ли рассматриваемый план или программа под **определение** плана или программы по Протоколу (статья 2.5), и входит ли в **сферу применения** Протокола (статья 4). Для определенных планов и программ (см. ниже) необходимо будет определить **значимость** их вероятных экологических последствий (статья 5, предварительная оценка). Статьи 4 и 5 в совокупности эквивалентны, в общих чертах, статье 3 (сфера охвата) Директивы по СЭО.
4. Основные положения Протокола, касающиеся определения необходимости проведения СЭО для данного плана или программы согласно Протоколу, перечислены ниже.
 - Статья 2.5 – Определение «планов и программ».
 - Статья 4 – Сфера применения в отношении планов и программ.
 - Приложение I – Список проектов, упомянутый в пункте 2 статьи 4.
 - Приложение II – Любые другие проекты, упомянутые в пункте 2 статьи 4.
 - Статья 5 – Предварительная оценка.
 - Приложение III – Критерии для определения вероятных значительных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, упомянутых в пункте 1 статьи 5.

А3.2.1 Статьи 2.5, 4 и приложения I и II

5. Первое требование для проведения СЭО планов и программ в соответствии с Протоколом – это их соответствие обоим пунктам определения планов и программ, которое приводится в Протоколе (статья 2.5). Другими словами, они должны «подлежать разработке и/или принятию органом власти или разрабатываться органом власти для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством» и «требоваться в силу законодательных, регламентирующих или административных актов». Дальнейшие требования описаны в статье 4, которая уточняет, для каких планов и программ, удовлетворяющих требованию статьи 2.5., требуется СЭО. Статья 4 содержит набор критериев, которые необходимо рассмотреть; если план или программа удовлетворяет этим критериям, необходимо проводить СЭО. (Соответствующие положения Директивы по СЭО имеются в статье 3, пункты 1–4 и 8–9.)
6. Многие так называемые «планы и программы» не требуют СЭО, в то время как для некоторых «политик», «стратегий», «проектов», «концепций», «законов», «нормативных актов» и т.д. СЭО необходима. Данный раздел поможет определить, является ли рассматриваемая разработка «планом или программой» в том понимании, в котором они используются Протоколом, и нужно ли проводить для них СЭО.
7. 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 так называемые политики, стратегии и концепции, имеющие характеристики планов или программ согласно определению, приведенному в Протоколе, требуют СЭО; возможно также, что некоторые законодательные и нормативные акты могут входить в область действия Протокола, опять же, при условии, что они удовлетворяют его требованиям;
 - для того, чтобы определить, что такое план или программа, для которых требуется проведение СЭО, может понадобиться детальный анализ.
8. Для определения необходимости проведения СЭО согласно Протоколу для любого плана или программы либо их модификаций (см. [пункт 23](#)) необходимо ответить на ряд перечисленных ниже вопросов.
- Является ли единственной целью плана или программы обслуживание потребностей, связанных с **национальной обороной** или **чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере**, или является ли он/она **финансовым** или **бюджетным** планом/программой? СЭО не требуется в случае положительного ответа.
 - Разрабатывается ли данный план или программа в области сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую, транспорта, регионального развития, управления отходами или водными ресурсами, телекоммуникаций, туризма, городского или сельского планирования или землепользования? В случае отрицательного ответа проведение СЭО автоматически не требуется, тем не менее см. [пункт 11](#) ниже.
9. В случае отрицательного ответа на первый вопрос и положительного – на второй, задаются следующие два вопроса.
- Определяет ли данный план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I Протокола?
 - Определяет ли данный план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию любых других проектов, перечисленных в приложении II Протокола, и требуют ли соответствующие проекты проведения оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством?
10. В случае положительного ответа на любой из этих вопросов СЭО обычно требуется по Протоколу. Однако, если план или программа определяет использование **небольшой территории на местном уровне** или является **незначительной модификацией** существующего плана или программы (статья 4.4), то проведение СЭО потребуется только в случае, если план или программа может вызвать значительные экологические последствия в соответствии со статьей 5 (предварительная оценка).
11. В дополнение к тем планам и программам, для которых требуется проведение СЭО в соответствии с перечисленными выше пунктами, в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Протокола план или программа требуют проведения СЭО в случае, если они определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов и, согласно статье 5, могут вызвать значительные экологические последствия.

А3.2.2 Статья 5 и приложение III

12. Определение значительных последствий предусмотрено в статье 5 и может быть проведено на основании:
- индивидуального рассмотрения конкретного плана или программы;

- определения типов планов и программ;
- сочетания вышеприведенных способов.

(В общих чертах аналогичные положения Директивы по СЭО содержатся в пунктах 5–7 статьи 3.).

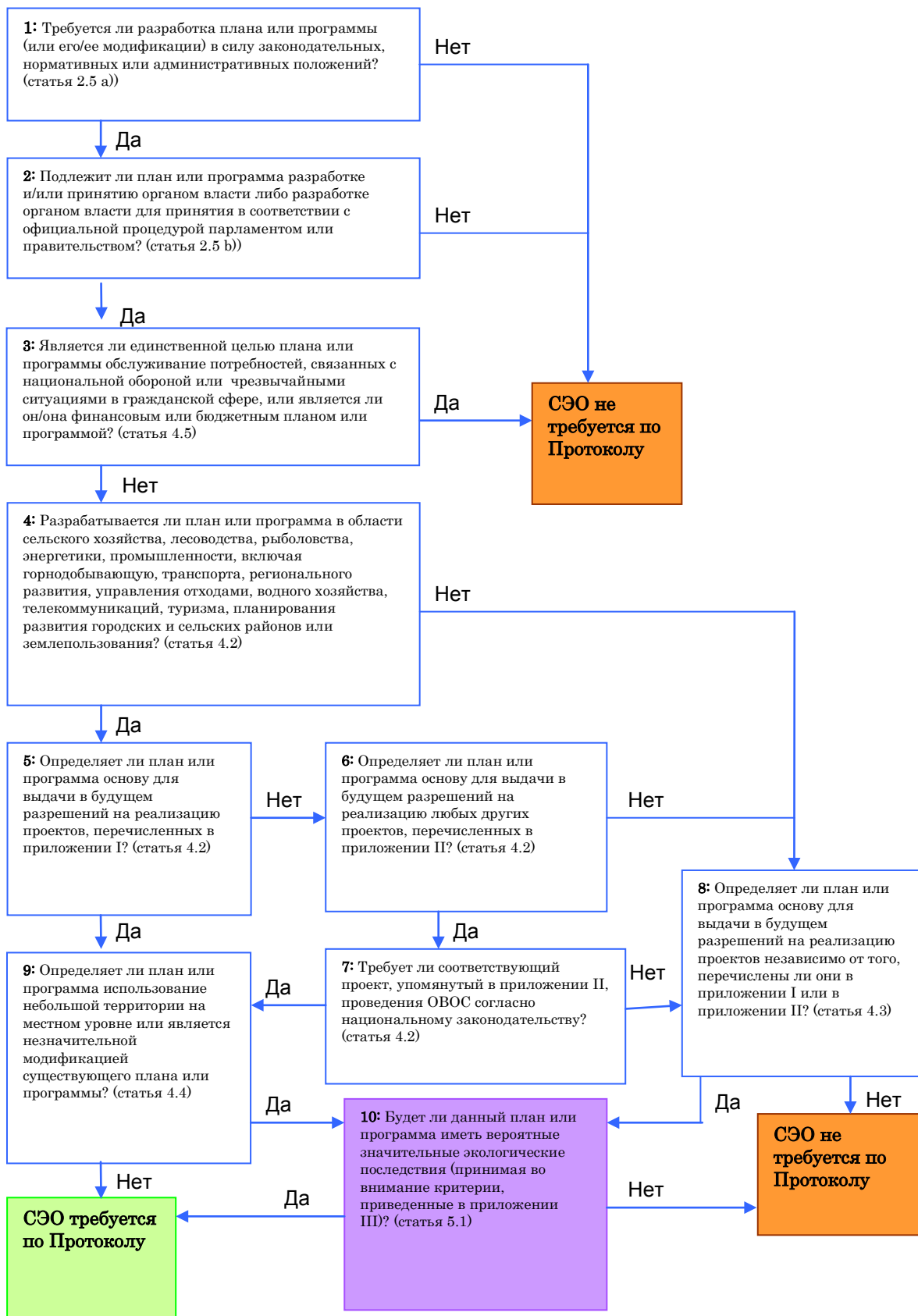
13. При определении последствий должны приниматься во внимание критерии, приведенные в приложении III (сходные с таковыми, приведенными в приложении II Директивы по СЭО).
14. В процессе любого рода **определения значительных последствий** должно быть запрошено мнение природоохранных органов и органов здравоохранения (статья 5.2), а также общественность должна получить возможность участия в процессе (статья 5.3). Однако для большого количества планов и программ не потребуется определения значительных последствий, так как для них будет ясно с самого начала, требуют ли они проведения СЭО или нет.
15. Согласно статье 5.4 органы власти должны обнародовать результаты любого процесса выявления значительных последствий (т.е. выполнения требований статьи 5) либо во время подготовки перечня типов планов и программ (см. ниже), либо 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 сделано такое заключение.
16. Эффективность процесса определения необходимости проведения СЭО может быть повышена с помощью перечня типов планов и программ всегда (или обычно) требующих проведения СЭО. Составление таких перечней обсуждается в разделе [A3.4](#) ниже.

А3.3 ПОДРОБНОЕ ОПИСАНИЕ УСЛОВИЙ

17. В данном подразделе приведена схема метода определения необходимости проведения СЭО для планов и программ, включающая 9 условий, разработанных в области применения Протокола (статья 2.5 и статья 4). Десятое условие (определение значительных последствий – статья 5) может понадобиться для определения вероятности значительных экологических последствий плана или программы.
18. На рис. А3.1 показано, как соответствующие законодательные положения могут быть использованы в качестве основы для создания полноценной методики определения необходимости проведения СЭО для отдельного плана или программы. Каждое из условий, показанных на рисунке, детально описывается в данном разделе.

Определение плана или программы (статья 2.5)	
Условие 1	Требуется ли разработка плана или программы (или его/ее модификации) в силу законодательных, нормативных или административных положений? (статья 2.5 а))
Условие 2	Подлежит ли план или программа разработке и/или принятию органом власти либо разработке органом власти для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством? (статья 2.5 b))
Исключения (статья 4.5)	
Условие 3	Является ли единственной целью плана или программы обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере, или является ли он/она финансовым или бюджетным планом или программой? (статья 4.5)
Обязательное применение (статья 4.2)	
Условие 4	Разрабатывается ли план или программа в области сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования? (статья 4.2)
Условие 5	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I? (статья 4.2)
Условие 6	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию любых других проектов, перечисленных в приложении II? (статья 4.2)
Условие 7	Требуется ли соответствующий проект, упомянутый в приложении II, проведения ОВОС согласно национальному законодательству? (статья 4.2)
Необязательное применение (статьи 4.3 и 4.4)	
Условие 8	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов независимо от того, перечислены ли они в приложении I или в приложении II? (статья 4.3)
Условие 9	Определяет ли план или программа использование небольшой территории на местном уровне или является незначительной модификацией существующего плана или программы? (статья 4.4)
Определение значимых последствий (статья 5.1)	
Условие 10	Будет ли данный план или программа иметь вероятные значительные экологические последствия (с учетом критериев, приведенных в приложении III)? (статья 5.1)

Рисунок А3.1 Руководство по определению необходимости проведения СЭО для конкретного плана или программы в рамках Протокола



<i>Условие 1</i>	Требуется ли разработка плана или программы (или его/ее модификации) в силу законодательных, нормативных или административных положений? (статья 2.5 а))
------------------	--

19. В случае отрицательного ответа СЭО для данного плана или программы согласно Протоколу не требуется. В случае положительного ответа следует перейти к условию 2.
20. Необходимо в первую очередь рассмотреть вопрос об определении планов или программ. Понятно, что название не может считаться достаточным основанием: то, что называется «планом» или «программой», может не отвечать определению, принятому Протоколом, т.е. в этом случае Протокол не будет применяться.
21. Аналогично, планы и программы не всегда носят соответствующие названия. Политики, проекты, руководства и стратегии – некоторые из многих таких названий, присвоенных планам и программам. При принятии решения о том, что есть план или программа, необходим непредвзятый подход. Ниже приводятся некоторые рекомендации, составленные на основе Руководства ЕК.
- Следует признать широкий охват и предназначение Протокола.
 - Следует рассмотреть степень, до которой реализация конкретного документа, вероятно, будет иметь значительные экологические последствия²⁶.
 - Следует рассмотреть любой официальный документ, который не ограничивается намерениями, а устанавливает курс для будущих действий.
 - Примеры планов включают:
 - документ, описывающий намеченный путь проведения или реализации схемы или политики;
 - планы по землепользованию и критерии развития;
 - планы по управлению отходами;
 - планы по управлению водными ресурсами;
 - транспортные планы.
 - Программа может представлять собой ряд проектов для данной территории, например, схему восстановления городской территории, состоящую из ряда разрозненных строительных проектов.
22. Необязательно проводить различия между планами – с одной стороны и программами – с другой: Протокол подходит к ним одинаково.
23. Протокол также применим к **модификациям** планов и программ. Хорошим примером такой модификации является периодический пересмотр существующего плана землепользования (возможно, раз в пять лет). Подготовка пересмотренного плана, как правило, будет требовать проведения СЭО. Возможно, что модификация плана или программы, проводимая по незначительным причинам (например, вследствие изменений в отдельных проектах, которые не повлекут значимых изменений в экологических

²⁶ Пункт 3.4 Руководства ЕК.

последствиях плана или программы), может избежать проведения СЭО на этом основании, но, как и всегда, подобные исключения должны быть тщательно изучены. В любом случае основополагающим будет вопрос о вероятных значительных экологических последствиях данной модификации.

24. Модификация плана или программы может привести к ещё не оцененным значительным экологическим последствиям. Такие последствия могут возникнуть из-за сущности модификации или из-за изменений состояния окружающей среды.
25. Можно также предположить, что со времени разработки первоначального(ой) плана или программы были получены новые знания (о мероприятиях, об окружающей среде или о последствиях), а также можно предположить, что СЭО первоначального плана или первоначальной программы не была проведена, потому что законодательные акты, регулирующие проведение СЭО, тогда ещё не вступили в силу.
26. В данном Руководстве при упоминании плана или программы подразумеваются, в том числе, и их модификации.
27. Разработка плана или программы (или их модификации) должна требоваться в силу **законодательных, нормативных или административных положений**. Таким образом, стороны могут отказаться от проведения СЭО для плана или программы, которые не являются обязательными согласно существующим положениям. «Административные положения – это официальные требования, призванные обеспечить проведение действий, принятие которых обычно не вовлекает использования процедур, идентичных тем, которые применяются при составлении новых законов, и которые могут не иметь силы закона» (Руководство ЕК, пункт 3.16). Таким образом, несмотря на то, что административные положения сами по себе не являются юридически обязательными, планы или программы, разработка которых требуется согласно таким положениям, отвечают определению Протокола. Согласно практическому руководству к Директиве по СЭО, разработанному в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии²⁷:

«Характеристиками „административных положений“, вероятнее всего, является то, что они доступны общественности, подготавливаются в официальном порядке с использованием, надо полагать, консультаций с заинтересованными сторонами. Административное положение должно быть достаточно официальным, чтобы считаться „положением“, и должно быть составлено на языке, который четко требует, а не просто рекомендует, разработку плана или программ».

Условие 2

Подлежит ли план или программа разработке и/или принятию органом власти либо разработке органом власти для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством? (статья 2.5 b))

28. Если рассматриваемый план или программа не отвечают второму условию, согласно Протоколу СЭО для них не требуется, в противном случае – перейти к условию 3.

²⁷ *A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive* (United Kingdom, Office of the Deputy Prime Minister, 2005), пункт 2.6. Доступно на сайте <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/practicalguidesea>.

29. План или программа должны быть **разработаны и/или приняты органом власти**. Рекомендации, которые содержатся в Руководстве ЕК (пункты 3.11–3.13) по этому случаю, приведены ниже.

- Либо разработка, либо утверждение органом власти удовлетворяют этому условию.
- План или программа могут быть разработаны одним органом власти, а утверждены другим, но по-прежнему удовлетворяют данному условию.
- «Орган власти» может быть определен как:

«орган, независимо от его юридической формы и сферы полномочий (государственной, региональной или местной), на который в соответствии с мерой, установленной государством, возложена обязанность предоставления государственных услуг под контролем государства, и который в связи с этим обладает особыми полномочиями, выходящими за пределы полномочий, следующих из применения обычных правил в связях между отдельными лицами» (Руководство ЕК, пункт 3.12).²⁸

- Орган власти может включать, например, приватизированную компанию, оказывающую коммунальные услуги, в период подготовки планов, которые в «неприватизированных режимах осуществлялись бы органами местного самоуправления», но не тогда, когда она разрабатывает планы для своих собственных коммерческих целей, не связанных с ролью органа власти.

30. В качестве альтернативы плану или программе, которые «разрабатываются и/или принимаются органом власти», они могут быть **«разработаны органом власти для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством»** (Протокол по СЭО, статья 2.5 b)), как это часто происходит в некоторых государствах. Протокол не уточняет, какой парламент или правительство подразумевается в данном случае, давая понять, что в государстве может быть более одного парламента или правительства, действующих на разных уровнях (например, государственном, региональном, областном, местном) (см. также Руководство ЕК, пункт 3.14).

Условие 3

Является ли единственной целью плана или программы обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере, или является ли он/она финансовым или бюджетным планом или программой? (статья 4.5)

31. Если рассматриваемый план или программа удовлетворяет этому условию, СЭО для него/нее не требуется согласно Протоколу, в противном случае следует перейти к условию 4.

32. Основные рекомендации для данного условия, которые содержатся в Руководстве ЕК (см. пункты 3.62–3.63), приведены ниже.

- Исключение составляют планы и программы, **единственной** целью которых является обслуживание потребностей, связанных с национальной обороной или чрезвычайными ситуациями в гражданской сфере. Это не

²⁸ См. также мнение Европейского суда в деле Foster and others v. British Gas, case C 188/89 (*Фостер и др. против British Gas*), доступно по адресу: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61989J0188

касается планов и программ, в составе которых имеются элементы, служащие подобным целям.

- Чрезвычайные ситуации в гражданской сфере включают антропогенные и природные катастрофы. План или программа должны быть разработаны в ответ на уже имевшую место конкретную чрезвычайную ситуацию, но не в качестве предупредительной меры (например, план по предотвращению лесных пожаров).
- Бюджетные планы могут включать бюджеты на разных уровнях правительства или органов государственной власти. Финансовые планы могут включать финансирование проектов или распределение финансов.

<i>Условие 4</i>	Разрабатывается ли план или программа в области сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горнодобывающую, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования? (статья 4.2)
------------------	--

33. Рассматриваемые план или программа, достигшие данной стадии анализа, отвечают определению плана или программы, приведенному в статье 2.5 Протокола. Условия 4, 5 и 6 в совокупности отвечают статье 4.2 Протокола. Если данное условие 4 не выполнено, то следует перейти к условию 8, так как это не означает, что план или программа не требуют проведения СЭО: статья 4.3 может, тем не менее, определить необходимость проведения СЭО. Если данное условие выполнено, следует перейти к условию 5.
34. Данное условие выясняет, относится ли план или программа в к одному из перечисленных секторов. Термины «городское и сельское планирование» и «планирование в области землепользования» используются в разных государствах и могут использоваться как синонимы. (см. Руководство ЕК, пункт 3.31.)

<i>Условие 5</i>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложении I? (статья 4.2)
------------------	---

35. Теперь следует задать вопрос, создает ли рассматриваемый план или программа основу для будущих проектов, перечисленных в приложении I. В случае отрицательного ответа следует перейти к условию 6 и выяснить, упоминается ли проект в приложении II. В случае положительного ответа – перейти к условию 9.
36. План или программа должны создавать основу для утверждения проектов в будущем. Соответствующие рекомендации Руководства ЕК (пункты 3.23–3.28) приведены ниже.
- «Значение словосочетания „создание основы для выдачи в будущем разрешений на реализацию“ является ключевым для интерпретации Директивы, хотя в ее тексте не приводится соответствующего определения. Такое словосочетание обычно означает, что план или программа содержат критерии или условия, которые направляют орган, выдающий разрешение, в его решении. Такие критерии могут ограничивать виды деятельности или разработок, которые могут быть разрешены на заданной территории, или содержать условия, которые должен будет соблюсти податель заявки, если разрешение будет

получено, либо могут быть составлены таким образом, чтобы сохранить определенные характеристики затронутой территории (например, комбинация видов землепользования, способствующих экономической жизнеспособности территории)» (пункт 3.23).

- Аналогичное словосочетание используется в приложении III (пункт 2), которое также перечисляет пути создания такой основы: по местоположению, характеру, масштабу и условиям эксплуатации, либо по распределению ресурсов. Согласно Руководству ЕК соответствующий перечень Директивы является «ориентировочным, но не исчерпывающим». «Ресурсы» могут быть природными, человеческими или финансовыми, однако следует помнить о финансовых и бюджетных планах и программах, составляющих исключение (статья 4.5). В Руководстве ЕК также отмечается, что «обобщенное распределение финансовых ресурсов не является достаточным условием для создания основы» (пункт 3.25). Распределение ресурсов скорее обусловит то, как будут выдаваться разрешения, например, путем определения плана действий или ограничения решений, если это рассматривается как создание основы.
- Как отмечается в Руководстве ЕК, «планы землепользования, как правило, содержат критерии, определяющие тип развития, который может иметь место на определенных территориях, и являются типичным примером планов, создающих основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов» (пункт 3.26). Такой план должен определить одно условие или более конкретные или нетривиальные условия, относящиеся к будущим проектам.
- Планы или программы могут либо определять условия таким образом, либо напрямую, после того, как они будут приняты, давать разрешение на реализацию проектов. Например, программа реконструкции города могла бы состоять из ряда строительных проектов, отвечающих условиям программы.
- Секторные планы и программы могут определять условия размещения или технологические условия для будущих проектов, например, определяя, где, в общих чертах, должна развиваться транспортная инфраструктура или какой вид транспорта будет использован.

37. Перечень в приложении I к Протоколу в основном аналогичен, но не идентичен соответствующему перечню Директивы по СЭО [приложение I к Директиве ЕС № 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года об оценке воздействий определенных государственных и частных проектов на окружающую среду, с поправками, внесенными Директивой Европейского совета № 97/11/ЕС от 3 марта 1997 года (Директива по ОВОС)]. (Страны-члены ЕС также должны применять критерии Директивы по среде обитания²⁹, обсуждающиеся в пункте 3.32 Руководства ЕК.)

²⁹ Директива Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 г. об охране природных мест обитания и дикой фауны и флоры.

<i>Условие 6</i>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию любых других проектов, перечисленных в приложении II? (статья 4.2)
<i>Условие 7</i>	Требует ли соответствующий проект, упомянутый в приложении II, проведения ОВОС согласно национальному законодательству? (статья 4.2)

38. Эти два условия могут рассматриваться вместе. В случае отрицательного ответа на одно из них, следует перейти к условию 8. В случае положительного ответа на оба условия, следует перейти к условию 9.
39. Условие 6 сходно с условием 5 и перечень в приложении II Протокола схож, но опять-таки не идентичен соответствующему перечню Директивы по СЭО. Однако условие 7 представляет важную разницу между Протоколом и Директивой: проекты, перечисленные в приложении II Протокола и не требующие ОВОС в законодательном порядке, могут не проходить СЭО, тогда как все проекты в соответствующем перечне Директивы по СЭО проходят оценку независимо от того, требуется ли ОВОС национальным законодательством или нет.

<i>Условие 8</i>	Создает ли план или программа основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов независимо от того, перечислены ли они в приложении I или в приложении II? (статья 4.3)
------------------	---

40. Если рассматриваемый план или программа не отвечают условиям 4, 6 или 7, они тем не менее должны пройти процедуру СЭО в случае, если они отвечают условию 8 и критерию значимости экологических последствий (условие 10). В случае отрицательного ответа на условие 8, СЭО согласно Протоколу не требуется.
41. Статья 4.3 расширяет сферу охвата Протокола, включая планы и программы, создающие основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов **и** имеющие значительные экологические последствия. Данное положение включает проекты в секторах, не вошедших в статью 4.2 (условие 4), а также проекты, разрабатываемые в данных секторах, но не перечисленные в приложениях (условия 5, 6 и 7).

<i>Условие 9</i>	Определяет ли план или программа использование небольшой территории на местном уровне или является незначительной модификацией существующего плана или программы? (статья 4.4)
------------------	--

42. Если данное условие не выполняется, то согласно Протоколу требуется проведение СЭО. Даже если план или программа отвечают данному условию, они не подлежат автоматическому исключению, так как для них все еще необходимо провести определение значительных последствий (условие 10).
43. Основные рекомендации для данного условия, содержащиеся в Руководстве ЕК (см. пункты 3.33–3.36), приведены ниже.
- Понятие «небольшой» «требует тщательного взвешивания» и может иметь разное значение в разных странах и различных частях одной и той же страны. Например, «небольшой» может пониматься по-разному по отношению к историческому городу и по отношению к восстановленной сельскохозяйственной земле. Руководство ЕК приводит пример

«строительного плана», устанавливающего конкретные рамки для строительства на ограниченной территории.

- «Местный уровень» вместо просто «местный» может означать уровень местных органов власти. Словосочетание «небольшая территория на местном уровне» может пониматься как условие, препятствующее исключению (т.е. соответствию условию 9) планов или программ для всей территории, подчиняющейся местным органам власти.
- «Небольшие модификации» должны рассматриваться с точки зрения вероятности значительных экологических последствий таких модификаций, а не с точки зрения степени изменения плана или программы.
- Значимость последствий является **первостепенным** критерием для условий 8 и 9.

Условие 10

Будет ли данный план или программа иметь вероятные значительные экологические последствия, включая здоровье населения (с учетом критериев, приведенных в приложении III)? (статья 5.1)

44. Проверка на значительные экологические последствия необходима только для плана и программы, отвечающих определению Протокола (статья 2.5 – условия 1 и 2), **и** которые еще не были определены как требующие проведения СЭО согласно перечню типов планов и программ, **и** которые отвечают одному из следующих условий:

- находятся в одном из упомянутых секторов и перечислены в приложении I или II (и требуются согласно национальному законодательству) (статья 4.2 – условия 4–7), но определяют использование небольшой территории на местном уровне или являются незначительной модификацией (статья 4.4 – условие 9); или
- создают основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов независимо от того, перечислены ли они в приложении I или II (статья 4.3 – условие 8).

45. Основными характеристиками этого условия (статья 5) являются:

- анализ с использованием критериев значимости (в приложении III, сходном с приложением II Директивы по СЭО);
- обязательные консультации с органами власти;
- участие общественности (насколько это возможно);
- результаты должны быть сделаны доступными для общественности.

46. В то время как предыдущие условия (1–9 – область применения) могут применяться внутри одного какого-либо органа власти, условие 10 (определение значительных последствий) требует, как минимум, консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения. Условие 10 также четко упоминает участие общественности, однако это положение необязательно к выполнению (и не входит в число требований Директивы по СЭО). Подробное описание участия общественности и консультаций с соответствующими органами власти приводится в [главе A4](#) и в разделах [A4.3](#) и [A4.4](#), соответственно.

47. Протокол требует, чтобы результаты любого процесса выявления значительных экологических последствий были доведены до сведения общественности, опять-

таки в отличие от предыдущих условий. Это обсуждается в [пункте 15](#) выше и в [пункте 55](#) ниже.

48. Данное условие должно принять во внимание критерии, используемые для характеристик плана или программы и их последствий («критерии значимости»), приведенные в приложении III:
- вклад в устойчивое развитие;
 - степень, в которой они создают основу для будущих проектов;
 - влияние на другие планы и программы;
 - экологические проблемы, относящиеся к плану или программе;
 - характер экологических последствий, включая трансграничный аспект;
 - риски для окружающей среды;
 - последствия для ценных или уязвимых территорий.
49. Все критерии могут рассматриваться в совокупности, после чего может быть использовано мнение экспертов с целью определения наиболее уместных критериев и последующего применения этих критериев. Если определить, будет ли план или программа иметь вероятные значительные последствия, невозможно, то рекомендуется проведение СЭО в качестве меры предосторожности.
50. Руководство ЕК рекомендует в виде положения, эквивалентного таковому Директивы по СЭО, при применении качественных критериев или пороговых значений к видам планов и программ на основе соответствующих критериев значимости, «избегать [систем, проверяющих значимость] ... основанных лишь на масштабах или финансовых границах проектов или на размерах территории, для которой разрабатывается план или программа» (пункт 3.47).
51. В Руководстве ЕК также приводится пример того, почему такой подход не рекомендуется:³⁰ «Даже небольшой по масштабам проект может иметь значительные экологические последствия, если он разрабатывается для территории, на которой экологические факторы... чувствительны к малейшим изменениям. Аналогично, высока вероятность значительных последствий проекта, для которого в силу его характера существует риск значительных или необратимых изменений этих факторов независимо от его масштаба» (пункт 3.60).
52. Критерии значимости, приведенные в приложении III, обсуждаются в таблице АЗ.1 ниже. Для определения значимости также могут применяться и другие критерии. В этой связи могут быть полезными «экологические рецепторы», определенные в статье 2.7, и информация, на которую ссылается приложение IV при определении, например, того, будут ли последствия вероятнее всего кумулятивными или постоянными. Кроме того, Директива по СЭО содержит два дополнительных критерия, не установленных Протоколом, но могущих оказаться полезными при определении значимости, которые приведены ниже.
- Кумулятивный характер последствий.
 - Ценность и уязвимость территории, подверженной вероятным воздействиям из-за:

³⁰ Приводится мнение Европейского суда о соответствующем случае при проведении ОВОС (*Commission v. Ireland*, 21 September 1999, case C-392/96). Доступно на сайте http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61996J0392

- особых характеристик природного комплекса или культурного наследия;
 - превышения стандартов качества окружающей среды или предельных значений сбросов/выбросов;
 - интенсивного землепользования.
53. Критерии значимости, приведенные в приложении III, не расположены в порядке их важности, но могут быть сгруппированы следующим образом: в общих чертах пункты 1–4 относятся к характеристикам плана или программы, а пункты 5–8 – к их последствиям.
54. Если рассматриваемое условие указывает на то, что план или программа будут вероятнее всего иметь важные последствия, необходимость продолжать определение значимости отпадает: этого критерия достаточно для того, чтобы инициировать процесс СЭО. Однако для многих планов и программ достоверно определить, вероятно ли, что они будут иметь значительные экологические последствия, может оказаться трудным. Слово «вероятно» и предназначено для такой ситуации, так как требуется только показать, что можно ожидать последствий с разумной степенью вероятности.

Таблица А3.1 Руководство по применению приложения III (критерии значимости)

Пункт приложения III	Руководство (на основе Руководства ЕК)
1. Актуальность плана или программы с точки зрения необходимости принятия во внимание экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений, в частности, с целью содействия устойчивому развитию.	Насколько может рассматриваемый план или программа внести вклад в снижение вреда для окружающей среды? План или программа, имеющие большой масштаб воздействия на окружающую среду, будут иметь большие шансы стать кандидатом на проведение СЭО. СЭО также может усовершенствовать вклад плана или программы в устойчивое развитие (пункты 3.53–3.54)
2. Степень, в которой план или программа создают основу для проектов и другой деятельности, либо в отношении местоположения, характера, масштабов и условий функционирования, либо с точки зрения выделения ресурсов.	Чем более четко планом или программой устанавливаются основы, тем больше вероятность того, что для них потребуется СЭО. Планы или программы, являющиеся законодательно обязательными для выполнения, могут устанавливать более прочную основу, нежели планы или программы, не закрепленные законодательно. Планы или программы, имеющие единственной целью создать основу для будущих проектов, также могут устанавливать прочную основу. (пункт 3.51)

Пункт приложения III	Руководство (на основе Руководства ЕК)
3. Степень, в которой план или программа влияют на другие планы и программы, в том числе в порядке иерархии.	Если план или программа оказывают сильное влияние на другой план или программу, любые последствия для окружающей среды, которые он/она может иметь, могут широко (или глубоко) распространиться. В иерархической лестнице планы и программы более высокого, общего уровня могут иметь влияние на планы и программы более низкого, детализированного уровня. Планы или программы, обязательные к выполнению, которые будут реализоваться непосредственно через другие планы или программы, будут, вероятно, оказывать сильное влияние. Однако связи между различными планами и программами должны быть тщательно изучены в каждом случае. (пункт 3.52)
4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, относящиеся к плану или программе.	Это случаи, когда планы или программы вызывают или усиливают экологические проблемы, ограничены ими или как-либо иначе подвержены их влиянию, либо вносят вклад в их решение, смягчение или предотвращение. В любом случае будет необходимо определить природу и серьезность экологических проблем, имеющих отношение к данному плану или программе. (пункт 3.55)
5. Характеристики экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, такие как вероятность, продолжительность, частота, обратимость, размах и масштаб (например, масштабы затрагиваемого географического района или численность затрагиваемого населения). 6. Риски для окружающей среды, в том числе для здоровья населения. 7. Трансграничный характер последствий. 8. Степень, в которой план или программа затрагивают ценные или уязвимые районы, включая ландшафты, имеющие признанный национальный или международный охраняемый статус.	Существует множество неопределенностей, а недостаточные или отсутствующие данные и неадекватные знания могут осложнить процесс принятия решения о вероятности значительных последствий. Но даже в этом случае считается, что приблизительная оценка последствий всегда должна быть возможна. (пункт 3.57) Природа и характеристики вероятных последствий будут влиять на их значимость в контексте, в котором они рассматриваются, например, является ли вероятность или частота последствий очень низкой (случайная причина) или последствия будут носить систематический характер. Более того, чем более сложны (например, вследствие взаимного усиления и накопления), широко распространены или серьезны последствия, тем больше вероятность того, что их необходимо рассматривать как «значительные». (пункт 3.58) Не менее важна территория, которая вероятно будет затронута планом или программой и, следовательно, их последствиями. Не только территории, имеющие статус выделенных охраняемых территорий, требуют внимания. Особая ценность или уязвимость территории, вероятнее всего подверженной воздействию, может означать, что последствия должны рассматриваться как значительные. (пункт 3.59)

А3.4 ВОЗМОЖНЫЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ

Обеспечение доступности результатов для общественности

55. При обнародовании результатов любого процесса выявления значительных последствий может быть полезным указать результаты оценки плана или программы (или их типа) по отдельным критериям значимости.
56. Протокол предлагает, чтобы информация доводилась до сведения общественности «посредством официальных извещений или других соответствующих средств, таких как электронные средства информации». Необходимо принять меры к тому, чтобы информация была доступна широким кругам общественности.

Перечени типов планов и программ

57. Хотя это и не требуется Протоколом, государства могут по желанию подготовить перечни типов планов и программ, требующих проведения СЭО, например, путем определения тех видов, для которых СЭО обязательна (так называемый «обязательный» перечень), либо предоставляя ориентировочный перечень. Если план или программа четко определены в обязательном (или каком-либо ином) перечне типов планов или программ, дальнейшего подробного определения того, требует ли этот план или программа проведения СЭО, может не понадобиться.
58. Например, обязательный перечень может быть подготовлен на основе определения типов планов и программ, всегда требующих проведения СЭО. Примеры таких планов и программ могут включать периодически пересматриваемые планы землепользования или развития (которые в некоторых странах разрабатываются на разных правительственных уровнях), планы по управлению отходами, а также планы и программы развития транспортной инфраструктуры.
59. Помимо обязательного перечня, также может быть подготовлен перечень, определяющий типы планов и программ, которые всегда должны рассматриваться в индивидуальном порядке (статья 4), включая, по мере необходимости, определение значительных последствий (статья 5) (так называемый «избирательный» перечень).
60. При составлении или использовании перечня типов планов или программ, освобожденных от проведения СЭО (так называемый перечень «исключений»), необходимо принять меры к тому, чтобы план или программа, затрагивающие экологически уязвимую территорию либо вероятно имеющие значительные последствия, ошибочно не освобождались от проведения СЭО.
61. Обычно правительство либо другие органы власти могут подготовить один или более перечней типов планов и программ, используя статью 4 (сфера применения) Протокола для широко распространенных типов планов и программ с целью определения необходимости проведения СЭО для них. Перечни типов планов и программ в дальнейшем могут либо распространяться в виде руководства, либо включаться в национальные законы и постановления. Стороны должны обеспечить согласование перечней типов планов и программ с природоохранными органами и органами здравоохранения на начальном этапе их составления. Они также могут провести консультации с общественностью, однако Протокол не требует этого в явной форме. Многие Стороны могут требовать проведения консультаций по предлагаемому национальному руководству, законам или постановлениям в любом случае.

Глава А4

**СТРАТЕГИЧЕСКАЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА
ПЛАНОВ И ПРОГРАММ**

А4.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используются следующие термины, связанные с окружающей средой: «окружающая среда, включая здоровье населения»; «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)»; и «экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация». Для того, чтобы избежать повторений, в Руководстве используются термины: «окружающая среда», «экологические соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)» и «экологическая информация», но при этом надо понимать, что в контексте данного Руководства эти термины также относятся к здоровью населения. Более подробная информация об учете вопросов, связанных со здоровьем населения, при проведении СЭО представлена в приложение А1.1.

1. Настоящая глава содержит описание элементов СЭО, которые, по мере целесообразности, должны быть интегрированы в процесс разработки плана или программы, как указано в [разделе А2.2](#).
 - Определение сферы охвата и подготовка экологического отчета ([раздел А4.2](#)).
 - Участие общественности ([раздел А4.3](#)).
 - Консультации с соответственными органами власти ([раздел А4.4](#)).
 - Трансграничные консультации ([раздел А4.5](#)).
 - Принятие решения ([раздел А4.6](#)).
 - Мониторинг ([раздел А4.7](#)).
2. Для каждого элемента представлен обзор правовых обязательств, а также соображения практического характера.

A4.2 ОПРЕДЕЛЕНИЕ СФЕРЫ ОХВАТА И ПОДГОТОВКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОТЧЕТА

3. Настоящий раздел посвящен определению сферы охвата оценки (статья 6) и подготовке экологического отчета (статья 7) в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом. Эти два элемента рассматриваются здесь совместно, хотя страны могут предпочесть их реализацию в качестве отдельных этапов процесса СЭО.
4. Помимо краткого изложения соответствующих правовых обязательств, в настоящем разделе приведены рекомендации по рассмотрению альтернативных вариантов и другие соображения практического характера.

A4.2.1 Правовые обязательства

5. **Определение сферы охвата** (статья 6) является первым этапом процесса СЭО планов и программ. (Соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статье 5.4.)
6. Под сферой охвата подразумевается как круг вопросов, которые должны быть рассмотрены в ходе оценки, так и «глубина» или уровень детализации информации при рассмотрении каждого из этих вопросов. Таким образом, задача определения сферы охвата состоит в обеспечении того, что экологический отчет надлежащим образом сфокусирован и содержит достаточно информации по существенным проблемам, не будучи перегружен избыточными сведениями по незначительным вопросам. «Избыточная информация по незначительным последствиям или вопросам, не имеющим прямого отношения к задачам оценки, затрудняет усвоение содержания отчета и может привести к тому, что действительно важным сведениям не будет уделено должного внимания» (Руководство ЕК, пункт 5.19).
7. В процессе определения сферы охвата должны быть проведены консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (статья 6.2); общественности также может быть предоставлена возможность участия в этом процессе (статья 6.3).
8. Информация, включаемая в экологический отчет, должна быть **существенной** (статья 6.1) и соответствовать **критериям**, приведенным в статье 7.2 (Директива по СЭО не содержит аналогов двух последних критериев) – см. ниже.
9. Вторым элементом процесса СЭО является подготовка **экологического отчета** по плану или программе, в отношении которых проводится СЭО (статья 7). (Соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статьях 2 с), 5.1, 5.2, 5.3 и 12.2.)
10. Этот этап включает консультации с соответствующими органами власти, участие общественности, а также, возможно, трансграничное уведомление и трансграничные консультации, которые обсуждаются ниже в этой главе.
11. В экологическом отчете должны быть выявлены, описаны и оценены вероятные значительные экологические последствия реализации плана или программы, а также их разумных альтернатив (статья 7.2). Подготовленный отчет будет использован при принятии решения по плану или программе (см. [раздел A4.6](#)); он должен также описывать меры по мониторингу на этапе их осуществления ([раздел A4.7](#)).
12. Содержание отчета должно отражать результаты определения сферы охвата (статья 6) и быть основано на перечне, приведенном в приложении IV к Протоколу (соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в приложении I к ней), а также учитывать четыре критерия, приведенные в статье 7.2.

13. Наконец, качество экологического отчета должно соответствовать требованиям Протокола (статья 7.3).

A4.2.2 Рассмотрение альтернатив

14. Важной особенностью экологического отчета является то, что он должен уделять равное внимание как предлагаемому проекту плана или программы, так и их разумным альтернативам. Настоящий подраздел посвящен практическим подходам к рассмотрению таких альтернативных вариантов. Другие соображения практического характера обсуждаются ниже в [подразделе A4.2.3](#).
15. Разработка планов или программ, как правило, подразумевает рассмотрение перечисленных ниже вариантов (см. рис. A4.1).
 - Конкретные **цели** («основные цели» в терминах Протокола) и **приоритеты**, на достижение которых направлены план или программа. Как правило, такие варианты предлагают тот или иной принципиальный подход к удовлетворению потребностей в развитии, а также общие направления желаемого развития (например, сценарии развития).
 - **Деятельность**, предпринимаемая для достижения выбранных целей или приоритетов плана или программы. Эти варианты могут предлагать различные технические альтернативы достижения целей (например, используемые технологии, производственные процессы, способы доставки), различные места осуществления предлагаемой деятельности, различные сроки или последовательность действий.
 - Варианты **условий** осуществления предлагаемой деятельности. Это – варианты мер, призванных обеспечить максимально возможные положительные последствия плана или программы и свести к минимуму (предотвратить, смягчить или компенсировать) их отрицательные последствия. Эти условия могут быть отражены, например, в критериях принятия решения по предлагаемой деятельности или в проектах технических заданий для последующих экологических оценок будущих планов, программ или проектов, вытекающих из данного плана или программы.
16. В процессе разработки конкретного плана или программы не следует ограничиваться альтернативными вариантами, выработанными в рамках самого этого процесса. Так, источником целей и приоритетов для плана или программы могут служить планы, программы или политики более высокого уровня. В процессе разработки могут также быть использованы варианты, сформулированные в рамках ранее проведенных исследований в соответствующей области (например, сценарии, разработанные в период между подготовкой последовательных планов и официально рассматриваемые только в ходе следующего цикла планирования). Независимо от того, имеет ли место подобная ситуация, в ходе СЭО должен быть оценен весь спектр воздействий плана или программы (т.е. воздействия, связанные с их целями, деятельностью по достижению этих целей и условиями ее осуществления), что позволит получить представление об экологических последствиях плана или программы в целом.
17. Независимо от источника альтернативных вариантов, все они могут быть проанализированы и сопоставлены с точки зрения:
 - их вклада в достижение соответствующих целей плана или программы;
 - связанных с ними воздействий.

18. СЭО может внести практический вклад в выработку и сравнительную оценку альтернатив в контексте следующих ключевых элементов процесса разработки плана или программы:
- прояснение контекста и целей плана или программы;
 - выработка альтернативных сценариев будущего развития;
 - определение альтернативных путей достижения целей плана или программы;
 - сопоставление альтернативных вариантов мер по предотвращению, смягчению или компенсации отрицательных воздействий.

Рисунок А4.1 Альтернативные варианты, которые могут рассматриваться в процессе разработки плана или программы



19. Протокол предъявляет одинаковые требования к оценке предлагаемого проекта плана или программы и альтернативных вариантов – экологический отчет должен осветить разумные альтернативы в полной мере. Поэтому предлагается обеспечить равное отношение ко всем альтернативам, исходя из предположения, что предметом оценки является не один вариант плана или программы, дополненный некоторым количеством второстепенных альтернатив, а набор равноправных альтернатив. В процессе разработки план или программа могут эволюционировать следующим образом:
- 1) исходный набор альтернатив (который может быть выявлен на этапе определения сферы охвата);
 - 2) отбор и пересмотр – выбор группы предпочтительных альтернатив;
 - 3) утверждение – выбор окончательного варианта плана или программы.
20. Исходя из этого, рекомендуется начинать рассмотрение альтернатив на этапе определения сферы охвата оценки.

21. Руководство ЕК отмечает, что Директива по СЭО «требует более тщательной оценки [альтернатив], чем Директива по ОВОС» (пункт 5.6). Дополнительные рекомендации, основанные на Руководстве ЕК, представлены во вставке А4.1.

Вставка А4.1 Рассмотрение альтернатив в процессе проведения СЭО

Протокол требует равного отношения как к варианту, предложенному в проекте плана или программы, так и к альтернативным вариантам. Как указано в Руководстве ЕК, «принципиально важно, чтобы вероятные значительные последствия предлагаемого варианта плана или программы и альтернативных вариантов были выявлены, описаны и оценены сопоставимым способом» (пункт 5.12). Далее Руководство ЕК отмечает: «важно, чтобы органу власти или парламенту, ответственному за утверждение плана или программы, а также органам власти и общественности, вовлеченным в процесс консультаций, была предоставлена достоверная информация о существующих разумных альтернативах и о том, почему им не было отдано предпочтение. Таким образом, упомянутая [в приложении] информация должна быть представлена для каждой из отобранных альтернатив».

Протокол (и Директива) не содержат определения термина «альтернатива». Могут рассматриваться различные типы альтернатив:

- вариант плана или программы, альтернативный по отношению к первоначально предложенному варианту, возможно, направленный на достижение того же самого набора целей;
- альтернативные варианты отдельных элементов плана или программы, также, возможно, направленные на достижение того же самого набора целей.

Типы возможных альтернатив могут также включать альтернативные места осуществления плана или программы, режимы землепользования, технологии, временные рамки, траектории развития или даже различные варианты целей и задач.

При решении вопроса о том, какие альтернативы являются разумными, могут быть рассмотрены различные ограничения: географические, финансовые или связанные с целями (так, вариант, совершенно несовместимый с целями плана или программы, не может считаться разумной альтернативой). Альтернативы должны быть реалистичными: «...преднамеренный выбор для оценки альтернатив, приводящих к гораздо большим негативным последствиям, с целью представить предлагаемый вариант как наиболее предпочтительный, не отвечает целям настоящего пункта. Кроме того, чтобы быть реалистичными, альтернативы должны относиться к сфере компетенции заинтересованного органа власти с точки зрения как полномочий, так и территории» (пункт 5.14).

А4.2.3 Прочие соображения практического характера

Ответственность за определение сферы охвата и подготовку экологического отчета

22. Протокол не определяет, кто именно является ответственным за разработку плана или программы – это зависит от характера конкретного документа и административного уровня, к которому он относится. Ответственным за подготовку экологического отчета и осуществление предшествующих этапов СЭО (исследование вопроса о необходимости оценки и определение сферы охвата) «во многих случаях может быть орган власти, юридическое или физическое лицо, ответственное за подготовку плана или программы» (Руководство ЕК, пункт 5.8), однако этот вопрос должен быть решен на уровне национального законодательства.

Предлагаемые этапы определения сферы охвата и подготовки экологического отчета

23. Как указано в Руководстве ЕК, экологический отчет представляет собой важный инструмент, позволяющий интегрировать экологические соображения в процесс разработки и принятия планов и программ, поскольку подготовка отчета гарантирует, что вероятные значительные экологические последствия реализации плана или программы выявлены, описаны и оценены, а также учтены в ходе этого процесса. Подготовка экологического отчета и интеграция экологических соображений в процесс подготовки планов или программ образуют итеративный процесс, который должен способствовать принятию решений, в большей степени отвечающих принципам устойчивого развития» (пункт 5.2). Таким образом, Руководство ЕК, следуя статье 4. 1) Директивы, отмечает итеративный характер процесса.
24. Протокол по СЭО не указывает в явном виде на итеративный характер процесса оценки и не требует подготовки проекта экологического отчета. Тем не менее, рекомендуется организовывать подготовку отчета как итеративный процесс, при необходимости допускающий возвращение к предыдущим этапам или задачам внутри этапа.

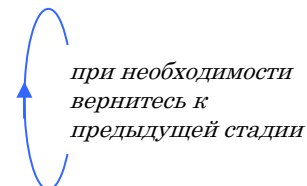
Шаг 1. Определите сферу охвата

Шаг 2. Проанализируйте контекст и исходное состояние окружающей среды

Шаг 3. Внесите вклад в разработку и сопоставление альтернативных вариантов

Шаг 4. Подготовьте экологический отчет

Шаг 5. Проведите консультации.



25. Содержание этих шагов подробно рассматривается ниже. При этом отмечаются обязательные задачи методологического и процедурного характера, которые должны быть выполнены на той или иной стадии СЭО во исполнение требований Протокола, а также дополнительные (необязательные) задачи, вытекающие из принципов надлежащей практики. Результатом выполнения методологических задач должна быть подготовка и предоставление информации для экологического отчета в соответствии с требованиями приложения IV. **Методологические и процедурные задачи являются обязательными в процессе проведения СЭО в целом; их привязка к конкретным шагам, предлагаемая в настоящей главе, носит рекомендательный характер**, и, как ранее уже отмечалось, скорее всего, процесс носит итеративный характер, например, продолжение определения сферы охвата одновременно с подготовкой экологического отчета.
26. При описании шагов указывается, в какие моменты могут иметь место участие общественности и консультации с органами власти. Протокол требует, чтобы заинтересованной общественности и соответствующим органам власти была предоставлена возможность выразить свое мнение по экологическому отчету (статья 8.1 и статья 9.3), таким образом, такая возможность должна быть предоставлена по завершении работы над отчетом. Однако Протокол также требует предоставить «заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов» (статья 8.1, аналогичное положение о консультациях с органами власти приведено в статье 9.3). Поэтому в некоторых ситуациях может оказаться оправданным предоставление на добровольной основе дополнительных возможностей для участия и консультаций на ранних стадиях подготовки отчета.

Шаг 1 Определение сферы охвата

Методологические задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
<ul style="list-style-type: none"> Опишите содержание плана или программы (приложение IV, пункт 1). Выявите основные цели плана или программы (приложение IV, пункт 1). Выявите другие планы или программы, имеющие отношение к предмету оценки, и укажите, каким образом они могут взаимодействовать с данным планом или программой (приложение IV, пункт 1). Соберите информацию об экологических, включая связанные со здоровьем населения, проблемах, имеющих отношение к плану или программе (приложение IV, пункт 4). Выявите экологические, включая связанные со здоровьем населения, цели, имеющие отношение к плану или программе (приложение IV, пункт 5). Охарактеризуйте причины для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов (приложение IV, пункт 8). 	<ul style="list-style-type: none"> Проанализируйте, как экологические, включая связанные со здоровьем населения, цели соотносятся с предлагаемыми целями плана или программы. Выявите природоохранные органы и органы здравоохранения для консультаций (статья 9.1 – см. также раздел A4.4). Проведите консультации с соответствующими органами власти относительно того, какая информация должна быть включена в экологический отчет (статья 6.2 – см. также раздел A4.4). Определите, какая существенная информация должна быть включена в экологический отчет (статья 7.1). 	<ul style="list-style-type: none"> Выявите политики, имеющие отношение к предмету оценки, и укажите, каким образом они могут взаимодействовать с данным планом или программой. Выявите вероятные последствия для последующей оценки. Выявите заинтересованную общественность для участия в процессе оценки, включая соответствующие неправительственные организации (должно быть выполнено до шага 5) (статья 8.3 – см. также раздел A4.3). Обеспечьте участие общественности в определении того, какая существенная информация должна быть включена в экологический отчет (статья 6.3). В случае необходимости, неофициально уведомите затрагиваемые Стороны Протокола и проведите консультации с ними (см. раздел A4.5).

27. Содержанием первого шага является определение сферы охвата: выявление существенной информации, которая должна быть включена в экологический отчет. Как указано выше, определение сферы охвата может быть отдельным этапом процесса СЭО или первым шагом в подготовке экологического отчета. Изложение в данном разделе ориентировано на второй вариант. На практике определение сферы охвата и подготовка экологического отчета, вероятнее всего, будут являться частью итеративного процесса.

28. Определение сферы охвата может ответить, среди прочих, на следующие вопросы.

- Какие географические области должны быть охвачены оценкой?
- Какие аспекты окружающей среды (здоровье населения, флора, фауна, биоразнообразие, почва и т.д.) должны быть рассмотрены в ходе оценки?
- Какой период времени должен быть охвачен оценкой?
- Какие методы (сбора данных, оценки последствий, участия общественности, консультаций с органами власти и т.д.) должны быть использованы и с какой степенью «глубины» или детализации?

- Каковы существующие потребности в данных?
 - Какие альтернативы должны быть рассмотрены?
29. Для того, чтобы ответить на перечисленные вопросы, в процессе определения сферы охвата может возникнуть необходимость рассмотреть также следующие вопросы (отраженные в таблице «Шаг 1» выше).
- Каковы основные цели плана или программы?
 - Какие экологические цели имеют отношение к плану или программе и как они соотносятся с целями плана или программы?
 - Какие другие планы или программы имеют отношение к предмету оценки и как они могут взаимодействовать с данным планом или программой?
 - Какие экологические проблемы имеют отношение к плану или программе?
30. Ни Протокол, ни Директива по СЭО в явном виде не требуют детального изучения целей, однако оба документа требуют включения в экологический отчет информации о целях, установленных на международном, национальном и прочих уровнях, а также об учете этих целей при подготовке плана или программы (приложение IV, пункт 5). Более того, оценка вклада предлагаемых мер в достижение этих целей является одним из признанных способов сравнения альтернатив в рамках СЭО. Процесс СЭО, описываемый в этой главе, подразумевает рассмотрение двух типов целей, важных с точки зрения оценки:
- основные цели предлагаемых плана или программы;
 - экологические цели, имеющие отношение к плану или программе.
31. Вставка А4.2 и таблица А4.1 содержат подробную информацию об экологических целях и связанных с ними концепциях. Может оказаться полезным исследовать, каким образом эти цели могут взаимодействовать с целями плана или программы и совместимы ли они с последними.
32. Как отмечается в [главе А5](#) по использованию инструментов для СЭО, для определения целей и проработки идей, лежащих в основе плана или программы, могут использоваться разнообразные подходы, вовлекающие органы власти и общественность на самых ранних этапах разработки плана или программы. Так, органы власти могут оказать существенное содействие в сборе информации о других значимых планах и программах, состоянии окружающей среды и вероятной динамике этого состояния в будущем, характеристиках территории и проблемах, а также о заинтересованных сторонах (органах власти и группах общественности).
33. При исследовании того, какие **другие планы или программы** имеют отношение к данному плану или программе и как они могут взаимодействовать с последними, может оказаться целесообразным проанализировать любые существующие иерархии планов или программ (см. вставку А4.3 «Ярусность»).
34. Определение сферы охвата оценки включает обязательные консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения (см. [раздел А4.4](#)); участие общественности не является обязательным ([раздел А4.3](#)). Практическое руководство по методам взаимодействия с органами власти и общественностью приведено в [главе А5](#) настоящего Руководства.
35. Если вероятно возникновение значительных трансграничных последствий, то рекомендуется проведение **неофициальных** трансграничных консультаций уже на этапе определения сферы охвата, чтобы оптимизировать процесс оценки (см. [подраздел А4.5.2](#)). В противном случае, в ходе официальных консультаций на

последующих стадиях СЭО могут быть выявлены дополнительные проблемы, которые потребуют возвращения к этапу определения сферы охвата.

36. Наконец, на шаге 1 мы должны определить, какая существенная информация должна быть включена в экологический отчет. Как было отмечено в начале раздела, в Протоколе приведен перечень информации для включения в отчет (приложение IV), а также ряд критериев, которые обсуждаются в таблице А4.2 и таблице А4.3 соответственно.

Вставка А4.2 Проблемы, интересы или вопросы; цели, задачи, показатели или направляющие вопросы

Экологические **цели** могут быть сформулированы на основе различных источников, включая стратегии устойчивого развития, политические инициативы, законодательные акты, а также другие планы и программы. Цели могут также вытекать из контекста предлагаемых плана или программы в виде местных экологических **проблем, интересов или вопросов, вызывающих озабоченность**.

Цели развития и экологические цели могут быть конкретизированы при помощи целевых **задач**, которые в свою очередь могут быть дополнены количественными **показателями** (индикаторами) или качественными **направляющими вопросами** (т.е. открытыми вопросами, не подразумевающими заранее известного «правильного» ответа и не носящими оценочного характера, которые могут направлять исследование определенной проблемы и поиск взаимопонимания между сторонами). Например, в контексте цели сокращения выбросов парниковых газов одной из целевых задач может быть снижение выбросов диоксида углерода, связанных с производством электроэнергии, а одним из показателей – потребление электроэнергии домохозяйствами (в киловатт-часах в год). Руководство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии по применению Директивы по СЭО содержит примеры экологических целей и показателей. Руководство Ирландии по Директиве содержит примеры показателей и перечни источников информации о возможных экологических целях уровня страны (эти цели могут быть актуальны и для других стран), Европейского союза, а также международного уровня. Некоторые источники информации о целях перечислены в таблице А4.1. Дополнительные примеры доступны на сайте Протокола в Интернете.³¹

Важно выявить соответствующие цели для всех значительных экологических проблем и вопросов, вызывающих озабоченность. Соответствующие показатели могут затем использоваться при подготовке отчета (статья 7), направляя сбор информации об исходной ситуации и позволяя сравнивать альтернативы с точки зрения вклада в достижение целей. В дальнейшем показатели могут использоваться в процессе мониторинга для оценки результатов осуществления плана или программы, а также выявления непредвиденных последствий (статья 12).

Поэтому следует тщательно отбирать показатели, стремясь обеспечить их максимальную ценность для оценки альтернатив с точки зрения достижения целей и одновременно свести к минимуму затраты на проведение СЭО в целом.

³¹ Европейское агентство по окружающей среде предоставляет обширную информацию по многочисленным показателям. Доступно на сайте (на английском языке) <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/>

Вставка А4.3 Ярусность

Директива по СЭО, в отличие от Протокола, указывает, что планы или программы могут быть частью иерархии решений, что позволяет до некоторой степени избежать дублирования усилий, обмениваясь информацией между процессами, относящимися к оценке и принятию решений различного уровня, – так называемая «ярусность». (Дополнительные сведения по данному вопросу можно найти в пунктах 4.5–4.7 Руководства ЕК.) Тем не менее, следует критически оценивать адекватность информации, полученной в результате такого обмена, принимая во внимание тот факт, что решения разных уровней, как правило, принимаются в различное время и в неодинаковых условиях.

Протокол, за исключением упоминания иерархий в пункте 3 приложения III, не рассматривает возможностей ярусного подхода. Тем не менее, при выработке и оценке альтернативных вариантов полезно учитывать место плана или программы в иерархии принятия решений. Некоторые планы или программы могут содержать все составляющие стратегического планирования, в то время как другие в большей степени ограничены прочими планами или программами.

Таблица А4.1 Некоторые возможные источники информации и примеры экологических целей

	Международный уровень	Национальный уровень	Другие уровни (региональный, местный)
Законодательство	<p>Глобальные природоохранные соглашения Организации Объединенных Наций, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата • Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой • Конвенция о биоразнообразии • Конвенция по борьбе с опустыниванием <p>Региональные природоохранные соглашения ЕЭК Экологические директивы Европейского союза</p>	<p>Цели, установленные в:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Законодательстве об управлении отходами • Законодательстве о качестве воды • Законодательстве о качестве воздуха 	<p>Цели, установленные в нормативных актах регионального и местного уровня по отходам, воде и воздуху</p>

	Международный уровень	Национальный уровень	Другие уровни (региональный, местный)
Политика	<p>План осуществления решений Всемирной встречи по устойчивому развитию (Йоханнесбургский «План осуществления») Повестка дня на XXI век Здоровье для всех к 2000 году Политика в области «Здоровья для всех» на XXI век Лондонская декларация по окружающей среде и здоровью</p>	<p>Национальная стратегия устойчивого развития Национальный план развития Национальная стратегия территориального развития Национальная стратегия по борьбе с изменением климата Национальный план сохранения биоразнообразия Национальная стратегия управления отходами Национальная стратегия в области минеральных ресурсов Национальная энергетическая стратегия</p>	<p>Региональный план управления отходами Региональный план в области минеральных ресурсов</p>

Таблица А4.2 Содержание отчета в соответствии с приложением IV к Протоколу

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе адаптированного Руководства ЕК)
1. Сведения о содержании и основных целях плана или программы и о его/ее связи с другими планами или программами.	Информация о связи с другими планами или программами позволяет рассмотреть оцениваемый план или программу в более широком контексте. Взаимосвязанные планы или программы могут относиться к одной иерархии решений (например, планы землепользования на различных административных уровнях) или же, будучи различными по характеру, затрагивать одни и те же или смежные территории. (пункт 5.20)
2. Соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятное изменение этого состояния в случае неосуществления	Требования этих трех пунктов (пункты 2–4) могут пересекаться, однако они логически согласованы и отражают различные аспекты состояния окружающей среды территорий, к которым относится план или программа, и для которых его/ее осуществление может привести к вероятным значительным экологическим последствиям. Сведения, требуемые в соответствии с пунктами 3 и 4, дополняют информацию, требуемую в пункте 2. Пункты 2 и 3 охватывают проблемы, ценности и компоненты окружающей среды, в то время как пункт 4 сосредоточен исключительно на проблемах. На практике может оказаться удобным объединить информацию, требуемую в

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе адаптированного Руководства ЕК)
<p>плана или программы.</p> <p>3. Характеристики состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в значительной степени.</p> <p>4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, которые имеют отношение к плану или программе.</p>	<p>соответствии с пунктами 3 и 4. Понятия «соответствующие» (пункт 2) и «которые имеют отношение» (пункт 4) означают проблемы или аспекты, имеющие отношение к вероятным значительным экологическим последствиям реализации плана или программы. (пункт 5.21)</p> <p>Соответствующие аспекты, упоминаемые в пункте 2, могут быть как положительными, так и отрицательными. Информация о них должна быть настолько актуальной, насколько это возможно. Описание вероятного изменения соответствующих аспектов (при отсутствии плана или программы) важно как точка отсчета для экологической оценки. Оно соответствует понятию «нулевой альтернативы», часто используемому в ОВОС. Описание изменения окружающей среды должно относиться примерно к тем же временным рамкам, что и предусмотренные для реализации плана или программы. Последствия иных утвержденных планов или программ, а также других решений, которые могут затронуть ту же территорию, также должны быть учтены по мере возможности. (пункт 5.22)</p> <p>Пункт 3 сосредоточен на территориях, представляющих особый интерес для экологической оценки, а именно на тех территориях, которые вероятно будут затронуты планом или программой в значительной степени. Необходимо привести в отчете характеристики этих территорий. При описании характеристик можно ссылаться на аспекты состояния окружающей среды и соответствующие проблемы, описанные ранее. В качестве примеров характеристик территорий можно привести следующие: особо чувствительные к воздействию, уязвимые для подкисления, имеющие высокую ботаническую ценность, имеющие высокую плотность населения. Такие территории могут находиться за пределами области, непосредственно охватываемой планом или программой. Если область осуществления плана или программы находится вблизи территории другой Стороны, или возможные последствия могут распространяться на дальние расстояния, могут быть значительно затронуты районы на территории других Сторон и за их пределами. В этом случае необходимы трансграничные консультации. (пункт 5.23)</p> <p>Пункт 4 требует представить информацию о любых существующих проблемах, имеющих отношение к плану или программе, для того, чтобы оценить, каким образом эти проблемы могут повлиять на осуществление плана или программы, а также каким образом план или программа может повлиять на эти проблемы – усугубляя их, способствуя их решению или иным образом. Значимость проблем может проявляться и в том, что незначительные последствия реализации плана или программы в комбинации с уже существующими проблемами могут приводить к значительным последствиям. Даже вопросы, затрагиваемые планом или программой, которые сами по себе не приводят к последствиям для окружающей среды могут заслуживать включения в отчет. Проблемы не обязательно должны быть значительными по своему характеру или относиться к определенным территориям. В качестве территорий, имеющих особое экологическое значение, могут рассматриваться</p>

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе адаптированного Руководства ЕК)
	территории, имеющие особенно высокую экологическую ценность, включая особо охраняемые природные территории, закрепленные национальным законодательством. (пункт 5.24)
<p>5. Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы учета этих целей и других экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений в процессе подготовки плана или программы.</p>	<p>Цели в области охраны окружающей среды, к которым относится этот пункт, должны охватывать, как минимум, те области, которые перечислены в определении экологических последствий: «любые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, флоры, фауны, биоразнообразия, почвы, климата, воздуха, воды, ландшафта, природных объектов, материальных активов, культурного наследия и взаимодействия этих факторов» (статья 2.7). Международные и региональные (относящиеся к сфере компетенции ЕЭК) цели часто отражаются в целях национального, регионального (внутри государства) и местного уровней, и этого во многих случаях достаточно для адекватного учета этих целей. В данном пункте идет речь о тех целях, которые имеют отношение к вероятным значительным последствиям реализации плана или программы, или же к вопросам, на решение которых направлены план или программа. Одним из способов получения этой информации являются консультации с органами власти. (пункт 5.25)</p>
<p>6. Вероятные значительные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия* в соответствии с определением в пункте 7 статьи 2.</p> <p>* Такие последствия должны включать побочные, кумулятивные, синергетические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные последствия.</p>	<p>Перечень, приведенный в определении «экологических последствий» (см выше), не является исчерпывающим, и другие типы последствий также могут заслуживать рассмотрения в рамках экологического отчета. Как минимум, в соответствии со сферой охвата экологической оценки, должно быть рассмотрено возможное значение перечисленных выше последствий для здоровья населения. Таким образом, вопросы влияния на здоровье различных экологических факторов, например, шума, создаваемого транспортом, или загрязнения воздуха, являются очевидными кандидатами на изучение в процессе экологической оценки. (пункт 5.26)</p> <p>Анализ взаимосвязей между перечисленными факторами важен, поскольку он позволяет обнаружить дополнительные последствия, часто более серьезные, чем те, которые могут быть обнаружены при независимом изучении воздействий каждого отдельного фактора. Например, значительные последствия для атмосферы и климатических факторов могут привести к значительным негативным последствиям для флоры, фауны и биоразнообразия. Поэтому для оценки необходима широкая и всесторонняя информация о компонентах окружающей среды, факторах воздействия и их взаимосвязях. Важно также адекватно описать положительные последствия для окружающей среды, чтобы отразить вклад плана или программы в охрану окружающей среды и устойчивое развитие. (пункт 5.26)</p>

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе адаптированного Руководства ЕК)
<p>7. Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых значительных вредных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, которые могут быть результатом осуществления плана или программы.</p>	<p>Этот пункт призван обеспечить отражение в отчете того, каким образом предполагается смягчить рассмотренные в нем значительные негативные последствия реализации плана или программы. При этом характер мер не уточняется – это могут быть как меры, предусмотренные в самом плане или программе, так и меры, предложенные в отчете. Следует иметь в виду, что меры по смягчению последствий могут сами приводить к негативным последствиям – это также нужно отразить в отчете. Подходы к смягчению последствий, сложившиеся в рамках ОВОС, также могут быть полезны при оценке плана или программы. (пункт 5.27)</p>
<p>8. Краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, включая указание таких трудностей в предоставлении подлежащей включению информации, как сбои техники или наличие пробелов в знаниях.</p>	<p>Информация о причинах выбора альтернативных вариантов важна для понимания того, почему были оценены именно эти варианты и как они соотносятся с проектом плана или программы. Описание методов, использованных в процессе СЭО, полезно для оценки качества информации, выводов СЭО и того, в какой мере можно полагаться на эти выводы. Характеристика трудностей, возникших в процессе оценки, также полезна с этой точки зрения. В зависимости от ситуации целесообразно указать, как именно были преодолены эти трудности. (пункт 5.28)</p>
<p>9. Меры, предусмотренные для мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы.</p>	<p>Статья 12 Протокола требует организации мониторинга значительных экологических последствий, связанных с реализацией плана или программы. Поэтому в отчете должно быть отражено, каким образом будет осуществляться мониторинг последствий, описанных в отчете в соответствии с пунктом 6. Если предполагается использование существующих систем мониторинга, следует отразить этот факт. Также полезно указать, каким образом результаты мониторинга будут доводиться до соответственных органов власти и общественности в соответствии со статьей 12. На данном этапе СЭО возможно лишь предварительно наметить меры по мониторингу, однако отчет должен содержать адекватную характеристику предполагаемых мер. (пункт 5.29)</p>
<p>10. Вероятные значительные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия.</p>	<p>В Директиве по СЭО (также, как и в Руководстве ЕК) данное положение в явном виде отсутствует, однако подразумевается.</p> <p>Целесообразно посвятить этому вопросу отдельный раздел отчета, даже если это приведет к дублированию информации, указанной в пункте 6. Это облегчит перевод необходимой информации и обсуждение с другими Сторонами.</p>

Пункт приложения IV	Рекомендации (на основе адаптированного Руководства ЕК)
11. Резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию.	Назначение такого резюме (иногда используется термин «резюме нетехнического характера») состоит в том, чтобы сделать основные положения и выводы отчета доступными и легкими для восприятия широкой общественности, а также лиц, принимающих решения. Резюме может составлять часть отчета (как правило, оно помещается в начале), но может оказаться полезной и его публикация в виде отдельного документа для облегчения широкого распространения. Одной из удобных форм представления результатов СЭО является сводная таблица выводов оценки. (пункт 5.30)

Таблица А4.3 Критерии, которые должны быть приняты во внимание при определении содержания экологического отчета (статья 7.2)

Критерий	Примечания
Современные знания и методы оценки	Возможности оценки могут быть ограничены современным уровнем знаний об окружающей среде, а также последствиях нашей деятельности для окружающей среды.
Характер плана или программы (содержание и уровень детализации плана или программы, а также стадия процесса принятия решений)	Слишком подробный анализ решений стратегического уровня, носящих общий характер, может не оказаться ни возможным, ни желательным. Так, «экологический отчет по плану национального уровня вряд ли должен оценивать последствия осуществления плана, например, для каждой реки в стране; в то же время от экологического отчета по плану развития города, несомненно, будут ожидать рассмотрения последствий для рек и других водных объектов в городе и его окрестностях» (Руководство ЕК, пункт 5.16).
Интересы общественности	Общественность может ожидать адекватной и представленной в понятной форме оценки определенных аспектов, представляющих важность для общественности и отвечающих ее перспективам и интересам.
Информационные потребности органа, принимающего решение	Орган, принимающий решение, будет опираться, среди прочего, на материалы оценки, поэтому этот орган также может потребовать, чтобы в отчете были рассмотрены определенные вопросы, причем, возможно, определенным образом.

37. Протокол не содержит требований о подготовке специального **отчета об определении сферы охвата оценки**. Тем не менее, может оказаться полезным зафиксировать результаты определения сферы охвата, возможно, в форме отдельного документа; таким образом будет подготовлено описание того, что должно быть сделано в процессе подготовки экологического отчета. Органы власти могут решить обнародовать такой отчет, следуя принципам надлежащей практики; кроме того, доступность подобного отчета для общественности может быть требованием, вытекающим из Орхусской конвенции (или соответствующей Директивы ЕС 2003/4/ЕС).
38. Не существует обязательного требования организовывать определение сферы охвата в виде отдельного этапа оценки, отличного от подготовки экологического отчета; также отсутствуют требования о подготовке специального отчета или принятии административного решения по результатам определения сферы охвата. Однако консультации с соответствующими органами власти о том, какая информация должна быть

включена в экологический отчет, являются обязательным требованием Протокола. **Недопустимо, объединив этапы определения сферы охвата и подготовки экологического отчета, начать консультации с соответствующими органами власти лишь после завершения подготовки отчета.**

39. Орган, ответственный за принятие решения по плану или программе, или их подготовку, может привлечь **стороннюю организацию** (государственную или частную) **для выполнения определенных задач СЭО**, не включающих принятие решения по результатам оценки. В этом случае отчет об определении сферы охвата может составить основу технического задания к договору с этой организацией. Возможно делегирование сторонней организации и самого определения сферы охвата. Примеры технических заданий имеются в «Руководстве по интеграции в области окружающей среды» подразделения ЕС по сотрудничеству в области развития.³²
40. Делегирование задач оценки стороннему исполнителю не обязательно ведет к отрыву СЭО от процесса планирования при условии, что исполнитель СЭО тесно сотрудничает с разработчиками плана или программы (см. главу А2).
41. За дополнительными рекомендациями по управлению процессом СЭО можно обратиться к подготовленному ЮНЕП документу «Пособие по оценке воздействия на окружающую среду для преподавателей» (2-е издание), Тема 12 (Управление проектом ОВОС).³³

Шаг 2 Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды

Методологические задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
<ul style="list-style-type: none"> Соберите информацию о существующем состоянии окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятном изменении этого состояния в случае неосуществления плана или программы (приложение IV, пункт 2). Соберите информацию о характеристиках состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в значительной степени (приложение IV, пункт 3). 	(отсутствуют)	<ul style="list-style-type: none"> В зависимости от конкретных обстоятельств проведите консультации с соответствующими органами власти и предоставьте возможность для участия общественности по вопросам контекста, исходного состояния окружающей среды и задач оценки. При необходимости, неофициально уведомите затрагиваемые Стороны и проведите консультации с ними (см. раздел А4.5). Опишите подходы, использованные при выявлении соответствующих органов власти для консультаций и заинтересованной общественности. Оцените качество собранной информации и то, насколько она актуальна.

42. Содержанием второго шага в процессе подготовки отчета является сбор информации. Рекомендации относительно различных типов информации, подлежащих включению в отчет, приведены выше в таблице А4.2, посвященной содержанию документа (приложение IV). Полезно зафиксировать трудности, возникшие при сборе информации, а также отсутствие или

³² Документ доступен на сайте http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/4a_en.htm

³³ Документ доступен на сайте <http://www.ecoline.ru/mc/books/ei/manual/>.

недоступность необходимых данных, поскольку в дальнейшем будет необходимо отразить эти вопросы в экологическом отчете.

43. Протокол не содержит требований относительно проведения консультаций и организации участия общественности на этой ранней стадии подготовки отчета. Общественность и соответствующие органы власти могут помочь органу, ответственному за проведение СЭО, в оценке уже собранной информации, пересмотре сферы охвата оценки (при необходимости), а также уточнении задач оценки. Однако то, являются ли консультации и участие общественности необходимыми на всех этапах подготовки отчета, зависит от конкретных обстоятельств. Протокол требует обязательных консультаций и участия общественности лишь после подготовки экологического отчета (т.е. на шаге 5), и может оказаться излишним и неэффективным организовывать консультации и участие общественности на всех шагах процесса.

Шаг 3 Вклад в разработку и сопоставление альтернативных вариантов

Методологические задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
<ul style="list-style-type: none"> Опишите, каким образом цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, а также прочие экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения были учтены в процессе подготовки плана или программы, включая разработку альтернативных вариантов (приложение IV, пункт 5). Оцените альтернативные варианты, выявляя, описывая и оценивая (рекомендации по практическим методам приведены в главе A5) вероятные значительные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия их осуществления (статья 7.2 и приложение IV, пункты 6 и 10). Опишите использованные методы оценки (приложение IV, пункт 8). Предложите меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения (приложение IV, пункт 7). 	(отсутствуют)	<ul style="list-style-type: none"> Предложите меры по увеличению положительного воздействия на окружающую среду. Примите участие в выработке альтернатив с целью увеличения их вклада в достижение экологических целей и учета прочих экологических соображений, включая неблагоприятные последствия для окружающей среды. Опишите, каким образом были выработаны альтернативные варианты. При необходимости, организуйте консультации с соответствующими органами власти и участие общественности по вопросам альтернативных вариантов. При необходимости, проведите консультации с затрагиваемыми Сторонами (см. раздел A4.5). Опишите причины выбора использованных методик, а также их ограничения.

44. На этом, третьем этапе подготовки отчета альтернативные варианты плана или программы начинают приобретать определенную форму. Предполагается, что к этому моменту контекст и исходное состояние окружающей среды уже проанализированы и, в случае необходимости, обсуждены с заинтересованными сторонами. Способы выработки альтернатив должны быть отражены в экологическом отчете, поэтому важно фиксировать ход этого процесса. Возможно, задачи данного этапа придется повторить несколько раз,

прежде чем альтернативы будут проработаны и оценены в достаточной степени и смогут получить полное отражение в экологическом отчете.

45. Один из возможных подходов к оценке альтернативных вариантов плана или программы (или их элементов) на данном этапе состоит в анализе целей и составлении матрицы, отражающей совместимость каждого из вариантов с целями плана или программы, а также выявленными экологическими целями. Дополнительная информация об этом подходе представлена в [главе А5](#), посвященной инструментам СЭО. По мере проработки альтернативных вариантов их число сокращается, что делает оценку более детальной, и, в конечном счете, процесс переходит к идентификации, описанию и оценке вероятных значительных последствий для всех отобранных разумных альтернатив. Других способов разработки альтернативных вариантов не существует.
46. Следует документировать информацию о трудностях, возникших при прогнозировании и оценке последствий.
47. Строго говоря, меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий могут предлагаться лишь для выбранного варианта плана или программы. Однако выбор таких мер для всех разумных альтернатив позволяет оценить остаточные последствия (т.е. последствия после применения указанных мер), тем самым предоставив дополнительную информацию для сравнения альтернативных вариантов.
48. В зависимости от конкретных обстоятельств, на этом шаге рекомендуется организовать консультации и участие общественности, которые позволят улучшить рассматриваемые альтернативы и внесут вклад в их оценку.

Шаг 4 Подготовка экологического отчета

Методологические задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
<ul style="list-style-type: none"> • Предложите меры по мониторингу (приложение IV, пункт 9). • Выявите и опишите любые трудности, ограничения, неопределенности и риски в процессе оценки альтернатив, включая связанные с недостатком данных (приложение IV, пункт 8). • Подготовьте резюме отчета для широкой аудитории (приложение IV, пункт 11). 	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовьте экологический отчет (статья 7.1). 	<ul style="list-style-type: none"> • Разрабатывая меры по мониторингу, учитывайте пробелы в существующих данных, а также вопросы качества и количества необходимых данных. • При необходимости, пересмотрите отобранные альтернативы, а также экологический отчет. • Опишите, каким образом СЭО повлияла на разработку плана или программы, а также альтернативных вариантов. • Опишите взаимодействие между группами разработчиков плана или программы и исполнителей СЭО. • Сформулируйте предложения по действиям после проведения СЭО, включая рекомендации по разработке других планов, программ или проектов.

49. К этому моменту должна быть подготовлена вся информация, необходимая для составления экологического отчета. В частности, на этом шаге должно быть подготовлено резюме отчета для широкой аудитории, хотя предварительные версии такого резюме могут использоваться, в случае необходимости, и на более ранних этапах СЭО в качестве основы для консультаций и участия общественности.

50. Руководство ЕК рекомендует готовить отчет как «логически согласованный текст или набор текстов», организовав его в соответствии с пунктами приложения к Директиве ЕС, определяющего содержание отчета. Экологический отчет может быть включен в состав самих плана или программы, однако и в этом случае он «должен быть ясно различим как отдельная часть плана или программы, должен быть легко находитим и удобен для восприятия представителями общественности и органов власти» (Руководство ЕК, пункт 5.4). Руководство ЕК также допускает возможность включения отчета в состав материалов по «оценке или анализу устойчивости», которые, в свою очередь, могут быть включены в текст плана или программы (пункт 5.5).

Качество отчета

51. Оставшаяся часть данного раздела посвящена качеству экологического отчета, которое должно быть достаточным для целей Протокола (статья 7.3 – и статья 12 2) Директивы ЕС). Некоторые практические соображения относительно качества отчета приведены во вставке А4.4.
52. Ответственность за обеспечение качества отчета зависит от институциональной структуры в конкретной стране. Так, обеспечение качества отчета может входить в задачи органа, ответственного за его подготовку. Орган, ответственный за разработку национальных рекомендаций или руководства по экологической оценке, также может осуществлять контроль качества отчета; эту же роль может выполнять специально созданная независимая комиссия или существующая комиссия по аудиту, которой приданы соответствующие полномочия.
53. Полезно иметь в виду приведенные ниже соображения, относящиеся к качеству экологического отчета.
- «Достаточное качество» означает, что при подготовке отчета имело место надлежащее применение положений Протокола, носящих как содержательный, так и процедурный характер, что позволило подготовить полную и достоверную информацию, обеспечивающую достижение целей Протокола.
 - Решение о том, является ли качество отчета достаточным, принимается конкретным органом с учетом, в частности, требования статьи 7 и приложения IV Протокола.
 - Если качество отчета не является достаточным, он может быть дополнен или расширен; также, в зависимости от требований национальной системы СЭО, может быть повторно проведена часть процедуры оценки.
 - Недостаточное качество отчета может поставить под сомнение легитимность любых решений, принятых по результатам СЭО.
 - Протокол задает «минимальный стандарт» качества, который может быть улучшен с помощью различных инструментов, включая независимые экспертизы, рекомендации по выполнению содержательных или процедурных требований, рецензирование независимой организацией, а также административные жалобы и судебные иски.
 - Существует множество методов обеспечения качества отчета, включая контрольные списки элементов отчета или шагов по его подготовке. В таблице А4.4 приведен контрольный список, используемый в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (разработанный как инструмент оценки качества процесса СЭО в целом, а не только экологического отчета).

Вставка А4.4 Качество отчета – соображения практического характера

Экологический отчет должен содержать полную и достоверную информацию, которая была бы адекватной для достижения целей Протокола. Документ не разъясняет, что следует понимать под «достаточным качеством» отчета, однако поскольку и процесс СЭО, и экологический отчет определяются требованиями Протокола, следует полагать, что надлежащее применение положений Протокола как в процедурной, так и в содержательной части должно обеспечить «достаточное качество» полученного отчета.

В большинстве случаев решение о том, является ли качество конкретного экологического отчета достаточным, и что следует сделать для устранения недостатков при наличии таковых, будет приниматься органом, ответственным за утверждение плана или программы, до их окончательного принятия. Возможные меры по улучшению отчета могут включать расширение или дополнение отчета или даже повторение отдельных этапов СЭО или оценки в целом. Формулируя критерии для оценки качества отчета, орган, ответственный за разработку и принятие плана или программы, должен внимательно изучить требования Протокола, изложенные в статье 7 и приложении IV. Особое внимание следует также уделить результатам консультаций с соответствующими органами власти и участия общественности. Следует иметь в виду, что низкое качество отчета может поставить под сомнение легитимность любых мер и решений, принятых на его основе.

Совокупность требований Протокола процедурного и содержательного характера, выполненных надлежащим образом, может рассматриваться как «минимальный стандарт» качества экологических отчетов. Стороны могут сами решать стоит ли принимать дополнительные меры по обеспечению качества отчетов, и какими они должны быть. Для целей выполнения Протокола могут использоваться многие меры, используемые для обеспечения качества при проведении ОВОС, например: независимая экспертиза (когда группа экспертов или государственная комиссия оценивают качество информации, представленной в отчете); методические руководства и рекомендации, уточняющие процедурные и содержательные требования, которым должен следовать орган, ответственный за разработку планов или программ; независимая организация (участвующая в определении сферы охвата и степени детализации будущего экологического отчета); или просто реагирование на жалобы или судебные иски.

Помимо обеспечения того, чтобы каждый шаг в процессе СЭО способствовал формированию экологического отчета достаточного качества, можно использовать другие методы, направленные на обеспечение качества процесса СЭО в целом. Например, можно использовать контрольные списки, которые ясно и понятно демонстрируют, были ли выполнены все необходимые элементы (шаги) процесса СЭО и был ли каждый из них выполнен надлежащим образом.

(Источник: адаптировано из Руководства ЕК, пункты 6.2–6.6)

Таблица А4.4 Контрольный список для оценки качества процесса СЭО ³⁴

Цели и контекст
<ul style="list-style-type: none"> • Основное назначение и цели плана или программы четко сформулированы. • Экологические проблемы и ограничения, включая природоохранные цели международного уровня и ЕС, учтены при выработке целей и задач. • Цели СЭО, если они используются, четко сформулированы и, там где это необходимо, поддержаны целевыми задачами и показателями. • Выявлены и разъяснены связи с другими соответствующими планами, программами и политиками. • Выявлены и описаны существующие конфликты между целями СЭО, между целями СЭО и целями плана, а также между целями СЭО и целями других планов.
Определение сферы охвата
<ul style="list-style-type: none"> • Консультации относительно содержания и сферы охвата экологического отчета с соответствующими органами власти, имеющими полномочия в области охраны окружающей среды и здоровья населения, проведены надлежащим образом в надлежащее время. • Оценка сосредоточена на значительных проблемах. • Описаны возникшие в ходе оценки трудности технического, процедурного и иного характера; в явном виде указаны принятые допущения и неопределенности при проведении анализа. • Приведены основания для исключения проблем из дальнейшего рассмотрения.
Альтернативы
<ul style="list-style-type: none"> • Рассмотрены реалистичные альтернативы для решения основных проблем; описаны основания для их выбора. • В случае необходимости, в число альтернативных вариантов включены сценарии «минимума действий» и «обычного развития» . • Выявлены и сопоставлены экологические последствия (как положительные, так и отрицательные) реализации каждого из альтернативных вариантов. • Выявлены и пояснены различия между рассмотренными альтернативами и другими планами, программами и политиками, имеющими отношение к разрабатываемому плану или программе. • Приведены основания для выбора или исключения альтернативных вариантов.
Информация об исходном состоянии окружающей среды
<ul style="list-style-type: none"> • Описаны значимые аспекты существующего состояния окружающей среды и их возможная эволюция в случае неосуществления плана или программы. • Описаны характеристики окружающей среды территорий, которые могут быть значительно затронуты, включая территории за физическими пределами области реализации плана, если они могут быть затронуты последствиями его осуществления. • Описаны трудности, возникшие при изучении исходной ситуации, включая недостаток данных и методов анализа.

³⁴ Адаптировано из приложения 9 *A Practical Guide to the SEA Directive* (United Kingdom, 2005).

Прогноз и оценка вероятных значительных экологических последствий

- Выявленные последствия включают типы, перечисленные в Протоколе (последствия для здоровья населения, флоры, фауны, биоразнообразия, почвы, климата, воздуха, воды, ландшафта, природных объектов, материальных ценностей и культурного наследия) в зависимости от того, что применимо; в зависимости от конкретной ситуации, рассмотрены также другие вероятные значительные экологические последствия.
- Рассмотрены как положительные, так и отрицательные последствия, а также их временные рамки (кратко-, средне- или долгосрочные).
- Там, где это возможно, рассмотрены вероятные побочные, кумулятивные и синергетические последствия.
- Там, где это возможно, рассмотрены взаимосвязи между последствиями.
- При прогнозе и оценке последствий использованы соответствующие принятые стандарты, нормативные документы и пороговые значения.
- Описаны методы, использованные при оценке последствий.

Меры по смягчению последствий

- Указаны меры, разработанные для предотвращения, сокращения или компенсации любых значительных негативных последствий осуществления плана или программы.
- Выявлены вопросы, которые должны быть учтены при выдаче разрешений на осуществление проектов, определенных планом или программой.

Экологический отчет

- Является ясным и компактным с точки зрения структуры и представления информации.
- Использует простой, ясный язык, избегая использования специальных терминов или разъясняя их.
- При необходимости, использует карты и другие иллюстрации.
- Разъясняет использованные методы оценки.
- Указывает, с кем проводились консультации, и какие методы были при этом использованы.
- Указывает источники информации, включая экспертные суждения и мнения по спорным вопросам.
- Содержит резюме для широкой аудитории (резюме нетехнического характера), отражающее общие подходы к проведению СЭО, цели плана, основные варианты, рассмотренные в ходе оценки, а также любые изменения в плане, являющиеся результатом СЭО.

Консультации

- Консультации по вопросам СЭО интегрированы с процессом разработки плана или программы.
- Консультации с соответствующими органами власти, имеющими полномочия в области охраны окружающей среды и здоровья населения, а также с общественностью, которая может быть затронута осуществлением плана или программы, или имеет заинтересованность в них, организованы таким образом и в такое время, чтобы предоставить им своевременную и эффективную возможность в разумные сроки выразить мнение относительно проекта плана и экологического отчета.

Принятие решения и информация о решении

- Выводы экологического отчета и мнения участников консультаций учтены при окончательной доработке и утверждении плана или программы.
- Приведено объяснение того, как именно были учтены эти выводы и мнения.
- Приведены основания для выбора окончательно утвержденного варианта плана или программы в свете других рассмотренных разумных альтернатив.

Меры по мониторингу

- Предложены ясные и практически осуществимые меры по мониторингу, связанные с показателями и целями, использованными в процессе СЭО.
- Там, где это необходимо, мониторинг используется в процессе осуществления плана или программы для восполнения пробелов в данных о состоянии окружающей среды, выявленных в процессе СЭО.
- Мониторинг позволяет на ранних стадиях обнаружить непредвиденные неблагоприятные последствия. (К таким последствиям может относиться и некорректность ранее сделанных прогнозов.)
- Сформулированы предложения по действиям в случае обнаружения значительных неблагоприятных последствий.

Шаг 5 Консультации

Методологические задачи	Процедурные задачи	Дополнительные необязательные задачи
(отсутствуют)	<ul style="list-style-type: none"> • Выявите заинтересованную общественность, включая соответствующие НПО, для участия в обсуждении отчета (если это еще не сделано на шаге 1) (статья 8.3 – см. раздел A4.3). • Обеспечьте доступ соответствующих органов власти и общественности к экологическому отчету (статья 8.2 – см. раздел A4.3; и статья 9.2 – см. раздел A4.4). • Официально уведомите затрагиваемые Стороны, если это необходимо (статья 10 – см. раздел A4.5). • Организуйте консультации и участие общественности по экологическому отчету и выбранным альтернативам. • Проведите консультации с затрагиваемыми Сторонами, если это необходимо. • Соберите комментарии и замечания для учета должным образом в процессе принятия решения. • Официально представьте отчет и полученные замечания органу или лицу, принимающему решение об утверждении плана или программы (статья 11 – см. раздел A4.6). 	<ul style="list-style-type: none"> • Опишите процесс консультаций и участия общественности. • Опишите, кто рассматривался в качестве «общественности» и «заинтересованной общественности» в контексте оценки.

54. На этом этапе должны быть организованы консультации ([раздел A4.4](#)) и участие общественности ([раздел A4.3](#)), в ходе которых должны быть получены комментарии и замечания соответствующих органов власти и заинтересованной общественности относительно экологического отчета, а также альтернативных вариантов проекта плана или программы. Эти комментарии и замечания следует зафиксировать, поскольку они должны быть приняты во внимание при принятии решения по плану или программе.

55. Если в ходе оценки были выявлены вероятные трансграничные последствия, на этом шаге должны быть начаты трансграничные консультации. Такие консультации могут быть также проведены по просьбе затрагиваемой Стороны.

Дополнительная информация о трансграничных консультациях приведена в [разделе А4.5](#).

56. Наконец, экологический отчет, а также варианты плана и программы могут, в случае необходимости, быть доработаны и дополнены с учетом полученных замечаний перед представлением органу или лицу, ответственному за принятие решения. Роль этих документов в процессе принятия решения описана в [главе А2](#).

А4.3 УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

57. В настоящем разделе рассматриваются вопросы участия общественности в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (прежде всего, статья 8).

А4.3.1 Правовые обязательства

58. Статья 8 требует обеспечения заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов (статья 8.1). Проект плана или программы, а также экологический отчет должны быть своевременно сделаны доступными для общественности (статья 8.2).

59. Необходимо выявить **заинтересованную общественность**, включая соответствующие НПО (статья 8.3). Именно заинтересованной общественности, а не общественности в целом, должна быть предоставлена возможность высказать в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы, а также экологическому отчету (статья 8.4) (см. [раздел А4.2](#), шаг 4).

60. Кроме того, Протокол содержит положения рекомендательного характера относительно участия общественности на ранних этапах процесса, а именно:

- при выявлении значительных последствий в процессе решения вопроса о необходимости СЭО (статья 5) – см. [раздел А3.2](#)
- при определении сферы охвата (статья 6) – см. [раздел А4.2](#), шаг 1.

61. Должны быть определены и обнародованы конкретные меры по информированию общественности и получению мнения заинтересованной общественности (статья 8.5). Эти меры должны учитывать элементы, перечисленные в приложении V (см. выше). В Директиве по СЭО отсутствует аналог приложения V.

62. Существуют и другие положения, касающиеся участия общественности, в преамбуле и в статьях 1 с) (цель); 2.6 и 2.8 (определения); 3.2, 3.3, 3.6 и 3.7 (общие положения); 5.3 и 5.4 (предварительная оценка), 6.3 (определение сферы охвата); 7.2 а) (экологический отчет); 10.4 (трансграничные консультации); 11 (решение) и 12.2 (мониторинг). Основные положения, соответствующие статье 8 Протокола, Директивы по СЭО содержатся в статьях 6.1, 6.2, 6.4 и 6.5. Имеются и другие положения, касающиеся участия общественности, – в преамбуле и в статьях 2 b) и d), 3.7, 7.2, 8 и 9.1.

63. Для более подробного анализа права общественности, закрепленные Протоколом, могут быть разделены на три основные группы:

- общие права;
- право на доступ к информации;
- право на участие.

Общие права общественности

64. Помимо права на получение определенной информации и права на участие в консультациях по проекту плана или программы и экологическому отчету, Протокол устанавливает для общественности ряд прав общего характера. Они сформулированы в статье 3 и аналогичны правам, установленным в статье 3 Орхусской конвенции:

- помощь и консультационное содействие со стороны официальных лиц и органов;

- признание и поддержка соответствующих ассоциаций, организаций и групп (например, НПО);
 - осуществление прав, установленных Протоколом, без риска подвергнуться преследованиям и притеснениям, а также без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или официального места жительства.
65. Законодательство Европейского союза, отличное от Директивы по СЭО, содержит аналоги большинства перечисленных прав.
66. Статья 3 также содержит положения о том, каким образом Сторонам следует интегрировать требования Протокола в национальное законодательство.

Право общественности на доступ к информации

67. Права на получение общественностью доступа к следующей информации зафиксированы в различных статьях Протокола и обсуждаются в соответствующих разделах настоящего Руководства:
- выводы, сделанные в процессе определения значительных последствий (статья 5.4) – см. [главу А3](#);
 - проект плана или программы и экологический отчет (своевременная доступность) (статья 8.2 и статья 10.4) – см. [раздел А4.2](#);
 - конкретные меры по информированию общественности и получению мнения заинтересованной общественности (статья 8.5) – настоящий раздел;
 - решение об утверждении плана или программы и дополнительная информация о принятии решения (статья 11.2) – [раздел А4.6](#);
 - результаты мониторинга (статья 12.2) – [раздел А4.7](#).
68. Должны быть определены и обнародованы конкретные меры по информированию общественности и получению мнения заинтересованной общественности. Перечень элементов этого процесса детализирован в приложении V к Протоколу по СЭО.

Право общественности на участие

69. Помимо права на получение информации, заинтересованная общественность имеет право на участие в процессе принятия решения посредством выражения своего мнения по проекту плана или программы, а также экологическому отчету с тем, чтобы эти комментарии были учтены при принятии решения об утверждении плана или программы. Для реализации этого права:
- должны быть обеспечены заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности на том этапе процесса СЭО, когда еще возможен выбор любого из вариантов (статья 8.1);
 - участие общественности также может иметь место на этапах выявления значительных последствий и определения сферы охвата, но соответствующие положения Протокола носят рекомендательный характер (статья 5.3 и статья 6.3) – [глава А3](#) и [раздел А4.2](#), соответственно;
 - заинтересованная общественность может выразить свое мнение по проекту плана или программы, а также экологическому отчету в разумные сроки (статья 8.4 и статья 10.4) – [раздел А4.2](#) и [раздел А4.5](#) (применительно к заинтересованной общественности затрагиваемых Сторон), соответственно;

- мнения, высказанные заинтересованной общественностью, должны быть учтены при принятии решения об утверждении плана или программы (статья 11.1) – [раздел А4.6](#).

А4.3.2 Соображения практического характера

70. Как уже было указано, общие права общественности, закрепленные Протоколом (статья 3), аналогичны правам, установленным Орхусской конвенцией.
71. Дальнейшее обсуждение практических соображений, относящихся к участию общественности, в настоящем разделе организовано в соответствии со следующими четырьмя вопросами.
- Кто является общественностью?
 - Каковы общие права общественности в соответствии с Протоколом?
 - Каким образом информация может быть сделана доступной для общественности?
 - Каким образом общественность может принять участие в процессе СЭО?

Кто является общественностью?

72. Кто является общественностью? И кто входит в состав «заинтересованной общественности», которой должна быть предоставлена «возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому отчету» (статья 8.4)? Протокол не содержит определения «заинтересованной общественности», хотя соответствующее определение приводится в Орхусской конвенции. Несомненно, состав заинтересованной общественности может меняться в зависимости от конкретного плана или программы.
73. При определении заинтересованной общественности могут быть приняты во внимание следующие соображения практического характера.
- Протокол говорит о **выявлении** (а не о выборе или отборе) круга заинтересованной общественности, включая соответствующие НПО.
 - Определение понятия «общественность», даваемое Протоколом, идентично определению Орхусской конвенции и Директивы по СЭО, однако отличается от определения Конвенции Эспо, поскольку включает явное указание на «ассоциации, организации или группы».
 - Определение общественности относится к «любому физическому или юридическому лицу» (Руководство ЕК, пункт 7.5). «Во многих случаях **организация, ассоциация или группа** физических или юридических лиц сама является юридическим лицом и, как таковое, непосредственно подпадает под данное определение. Поэтому формулировку следует интерпретировать в том смысле, что ассоциации, организации или группы, не являющиеся юридическими лицами (в т.ч. незарегистрированные НПО), также могут относиться к „общественности“, если это допускается национальным законодательством» (Руководство ЕК, пункт 7.6).
 - Протокол устанавливает, что «заинтересованной общественности» должна быть предоставлена возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому отчету. При этом само понятие «заинтересованная общественность» оставлено без определения, за исключением указания на то, что в ее состав входят соответствующие НПО. Орхусская конвенция определяет заинтересованную

общественность как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность» (статья 2.5). Директива по СЭО следует определению Орхусской конвенции, хотя и не использует самого термина «заинтересованная общественность». Стороны могут ориентироваться на это определение для целей реализации Протокола.

- Следующие положения Руководства ЕК также могут оказаться полезными: «Общественность, которая затрагивается или может быть затронута процессом принятия решения, подпадающим под действие [Директивы], или имеет заинтересованность в этом процессе, представляет собой подмножество общественности в целом. ... Данное положение требует от [государств-членов ЕС] выявить это подмножество с тем, чтобы предоставить ему возможность высказать свое мнение относительно проекта плана или программы, а также экологического отчета. ... Выявленная заинтересованная общественность может существенно различаться в контексте различных планов и программ. В некоторых случаях, например, при оценке общенационального плана или программы, общественность, которая может быть затронута предполагаемым решением или имеет заинтересованность в нем, может практически совпадать с общественностью в целом. Это следует иметь в виду при выявлении заинтересованной общественности» (Руководство ЕК, пункт 7.16).
- Соответствующие НПО относятся к заинтересованной общественности по определению. Руководство ЕК указывает: «НПО могут иметь различные области интересов. Например, некоторые из них могут действовать на национальном уровне, а другие – на региональном или местном, или специализироваться в определенной области, такой как охрана природы или проблемы обращения с отходами. В выявлении соответствующих НПО ... страны могут ориентироваться на характер и содержание конкретного плана или программы, а также на интересы самих НПО. Некоторые НПО местного уровня, чья деятельность сосредоточена, главным образом, на локальных проблемах, могут проявлять интерес и к планам и программам, затрагивающим удаленные от них территории. Такие НПО также следует рассматривать как потенциально заинтересованные, если есть основания считать, что конкретный план или программа относится к области их интересов» (Руководство ЕК, пункт 7.17).

74. Необходимо выявить все группы населения, которые могут быть подвергнуты либо отрицательному, либо положительному влиянию воздействия плана или программы, и сделать усилия по вовлечению групп населения, которые могут быть затронуты отрицательно, в процессы участия общественности. Эти группы могут включать в себя такие социально незащищенные группы, как малоимущие, люди с ограниченными возможностями, бездомные, беженцы и т.д.

Каковы общие права общественности?

Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы официальные лица и органы оказывали общественности помощь и консультационное содействие по вопросам, охватываемым настоящим Протоколом (статья 3.2).

75. Поскольку официальные лица выполняют свои функции в интересах общества, разумно ожидать, что они будут содействовать более активному использованию этих механизмов общественностью, предоставляя ей информацию и оказывая консультационное содействие и поддержку. Термин «стремится обеспечить» использован не для того, чтобы снизить уровень обязательств, – это лишь признание того, что Сторона, в принципе, не может гарантировать помощь и содействие со стороны официальных лиц и органов, поскольку оценка того, оказывают ли отдельные должностные лица фактическую помощь и фактическое содействие в каждом конкретном случае, субъективна. Поэтому термин «стремится обеспечить» следует трактовать как требование к Сторонам предпринять решительные шаги для обеспечения указанного содействия со стороны официальных лиц и органов, т.е. Стороны должны обеспечить средства для такого содействия и предоставить официальным лицам и органам возможности оказывать его, а также способствовать этому посредством официальных инструкций и мер по развитию потенциала.³⁵
76. Участие общественности в процессе СЭО является жизненно важным фактором, определяющим легитимность и ценность этого процесса. Многие государства сталкиваются с трудностями, пытаясь привлечь общественность к участию в СЭО, поэтому не следует недооценивать важность усилий, направленных на «предоставление информации, оказание консультационного содействия и поддержки».

Каждая Сторона обеспечивает надлежащее признание и поддержку ассоциаций, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, в том числе охране здоровья населения, в контексте настоящего Протокола (статья 3.3).

77. Сторонам необходимо обеспечить возможность формирования ассоциаций, организаций или групп (например, НПО), признаваемых в качестве участников процесса оценки. Некоторые страны требуют регистрации подобных групп, в то время как другие прямо признают незарегистрированные организации и специально созданные группы. Форма «поддержки» может варьировать, включая прямую поддержку (например, гранты) или косвенную поддержку (например, налоговые льготы или преимущественные возможности участия).

Каждая Сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящего Протокола, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в какой бы то ни было форме. Настоящее положение не затрагивает полномочий национальных судов выносить в ходе судебных разбирательств решения о разумных издержках. (статья 3.6).

78. Это положение предназначено для предотвращения наказаний, за исключением санкций, налагаемых в судебном порядке, преследований или притеснений в отношении лиц, принимающих участие в процессе СЭО в качестве представителей общественности.

В сфере охвата соответствующих положений настоящего Протокола общественность должна иметь возможность осуществлять свои права без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или официального местожительства, а в случае юридического лица — без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности. (статья 3.7).

79. Это положение предназначено для предотвращения дискриминации по признаку гражданства, национальности или местожительства.

³⁵ См.: Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению, стр. 64 по ссылке: <http://www.unece.org/env/pp/implementation%20guide/russian/aigr.pdf>

Каким образом информация может быть сделана доступной для общественности?

80. Обеспечение того, что информация является доступной для общественности, может потребовать надлежащих мер по распространению информации и облегчению доступа к ней, хотя обязательным требованием Протокола является лишь обеспечение доступности информации для общественности. Эффективное распространение информации может осуществляться посредством официальных уведомлений (например, через газету) или в индивидуальном порядке (например, через почтовые рассылки).
81. Протокол в явном виде рекомендует электронные средства информации в качестве средства обеспечения своевременного доступа общественности к документам. Однако, исходя из необходимости обеспечить эффективные возможности для участия общественности, использование электронных средств в качестве единственного способа распространения документов может оказаться неадекватным. Такой подход может исключить из процесса участия важные группы общественности, которые могут не пользоваться Интернетом, включая лиц с низкими доходами, изолированно проживающие группы населения (например, в сельской местности) и пожилых людей.
82. Методы распространения информации и способы обеспечения доступа к ней описаны в [главе А5](#) настоящего Руководства.

Каким образом общественность может принять участие в процессе СЭО?

83. Практические методы участия общественности подробно рассматриваются в [главе А5](#) настоящего Руководства. Ниже представлены некоторые рекомендации практического характера по реализации соответствующих положений Протокола.
84. Государства должны предоставить отдельным представителям общественности возможность выразить свое мнение относительно экологического отчета и проекта плана или программы. Консультации с общественностью необходимы, в частности, потому, что они способны улучшить качество информации, предоставляемой лицам, принимающим решения по плану или программе. В некоторых случаях в ходе консультаций может стать известна новая важная информация, которая приведет к существенной корректировке проекта и, как следствие, изменению вероятных значительных экологических последствий. В этом случае может оказаться необходимым пересмотреть экологический отчет и, если масштаб изменений оправдывает это, провести новые консультации с общественностью (адаптировано из Руководства ЕК, пункт 7.1).
85. Согласно Протоколу, возможности для участия общественности должны быть предоставлены, «когда еще возможен выбор любого из вариантов», т.е. на таком этапе процесса, когда еще может быть выбран один из разумных альтернативных вариантов для утверждения или внесения в законодательный орган.
86. Проект плана или программы и экологический отчет доводятся до сведения широкой общественности, но при принятии решения требуется учет мнения только заинтересованной общественности.
87. Временные рамки участия общественности должны быть установлены с учетом требований предоставить «заблаговременные и эффективные» возможности для такого участия (статья 8.1), а также обеспечить заинтересованной общественности возможность выразить свое мнение «в разумные сроки» (статья 8.4). Ориентиром при установлении сроков может послужить опыт участия в консультационных процедурах в процессе проведения национальных и трансграничных ОВОС (Руководство ЕК, пункт 7.9). Рекомендуется

законодательно закрепить временные рамки участия общественности, а также обеспечить для любого типа плана или программы выделение одного и того же периода времени для представления комментариев как по экологическому отчету, так и по проекту плана или программы. Директива по СЭО устанавливает, что на этапе консультаций проект плана или программы должен **сопровождаться** экологическим отчетом (статья 6 2)), тогда как Протокол в явном виде не указывает на то, что эти два документа должны быть предоставлены для комментариев одновременно.

88. Для различных типов или уровней сложности планов или программ могут быть установлены разные временные рамки, однако необходимо предоставить общественности достаточно времени для того, чтобы она могла надлежащим образом выработать и сформулировать мнения по таким планам или программам, которые являются обширными, сложными, охватывают широкий круг вопросов или могут иметь далеко идущие последствия. Необходимо также предоставлять органу, занимающемуся планированием, достаточно времени для учета этих мнений до принятия решения относительно плана или программы. Иногда требуется получить дополнительную информацию, поэтому сроки, выделенные для участия общественности, должны учитывать время, необходимое органу власти, ответственному за разработку плана или программы, для предоставления соответствующего ответа (адаптировано из Руководства ЕК, пункт 7.10).
89. Полезным может оказаться сочетание участия общественности в процессе СЭО и разработке плана или программы (см. главу А2). Объединение процессов участия общественности может создать условия для рассмотрения возможных предложений о корректировке плана или программы в рамках единого процесса обсуждения и представления комментариев.

A4.4 КОНСУЛЬТАЦИИ С СООТВЕТСТВУЮЩИМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

90. В настоящем разделе рассматриваются вопросы консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (прежде всего, статья 9).

A4.4.1 Правовые обязательства

91. Согласно статье 9 необходимо предоставлять природоохранным органам и органам здравоохранения заблаговременную, своевременную и эффективную возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому отчету (статья 9.3).
92. Необходимо определить, мнение каких природоохранных органов и органов здравоохранения должно быть запрошено (статья 9.1), а также определить конкретные меры по их информированию и получению их мнения (статья 9.4).
93. Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения должны иметь место на нескольких этапах процесса СЭО:
- выявление значительных возможных последствий, когда это требуется для определения необходимости СЭО (статья 5.2) – см. [раздел A3.2](#);
 - определение сферы охвата (статья 6.2) – см. [раздел A4.2](#);
 - подготовка экологического отчета (статья 9.3) – см. [раздел A4.2](#).
94. Существуют и другие положения, касающиеся консультаций, в статьях 2.6 (определения), 5.2 (предварительная оценка), 6.2 (определение сферы охвата), 10.4 (трансграничные консультации), 11 (решение) и 12.2 (мониторинг). Основные положения, соответствующие статье 9 Протокола, содержатся в Директиве по СЭО (статьи 6.1, 6.2, 6.3 и 6.5). В Директиве имеются и другие положения, касающиеся консультаций, – в преамбуле и в статьях 2 b), 3.6, 5.4, 7.2, 8 и 9.1.

A4.4.2 Соображения практического характера

95. Перечисленные ниже рекомендации могут оказаться полезными для организации эффективных консультаций с компетентными органами власти согласно законодательным требованиям (дополнительная информация приведена во вставке A4.5).
- Стороны определяют конкретные меры по информированию компетентных органов власти и получению их мнения; общие рамки для этого процесса определяются законодательством (статья 9.4).
 - Под «органами власти» понимаются официальные органы государственной власти или местного самоуправления, полномочия которых определены законодательными или подзаконными актами.
 - Конкретные органы власти для участия в консультациях могут быть установлены общим образом на уровне законодательства или назначаться в каждом конкретном случае отдельно, или определяться для каждого типа планов или программ (статья 9.1).
 - Как Протокол, так и Директива по СЭО требуют определения органов власти, мнение которых должно быть запрошено. Для обеспечения ясности процесса может оказаться целесообразным заранее принять общие решения по участникам консультаций для различных типов планов и программ; такое предварительное определение участников

является требованием Директивы по СЭО. Может также оказаться полезным заранее подготовить проекты соглашений об оказании услуг или технических заданий, чтобы прояснить роли и обязанности различных участников консультаций, включая природоохранные органы и органы здравоохранения.

- Наиболее подходящие формы консультаций должны выбираться для каждого конкретного плана или программы или быть установлены для каждого типа планов или программ.

96. Существует множество форм и методов консультаций, например:

- запрос письменных комментариев;
- наблюдательные группы;
- фокус-группы;
- консультативные комитеты;
- интервью;
- обсуждения с использованием Интернета.

97. Информация о методах и инструментах проведения консультаций приведена в [главе А5](#). См. также [подраздел А4.3.2](#) выше, в котором приведены практические рекомендации по организации процесса участия общественности. Многие из этих рекомендаций могут использоваться и в процессе консультаций с компетентными органами власти.

Вставка А4.5 Консультации с компетентными органами власти – соображения практического характера

Под «органами власти» понимаются официальные органы государственной власти или местного самоуправления, а также другие учреждения, полномочия которых определены административными или юридическими нормами. Это могут быть, например, органы экологического или санитарного надзора (национального, регионального или местного уровней), природоохранные или медицинские научно-исследовательские учреждения, работающие в интересах государства, а также подразделения органов исполнительной власти (национального или регионального уровней) или местного самоуправления, которые будут, вероятно, затронуты последствиями осуществления конкретного плана или программы или обладают знаниями в данной области. Словосочетание «специфические природоохранные или здравоохранительные функции» относится к полномочиям, закрепленным за такими органами власти (например, мониторинг состояния окружающей среды, оказание услуг в области здравоохранения, экологическое инспектирование промплощадок или деятельности предприятий, выполнение исследований и т.д.).

Органы власти для участия в консультациях обычно могут быть «назначены» путем включения их в законодательство, обеспечивающее выполнение Протокола. Например, государственная природоохранная инспекция может быть назначена органом власти, мнение которого необходимо запрашивать во всех случаях или же в определенных случаях. Возможно также назначение органов власти для консультаций в каждом конкретном случае отдельно, при условии, что национальное законодательство, принятое во исполнение положений Протокола, допускает такую практику.

Например, в законодательстве может быть перечислено несколько органов власти, включая органы экологического и санитарного надзора, подразделения региональных администраций и т.д. Орган, ответственный за разработку плана или программы, может выбирать из этого перечня те органы, консультации с которыми необходимы в данном конкретном случае с учетом характера разрабатываемого документа.

Стороны могут также использовать более общую формулировку для определения органов власти, с которыми необходимы консультации, например «органы местного самоуправления на затрагиваемых территориях». Это пример представляет собой промежуточный вариант между назначением конкретных органов власти общим положением и назначением органов власти в каждом конкретном случае.

Содержание «конкретных мер» по информированию соответствующих органов власти и получению их мнения оставлено на усмотрение Сторон. Нормативные документы, принимаемые во исполнение Протокола, должны создать необходимую основу для этого. Например, в них могут быть установлены способы информирования органов власти и получения их комментариев. Стороны могут использовать более современные методы консультаций, например, на основе Интернета, при условии, что такие методы в силу своей специфики не исключают из процесса некоторых участников. Существует множество форм и методов консультаций, включая запрос письменных комментариев на проект, наблюдательные группы, фокус-группы, консультативные комитеты, интервью и т.д. Для каждого конкретного плана или программы должны быть выбраны наиболее подходящие методы консультаций.

(Источник: адаптировано из Руководства ЕК, пункты 7.11–7.20)

А4.5 ТРАНСГРАНИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

98. В настоящем разделе рассматриваются вопросы трансграничных консультаций в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (прежде всего, статья 10).

А4.5.1 Правовые обязательства

99. Статья 10 требует проведения трансграничных консультаций в том случае, когда план или программа, осуществляемые в одной стране (Сторона происхождения) могут вызвать значительные экологические последствия на территории другой страны (затрагиваемая Сторона).

100. Сторона происхождения должна уведомить затрагиваемую Сторону, если она полагает, что осуществление плана или программы может быть сопряжено со значительными трансграничными экологическими последствиями или когда об этом просит Сторона, которая может быть в значительной степени затронута такими последствиями (статья 10.1). Таким образом, прежде всего необходимо определить, может ли быть осуществление плана или программы сопряжено со значительными трансграничными экологическими последствиями.

101. Процесс СЭО, описываемый в этой главе, не уточняет, когда конкретно необходимо предоставлять трансграничное уведомление и проводить трансграничные консультации; в соответствии с Протоколом лишь требуется уведомлять «как можно раньше до принятия плана или программы» (статья 10.1).

102. В уведомлении должны содержаться (статья 10.2):

- проект плана или программы;
- экологический отчет, включая информацию о возможных трансграничных экологических последствиях;
- информация, касающаяся процедуры принятия решений, включая график передачи замечаний.

103. Если затрагиваемая Сторона выражает желание начать консультации, тогда за уведомлением об этом следуют трансграничные консультации. Предметом консультаций должны быть:

- вероятные трансграничные экологические последствия осуществления плана или программы (статья 10.3);
- меры, предусматриваемые для предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий (статья 10.3);
- конкретные меры (статья 10.4) по информированию **заинтересованной общественности** и соответствующих органов власти затрагиваемой Стороны и по предоставлению им возможности выразить свое мнение о проекте плана или программы и об экологическом отчете.

104. Мнения **заинтересованной общественности**, природоохранных органов и органов здравоохранения затрагиваемой Стороны должны быть учтены должным образом; заинтересованная общественность и соответствующие органы власти затрагиваемой Стороны должны быть проинформированы о том, каким образом были учтены их замечания (статья 11).

105. Существуют и другие положения, касающиеся трансграничных консультаций, в преамбуле, в статьях 2.3, 2.4 (определения) и 11 (решение), а также в приложениях III, IV (пункт 10) и V. Основные положения,

соответствующие статье 10 Протокола, содержатся в статье 7 Директивы по СЭО. Имеются и другие положения, касающиеся трансграничных консультаций, – в преамбуле, в статьях 2 b), 8 и 9.1 и в приложении II (пункт 2).

A4.5.2 Соображения практического характера

106. Возможные трансграничные последствия должны быть выявлены не позднее, чем на этапе подготовки экологического отчета; однако, если они выявлены на более ранних этапах, например, на этапе **определения сферы охвата** оценки, целесообразно не откладывать уведомление затрагиваемой Стороны. Это может помочь скорее перейти к стадии принятия решения по плану или программе. Однако такое раннее уведомление неизбежно будет носить **неофициальный** характер, поскольку, согласно Протоколу, в состав официального уведомления должен входить подготовленный экологический отчет. Ниже приведены дополнительные рекомендации по организации трансграничных консультаций, адаптированные из Руководства ЕК (пункты 7.26–7.29).
107. Протокол требует обеспечить **разумные временные рамки** для трансграничных консультаций. По сравнению с нетрансграничными ситуациями сроки должны быть достаточными для установления контактов между заинтересованными Сторонами, выявления круга общественности, природоохранных органов и органов здравоохранения в затрагиваемой Стороне и проведения консультаций с ними, а также для рассмотрения полученных замечаний соответствующими органами власти в Стороне происхождения. Такие практические процедуры, как перевод документов, также могут удлинить процесс.
108. После запуска механизма трансграничных консультаций, заинтересованные Стороны должны с необходимой степенью детальности согласовать конкретные меры, призванные обеспечить консультации с заинтересованной общественностью, природоохранными органами и органами здравоохранения в затрагиваемой Стороне.
109. Конкретная процедура (уведомления и) трансграничных консультаций может быть организована для каждого случая на индивидуальной основе. Однако опыт проведения ОВОС в трансграничном контексте (в рамках Конвенции Эспо) показывает, что процесс консультаций может быть ускорен и упрощен путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений, определяющих организационные рамки трансграничных консультаций. Такие соглашения могут определять контактные центры, совместные рабочие органы, вопросы, связанные с языком, включая необходимость и порядок перевода, принципы покрытия затрат, согласованные критерии оценки значимости последствия, механизмы участия общественности и процедуры разрешения споров. При разработке таких соглашений можно воспользоваться рекомендациями «Руководства по надлежащей практике, а также по двусторонним и многосторонним соглашениям»³⁶ Конвенции Эспо. В качестве образцов для таких соглашений могут также использоваться двусторонние и многосторонние соглашения, заключенные в рамках Конвенции Эспо, модифицированные с учетом специфики планов и программ.

³⁶ См. решение III/4 Совещания Сторон Конвенции (ECE/MP.EIA/2004/5, приложение); доступно по ссылке: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2004/eia/ece.mp.eia.6.r.pdf>.

110. В этой связи может также оказаться полезным «Руководство к Конвенции Эспо по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте». ³⁷

А4.6 ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ

111. Настоящий раздел посвящен принятию решения по плану или программе в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (статья 11).

А4.6.1 Правовые обязательства

112. 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 (статья 11; соответствующие положения Директивы по СЭО содержатся в статьях 8 и 9). Принимая решение об утверждении плана или программы, необходимо учесть выводы экологического отчета, включая предложенные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий осуществления различных альтернативных вариантов плана или программы. Кроме того, при принятии решения следует учесть (статья 11.1) мнения, выраженные:

- соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения;
- заинтересованной общественностью;
- любыми затрагиваемыми Сторонами.

113. 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 (статья 11.2). Необходимо обнародовать утвержденный план или программу вместе с заявлением, в котором кратко изложено следующее:

- каким образом в утвержденном плане или программе были учтены экологические соображения (приведенные в экологическом отчете);
- каким образом были учтены их мнения (в случае общественности – мнения заинтересованной общественности);
- причины утверждения данного варианта плана или программы в свете рассмотрения разумных альтернатив;
- для стран–членов ЕС – описание предусмотренных мер по мониторингу (статья 9.1 с) Директивы по СЭО).

А4.6.2 Соображения практического характера

114. При утверждении плана или программы орган или лицо, ответственное за принятие решения, могут учесть, среди прочего:

- совместимость целей плана или программы с экологическими целями;

³⁷ ЕСЕ/МР.ЕИА/7; Документ доступен по ссылке:

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/eia/ece.mp.eia.7.pdf>

- остаточные последствия для окружающей среды.
115. Процедуры информирования общественности и содержание информации в заявлении соответствуют требованиям Орхусской конвенции и не содержат положений относительно конфиденциальности информации. Согласно Руководству ЕК, «органы власти должны обнародовать достаточную информацию о том, на каких условиях доступна экологическая информация и каким образом она может быть получена. Для этого могут быть использованы, в частности, информационные публикации, сообщения в официальных изданиях и на официальных веб-сайтах, сообщения, передаваемые по телевидению и радио, а также сведения из информационно-справочных бюллетеней по окружающей среде, описывающих каким образом можно получить соответствующую информацию» (пункт 7.31).
116. Как было указано выше, некоторые элементы СЭО могут быть объединены с процессом разработки плана или программы. В идеале различные исследования, выполняемые в рамках СЭО, должны оказывать влияние на процесс разработки плана или программы в целом. Поэтому в проект плана или программы может быть включено описание того, каким образом СЭО повлияла на процесс разработки плана или программы.

А4.7 МОНИТОРИНГ

117. В этом, заключительном, разделе главы рассматриваются вопросы мониторинга в процессе СЭО, осуществляемом в соответствии с Протоколом (статья 12).

А4.7.1 Правовые обязательства

118. Статья 12 устанавливает необходимость мониторинга значительных экологических последствий осуществления принятого плана или программы. (Соответствующее положение Директивы по СЭО содержится в статье 10.) Согласно Протоколу, результаты мониторинга должны быть доступны соответствующим природоохранным органам и органам здравоохранения, а также общественности (статья 12.2). Единственная задача мониторинга, указанная в явном виде, состоит в обнаружении, среди прочего, непредвиденных неблагоприятных последствий и обеспечении возможности для принятия мер по исправлению положения (статья 12.1).

А4.7.2 Соображения практического характера

119. Мониторинг может применяться и для решения других задач, помимо указанных выше, а именно для:

- сравнения прогнозируемых и фактических последствий, что позволяет получить информацию об осуществлении плана или программы;
- получения практических знаний для содействия улучшению будущих оценок (например, в качестве инструмента контроля качества СЭО);
- проверки соблюдения экологических предписаний соответствующих органов власти;
- проверки того, что план или программа выполняется в соответствии с утвержденным документом, включая предусмотренные меры по предотвращению, сокращению или смягчению неблагоприятных последствий.

120. В Протоколе не указано, кто должен осуществлять мониторинг, кто должен обеспечивать доступ к результатам, что должно быть предметом мониторинга (за исключением общего указания на значительные экологические последствия реализации плана или программы), 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 вправе высказать желание по использованию существующих систем мониторинга и доступа к информации или по их укреплению специально для целей СЭО.

121. Характер мониторинга может меняться в зависимости от типа плана или программы. Для регулярно пересматриваемого плана землепользования может потребоваться наблюдение за тем, осуществились ли прогнозируемые экологические последствия, чтобы использовать эти данные при разработке обновленной версии плана. Однако установление достоверных причинно-следственных связей на уровне плана или программы часто представляет собой сложную задачу. Результаты такого мониторинга могут обнародоваться в начале очередного цикла пересмотра плана. Мониторинг программы развития транспортной инфраструктуры может быть сосредоточен на выявлении непредвиденных негативных последствий с тем, чтобы немедленно исправить ситуацию посредством корректировки программы или отдельных проектов в ее рамках. В этом случае необходимая длительность

мониторинга может быть значительно больше, чем в предыдущем, а обнародование результатов мониторинга может осуществляться, например, посредством регулярной и оперативной публикации данных на специально созданном веб-сайте программы.

122. Согласно Руководству ЕК (пункт 8.4), рекомендуется выбирать такие методы мониторинга, которые были бы доступными и наилучшим образом приспособлены для проверки того, совпадают ли предположения и прогнозы, сделанные в ходе экологической оценки, с фактическими экологическими последствиями осуществления плана или программы. Важно также предусмотреть наличие методов раннего предупреждения о непредвиденных неблагоприятных последствиях осуществления плана или программы для принятия своевременных ответных мер. Кроме того, рекомендуется, чтобы характер экологической информации (т.е. степень ее детализации, а также является ли она количественной или качественной), которая должна быть получена в результате мониторинга, зависел от характера и особенностей плана или программы, а также прогнозируемых экологических последствий.
123. Несмотря на то, что требуется выявлять **непредвиденные** неблагоприятные последствия, мониторинг может основываться на соответствующих значительных экологических последствиях, определенных в экологическом отчете. В этой связи термин «непредвиденные» может охватывать непредвиденный масштаб или серьезность прогнозируемых последствий, например, более значительные, чем ожидалось, изменения в объемах выбросов диоксида серы в результате осуществления плана развития энергетики. В программу мониторинга можно включить и элементы, рассчитанные на обнаружение действительно непредвиденных последствий. Например, благодаря периодическому измерению расширенного круга параметров состояния окружающей среды можно выявить изменение параметра, который не должен был подвергнуться воздействиям плана или программы.
124. Руководство ЕК отмечает, что «**осуществление** подразумевает не только реализацию проектов, предусмотренных планом или программой (включая как строительство, так и эксплуатацию объектов), но охватывает и другую деятельность (например, меры поведенческого характера или формирование систем менеджмента), которые являются частью плана или программы (или их реализации)» (пункт 8.9).
125. Протокол не указывает, какие **ответные меры** могут быть предприняты при обнаружении непредвиденных неблагоприятных последствий. Если в такой ситуации принимается решение скорректировать план или программу, то может потребоваться проведение дополнительной СЭО при условии соблюдения статей 2 и 4 Протокола.
126. Наконец, значительные последствия, подлежащие мониторингу, могут включать последствия трансграничного характера. Некоторые идеи относительно мониторинга таких последствий можно почерпнуть из положений Конвенции Эспо о следепроектном анализе (статья 7). Протокол не содержит требований о доведении до сведения затрагиваемой Стороны результатов какого-либо мониторинга, но эта информация должна находиться в открытом доступе, а содействие заинтересованной Стороны может понадобиться для организации мониторинга на ее территории.
127. Практические рекомендации по организации мониторинга приведены в [главе А5](#), посвященной методам и основным инструментам СЭО. Руководство ЕК содержит рекомендации по мониторингу в разделе 8 и приложении I. Также можно обратиться к документу Сети Европейского союза по применению экологического законодательства (IMPEL) *IMPEL PROJECT: Implementation of Article 10 of the EA Directive 2001/42/EC* («Реализация

статьи 10 Директивы 2001/42/ЕС»), который доступен в Интернете по адресу http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/impel_final_report.pdf.

Глава А5

**ОБЗОР ОСНОВНЫХ
ИНСТРУМЕНТОВ
СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ**

A5.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используются следующие термины, связанные с окружающей средой: «окружающая среда, включая здоровье населения»; «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)»; и «экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация». Для того, чтобы избежать повторений, в Руководстве используются термины: «окружающая среда», «экологические соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)» и «экологическая информация», но при этом надо понимать, что в контексте данного Руководства эти термины также относятся к здоровью населения. Более подробная информация об учете вопросов, связанных со здоровьем населения, при проведении СЭО представлена в приложение A1.1.

1. В данной главе описано, как можно проводить оценку, чтобы реализовать принципы и процедуры Протокола СЭО (описанные в главах [A2](#) и [A4](#)) и соответствовать новым стандартам передовой практики, признаваемым на международном уровне.
2. Глава состоит из трех разделов, которые освещают следующие вопросы.
 - Взаимосвязь между СЭО и разработкой плана и программы, особенно применительно к их основополагающим подходам и методологическим основам ([раздел A5.2](#)).
 - Аналитические подходы и инструменты, которые можно использовать в СЭО для повышения эффективности разработки планов и программ ([раздел A5.3](#)).
 - Подходы и инструменты вовлечения заинтересованных сторон, которые можно использовать в СЭО для повышения эффективности разработки планов и программ ([раздел A5.4](#)).

А5.2 ИНСТРУМЕНТЫ АНАЛИЗА И ВОВЛЕЧЕНИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН В СТРАТЕГИЧЕСКУЮ ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ОЦЕНКУ

А5.2.1 Введение

3. Протокол представляет собой процедурный рамочный документ, который не определяет метод проведения анализа или консультаций. Тем не менее, в Протоколе содержится ряд требований, которые имеют методологический подтекст или смысл.
4. В этой связи необходимо подчеркнуть, что не существует единственной наилучшей методики проведения СЭО, а имеется широкий круг аналитических инструментов и методов проведения консультаций, которые доступны при проведении СЭО. Эти инструменты и методы происходят из трех основных источников:
 - Инструменты и методы, используемые в ОВОС, скорректированные с учетом масштаба и необходимого уровня детализации, требуемых в рамках СЭО;
 - Инструменты и методы, используемые для анализа политики, оценки плана или для разработки планов и программ, скорректированные для проведения анализа в соответствии с требованиями Протокола;
 - Инструменты и методы, используемые в оценке воздействия на здоровье (ОВЗ), для учета значимых воздействий на здоровье населения в соответствии с требованиями Протокола.
5. В любом случае, подходы к проведению СЭО и используемые инструменты и методы должны соответствовать вопросам, которые будут решаться в рамках конкретного плана или программы. Выбор подхода происходит на стадии определения сферы охвата.
6. Как описывается в [главе А3](#), нормы Протокола действуют в отношении конкретных планов и программ, которые формируют основу для выдачи разрешений на реализацию проектов. В этом контексте представляется вероятным, что инструменты и методы, используемые в ОВОС, могут использоваться или адаптироваться для СЭО тех планов и программ, в рамках которых иницируются определенные виды землепользования или проекты, то есть, в тех случаях, когда причинно-следственная связь может быть легко установлена. В таких случаях могут подойти следующие инструменты и методы:
 - формализованные и неформализованные чек-листы (контрольные списки);
 - матрица воздействий;
 - схемы воздействий;
 - сравнение прецедентов и коллективные экспертные оценки;
 - наложение слоёв (картирование методом оверлея) и географические информационные системы (ГИС);
 - прогнозное моделирование;
 - оценка жизненного цикла (ОЖЗ);
 - мультикритериальный анализ (МКА).

7. В тех случаях, когда экологические последствия планов, программ или отдельных их компонентов являются косвенными или обобщены, лучше подойдут инструменты и методы, используемые при анализе стратегических инициатив или оценке планов, например:
 - обзор политики и правовых норм;
 - SWOT-анализ (от английских слов, обозначающих сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы) или другие подходы к схематичному представлению ограничений и возможностей;
 - разработка сценариев;
 - матрицы конфликтов и синергизмов;
 - деревья принятия решений;
 - анализ тенденций и экстраполяция;
 - имитационное моделирование;
 - оценка альтернатив;
 - сравнительная оценка рисков.
8. Важно напомнить, что во многих случаях один и тот же простой метод оценки может оказаться подходящим для всех экологических последствий.
9. Однако, когда последствия планов, программ или отдельных их компонентов для здоровья населения являются значительными, лучше подойдут инструменты, используемые при оценке воздействия на здоровье. Примерами методов ОВЗ являются следующие:
 - чек-листы (контрольные списки) вредных для здоровья веществ;
 - качественная и количественная оценка риска; исследования о восприятии риска здоровью;
 - методы и инструменты для определения характеристик риска и оповещения о риске;
 - методики экспресс-оценки риска и воздействия на здоровье, а также определяющих экологических факторов воздействия на здоровье населения.
10. В исключительных случаях при моделировании системы показателей здоровья в рамках контекста принятия решений, может оказаться полезным рассмотреть применение модели DPSEEA (движущие силы – давление – состояние – экспозиция – эффекты – действия). Однако важно признать ограничения модели DPSEEA, особенно ее сложность и неточность.

А5.2.2 СЭО и процесс разработки планов и программ с методологической точки зрения

11. Как отмечалось в [главе А2](#), проведение СЭО и разработка плана или программы являются взаимоподдерживающими процессами с взаимовлияющими функциями. Учитывая их тесную взаимосвязь, можно разрабатывать и адаптировать для СЭО инструменты анализа и проведения консультаций, которые используются при разработке плана или программы.
12. Примеры инструментов и методов, которые могут быть адаптированы с незначительными изменениями для анализа соответствующих экологических проблем, включают:

- инструменты для определения контекста и ключевых проблем (чек-листы [контрольные списки], SWOT-анализ, матрицы);
 - инструменты и методы для разработки альтернатив (разработка сценариев или целевое планирование);
 - инструменты для оценки воздействий (моделирование, ГИС и т.д.) либо методы, позволяющие сравнивать альтернативы и представлять выводы (мультикритериальный анализ, анализ «затраты – выгоды», и т.д.).
13. Поэтому важно сначала критически оценить, какие инструменты и методы, используемые для разработки плана или программы, могут быть применены для решения соответствующих экологических проблем и, таким образом, получить требуемую в соответствии с Протоколом информацию.
14. Решение об использовании того или иного подхода и метода должно приниматься в индивидуальном порядке для каждого случая, с учетом типа плана или программы, принимая во внимание их масштаб, объем и характер данных, а также с расчетом внести вклад в процесс принятия решений и улучшить процесс разработки планов и программ. Например, в СЭО планов землепользования упор обычно делается на ресурсный и экологический потенциалы и на ограничения, существующие на определенной территории. Это требует внимательного изучения исходных условий окружающей среды на локальном уровне и экологических последствий в результате предлагаемых изменений с помощью таких инструментов, как ГИС, анализ среды обитания или картирование уязвимых мест. И, наоборот, при проведении СЭО отраслевых планов или программ большее внимание может быть уделено агрегированным последствиям, например, изменению качества воздуха или выбросам углерода, с учетом целей, закрепленных в Киотском протоколе.³⁸ Для такого анализа целесообразно использовать имитационные модели.
15. Эти примеры поясняют данную выше рекомендацию адаптировать СЭО к контексту и характеристикам процесса планирования. В выборе оптимального подхода к интеграции инструментов и методов СЭО и инструментов и методов, используемых при разработке плана или программы, могут помочь следующие правила:
- проанализируйте логику разработки определенного плана или программы и применяемые аналитические методы и инструменты вовлечения заинтересованных сторон;
 - определите, какие из используемых при разработке плана или программы методов и инструментов помогут собрать информацию, отвечающую требованиям Протокола, и оцените, каким образом необходимо адаптировать эти методы и инструменты;
 - оцените необходимость в дополнительном анализе и консультациях в рамках СЭО и выберите соответствующие инструменты.

A5.2.3 Выбор соответствующих инструментов

16. Выбор методов и инструментов для проведения СЭО имеет первостепенное значение для качества информации, которая затем используется при разработке плана и программы и при принятии решений, а также для эффективности самого процесса.
17. Как отмечалось во введении к этой главе, не существует единственной наилучшей методики проведения систематического и всестороннего анализа.

³⁸ Доступно на сайте http://unfccc.int/kvoto_protocol/items/3145.php.

Но, в сущности, для проведения СЭО нужно использовать самые простые инструменты, отвечающие задачам СЭО. Во многих случаях, несомненно, потребуются более сложные методы получения информации или прогнозирования воздействия на окружающую среду (например, моделирование транспортных потоков для разработки программы строительства дорог). Тем не менее, принцип максимально простого метода действует в любом случае, и это очень важно для того, чтобы избежать чрезмерного усложнения анализа.

18. Важно также помнить, что выбранные методы должны быть адаптированы к имеющимся данным и масштабу с тем, чтобы адекватно учитывать временную и пространственную характеристики потенциальных воздействий. Необходимо, чтобы методы позволяли учесть и неопределенности, которые могут возникнуть из-за ограниченных знаний о причинно-следственных связях, недостатка данных или неизвестных тенденций развития, которые могут оказать значительное влияние на развитие конкретной отрасли или территории.
19. Информация, получаемая с использованием различных методов, должна относиться к сути принимаемого решения и помогать сравнивать альтернативные решения. Полученная информация также должна рекомендовать практически реализуемые альтернативные варианты развития, которые помогут обеспечить оптимальный результат по минимизации отрицательных экологических последствий и максимизации положительных эффектов.

А5.3 ОБЗОР ОСНОВНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ АНАЛИЗА

20. Этот раздел содержит более детальный обзор аналитических методов и инструментов, которые можно использовать в СЭО. Данная методологическая система основывается на методах ОВОС, а также на методах оценки политики и оценки воздействий на здоровье человека. Для простоты понимания обзор разбит на подразделы в соответствии с ключевыми стадиями и задачами подготовки экологического отчета, которые рассмотрены в разделе А4.2. Данный набор инструментов не является исчерпывающим и может быть адаптирован в контексте конкретного проекта с учетом логики, лежащей в основе процесса разработки плана или программы, а также характера рассматриваемых проблем.

Определение сферы охвата

21. На этой стадии происходит определение важных проблем, которые необходимо оценить в рамках СЭО. Как правило, в процессе определения сферы охвата из длинного перечня вопросов, вызывающих озабоченность, формируется краткий перечень потенциально значимых проблем.

22. Для определения круга экологических аспектов конкретных планов и программ, а также для выявления проблем, которые требуют внимания или могут быть значительно затронуты при реализации предлагаемой деятельности, могут быть использованы следующие методы:

- обзор политики и правовых норм, которые помогут определить те экологические цели и задачи, которые имеют отношение к плану или программе;
- коллективная экспертная оценка, которая поможет выявить – на основе личного опыта и сравнения прецедентов – возможные виды воздействий, которые необходимо проанализировать в рамках СЭО;
- чек-листы (контрольные списки), представляющие простой способ установления того, имеют ли определенные проблемы отношение к плану или программе; чек-листы (контрольные списки) помогают не оставить без внимания потенциальные воздействия;
- матрицы воздействий, конфликтов и синергизмов, которые способствуют – более системному, чем чек-листы (контрольные списки) – выявлению основных проблем, которые должны быть рассмотрены в рамках СЭО;
- SWOT-анализ, помогающий выявить соответствующие возможности и угрозы, связанные с воздействием на окружающую среду, которые могут быть рассмотрены в рамках СЭО;
- наложение слоёв и ГИС, с помощью которых выявляются ключевые проблемы в пространственном аспекте и определяются географические границы оценки;
- деревья решений и схемы воздействий, которые могут выявить основные прямые и косвенные воздействия и установить границы системы для оценки;
- оценка жизненного цикла, помогающая схематично представить все входные и выходные потоки на основе подхода «от колыбели до могилы», а также подтвердить правильность определения границ системы для оценки экологических последствий.

23. Зачастую в рамках СЭО не обязательно, невозможно или не требуется рассматривать все виды экологических последствий, которые связаны с планом

или программой, тем не менее, необходимо пояснить почему какие-то экологические последствия не рассматриваются. Вместо этого, для целей СЭО может оказаться достаточным провести оценку, используя соответствующие показатели и направляющие вопросы (вставка А4.2).

Анализ контекста и исходной ситуации

24. Задачей анализа исходной ситуации является определение точки отсчета для оценки последствий реализации плана или программы. Обычно такой анализ предполагает описание текущего состояния окружающей среды и его вероятного развития без реализации плана или программы. Основной задачей на данном этапе является анализ и экстраполяция тенденций изменения состояния окружающей среды на территории или в рамках сектора, для которых разрабатывается план или программа и проводится СЭО. Учитывая необходимость описать основные актуальные проблемы и долгосрочные тенденции, а также в связи с обычной ограниченностью во времени и ресурсах при разработке плана или программы и при проведении СЭО, анализ исходной ситуации обычно основывается на имеющихся данных.
25. Существует множество методов сбора данных, некоторые из которых описаны ниже.
 - Исследования качества окружающей среды на местном уровне, которые часто успешно используются в ОВОС и могут быть вполне применены в СЭО только для местных, очень конкретных планов и программ. Такие исследования дают представление о ситуации только на текущий момент, без оценки долгосрочных тенденций, что также ограничивает их использование в СЭО.
 - Отчеты о проделанной работе по реализации задач экологической политики и стандартов могут дать полезную информацию о препятствиях или достижениях в реализации уже существующих экологических целей и задач. Подобные отчеты (чаще всего, являющиеся частью доклада о состоянии окружающей среды или отчета о состоянии систем экологического мониторинга) обычно основываются на конкретных национальных показателях, отражающих конкретные принятые в стране обязательства.
 - Тенденции изменения основных экологических показателей обычно основываются на агрегированных показателях и характеризуют основные движущие силы, давление, состояние, воздействие и реагирование. Из международных сравнительных обзоров таких организаций, как Европейское агентство по окружающей среде или Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), где используются подобные основные показатели, можно почерпнуть полезные показатели.
 - Исследования состояния здоровья населения помогают идентифицировать актуальные проблемы, связанные со здоровьем, на территориях или в секторах, для которых разрабатывается план или программа. Например, в рамках СЭО плана развития транспортной системы можно проанализировать тенденции воздействия повышенного уровня загрязнения воздуха или шума, аварий на дорогах и т.д. на население. Обычно считается, что эти проблемы непосредственно связаны с транспортом. Однако СЭО плана по развитию транспортной системы может также выявить более широкие или косвенные последствия для здоровья, такие как болезни сердечно-сосудистой системы, психосоциальное благополучие или ожирение, и исследовать, являются ли они следствием проблем, связанных с транспортом (например, недостаточная физическая активность, в том числе прогулки пешком, езда на велосипеде и т.д.). В связи с наличием сложных причинно-

следственных связей, анализ подобных косвенных эффектов основывается на допущениях, и в подобных случаях в оценке должны быть должным образом указаны любые ограничения и неопределенности в сделанных выводах.

Вклад в разработку и сравнение альтернатив

26. Экологический отчет должен определить, описать и оценить вероятные значительные экологические последствия реализации плана или программы и ее/его разумные альтернативы (статья 7). Процесс СЭО играет потенциально важную роль в выявлении и разработке обоснованных альтернатив, которая начинает реализовываться на стадии определения сферы охвата. Сравнение последствий основных альтернатив является принципиально важным шагом, посредством которого СЭО может повлиять на качество процесса разработки планов и программ, повысив внимание к вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития. Основные инструменты и методы, которые используются для цели разработки альтернатив, включают:
- коллективную экспертную оценку, помогающую определить или разработать основные альтернативы, например, путем проведения рабочих совещаний или конференций;
 - наложение слоёв и ГИС, которые могут помочь в разработке и оптимизации альтернатив с четким пространственным измерением;
 - разработку сценариев, помогающую наметить варианты будущего, отражающие наиболее неопределенные и важные движущие силы, влияющие на будущее развитие;
 - моделирование, позволяющее проиллюстрировать основные черты предлагаемых вариантов (возможно, начиная с экстремальных сценариев), исключить неосуществимые предложения и помочь соединить и оптимизировать выбранные варианты;
 - оценку жизненного цикла, которая помогает определить альтернативы, основанные на различных материальных и энергетических потоках (например, в области управления отходами или в энергетике).
27. Формулирование альтернатив является центральным моментом интеграции в рамках СЭО экологических факторов в процесс разработки плана и программы. Первым шагом является определение круга приемлемых альтернатив, соответствующих целям предложенной стратегической инициативы, и краткое представление их экологических аспектов. Набор альтернатив должен включать вариант отсутствия действий. Хотя и не обязательно, но было бы полезным также включить наилучший практически осуществимый экологический вариант. Наилучший практически осуществимый экологический вариант помогает оценить компромиссные решения, влияющие на состояние окружающей среды, а также определить основу для выбора.
28. Как упоминалось в [разделе А4.2](#), все альтернативы могут анализироваться и сравниваться между собой на предмет их конкретных воздействий и вклада в достижение соответствующих целей плана или программы. Таким образом, разработка альтернатив обычно неотделима от **оценки их последствий** (поэтому и включены эти две задачи в один этап и рассматриваются в [разделе А4.2](#)), при этом некоторые аналитические методы, используемые для разработки альтернатив, могут также использоваться для прогнозирования их последствий (иными словами, некоторые инструменты и методы, перечисленные ниже, совпадают с инструментами и методами в приведенном выше списке). Наиболее часто используемые инструменты и методы включают:

- коллективную экспертную оценку, с помощью которой можно проанализировать масштаб и природу ожидаемых воздействий;
 - матрицы воздействий, конфликтов и синергизмов, с помощью которых можно описать основные виды воздействий на окружающую среду предлагаемых вариантов, или их основные синергизмы или конфликты с соответствующими экологическими целям;
 - анализ тенденций и экстраполяцию, используя которые можно наметить наиболее вероятное изменение состояния окружающей среды, то есть тенденции состояния окружающей среды, вызванные появившимся давлением на окружающую среду;
 - наложение слоёв и ГИС, которые помогают определить воздействия реализации инициативы на определенной территории, а также выявить кумулятивные и синергетические эффекты;
 - оценку жизненного цикла, которая может помочь в определении различных входных и выходных ресурсных потоков в предлагаемых вариантах;
 - прогнозное моделирование, с помощью которого можно количественно измерить воздействия путем моделирования условий окружающей среды.
29. Наипростейшим способом **сравнения основных альтернативных вариантов** для принятия решения является описание и четкое представление их основных положительных воздействий (выгод) и отрицательных воздействий (проблем или рисков). Подобное сравнение в любом случае потребуется для резюме. Другие методы, помогающие сравнить альтернативные варианты, включают:
- матрицы, в которых представлены воздействия предлагаемых альтернатив или их соответствие экологическим целям;
 - наложение слоёв и ГИС, с помощью которых можно визуально представить предлагаемые альтернативы и их воздействия;
 - мультикритериальный анализ, в рамках которого можно, используя несколько критериев, оценить альтернативные варианты и объединить отдельные оценки в одну общую оценку;
 - анализ «затраты – выгоды», позволяющий изучить соотношение выгод от реализации предложенной стратегии и затрат на ее реализацию за определенный период времени;
 - оценка жизненного цикла, посредством которой можно представить воздействия предлагаемых альтернатив на материальные и энергетические потоки.
30. Учитывая степень неопределенности, которая неизбежно присутствует в любом анализе на стратегическом уровне, рекомендуется всегда проводить **анализ чувствительности**. Такой анализ помогает протестировать эффект от изменения допущений и, таким образом, позволяет оценить корректность оценки.
31. Более детальная информация о некоторых методах и инструментах дана в [приложении А5.1](#). Ниже в таблице А5.1 кратко представлены специфические черты этих методов и инструментов.

Таблица А5.1 Обзор базовых инструментов анализа

Инструмент анализа	Применение в рамках СЭО					Ключевые характеристики				
	Выявление проблем и воздействий	Анализ контекста и исходной ситуации	Вклад в разработку альтернатив	Оценка воздействий	Сравнение вариантов для принятия решения	Потребность в данных	Затраты и требуемое время	Открытость для общественности	Возможность работать в условиях неопределенности	Возможность рассматривать воздействие на здоровье
Сканирование состояния окружающей среды, обзор правовых норм и политики	✓	✓				○	⌘	☹		xx
SWOT-анализ	✓	✓			✓	○	⌘	☹	•	xx
Чек-листы (контрольные списки)	✓					○	⌘	☹	•	x
Матрицы	✓		✓	✓	✓	○	⌘	☺	•	x
Деревья решений и схемы воздействий	✓	✓			✓	○	⌘	☺		xx
Наложение слоёв и ГИС	✓	✓	✓	✓	✓	○○	⌘⌘	☺		x
Анализ/экстраполяция тенденций		✓		✓		○	⌘	☺	•	x
Коллективная экспертная оценка	✓	✓	✓	✓	✓	○	⌘	☹		xx
Моделирование			✓	✓		○○	⌘⌘	☹	•	x
Разработка сценариев	✓		✓			○○	⌘⌘	☺	•	xx
Оценка жизненного цикла	✓	✓	✓	✓	✓	○○	⌘⌘	☹		
Анализ «затраты – выгоды»			✓	✓	✓	○○	⌘⌘	☹		
Мультикритериальный анализ			✓	✓	✓	○○	⌘⌘	☹	•	x

Ключ:

Применение	✓	Применим
Потребность в данных	●	Меньше
	●●	Больше
Затраты и требуемое время	\$	Меньше
	\$\$	Больше
Открытость для общественности	⊖	Низкая
	⊖	Средняя
	⊕	Высокая
Возможность контролировать неопределенности	•	Возможно
Возможность рассматривать вопросы воздействия на здоровье	x	Низкая
	xx	Высокая

А5.4 ОБЗОР ОСНОВНЫХ МЕТОДОВ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

32. В Протоколе определены основные требования к обеспечению доступа общественности к информации и консультациям (см. [раздел А4.3](#)). Эти требования могут показаться очень похожими на аналогичные требования, предъявляемые к ОВОС. Тем не менее, важно отметить, что в некоторых случаях уровень, масштаб и область применения СЭО могут сделать практические шаги по вовлечению общественности заметно отличными от тех, что предпринимаются в ОВОС.
33. Участие общественности в СЭО, вероятнее всего, будет предполагать вовлечение различных слоев населения. Сложная природа некоторых СЭО требует использования методов организации дебатов, ориентированных на решение проблемы, а не простое выявление проблем. Развитие этого аспекта СЭО представляет важную задачу на несколько ближайших лет.
34. Для того, чтобы не запутать общественность, предлагая слишком много возможностей для участия, выбранные методы должны, по возможности, обеспечивать единый процесс участия общественности, отвечающий требованиям процесса СЭО и процесса разработки плана или программы. Эти методы должны:
- информировать;
 - собирать комментарии;
 - вовлекать заинтересованную общественность в совместное решение проблем.
35. Существует множество инструментов вовлечения общественности, при этом различные методы зачастую отличаются незначительными модификациями. Наиболее часто используемые методы представлены ниже в таблице А5.2 и детально описаны в [приложении А5.2](#).
36. Недостаточные ресурсы и возможности социально незащищенных групп и отдельных лиц может ограничить их участие, поэтому необходимо уделить внимание выбору подходящего метода вовлечения общественности, чтобы облегчить участие всей общественности. Если выбранный метод является сложным для использования малоимущими, то существует опасность, что в СЭО примут участие только представители более обеспеченных групп и более обеспеченные граждане, и их точки зрения необязательно будут отражать проблемы общественности в целом.

Таблица А5.2 Обзор основных методов вовлечения общественности

Метод вовлечения общественности	Позволяет ...			Основные свойства		
	Информировать	Собирать комментарии	Совместно решать проблемы	Обычные затраты на применение	Возможность решать проблемы	Простота представления замечаний
Различные типы печатных материалов, предполагающих сбор комментариев и замечаний	✓	✓		\$\$		☹
Презентации и выставки	✓	✓		\$\$		☹
Презентации и выставки с присутствием участников процесса	✓	✓	✓	\$\$\$	•	☺
Информационная горячая линия	✓	✓		\$		☺
Консультации с использованием сети Интернет	✓	✓	✓	\$	•	☹
Анкеты и формы для комментариев		✓		\$\$\$		☺
Опросы		✓		\$\$\$		☺
Общественные слушания	✓	✓		\$		☹
Семинары	✓	✓	✓	\$	••	☺
Консультативный комитет	✓	✓	✓	\$\$	••	☺

Ключ:

Позволяет	✓	Да
Обычные затраты на применение	\$	Ниже
	\$\$	Выше
Возможность решать проблемы	•	Низкая
	••	Большая
Простота представления замечаний	☹	Средний уровень сложности
	☺	Низкий уровень сложности

Глава А6

**СТРАТЕГИЧЕСКАЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ПРИ
РАЗРАБОТКЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ В
ОТНОШЕНИИ ПОЛИТИКИ И
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

А6.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используются следующие термины, связанные с окружающей средой: «окружающая среда, включая здоровье населения»; «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)»; и «экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация». Для того, чтобы избежать повторений, в Руководстве используются термины: «окружающая среда», «экологические соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)» и «экологическая информация», но при этом надо понимать, что в контексте данного Руководства эти термины также относятся к здоровью населения. Более подробная информация об учете вопросов, связанных со здоровьем населения, при проведении СЭО представлена в приложение А1.1.

1. В данной главе обсуждается статья 13 Протокола о политике и законодательстве. При этом, основное внимание уделяется использованию «принципов и элементов» Протокола, а не процессу СЭО, подобному СЭО планов и программ.
2. В качестве дополнения к данному Руководству Региональным экологическим центром Центральной и Восточной Европы по заданию Министерства охраны окружающей среды Чехии подготовлена книга «Стратегическая экологическая оценка на уровне формирования политики – достижения, современное состояние и перспективы», под редакцией Барри Садлера.³⁹

Правовые обязательства

3. Статья 13 требует, чтобы Стороны «приложили усилия» для рассмотрения и интеграции, насколько возможно, экологических факторов в процесс разработки предложений в отношении политики и законодательства. При этом необходимо учитывать соответствующие принципы и элементы Протокола. При практическом применении Стороной положений статьи 13 надо учитывать необходимость обеспечения открытости процесса принятия решений.
4. Существуют и другие положения, касающиеся политики и законодательства, в преамбуле и статье 1 b) (цель), и статье 24.4 (вступление в силу). Соответствующие положения в Директиве по СЭО отсутствуют.

Что такое политика и законодательство?

5. В Протоколе не определены понятия «политика» и «законодательство», тем не менее, под политикой обычно понимаются стратегические предложения более высокого или более общего уровня, чем планы и программы. Оксфордский словарь английского языка приводит определение политики как «принцип или курс действий, принятый или предлагаемый как желательный, выгодный или целесообразный; [в частности] тот курс, который официально проводится правительством, политической партией и т.п.», и законодательства – как «предписания законодателя или принятие законодательных актов». В статье 13 сказано, что политика и законодательство, к которым применимы требования статьи 13, скорее всего, могут повлечь значительные экологические последствия.

³⁹ Доступно на сайте <http://www.unece.org/env/eia/documents/PolicySEA/SEA of Policies volume.pdf>

Методические рекомендации

6. В Протоколе содержится очень мало информации о том, как экологические факторы могут быть рассмотрены и интегрированы в процесс подготовки предложений по политике и законодательным актам.
7. Тем не менее, потенциал содействия устойчивому развитию является значительным в случае, если экологические факторы могут быть рассмотрены и интегрированы в процесс принятия решений на данном, более высоком стратегическом уровне. Отсутствие четких требований к описанному процессу означает возможность проявления новаторского и творческого подхода при рассмотрении и интеграции экологических соображений в процесс подготовки предложений по политике и законодательным актам. При этом крайне важно проявить гибкость, учитывая различную природу отдельных видов политики и законодательства. Таким образом, данное направление является перспективным и интересным.
8. Процесс рассмотрения и интеграции экологических факторов, как правило, будет принимать различные формы при подготовке предложений по политике и законодательству. Например, разработка политики может проводиться в форме СЭО как части процесса разработки, включая такие элементы, как оценка потенциальных экологических последствий, рассмотрение альтернатив и участие общественности. Однако этот подход не всегда может быть применим в отношении законодательства, потому что предложения по законодательным актам рассматриваются и обсуждаются в рамках процедур, предписанных парламентом, или других законодательных процедур. Экологические вопросы могут подробно обсуждаться в процессе таких процедур, но любая официальная оценка такого рода, предусмотренная Протоколом, как правило, должна была бы проводиться до представления предлагаемого закона в законодательные органы. Существует параллель между данной ситуацией и положениями Протокола касательно планов и программ, которые «принимаются парламентом или правительством в соответствии с официальной процедурой». В таких случаях СЭО проводится до представления окончательного варианта плана или программы на официальную процедуру, ведущую к утверждению.
9. Вэб-сайт Руководства (http://www.unece.org/env/eia/sea_manual/welcome.html) имеет ссылки на информацию о различных подходах, предпринятых странами как для политики, так и для законодательства, как описано также в публикации, упомянутой в [пункте 2](#) выше.

А6.2 ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ

10. В этом разделе предложено, каким образом рассматривать экологические факторы и учитывать их при подготовке предложений по политике и законодательным актам, при условии, что Сторона соблюдает положения статьи 13 – ниже данный процесс именуется как «рассмотрение и интеграция».
11. Отсутствие четких требований к проведению СЭО политики и законодательства предоставляет Сторонам возможности подойти к процессу рассмотрения и интеграции экологических соображений более гибко, путем проведения пилотных исследований и постепенного накопления опыта и знаний. Например, Стороны могут решить, что сначала будут рассматривать только те варианты политики и законодательства, которые имеют очевидные потенциальные значительные экологические последствия (положительные или отрицательные). Четкое определение области применения и критериев значимости может быть сделано на более позднем этапе.
12. Вместе с тем, Протокол содержит два вида требований, касающихся процесса рассмотрения и интеграции экологических соображений: необходимость их **интеграции** (статья 1 b) и статья 1 e)) и обеспечение **открытости** (статья 13.3). Во вставке А6.1 предлагается, каким образом сделать интеграцию более эффективной, а также описаны способы достижения открытости. Практические методы реализации этих подходов описаны в числе других инструментов в [главе А5](#).
13. Другие элементы, которые можно рассмотреть, представлены в статьях 4–12 для планов и программ (например, упомянутые в статье 13.2 «принципы и элемент»):
 - область применения и выявление значительных последствий;
 - определение сферы охвата и экологический отчет;
 - участие общественности, согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения, а также трансграничные консультации;
 - принятие решения;
 - мониторинг.
14. Тем не менее, не следует считать, что эти элементы должны осуществляться именно в такой последовательности. Возможны многократные повторения и возврат к предыдущим элементам. Кроме того, элементы могут соединяться или накладываться друг на друга. Информация неизбежно будет собираться на более укрупненном и приблизительном уровне, чем для планов и программ, и, аналогично, любые прогнозы и оценки последствий будут менее точными, чем в случае с планами или программами. В случае некоторых, похожих на СЭО, видов оценки политики или законодательных актов, подготовка отдельного экологического отчета не рекомендуется, а выводы СЭО включаются в существующую документацию, сопровождающую процесс разработки политики или законодательного акта. Документы, содержащие подробную информацию, могут быть предоставлены общественности для ознакомления отдельно.
15. Полезным может также оказаться Руководство по реализации решения кабинета министров Канады «Об экологической оценке проектов политики,

планов и программ»,⁴⁰ основные принципы которого изложены ниже в таблице А6.1.

16. Для тех Сторон, которые являются также Сторонами Орхусской конвенции, можно рассмотреть возможность применения статей 7 и 8 данной Конвенции, о чем говорится ниже во вставке А6.2.
17. В заключение, Стороны могут создать «консультативную службу» или «справочную службу», в поддержку реализации Протокола в отношении политики и законодательства. Подобная служба может быть организована, например, природоохранным министерством, кабинетом премьер-министра, министерством финансов, другим ведомством или совместно несколькими из них.

Вставка А6.1 Предложения по интеграции и обеспечению открытости

Интеграция требует инициирования процесса рассмотрения и интеграции экологических соображений на ранней стадии разработки политики или законодательного акта. Оптимальным началом для интеграции может стать объединение целей политики или законодательства с более общими экологическими целями. Можно повысить эффективность интеграции посредством:⁴¹

- заблаговременного начала этого процесса, пока еще не приняты никакие окончательные решения;
- включения специалиста(ов) по охране окружающей среды в состав группы разработчиков политики или законодательного акта;
- согласования в рамках группы и с лицами, принимающими решение, того, как будет осуществляться процесс рассмотрения и интеграции экологических соображений, включая любой вид экологической оценки;
- адаптации процесса рассмотрения и интеграции экологических соображений к конкретному процессу разработки политики или законодательного акта, и, в частности, к его графику;
- использования принципов и элементов экологической оценки для активизации обсуждения экологических проблем;
- повышения уровня открытости для обеспечения поддержки интеграции экологических факторов.

Открытость можно обеспечить различными способами, в том числе путем:⁴²

- информирования общественности о результатах процесса и его обоснования (например, почему политика или нормативный акт все-таки были приняты, принимая во внимание экологические факторы);
- информирования общественности на начальных этапах разработки политики или законодательного акта или процесса рассмотрения и интеграции экологических факторов, включая уведомление о том, что такой процесс планируется или уже начался;
- запроса на ранних этапах мнения природоохранных органов и органов здравоохранения по поводу результатов оценки возможных экологических последствий реализации политики или законодательного акта;
- обеспечения на ранних этапах участия общественности, включающей не только соответствующие НПО, но и, в случае необходимости, широкую общественность и другие Стороны Протокола.

⁴⁰ Canadian Environmental Assessment Agency (2000), *Guidelines for Implementing the Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Programme Proposals*, имеется по адресу <http://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=En&n=AD4BBBA0-1>

⁴¹ Повторяя дискуссию в главе А3.

⁴² Повторяя статьи 7–11 в отношении планов и программ

Таблица А6.1 Руководящие принципы из канадского руководства

Руководящие принципы	
Ранняя интеграция	Анализ экологических факторов должен быть полностью интегрирован в процесс разработки политики Чтобы способствовать качественному принятию решений, которое согласуется с принципами устойчивого развития, следует заблаговременно начать рассмотрение экологических последствий на концептуальных стадиях планирования проекта, до того, как приняты необратимые решения. В этом случае [СЭО] может содействовать анализу альтернатив и выявить проблемы, требующие более детального рассмотрения.
Рассмотрение альтернатив	Одним из наиболее важных аспектов любой [СЭО] является возможность оценить и сравнить в процессе разработки новой политики экологические последствия альтернативных вариантов.... Такое сравнение поможет определить, какие корректировки или изменения в политике могут снизить уровень экологического риска.
Гибкость	... [Органы власти] обладают полномочиями определять, каким образом они проводят [СЭО], и им предлагается адаптировать и усовершенствовать аналитические методы и инструменты в соответствии с обстоятельствами.
Самооценка	Каждое отдельное [ведомство] ответственно за проведение [СЭО] своих проектов политик соответствующим образом, при этом оно определяет, каким образом должна проводиться оценка, проводит оценку и подготавливает отчет о выводах оценки.
Адекватный уровень анализа	Масштаб анализа потенциальных экологических последствий должен быть сопоставим с уровнем предполагаемых последствий.
Прозрачность	[СЭО] должна быть частью открытого и прозрачного процесса принятия решений правительством. Необходимо стимулировать прозрачность процесса путем вовлечения [то есть участия] заинтересованных лиц и организаций, когда это целесообразно, и посредством документирования и подготовки отчетности.
Использование существующих механизмов	При проведении [СЭО, органы власти] должны использовать существующие механизмы для проведения любого анализа экологических последствий, вовлечения общественности в необходимых случаях, оценки эффективности процесса и для подготовки отчета о результатах. Подобные механизмы должны также использоваться для отчетов об экологических последствиях.

Ссылки

18. ЕК разработала ряд инструментов для рассмотрения и интеграции экологических соображений при подготовке предложений по политике и законодательным актам, включая поддержку Генеральным секретариатом процесса оценки воздействия, направленного на структурирование и поддержку разработки политики в ЕК.⁴³
19. Другие ссылки даны в публикации «Стратегическая экологическая оценка на уровне формирования политики – достижения, современное состояние и перспективы» и на веб-сайте, где опубликовано Руководство (http://www.unece.org/env/eia/sea_manual/welcome.html).

⁴³ Доступно на сайте http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm (см., например, внутренние руководящие принципы ЕК по оценке воздействия, на сайте http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

20. Кроме того, в некоторых странах разработаны методы для рассмотрения и интеграции вопросов, связанных со здоровьем, в процесс подготовки предложений по политике и законодательству. Одним из примеров может служить руководство по оценке политики и вопросам здравоохранения, используемое в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, которое включает вопросы простой «предварительной оценки» здоровья и благосостояния.⁴⁴

Вставка А6.2 Участие общественности, предусмотренное Орхусской конвенцией

Статья 7 («Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой»)

... По возможности каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностей для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой.

Статья 8 («Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов»)

Каждая Сторона прилагает усилия для содействия эффективному участию общественности на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора, в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

С этой целью принимаются следующие меры:

- a) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;*
- b) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; и*
- c) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.*

Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

Статья 8 может трактоваться как обязанность прилагать усилия по обеспечению участия общественности в разработке законодательных актов и т.д., пока остаются открытыми возможности для выбора, путем создания первоначальной процедурной основы, включая сроки, уведомление и возможность представления замечаний, а также посредством учета полученных замечаний в максимально возможной степени.⁴⁵

⁴⁴ United Kingdom, *Policy Appraisal and Health: A guide from the Department of Health* (reissue 2004) http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4095414.pdf.

⁴⁵ Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению, (см. выше сноску 34) стр. 195-200.

ЧАСТЬ В: РУКОВОДСТВО ДЛЯ ПРЕПОДАВАТЕЛЯ

Глава В1

**КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ
ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ
ПРОТОКОЛА**

В1.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используются следующие термины, связанные с окружающей средой: «окружающая среда, включая здоровье населения»; «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)»; и «экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация». Для того, чтобы избежать повторений, в Руководстве используются термины: «окружающая среда», «экологические соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)» и «экологическая информация», но при этом надо понимать, что в контексте данного Руководства эти термины также относятся к здоровью населения. Более подробная информация об учете вопросов, связанных со здоровьем населения, при проведении СЭО представлена в приложение А1.1.

1. В данной главе подчеркивается важность выбора правильного подхода к развитию потенциала, что предопределяет общую эффективность мер вмешательств для развития потенциала для проведения СЭО. В главе рассматриваются перечисленные ниже вопросы.
 - Концепция развития потенциала для СЭО (раздел В1.2), включая основные вопросы, которые необходимо проанализировать в процессе разработки стратегий, нацеленных на развитие возможностей эффективного применения Протокола, а также примеры инструментов по развитию потенциала.
 - Оценка потенциала (раздел В1.3), включая основные проблемы, которые необходимо рассмотреть при оценке потенциала, и простые методы оценки потенциала.
 - Практические советы по разработке стратегий развития потенциала (раздел В1.4), в том числе основные допущения о развитии потенциала и практические рекомендации по разработке адекватных стратегий.
 - Заключительные комментарии (раздел В1.5), включая описание основных факторов, влияющих на качество системного подхода к развитию потенциала для СЭО.
 - Пример детального вопросника для оценки потенциала, использованного в пяти странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (приложение В1.1).
 - Примеры простого технического задания для национальных стратегий развития потенциала для внедрения СЭО и для реализации требований Протокола (приложение В1.2).

B1.2 ВВЕДЕНИЕ В РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОТОКОЛА

B1.2.1 Концепция развития потенциала для реализации Протокола

2. Эффективное внедрение систем СЭО в целом требует разработки трех видов потенциала: системного потенциала, институционального потенциала и человеческого потенциала. Ключевые факторы, определяющие уровень развития потенциала каждого вида, представлены в Таблице B1.1.

Таблица B1.1 Концепция развития потенциала для реализации Протокола⁴⁶

Виды потенциала	Системный потенциал	Институциональный потенциал	Человеческий потенциал
Ключевые элементы	<ul style="list-style-type: none"> • Политическая система, законодательная и процедурная базы, в рамках которых функционируют институты и индивиды 	<ul style="list-style-type: none"> • Способность организации эффективно функционировать в рамках заданной системы 	<ul style="list-style-type: none"> • Навыки и опыт отдельных людей и их мотивация
Цели	<ul style="list-style-type: none"> • Разработать общую законодательную политику и систему регулирования • Улучшить межинституциональную координацию 	<ul style="list-style-type: none"> • Повысить организационную эффективность и расширить функциональные возможности 	<ul style="list-style-type: none"> • Развить навыки • Обеспечить поддержку долговременной мотивации и преданности
Меры конкретного вмешательства (не исчерпывающий перечень)	<ul style="list-style-type: none"> • Реформа законодательной политики и системы регулирования • Практические руководства для помощи взаимодействию между ключевыми участниками процесса СЭО • Мониторинг и оценка эффективности системы в целом 	<ul style="list-style-type: none"> • Институциональные аудиты • Внутренние инструкции по управлению • Улучшенные условия труда (например, инструменты и средства коммуникации) 	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие базовых навыков • Повышение профессионального уровня • Профессиональная сертификация
Меры сквозного вмешательства (не исчерпывающий перечень)	<ul style="list-style-type: none"> • Информирование о преимуществах СЭО и принципах ее качественного применения • Платформы, которые облегчают проведение регулярных профессиональных дебатов и политических диалогов между ключевыми заинтересованными сторонами (например, профессиональные сообщества или конференции для оценки и обсуждения текущей практики) • Пилотные проекты для тестирования предложенных изменений в законодательстве или системе регулирования, реализуемые как элемент межведомственного обучения, с привлечением местных специалистов в рамках обучения на рабочем месте • Системы премирования (награждения), помогающие выявить и высоко оценить передовую практику 		

Системный потенциал

3. Системный потенциал определяется качеством системы в целом, в рамках которой функционируют институты и индивиды. Системы могут быть неэффективными (т.е. не достигающими своих целей) или непроизводительными (т.е. слишком медленными, дорогостоящими, сложными или требующими ресурсов). Развитие системного потенциала нацелено на

⁴⁶ Взято с изменениями из Юркевицуте А., Дусик И. «Подход РЭЦ к развитию потенциала для реформирования экологической оценки проектов/СЭО» (2004 год), неопубликованные материалы, Группа РЭЦ по экологической оценке.

повышение эффективности всей системы путем реформы законодательства, политики и системы регулирования, обеспечения практического руководства и оценки эффективности.

4. **Реформа законодательства, политики и системы регулирования.** Протокол может быть транспонирован в национальное законодательство с помощью, например, закона об охране окружающей среды (рамочного природоохранного закона), предписывающего выполнять положения Протокола, либо путем принятия национального рамочного закона о СЭО (в виде отдельного законодательного акта или поправок к действующему природоохранному законодательству или законам, регулирующим проведение ОВОС), либо путем внесения изменений в действующее законодательство по планированию или отраслевые законы.
5. **Практическое руководство для СЭО** обычно является одним из наиболее эффективных средств развития потенциала. Оно может быть выпущено в виде общеприменимого руководства либо как специальные руководства, которые позволяют адаптировать процедуры и подходы СЭО к конкретному процессу подготовки плана или программы. Руководства могут включать описание ключевых стадий СЭО, ожидаемых результатов СЭО и их связь с разработкой плана и программы, а также инструменты и методы, которые могут применяться. Список примеров практического руководства с гиперссылками имеется на веб-сайте ЕЭК ООН (http://www.unece.org/env/eia/sea_manual/welcome.html) и этот список будет постоянно обновляться по мере поступления новых примеров.
6. **Периодический анализ всей системы СЭО** может использоваться для получения информации об эффективности системы СЭО в целом, а также для планирования будущих реформ. Существует также необходимость в системе мониторинга и аудита.

Институциональный потенциал

7. Институциональный потенциал – это способность организации эффективно функционировать в рамках заданной системы. Развитие институционального потенциала имеет своей целью повысить общую организационную эффективность за счет внутренних аудитов организаций, внутренних инструкций по управлению СЭО и механизмов внутренних коммуникаций.
8. **Внутренние аудиты организаций** могут проводиться периодически для проверки эффективности функционирования организации в рамках системы СЭО, для выявления достижений и препятствий в ее внутренней работе и для предложения мер и действий по повышению качества работы. При проведении таких аудитов можно уделить особое внимание анализу внутренней координации работы часто чрезвычайно обособленных операционных подразделений внутри организации и оценке способностей и ответственности сотрудников. Оценка производительности или эффективности работы сотрудников может проводиться в плановом порядке в рамках самооценки организации для выявления недостатков и формирования предложений по улучшению результатов деятельности организации.
9. Оптимизация внутренних контактов (коммуникаций) между различными подразделениями может сыграть положительную роль для проведения СЭО. Процессы внутренних коммуникаций и принятия решений могут быть четко оговорены во **внутренних инструкциях по управлению**. Тем не менее, важно правильно выбрать **механизмы обмена информацией (коммуникаций)**, и электронные технологии, используемые в СЭО, могут сделать работу более эффективной. Однако обсуждения в команде и консультации с экспертами могут более эффективно прояснить противоречивые мнения и улучшить совместную работу различных подразделений организации. Подобные консультации также полезны для развития институционального потенциала.

Человеческий потенциал

10. Человеческий потенциал формируется из навыков и опыта людей и играет первостепенную роль в СЭО. Развитие потенциала человеческих ресурсов нацелено на обеспечение того, чтобы ключевые сотрудники обладали соответствующими навыками и были бы преданы своей работе. Этого можно достигнуть путем, среди прочего, развития основных навыков, повышения профессионального уровня и сертификации.
11. **Развитие базовых навыков** является начальным этапом в развитии человеческого потенциала. Это обычно включает университетские курсы по СЭО или связанным с СЭО предметам, информационно-образовательные совещания, семинары, а также все более часто – фильмы и дистанционное обучение на базе Интернет-технологий⁴⁷, которые нацелены на соответствующих заинтересованных участников.
12. **Повышение профессионального уровня** может проводиться на курсах повышения квалификации или с помощью занятий по определенным дисциплинам. Обучение на рабочем месте, когда эксперты приобретают передовые навыки, участвуя в реальных СЭО, и взаимодействие с более опытными коллегами также являются эффективными способами повышения квалификации.
13. **Сертификация экспертов по СЭО** может быть одним из средств развития человеческого потенциала и навыков. Сертификацию экспертов по СЭО можно организовать в рамках системы сертификации специалистов-экологов или экспертов по ОВОС. Необходимо обеспечить, чтобы сертификация экспертов по СЭО проводилась в сочетании с периодическим обучением, совещаниями и другими мероприятиями по развитию потенциала.

Меры сквозного вмешательства для развития потенциала

14. В дополнение к конкретным инструментам развития различных видов потенциала существует несколько инструментов, которые помогают создать «благоприятную среду» для развития всех трех видов потенциала, указанных выше. К подобным инструментам относятся повышение информированности о выгодах надлежащей практики, платформы для регулярных профессиональных дебатов, пилотные проекты и системы награждений. Поддержка сверху является критически важной для СЭО. Поэтому лица, ответственные за разработку политики, и другие сотрудники высших органов управления (не только в области охраны окружающей среды) должны иметь представление о выгодах надлежащей практики в области СЭО.
15. **Повышение информированности о выгодах СЭО и принципах ее эффективного применения** может повысить интерес к этому инструменту среди лиц, занимающихся составлением планов и программ и принятием решений. В условиях изменяющейся политики в области окружающей среды, этот инструмент может быть использован для содействия применению СЭО в различных секторах и на различных уровнях. Это можно сделать с помощью, например, буклетов, которые демонстрируют реальные примеры и представляют мнения лиц, принимающих решения, и специалистов-практиков.
16. **Пилотные проекты по СЭО могут** использоваться для разработки, тестирования или демонстрации новых подходов к проведению СЭО. Такие проекты дают возможность получить практический опыт, а также создают прецеденты надлежащей практики в области СЭО. Обычно пилотные проекты

⁴⁷ Например, Совместная программа дистанционного обучения по СЭО Всемирного Банка и Международной ассоциации по оценке воздействия, разработанная в Китае, доступно на сайте <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/107861/sea/sea/index.html>.

используются на ранних стадиях внедрения СЭО с целью тестирования возможных форматов СЭО и взаимосвязей с существующей подобной практикой и процедурами, которые могут быть связаны или соединены в будущем (например, ОВОС). Пилотные проекты могут проводиться в рамках межведомственного обучения, с привлечением местных экспертов путем обучения на рабочем месте.

17. **Платформы для регулярных профессиональных дебатов и политического диалога** между ключевыми заинтересованными сторонами могут быть организованы через профессиональные объединения, регулярные конференции для обзора и обсуждения текущей практики, либо с помощью списков электронной рассылки. Подобное регулярное общение между организациями и лицами в различных профессиональных и географических областях создает профессиональную дискуссию, которая может оказать значительное влияние на развитие всей системы СЭО, поддержать инициативы по развитию потенциала в ключевых организациях и могла бы также скоординировать различные меры по развитию человеческого потенциала для СЭО. Примером успешного общения специалистов является глобальная Международная ассоциация по оценке воздействия (<http://www.iaia.org>), у которой также существуют многочисленные национальные подразделения.
18. **Системы награждения** с целью выявления и признания надлежащей практики. Церемонии награждения могут быть приурочены к национальным конференциям по СЭО, на которых обсуждаются подходы и ключевые проблемы в текущей практике. Награды могут быть предоставлены учреждениям или отдельным лицам по таким номинациям, как завершенные проекты СЭО, продемонстрировавшие принципы успешной практики, например, при проведении СЭО в отдельных секторах либо при внедрении передовой практики в области конкретного элемента СЭО (например, инструменты оценки, методы вовлечения общественности, рассмотрение альтернативных вариантов, оценка кумулятивного воздействия и т.д.).

В1.2.2 Ключевые проблемы развития потенциала

19. Развитие потенциала не является законченным процессом, поэтому в любой момент времени можно сконцентрироваться только на ключевых проблемах, при этом сохраняется возможность повторно оценить эффект изначальной стратегии по развитию потенциала.
20. Развитие потенциала для СЭО должно начинаться с разработки стратегии, которая дает ответы на перечисленные ниже вопросы.
 - Какие виды потенциала нужно развивать?
 - Каковы приоритетные задачи и в какой последовательности они должны решаться?
 - Каким образом связать различные виды мер по развитию потенциала, чтобы достичь синергетического эффекта?
 - Какая комбинация инструментов для развития потенциала будет наиболее эффективной?
21. Выбор одного или нескольких стратегических направлений зависит от имеющегося времени и ресурсов, а также от взаимодействия и вклада заинтересованных сторон, участвующих в процессе. Таким образом, подготовке стратегии развития потенциала должны предшествовать анализ заинтересованных сторон и оценка их потребностей и потенциала.

В1.3 ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА

В1.3.1 Оценка потенциала – цель и методы

22. Любые попытки развития потенциала для выполнения Протокола будут неэффективны, если они плохо спланированы. Для выбора оптимальных решений проблем необходимо хорошо понять причины, а также признаки недостатка потенциала.⁴⁸
23. Таким образом, планирование любого эффективного вмешательства с целью развития потенциала должно начинаться с анализа существующего потенциала, который поможет выявить:
 - потребности ключевых заинтересованных сторон в СЭО;
 - основные недостатки, а также на чем желательно сконцентрироваться при оказании помощи по развитию потенциала;
 - стороны, которые могут быть вовлечены в осуществление мер по развитию потенциала или руководство ими;
 - допущения и риски программ по развитию потенциала.
24. Оценка потенциала должна всегда проводиться посредством консультаций с заинтересованными сторонами – природоохранными органами, органами планирования, консультантами и НПО, которые, вероятнее всего, будут участвовать в СЭО.
25. Можно проводить оценку потенциала, используя различные методы, с учетом имеющегося времени и ресурсов, а также масштабов стратегии развития потенциала.
26. Рабочие совещания обычно требуют наименьших финансовых и временных затрат – они могут продолжаться от двух часов до двух дней или дольше, в зависимости от группы участников.
27. Интервью и опросы требуют больше времени, но дают более широкое и полное представление, чем простое рабочее совещание. Интервью и опросы использовались для оценки потенциала для применения Протокола в пяти странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, как описано в [приложении В1.1](#).

В1.3.2 Ключевые вопросы для оценки потенциала для СЭО

28. Оценка потенциала должна позволить определить основные слабые стороны системы, ключевых игроков, а также возможные наиболее успешные действия по развитию потенциала.
29. При проведении анализа системы и проблем необходимо:
 - провести анализ системы, лежащей в основе планирования;
 - выявить планы и программы, для которых будет проводиться СЭО;
 - рассмотреть опыт применения существующих видов экологической оценки к планам и программам;

⁴⁸ Питер Морган «Потенциал и развитие потенциала – некоторые стратегии» (1998 год), комментарии, подготовленные для отдела государственной и социальной политики, подразделение политики Канадского агентства международного развития (CIDA), Квебек. Доступно на сайте http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=4051_201&ID2=DO_TOPIC.

- определить наиболее проблемные аспекты практической реализации Протокола.
30. При проведении анализа заинтересованных сторон необходимо определить:
- ключевые стороны, заинтересованные в реформировании СЭО, и их объединения;
 - основных исполнителей, оказывающих услуги по развитию потенциала для СЭО, а также ресурсы, доступные им от завершенных, текущих и планируемых инициатив по развитию потенциала.
31. Система оценки потенциала, построенная на основе подобных принципов, использовалась ПРООН и РЭЦ для оценки потенциала для применения Протокола в пяти странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Оценка потенциала проводилась с помощью интервью и опросов с использованием анкеты, которая приводится в [приложении В1.1](#).⁴⁹

⁴⁹ Также доступно по адресу <http://europeandcis.undp.org/environment/iep>.

В1.4 ПРАКТИЧЕСКИЕ СОВЕТЫ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ

32. Стратегия или программа развития потенциала должна содержать долгосрочную стратегию (цели и приоритеты), а также план на краткосрочный период (незамедлительные приоритетные действия) по созданию и укреплению потенциала в конкретных областях, определенных во время этапа по оценке потенциала для СЭО. В [приложении В1.2](#) описаны некоторые вопросы, которые следует рассмотреть при формировании стратегий развития потенциала.
33. Подготовка стратегии развития потенциала в идеале должна способствовать проведению консультаций с соответствующими органами власти, практиками, исполнителями мероприятий по развитию потенциала (университетами, национальными институтами обучения государственных служащих и т.д.) и других сторон, заинтересованных в проведении реформ СЭО (например, НПО). В этом случае стратегия будет отражать общее мнение по приоритетным проблемам, без предвзятости по отношению к потребностям или планам каждой из групп.
34. Обычно в стратегии полезно определить, какие организации отвечают за выполнение различных приоритетных действий, а также наметить шаги по пересмотру стратегии по результатам выполнения краткосрочного плана действий. Пересмотр может быть приурочен к встрече ключевых заинтересованных сторон или их представителей для оценки выполнения плана, формулирования извлеченных уроков, пересмотра целей и разработки плана действий на следующий период.
35. Разработка стратегии развития потенциала редко представляет собой линейный процесс – стратегия может претерпевать несколько пересмотров и изменений по мере появления новой информации.
36. Так как процесс развития потенциала для реализации Протокола схож с развитием любого другого вида институционального или структурного потенциала, рекомендуется также рассмотреть другие ресурсы, разработанные для развития потенциала, например Справочник ЮНЕП по ресурсам для обучения оценке воздействия на окружающую среду⁵⁰ а также ресурсы и инструменты ПРООН по развитию потенциала.⁵¹

⁵⁰ ЮНЕП, Отдел экономики и торговли (2002 год), 2-е изд., доступен на сайте http://www.unep.ch/etu/publications/EIAMan_2edition_toc.htm.

⁵¹ ПРООН, Оценка потенциала: практическая записка, (2008 год), и др., доступно по адресу <http://www.beta.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building.html>.

В1.5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

37. Органы власти, отвечающие за реализацию Протокола, могут сыграть важную роль, занимаясь информированием и контролируя исполнение национального законодательства в области СЭО. С определенными упрощениями можно сделать вывод, что качество процесса развития потенциала является хорошим показателем реального интереса к созданию эффективной системы СЭО в любой стране.
38. Систематическое развитие потенциала невозможно без признания ключевыми организациями, ответственными за СЭО, необходимости в развитии потенциала для СЭО. Это может зависеть от политической ситуации, так как некоторые страны могут не захотеть открыто признать недостаточность потенциала. Тем не менее, подобное признание является важнейшей предпосылкой для систематического развития любого вида потенциала.
39. Наличие человеческих и финансовых ресурсов является еще одной естественной предпосылкой для развития потенциала для СЭО. Проявление инициативы может способствовать большей согласованности по времени и усилиям. Однако реальные действия потребуют наличия достаточных для их выполнения ресурсов.

Глава В2

**ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА
ПРАКТИЧЕСКИХ УПРАЖНЕНИЙ
ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В
ТРЕНИРОВОЧНОМ КУРСЕ ПО
ПРОТОКОЛУ**

В2.1 ВВЕДЕНИЕ

В Протоколе используются следующие термины, связанные с окружающей средой: «окружающая среда, включая здоровье населения»; «экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)»; и «экологическая, в том числе связанная со здоровьем населения, информация». Для того, чтобы избежать повторений, в Руководстве используются термины: «окружающая среда», «экологические соображения (воздействия/последствия/факторы/проблемы)» и «экологическая информация», но при этом надо понимать, что в контексте данного Руководства эти термины также относятся к здоровью населения. Более подробная информация об учете вопросов, связанных со здоровьем населения, при проведении СЭО представлена в приложение А1.1.

В2.1.1 Цель практических упражнений

1. Эффективный тренинг обычно состоит из теоретического введения, объединенного с практической работой над вымышленными или реальными примерами.
2. Теоретическая информация, содержащаяся в данном Руководстве, приводится в главах А1–А6. Данная же часть использует основную информацию, представленную в этих главах, в практических упражнениях, которые направлены на создание оптимального подхода к разработке СЭО для выбранного плана или программы.
3. Предлагаемые задания и пункты для обсуждения сформулированы как общая структура. Тренер должен адаптировать вопросы, содержащиеся в ней, к целям упражнений по развитию потенциала и имеющимся у участников тренинга знаниям.

В2.1.2 Возможные результаты

4. Информация, полученная в ходе выполнения этого практического упражнения, должна помочь участникам тренинга лучше понять, что такое СЭО и как она соотносится с разработкой планов и программ. Упражнения могут быть использованы для обсуждения:
 - подходящей процедуры СЭО для определенного подхода к планированию и созданию программ, которая может быть использована в качестве основы для разработки руководства по СЭО для конкретного процесса разработки планов и программ;
 - детализированного подхода к СЭО для разработки конкретного плана или программы, что так же может быть использовано для упрощения разработки технического задания для СЭО данного плана или программы.

В2.1.3 Задания практических упражнений

5. Данная глава предполагает, что практическое упражнение осуществляется через следующую последовательность заданий.
 - Задание 1: Проанализировать процесс создания плана или программы.
 - Задание 2: Обсудить, когда и как установить необходимость применения СЭО для данного плана или программы.

- Задание 3: Обсудить практические мероприятия для определения сферы охвата оценки.
- Задание 4: Обсудить, какая информация должна быть представлена в экологическом отчете, и ее взаимосвязи с разработкой плана или программы.
- Задание 5: Обсудить мероприятия по консультациям с соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения.
- Задание 6: Обсудить мероприятия по организации участия общественности.
- Задание 7: Обсудить меры учёта и использования информации, полученной в ходе СЭО, при разработке плана или программы.
- Задание 8: Обсудить практические мероприятия, необходимые для координации СЭО с процессом разработки плана или программы.
- Задание 9: Обсудить разработку мониторинга и связь СЭО с последующими экологическими оценками.
- Задание 10: Презентовать предложенный подход к СЭО данного плана или программы.

В2.1.4 Сложность упражнения

6. В зависимости от потребностей целевой аудитории, ее ознакомленности с содержанием плана или программы и имеющегося в распоряжении времени для практической работы, практическая дискуссия может быть сфокусирована на перечисленных ниже темах.
 - **Общий подход для проведения СЭО в рамках данного процесса разработки плана или программы.** Эта наиболее простая тема требует от аудитории знакомства с требованиями Протокола, общих знаний процедуры или шагов в соответствующем процессе разработки плана или программы, а также аудитория должна иметь представление о различных возможностях интеграции СЭО в процесс разработки плана или программы. Успешное завершение данного упражнения может потребовать от двух до пяти часов работы.
 - **Подробные процедуры, которым необходимо следовать в процессе СЭО конкретного плана или программы.** Эта более сложная тема, которая требует от аудитории детального знакомства с требованиями Протокола, наличия знаний о процедуре или этапах разработки плана или программы, о котором(ой) идёт речь, а также знания различных возможностей интеграции СЭО в разработку планов и программ. Успешное завершение этого упражнения может занять 6–8 часов работы.
 - **Методы и инструменты СЭО, подходящие для представленного подхода к разработке плана/программы.** Дискуссия такого уровня требует от аудитории знакомства с детальными требованиями Протокола, детальных знаний о процедуре и шагах в соответствующем процессе разработки планов и программ, хорошего понимания: (а) возможностей интеграции СЭО в процесс разработки плана/программы, (б) аналитических инструментов и инструментов по вовлечению общественности, которые могут быть использованы при подготовке экологического отчета, а также для проведения консультаций и работы с общественностью. Успешное выполнение данного упражнения обычно занимает от 9 до 15 часов работы, в зависимости от сложности процесса разработки планов и программ.

- **Подробное техническое задание для СЭО конкретного плана или программы.** Этот наиболее высокий уровень обсуждения предполагает знание аудиторией:
 - подробных требований Протокола;
 - подробностей процесса разработки планов и программ;
 - подробных взаимосвязей между СЭО и процессом разработки планов или программ;
 - методов, которые могут быть использованы: а) при подготовке экологического отчета; б) для проведения консультаций и участия общественности;
 - возможной степени интеграции СЭО в процесс разработки планов и программ.

Успешное выполнение этого упражнения может потребовать от 15 до 30 часов работы, в зависимости от сложности процесса разработки плана и программы.

В2.1.5 Информация, которая должна быть собрана до выполнения упражнения

7. Успешное завершение практического упражнения требует наличия следующей информации о характеристиках конкретного процесса разработки плана или программы или о характеристиках этого(ой) плана/программы.
 - Цель процесса разработки плана или программы? Кто разрабатывает план/программу, кто должен ее принимать?
 - Существуют ли какие-либо требования или указания к процессу разработки плана/программы, которые могли бы помочь определить процедурные шаги и результаты процесса?
 - Существует ли требование включения экологической составляющей или экологического анализа в процесс разработки плана/программы?
 - Какова процедура консультаций с государственными органами во время разработки данного(ой) плана/программы? С какими именно? Когда?
 - Требуется ли участие общественности в процессе разработки данного(ой) плана и программы? С кем именно? Когда?

V2.2 ЗАДАНИЯ ПРИ РАБОТЕ С УЧЕБНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

Задание 1: Анализ процесса разработки плана или программы

8. Это вступительное упражнение должно помочь участникам ознакомиться с процессом разработки конкретного(ой) плана/программы, который(ая) был(а) выбран для упражнения по СЭО. Эта информация необходима для того, чтобы предложить эффективный, адаптированный к данному процессу планирования подход к СЭО. Естественно, перед тем, как приниматься за создание абстрактной процедуры СЭО, будет полезным знать, как происходит процесс разработки данного плана или данной программы в действительности и чего не хватает с точки зрения процесса СЭО. Такая информация предоставит базу для дальнейшего размышления о том, как можно встроить СЭО в процесс разработки данного плана/данной программы.
9. Анализ процесса разработки плана/программы необходимо начать со сбора основной информации о характере плана/программы. Участники должны получить информацию о причинах разработки плана/программы, государственных органах, ответственных за его/ее разработку и о роли лиц, принимающих решение. Также может оказаться полезным узнать, как план/программа будет реализовываться (например, будет ли он/она предусматривать какие-то конкретные проекты или за ней последуют другие, более детализированные планы/программы, и т.д.).
10. Как только общий контекст выяснен, необходимо подробно обсудить перечисленные ниже моменты процесса разработки плана/программы.
 - Каковы конкретные задачи разработки данного плана/программы?
 - Включает ли разработка плана/программы какой-либо анализ экологической ситуации, который можно увязать с подготовкой экологического отчета? На каком этапе разработки плана/программы этот анализ проводится?
 - Включает ли процесс разработки плана/программы уже какие-либо консультации с соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения? С какими из них проводятся консультации и на каком этапе разработки плана/программы?
 - Предусматривает ли разработка плана/программы доступ к информации и участие общественности? Кто из общественности имеет доступ к информации и может участвовать и на каких этапах разработки плана/программы предоставляются эти возможности участия.
11. Этот, более подробный анализ процесса разработки плана/программы может быть облегчен с помощью таблицы V2.1, приведенной ниже.
12. Следующие комментарии могут быть использованы как руководство к детальному анализу процесса разработки плана/программы.
 - Задачи по разработке плана/программы могут включать действия, относящиеся к сбору и анализу информации, взаимодействию с другими заинтересованными сторонами, определению стадий или фаз плана и др. Эти задачи могут быть определены в соответствующих законодательных актах или руководствах по подготовке соответствующих планов или программ, или из примеров похожих программ в прошлом.
 - Как только обозначены задачи по разработке плана/программы, участники должны приступить к процессу выявления наиболее вероятных

экологических проблем, которые будут проанализированы в рамках разработки данного плана/программы. Участники должны понимать, что некоторый базовый экологический анализ может быть использован в плановом порядке при разработке плана или программы. Будет полезным знать сферу охвата и направленность такого анализа для того, чтобы его можно было эффективно связать с подготовкой экологического отчета.

- Так как консультации между органами государственной власти обычно являются составляющей любого процесса разработки планов и программ, будет полезным выявить, намечены ли уже какие-либо консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения в рамках разработки плана/программы, и на какой период они намечены.
- Анализ плана/программы может быть завершён анализом мер по обеспечению доступа общественности к информации и участия общественности в период работы над планом/программой.

Таблица В2.1 Возможная структура обзора процесса разработки планов или программ

Задачи по разработке плана или программы	Существующий экологический анализ	Консультации с органами власти	Доступ общественности к информации и консультации с заинтересованной общественностью

Задание 2: Обсуждение того, когда и как определить необходимость проведения СЭО для плана или программы

13. Это упражнение должно помочь участникам обсудить, когда и как определить необходимость проведения СЭО для плана или программы. Участники должны понимать, что от того, когда будет определена необходимость проведения СЭО, будет зависеть эффективность предлагаемого процесса СЭО. Если решение будет принято слишком поздно, это может повлечь за собой задержки и снижение эффективности СЭО.
14. Первоначальные вопросы для дискуссии включают:
 - Какая необходима информация для того, чтобы определить требуется ли СЭО для данного процесса разработки плана/программы?
 - Должен ли данный процесс разработки плана/программы автоматически являться предметом для СЭО, или принятие такого решения должно зависеть от конкретного случая?
 - В какой момент наиболее эффективно принять такое решение?
15. Если участники сочтут, что решение должно быть принято на индивидуальной основе (исходя из конкретного случая), обсуждаются следующие пункты.
 - Какие подходы к определению «критерия значимости» могут быть использованы?
 - Каким образом следует организовать консультации с соответствующими органами власти (и, возможно, заинтересованной общественностью)?

- Как информация о решении будет сделана доступной для общественности?
16. Успешное завершение данного упражнения потребует от участников знания информации, содержащейся в данном Руководстве, о принятии решения о необходимости проведения СЭО в соответствии с Протоколом, включая детальное описание условий для определения, подлежит ли план/программа СЭО в соответствии с Протоколом (см. главу А3).
 17. По завершении данного упражнения участники должны знать, что необходимость проведения СЭО плана/программы должна быть определена так рано, как возможно в процессе работы над планом/программой. Практические мероприятия для принятия решения о необходимости СЭО также должны быть определены.

Задание 3: Обсуждение практических мероприятий для определения сферы охвата

18. Определение сферы охвата – это одна из наиболее важных стадий СЭО. Это упражнение должно помочь участникам в обсуждении того, когда и как нужно проводить определение сферы охвата по отношению к стадиям разработки плана/программ.
19. Участники должны понимать, что Протокол не предусматривает определение сферы охвата как жесткую процедурную стадию (также отсутствует требование по принятию решения о сфере охвата). Они должны уяснить, что определение сферы охвата может быть либо одним процедурным шагом, либо может быть итеративным процессом, который продолжается во время стадий подготовки экологического отчета.
20. Необходимо обсудить следующие вопросы.
 - Какая информация должна быть получена в процессе определения сферы охвата для того, чтобы определить сферу охвата экологического отчета?
 - Каков минимум необходимой информации для проведения эффективного определения сферы охвата СЭО, и в какие сроки эта информация доступна в период разработки плана/программы?
 - Какие практические меры должны быть предприняты для проведения консультаций с соответствующими органами власти (и, возможно, заинтересованной общественностью)?
 - Должно ли определение сферы охвата быть одним процедурным шагом или это должен быть циклический процесс, начинающийся на раннем этапе, а затем детально развивающийся по мере работы над планом/программой?
21. Успешное выполнение данного упражнения потребует от участников знания информации о проведении определения сферы охвата, содержащейся в этом Руководстве, и об альтернативах в рамках СЭО (см. раздел А4.2).
22. По завершении этого упражнения участники должны понять, что определение сферы охвата должно начинаться на ранних стадиях, а также должно быть связано с разработкой плана/программы.

Задание 4: Обсуждение информации, которая должна быть представлена в экологическом отчете, и ее взаимосвязей с разработкой плана или программы

23. Это упражнение должно помочь участникам определить и обсудить информацию, которая будет представлена в экологическом отчете, и ее связь с разработкой плана/программы.
24. Участники должны начать с выделения типов информации, которая должна быть представлена в экологическом отчете, основываясь на требованиях Протокола. Затем они могут сравнить свои выводы с обзором шагов разработки плана/программы и анализом экологической ситуации, выполненным во время подготовки соответствующего плана/программы, как показано в задаче 1. Такое сравнение может помочь им обсудить возможности связать информацию, представленную в экологическом отчете, с разработкой плана/программы.
25. Необходимо обсудить следующие вопросы.
 - Какая информация должна быть представлена в экологическом отчете для данного типа плана/программы (не забывая о стратегических вопросах, относящихся к данному плану или программе, а также о необходимости придерживаться определенного уровня детальности оценки)?
 - Как информация в экологическом отчете будет отличаться от экологического анализа, проведенного в рамках разработки плана/программы, и существует ли сходство или возможности для их синергизма?
 - Какие данные будет необходимо получить команде, проводящей СЭО, от разработчиков плана/программы, и что может команда оценки внести в разработку плана/программы?
 - По желанию: какая количественная или качественная информация должна быть представлена, и какие инструменты анализа могут быть использованы для ее получения (см. главу А5)?
26. Успешное выполнение данного упражнения потребует, чтобы участники были знакомы с информацией, содержащейся в данном Руководстве, об экологическом отчете (раздел А4.2), о взаимосвязях между СЭО и разработкой плана/программы (глава А2) и, по желанию, с кратким обзором базовых инструментов анализа, используемых в СЭО (глава А5).
27. По завершении этого упражнения участники должны понять, что разработка экологического отчета может быть эффективно связана или встроена в разработку соответствующего плана/программы (хотя собственно отчет должен быть отделен от проекта плана/программы).

Задание 5: Обсуждение практических мероприятий по проведению консультаций с соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения

28. Данное упражнение должно помочь участникам в обсуждении практических мероприятий по проведению консультаций с соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения в процессе СЭО.
29. Участники должны наметить проведение консультаций с соответствующими органами власти в соответствии с требованиями Протокола по СЭО. Затем они могут сравнить собственные предложения с обзором проведенных консультаций с соответствующими органами власти в рамках подготовки соответствующего плана/программы, как показано в задании 1. Основываясь

на этом сравнении, они могут обсудить, должны ли консультации в рамках СЭО с природоохранными органами и органами здравоохранения проводиться как самостоятельный процесс или они могут быть объединены с консультациями с соответствующими органами власти в рамках разработки плана/программы.

30. Пункты для обсуждения включают следующие вопросы.
- С какими органами власти должны быть проведены консультации в процессе СЭО?
 - Когда и как эти консультации должны быть проведены, чтобы внести существенный вклад?
 - Как предлагаемые консультации отличаются от консультаций с органами власти в рамках разработки плана/программы?
 - Должны ли быть организованы отдельные консультации для СЭО и для процесса разработки планов или программ, или будет лучше провести единый процесс консультаций?
31. Успешная работа над данным упражнением потребует от участников знания информации, содержащейся в данном Руководстве, касательно консультаций с органами власти (раздел А3.4), взаимосвязей между СЭО и разработкой плана/программы (глава А2) и, по желанию, базовых инструментов проведения консультаций в рамках СЭО (глава А5).
32. По завершении данного упражнения участники должны усвоить, что консультации с соответствующими органами власти в рамках СЭО могут быть эффективно увязаны или встроены в процесс консультаций с органами власти в рамках разработки соответствующего плана/программы.

Задание 6: Обсуждение практических мероприятий по участию общественности

33. Это упражнение должно помочь участникам обсудить практические мероприятия для проведения консультаций с общественностью.
34. Участники должны кратко изложить, что требуется для того, чтобы обеспечить участие общественности, основываясь на требованиях Протокола. Затем они могут сравнить их предложения с обзором существующих мер для обеспечения доступа к информации и участия общественности в рамках подготовки соответствующего плана/программы, как показано в задании 1. Основываясь на этом сравнении, они могут обсудить, должно ли участие общественности в рамках СЭО проводиться как самостоятельный процесс или оно может быть объединено с процессом участия общественности в рамках разработки плана/программы.
35. Необходимо обсудить следующие пункты.
- Какая информация должна быть доступна для общественности в процессе СЭО?
 - Необходимо ли определить заинтересованную общественность в СЭО (если да, то как)?
 - Должен ли процесс консультаций быть организован в один этап или это должен быть многократно повторяющийся процесс?
 - Как консультации в рамках СЭО отличаются от консультаций с общественностью в рамках разработки плана/программы, и должны ли быть организованы отдельные консультации в рамках СЭО и отдельные

консультации в рамках разработки плана/программы или будет лучше объединить эти процессы?

- По желанию: какие методы и инструменты проведения консультаций могут быть использованы для упрощения процесса участия общественности? (Если при выполнении упражнения будет достаточно времени для дальнейшей дискуссии, то участники могут также предложить подходящие методы и инструменты проведения консультаций, которые могут быть использованы в такой СЭО – см. главу А5.)
36. Успешное выполнение данного упражнения потребует от участников знания информации, содержащейся в данном Руководстве, об участии общественности (раздел А4.3), о взаимосвязях между СЭО и разработкой плана или программы (глава А2) и, по желанию, о базовых методах и инструментах проведения консультаций СЭО (глава А5).
37. Выполнив это упражнение, обучаемые должны понять, что участие общественности в процессе СЭО может быть эффективно увязано или встроено в процесс участия общественности в рамках разработки плана или программы.

Задание 7: Обсуждение практических мероприятий для принятия во внимание информации, полученной в ходе СЭО, в процессе разработки планов или программ

38. В этом упражнении необходимо обсудить меры, которые позволят разработчикам плана/программы и команде, разрабатывающей экологический отчет, или органам власти, принимающим решение по соответствующему плану/программе, гарантировать, что информация, полученная в процессе СЭО, принята во внимание при разработке плана или программы перед его/ее утверждением.
39. Упражнение должно быть нацелено на один основной вопрос.
- Как обеспечить принятие результатов СЭО во внимание соответствующим образом (экологический отчет и меры по предупреждению, уменьшению или смягчению неблагоприятных последствий, выделенные в нем; результаты консультаций с соответствующими органами власти и результаты участия общественности) при принятии плана или программы, если бы процесс СЭО и процесс разработки плана или программы осуществлялся по одному из трех перечисленных ниже вариантов?
 - СЭО должна была быть частично интегрирована в разработку плана/программы (т.е. СЭО проводится одновременно с разработкой плана/программы и предлагает изменения на ключевых стадиях разработки планов и программ). Что происходит, если эксперты СЭО и разработчики плана/программы не приходят к согласию по некоторым вопросам?
 - СЭО должна была быть полностью интегрирована в разработку плана/программы. Опять же, что происходит, если эксперты СЭО и разработчики плана/программы не достигают соглашения по некоторым вопросам?
 - СЭО должна была быть проведена изолированно от разработки плана/программы или бы начиналась только тогда, когда проект плана/программы уже разработан. Что происходит, если СЭО предлагает значительные изменения в плане/программе, когда проект плана/программы уже разработан?

Задание 8: Обсуждение практических мероприятий по координации СЭО с процессом разработки плана/программы

40. Это упражнение должно помочь участникам в обсуждении практических мероприятий, требуемых для проведения СЭО в процессе разработки плана/программы.
41. Предыдущие упражнения помогали участникам в обсуждении подробных процедур для определения сферы охвата СЭО (задание 3), для получения информации, необходимой для составления экологического отчета (задание 4), для проведения консультаций с органами власти в рамках СЭО (задание 5), для организации относящегося к СЭО участия общественности (задание 6) и для принятия во внимание информации, полученной в процессе СЭО, при разработке плана/программы (задание 7). Основываясь на выводах этих предыдущих обсуждений, участники должны выяснить конкретные условия для работы экспертов, которые должны будут осуществлять предложенный процесс СЭО.
42. Пункты для обсуждения включают в себя перечисленные ниже вопросы.
- В чем заключаются главные достоинства и недостатки СЭО, проводимой изолированно от разработки плана/программы, или начавшейся после завершения разработки проекта плана/программы?
 - В чем заключаются главные достоинства и недостатки СЭО, частично интегрированной в разработку плана/программы?
 - В чем заключаются главные достоинства и недостатки полной интеграции СЭО в разработку плана/программы?
43. Успешное выполнение этого упражнения потребует от участников знания элементов процедуры СЭО ([глава А2](#) Руководства), информации о принятии решений ([раздел А4.6](#) Руководства) и взаимосвязей между СЭО и разработкой плана/программы ([глава А2](#) Руководства).
44. По завершении данного упражнения участники должны узнать главные выгоды и проблемы различных степеней интеграции СЭО с процессом планирования.

Задание 9: Обсуждение практических вопросов по разработке мониторинга и по связи СЭО с последующими экологическими оценками

45. Это упражнение должно помочь участникам в обсуждении предполагаемых задач, которые необходимо поставить перед экспертами СЭО, по разработке системы мониторинга для плана/программы и для увязки СЭО с последующими экологическими оценками.
46. Пункты для обсуждения включают в себя перечисленные ниже вопросы.
- Что обычно ожидается при разработке мониторинга, следующего за СЭО?
 - Как мониторинг СЭО должен быть связан с мониторингом плана/программы?
 - Как должна СЭО быть связана с последующими экологическими оценками (т.е. с ОВОС определенных проектов, для которых план/программа устанавливает основу, или с СЭО для последующих планов/программ)?
47. Успешное выполнение данного упражнения потребует от участников знания информации о мониторинге, содержащейся в данном Руководстве ([раздел А4.7](#)).

48. По завершении данного упражнения участники должны узнать о главных сложностях проведения мониторинга и о практических связях между СЭО и последующими ОВОС или СЭО.

Задание 10: Презентация предлагаемых подходов к СЭО данного плана или программы

49. Это заключительное упражнение помогает провести презентацию предлагаемого подхода к СЭО. Оно может быть полезным и при разработке технического задания для данного процесса СЭО.
50. Участники должны обобщить основные сильные и слабые стороны предлагаемого подхода и в явном виде констатировать любые допущения и риски при его использовании. Если позволяет время, участники могут оценить количество рабочих дней, требуемых для полного завершения СЭО, выявить требуемые от экспертов навыки или определить любые другие вопросы, которым должно быть уделено внимание, когда такая СЭО будет представлена.
51. Таким образом, участников можно попросить резюмировать предлагаемый подход к СЭО, выделяя:
- ключевые задачи, которые должны быть выполнены в рамках СЭО, и каким образом они связаны с задачами разработки планов или программ;
 - роли (задачи и полномочия) экспертов СЭО в процесс разработки плана/программы;
 - основные сильные и слабые стороны предлагаемого подхода и допущения о его эффективности (необходимо реально представлять риски);
 - предполагаемое количество рабочих дней, необходимых для выполнения СЭО;
 - требуемые навыки экспертов СЭО и прочее.
52. По завершении данного упражнения участники должны уметь презентовать предлагаемый подход к СЭО соответствующим органам власти, заинтересованным сторонам или консультантам, интересующимся проведением СЭО.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А1.1

**РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ ПО
РАССМОТРЕНИЮ ВОПРОСОВ,
СВЯЗАННЫХ СО ЗДОРОВЬЕМ
НАСЕЛЕНИЯ, ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ**

1 ВВЕДЕНИЕ

В настоящем приложении приводятся руководящие указания по рассмотрению вопросов здоровья населения при проведении СЭО в соответствии с требованиями Протокола. В разделе II рассматриваются причины включения в него вопросов, связанных со здоровьем, а также положения Протокола, касающиеся здоровья. В разделе III далее рассматриваются возможные практические механизмы.

Настоящее приложение призвано служить полезным инструментом как для практических специалистов по СЭО, желающих понять потенциальные последствия планов и программ для здоровья человека, так и для природоохранных органов и органов здравоохранения, к которым можно обращаться за информацией и консультациями (например, как к официальным консультационным органам) или которые желают обеспечить полный охват проблем здоровья. Однако как и Руководство в целом, оно не представляет собой описания официальных юридических или других профессиональных рекомендаций и не служит руководством для толкования Протокола.

Стороны могут использовать идеи, изложенные в настоящем приложении, для изучения возможных методов рассмотрения вопросов здоровья в условиях их страны, проведения экспериментальных исследований, разработки процедур с целью выполнения требований Протокола и составления руководящих указаний, отвечающих их собственным организационным потребностям и условиям.

2 ПРИЧИНЫ ВКЛЮЧЕНИЯ ВОПРОСОВ ЗДОРОВЬЯ

В «Европейском плане действий в области окружающей среды и охраны здоровья на 2004–2010 годы» отмечается:⁵²

«Хорошее здоровье – это нечто, необходимое каждому человеку для себя лично и своих детей и ради обеспечения более широких социально-экономических благ, приносимых им нашему обществу. Оно играет важнейшую роль в долгосрочном экономическом росте и устойчивом развитии: все больше появляется свидетельств того, что высоки не столько расходы на здоровье, сколько издержки плохого здоровья (затраты на здравоохранение, приобретение лекарств и оплату больничных, снижение производительности, издержки инвалидности и преждевременного выхода на пенсию).»

Наличие очевидных связей между состоянием окружающей среды и состоянием здоровья стало причиной развертывания межправительственного процесса «Окружающая среда и охрана здоровья». Важным стимулом для разработки Протокола по СЭО стала Лондонская декларация 1999 года, а в последующей декларации, принятой в 2004 году в Будапеште, была подтверждена приверженность тому, чтобы учитывать вопросы здоровья при оценке стратегических предложений в рамках Протокола.⁵³

Как следствие, в Протоколе предусмотрено рассмотрение вопросов здоровья в качестве неотъемлемой части СЭО планов и программ.

⁵² Сообщение Комиссии европейских сообществ (COM(2004) 0416 final). Доступно по адресу <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0416:EN:HTML>.

⁵³ Декларация четвертой Конференции на уровне министров по окружающей среде и охране здоровья, Будапешт, Венгрия, 23–25 июня 2004 года (EUR/04/5046267/6), доступна по адресу <http://www.euro.who.int/document/e83335.pdf>

3 ВОЗМОЖНЫЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ

В этом разделе рассматриваются интерпретационные и методологические проблемы, а также практические подходы к рассмотрению вопросов здоровья при проведении СЭО с уделением особого внимания:

- определению значительных последствий для здоровья (подраздел 3.1);
- вопросу о проведении консультаций с природоохранными органами и органами здравоохранения (подраздел 3.2);
- оценке ожидаемых воздействий на здоровье, в частности, качественной и количественной оценке последствий для здоровья (подраздел 3.3);
- определению сферы охвата и подготовке экологического отчета (подраздел 3.4).

3.1 Определение значительных последствий для здоровья

В Протоколе не дано определения здоровья. Зато в нем содержится требование об определении для каждого плана или программы соответствующих вопросов или факторов, связанных со здоровьем, которые необходимо рассматривать в рамках СЭО с учетом результатов консультаций с соответствующими природоохранными органами и органами здравоохранения.

В процессе их определения соответствующие органы власти могут посчитать целесообразным рассмотреть систему детерминантов здоровья, которые в общем виде представлены на приводимом ниже рисунке. Важно определить, какие детерминанты здоровья или факторы, влияющие на здоровье, могут быть значительно затронуты осуществлением какого-либо плана или программы. Далее может быть полезным рассмотрение того, каким образом в рамках плана или программы можно, например, обеспечить охрану и пропаганду здоровья с учетом соответствующих экологических целей.

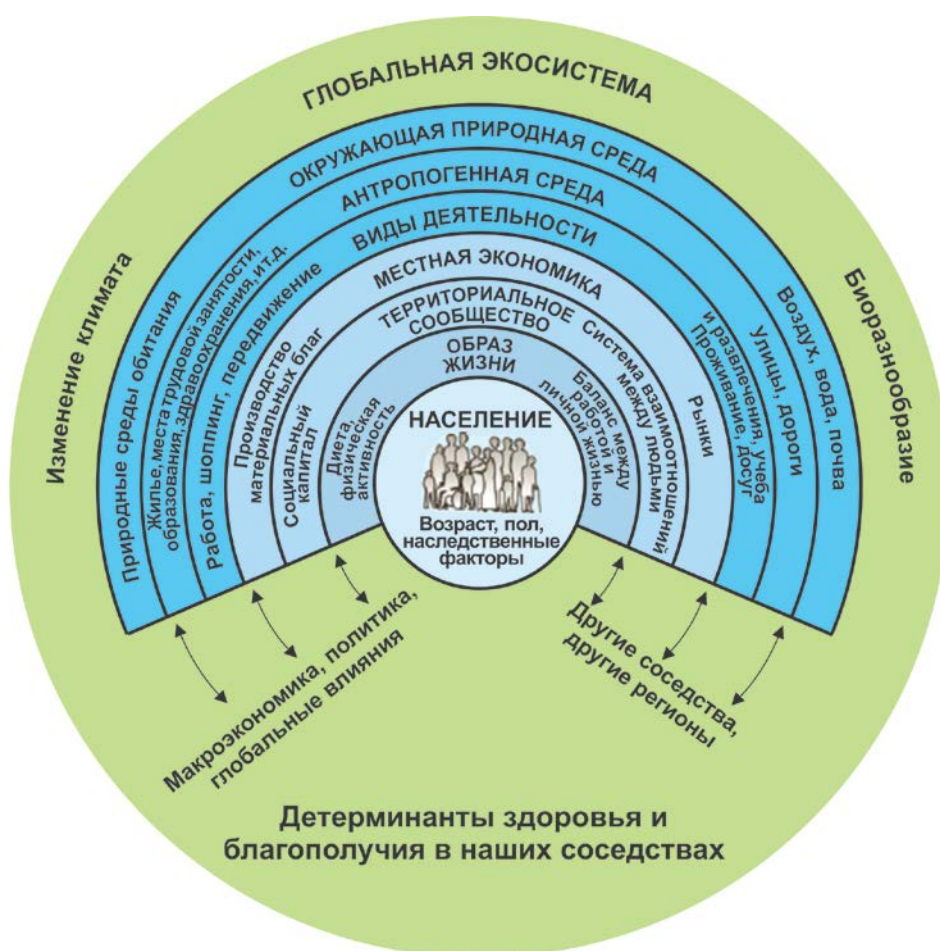
Широкая концепция здоровья Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) – которая предполагает хорошее самочувствие человека, а не просто отсутствие у него болезней – сама по себе наводит на мысль о том, что планы и программы могут оказывать многообразное влияние на здоровье. Некоторые из вызываемых ими последствий являются прямыми и самоочевидными, и многие уже однозначно признаны на практике, но другие последствия носят косвенный характер и являются трудно предсказуемыми. Как и в случае многих видов экологических последствий, каналы взаимодействия между факторами в физической среде и последствиями для состояния здоровья могут быть сложными и функционировать в течение длительных периодов времени. Важно сознавать и то, что последствия планов и программ для здоровья будут зачастую носить синергетический характер ввиду сочетания различных видов воздействий, вызывающих как благоприятные, так и неблагоприятные последствия.

Кроме того, существуют значительные проблемы в связи с актуальностью для СЭО имеющихся данных о здоровье, которые собираются для различных целей и иногда имеют слишком общий характер, чтобы быть полезными в процессе СЭО. Статистические данные о заболеваемости и смертности могут и не отражать исходную ситуацию или не быть надежной основой для наблюдения за последствиями осуществления плана или программы.

Хотя и существует неопределенность в том, что касается относительной важности разнообразных детерминантов здоровья и сложных взаимодействий между ними, представленные на рисунке детерминанты, тем не менее, признаются основными. Как таковые они могут использоваться в качестве отправного пункта для оценки вероятных значительных последствий того или иного плана или программы для здоровья.

Например, планы и программы могут влиять на транспорт, жилье, занятость, образование и социальные услуги и тем самым способствовать социальной сплоченности, легкому доступу к коммунальным объектам, побуждать к занятиям физкультурой и уменьшать потребность в езде на автомобиле. Так, транспортный план может повлиять на следующие детерминанты здоровья: индивидуальный образ жизни (например, посредством стимулирования или дестимулирования уровня физической активности), социальные или сообщеские сети или влияния (благодаря трансформации объектов инфраструктуры поселений или посредством изменения степени фрагментированности сообществ); условия жизни и труда (например, в силу изменения количества дорожно-транспортных происшествий) и состояние окружающей среды (например, вследствие загрязнения воздуха и шума)⁵⁴. Ниже во вставке приводится дополнительный практический пример.

Основные детерминанты здоровья⁵⁵



⁵⁴ Адаптированный материал из работы Margaret Douglas, Martin Higgins and Sheila Beck, "Strategic Environmental Assessment and health", briefing paper for the Scottish HIA Network (2005). Доступно по адресу <http://www.healthscotland.com/documents/1250.aspx>

⁵⁵ Sources: Hugh Barton, "A Health Map for Urban Planners: towards a conceptual model for healthy, sustainable settlements", Built Environment, vol. 31, No. 4 (2005), pp. 339–355; Hugh Barton and Marcus Grant, "A health map for the local human habitat", Journal of the Royal Society for the Promotion of Health, vol. 126, No. 6 (2006); and M. Whitehead and G. Dahlgren, "What can be done about inequalities in health?", The Lancet, vol. 338, No. 8774 (1991), pp. 1059–1063.

Оценка последствий для здоровья в рамках СЭО Оперативной программы Чехии "Предприятия и инновации" на 2007–2013 годы⁵⁶

Были рассмотрены перечисленные ниже детерминанты здоровья.

- *Экологические факторы:* качество воздуха, шум и токсичные вещества в окружающей среде.
- *Социально-экономические факторы:* занятость и образование.
- *Социальные и социальные сети/влияния:* отсутствуют.
- *Условия жизни и труда:* безопасность обычно используемых продуктов и строительных материалов.
- *Факторы, связанные с индивидуальным образом жизни:* здоровые формы проведения досуга (например, агротуризм, велосипедные прогулки и т.д.).

Конкретные задачи, выполнявшиеся группой по СЭО, включали в себя:

- пояснение причин рассмотрения вопросов здоровья в рамках этой СЭО вместо их отдельной оценки;
- проведение краткого обзора состояния здоровья в Чешской Республике;
- выполнение обзора основных методологических проблем анализа воздействий политики, планов и программ на здоровье, включая объяснение необходимости анализа воздействий на здоровье, вызываемых изменениями в состоянии окружающей среды, а также социально-экономическими факторами;
- объяснение выбранных подходов к оценке воздействий Программы на здоровье в сочетании с обзором касающихся здоровья политики, планов и программ, которые имели отношение к данной Оперативной программе;
- проведение оценки фактических последствий для здоровья, прежде всего посредством следующих действий: (а) изложение группой по СЭО в общих чертах возможных прямых последствий (положительных и отрицательных) отдельных мер вмешательства, предложенных в этой программе; и (б) определение группой по СЭО тех предусмотренных в программе мер вмешательства, которые могут оказать положительное или отрицательное воздействие на соответствующие детерминанты здоровья;
- выработка предложений по осуществлению этой программы с охватом следующих аспектов: (а) критерии или условия отбора будущих проектов, реализации которых могла бы способствовать эта программа (включая экологические и другие условия); и (б) предложенные показатели мониторинга последствий для здоровья;
- формулирование общих выводов.

Эти оценки были выполнены на основе коллективных экспертных суждений признанными в Чешской Республике экспертами по вопросам здоровья (из Национального института здравоохранения) и рассмотрены остальными членами группы по СЭО.

Примеры детерминантов здоровья, на которые может повлиять план или программа, приводятся ниже.⁵⁷

- Факторы, влияющие на здоровый образ жизни, такие как создание благоприятных условий для ходьбы пешком и езды на велосипеде, наличие здоровых продуктов, наличие общедоступных мест для занятий

⁵⁶ Источник. Мартин Смутный, руководитель группы по СЭО, личное сообщение, январь 2007 года. Дополнительную информацию можно получить, обратившись по адресу martin.smutny@integranet.cz.

⁵⁷ На основе материала Международной ассоциации по оценке воздействий (МАОВ) "Health Impact Assessment: International Best Practice Principles", Special Publications Series No. 5 (September 2006). Доступен по адресу <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP5.pdf>.

физкультурой, предоставление услуг общественного транспорта и дестимулирование использования личного автомобиля.

- Факторы, связанные с социальными или сообщескими влияниями или сетями, такие как сплоченность, разделенность или фрагментированность сообществ, социальная поддержка или изоляция, доступность услуг для населения (включая медицинские услуги, социальную поддержку, услуги розничной торговли) и доступность местного транспорта и услуг связи, землепользование и градостроительное проектирование, безопасность и уровень преступности.
- Факторы, связанные с условиями жизни и труда, такие как наличие и качество жилья, доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным удобствам, качество воздуха внутри помещений и подверженность опасностям (т.е. риску аварий, включая опасности на рабочем месте и транспорте).
- Общие социально-экономические факторы (например, образование, занятость и доходы), культурные факторы (например, воздействия на ценности традиционного образа жизни, религиозные ценности или объекты, имеющие культурное или духовное значение) и экологические факторы (воздух, вода и загрязнение почвы, шум, места размножения переносчиков болезней и т.д.).

Некоторые из вышеупомянутых факторов взаимосвязаны или не могут быть легко сведены в одну категорию факторов и, более того, могут одновременно фигурировать более чем в одной категории. Однако такая система детерминантов здоровья не предназначена для того, чтобы представлять из себя полный контрольный список или какой-то жесткий шаблон для классификации или группировки факторов здоровья. Она представляется как система, которая может использоваться при первоначальном определении разнообразных факторов здоровья, на которые может повлиять тот или иной конкретный план или программа.

При проведении СЭО в соответствии с Протоколом особое внимание уделяется физической среде. Однако по мере развития практики применения Протокола прогнозируется возможность оценки в некоторых странах более сложных взаимодействий между физической, социальной и поведенческой средами.

Хотя при определении здоровья весьма важны экологические факторы, социально-экономические факторы, вероятно, еще важнее, так как доходы и образование находятся в тесной корреляции со здоровьем (см. вставку ниже). Однако оценить влияние многих видов планов и программ (например, планов землепользования) на детерминанты здоровья может быть сложно.

Социально-экономические показатели, являющиеся важными детерминантами здоровья

Социально-экономическое состояние можно измерить с помощью ряда переменных, которые перечислены ниже.⁵⁸

- **Доход** (индивидуальный или совокупный). Доход влияет на здоровье путем прямого воздействия на материальные ресурсы. Доход является лучшим простым показателем уровня материальной жизни. Однако сбор данных о доходе может ограничиваться конфиденциальным характером такой информации.
- **Уровень образования** (индивидуальный капитал). Образование является сильным фактором, определяющим будущую занятость и доход, который способен повлиять на когнитивное функционирование личности. Информация об уровне образования легко измерима. Однако обычно ее измерители не позволяют оценить качество образования.
- **Показатели, основанные на роде занятий.** Род занятий сильно связан с доходом. К тому же категория занятий отражает социальное положение человека и может быть соотнесена с последствиями для состояния здоровья. Род занятий может также отражать конкретную подверженность опасности, связанной с токсичностью окружающей среды или задачами по работе. Информацию о связанных с родом занятий показателях можно легко получить из многих стандартных источников данных.

Протокол требует проведения оценки только тех экологических проблем, которые признаны вероятными и значительными. Поэтому природоохранные органы и органы здравоохранения могут посчитать полезным постепенное сведение любого длинного перечня возможных факторов здоровья, на которые способен повлиять конкретный план или программа, к тем, для которых этот план или программа может стать источником вероятных значительных последствий. Ряд руководящих указаний в отношении такого процесса содержится в приложении III к Протоколу.

3.2 ПРОВЕДЕНИЕ КОНСУЛЬТАЦИЙ С ПРИРОДООХРАННЫМИ ОРГАНАМИ И ОРГАНАМИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения являются центральным элементом рассмотрения вопросов здоровья в рамках СЭО. Однако во многих странах легче найти соответствующие органы с природоохранными полномочиями, чем их аналоги в секторе здравоохранения. Как правило, существует много организаций с различающимися полномочиями:

- **национальные органы власти** нередко являются ведущими учреждениями, ответственными за вопросы разработки и осуществления политики;
- **региональные и местные органы власти** могут играть более конкретную роль в решении оперативных вопросов, касающихся местного населения;
- **муниципальные органы власти** могут играть определенную роль в охране и пропаганде здоровья, которая может включать в себя как традиционное управление деятельностью по охране здоровья, например, в области

⁵⁸ Источник: Bruna Galobardes et al., "Indicators of socioeconomic position (part 1)", Journal of Epidemiology and Community Health (2006), vol. 60, pp. 7–12. Доступно по адресу <http://jech.bmj.com/cgi/content/full/60/1/7>.

санитарии и водоснабжения, так и такие аспекты, как деятельность по пропаганде здоровья и первичная медицинская помощь.

Органы здравоохранения редко участвуют в процессе разработки планов или программ. Исследование, организованное европейской сетью ВОЗ «Здоровые города», показало, что учреждения, занимающиеся охраной здоровья и планированием, регулярно осуществляли сотрудничество лишь в случае 25 процентов изученных исследований⁵⁹. У органов здравоохранения может также отсутствовать потенциал для эффективного участия в процессе и они могут нуждаться – по крайней мере на начальном этапе – в соответствующей поддержке или руководящих указаниях. При необходимости, для их побуждения к тому, чтобы они внесли свой вклад, можно создать соответствующие механизмы и процедуры взаимодействия (например, соглашения об оказании услуг) (см. также раздел А4.4 настоящего Руководства, посвященный консультациям с соответствующими органами власти).

Действительно, определение факторов здоровья, на которые может значительно повлиять план или программа конкретного типа, и составление заключения о положительных или неблагоприятных воздействиях того или иного плана или программы на здоровье человека сначала могут быть непростыми задачами. В связи с этим могли бы быть полезными обмен информацией между природоохранными органами и органами здравоохранения, а также органами, занимающимися разработкой планов и программ, и постепенное достижение общего понимания по следующим аспектам:

- детерминанты здоровья, на которые могут значительно повлиять планы и программы различных типов;
- причинно-следственные связи между изменениями в детерминантах здоровья и соответствующими последствиями для здоровья;
- меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых значительных неблагоприятных последствий для здоровья;
- механизмы наблюдения за фактическими последствиями для здоровья в ходе осуществления различных планов и программ.

3.3 ОЦЕНКА ОЖИДАЕМОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ

Основу для оценки положительных и отрицательных последствий плана или программы для здоровья может обеспечить определение ключевых детерминантов здоровья, на которые он или она могут оказать значительное влияние. Изменения этих детерминантов способны привести к возникновению последствий для здоровья, которые могут быть:

- прямыми или побочными;
- краткосрочными, среднесрочными или долгосрочными;
- кумулятивными или синергетическими;
- постоянными или временными.

⁵⁹ Hugh Barton, Claire Mitcham and Catherine Tsourou (eds.), Healthy urban planning in practice: experience of European cities, report of the WHO City Action Group on Healthy Urban Planning (Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2003). Доступно по адресу <http://www.euro.who.int/document/E82657.pdf>.

Ниже в таблице 1 приводится краткое описание факторов риска для физической среды и связанных с ними возможных заболеваний и рисков. Такая таблица, адаптированная к местным условиям, в некоторых обстоятельствах может быть полезна для соответствующих органов власти. Ее можно также адаптировать к различным видам планов или программ.

С учетом неопределенностей и ограничений, рассмотренных выше в разделе III.A, ожидать от соответствующих органов власти проведения СЭО для составления точных или подробных прогнозов в отношении возможных как благоприятных, так и неблагоприятных последствий их планов и программ для здоровья было бы нереалистично. Для них, как правило, проведение очень подробных исследований для прогнозирования таких последствий было бы и практически невозможным. Существенно важно применять целесообразные, простые и практичные подходы с выполнением более подробных исследований только в особых случаях, так как адекватный учет вопросов здоровья в СЭО сопряжен с серьезными методологическими или процедурными проблемами.

В этой связи полезно отметить, что в пункте 2 статьи 7 Протокола предусмотрено требование о предоставлении только такой информации, которая может в разумной степени потребоваться, с учетом:

- современных знаний и методов оценки;
- содержания и уровня детализации плана или программы и стадии процесса принятия решения по плану или программе;
- интересов общественности; и
- информационных потребностей органа, принимающего решение.

Кроме того, в соответствии с требованиями пункта 8 приложения IV к Протоколу экологический отчет должен включать информацию о таких трудностях в предоставлении подлежащей включению информации, как сбои техники или наличие пробелов в знаниях.

Качественная оценка последствий для здоровья

В большинстве случаев оценка последствий для здоровья будет носить качественный, а не количественный характер. Однако качественная оценка не означает ее произвольности: любое суждение должно быть хорошо обосновано и, по возможности, основываться на существующих исследованиях и знаниях. В приложении А5.1 к Руководству в общих чертах описываются некоторые аналитические инструменты, облегчающие формирование экспертного суждения, а информацию о других инструментах можно получить у специалистов-медиков. В Лондонском центре наблюдения за здоровьем выпущено «Руководство по обзору свидетельств для использования в оценке воздействия на здоровье»⁶⁰, в котором подробно описан ряд шагов по оценке количественных и качественных фактов, которые могут быть пригодны для СЭО.

⁶⁰ J. Mindell et al. (London, 2006). Доступно по адресу <http://www.lho.org.uk/download.aspx?urlid=10846&urlt=1>.

Примеры факторов риска для физической среды и связанных с ними болезней и рисков для здоровья населения

Болезнь или риск	Факторы риска для физической среды												
	Вода, санитария	Воздух внутри помещений	Воздух вне помещений	Шум	Прочие факторы, связанные с жильем	Химические вещества	Рекреационные факторы	Водные ресурсы	Землепользование и застройка	Прочие факторы, связанные с сообществами	Радиация	Род занятий	Изменение климата
Болезни нижних дыхательных путей													
Болезни верхних дыхательных путей													
Болезни, связанные с расстройством желудка													
Инфекции, вызываемые заражением кишечными нематодами													
Лейшманиоз													
Болезни, передаваемые половым путем													
Вирус иммунодефицита человека (ВИЧ)													
Гепатит В и С													
Туберкулез													
Перинатальные условия													
Пороки развития													
Истощение													
Рак													
Нейропсихиатрические расстройства													
Катаракта													
Глухота													
Сердечно-сосудистые заболевания													
Хроническое обструктивное заболевание легких													
Астма													
Болезни скелетно-мышечной системы													
Гиподинамия													
Дорожно-транспортные происшествия													
Падения													
Утопление													
Пожары													
Отравления													
Другие непреднамеренные травмы													
Насилие													
Самоубийства													
Болезни, отсутствующие на территории региона ЕЭК или реже встречающиеся в нем (* за исключением Центральной Азии):													
Малярия*													
Трахома													

Болезнь или риск	Факторы риска для физической среды												
	Вода, санитария	Воздух внутри помещений	Воздух вне помещений	Шум	Прочие факторы, связанные с жильем	Химические вещества	Рекреационные факторы	Водные ресурсы	Землепользование и застройка	Прочие факторы, связанные с сообществами	Радиация	Род занятий	Изменение климата
Шистосомоз (бильгарциоз)	■												
Болезнь Шагаса (американский трипаносомоз)					■								
Лимфатический филяриатоз	■							■					
Онхоцеркоз (речная слепота)								■					
Денге (и геморрагическая форма лихорадки денге)*					■								■
Японский энцефалит								■					

Источник: ВОЗ, 2006 г., адаптировано для региона ЕЭК

По крайней мере должна существовать возможность оценки положительных и отрицательных последствий плана или программы для соответствующих детерминантов здоровья и формулирования общих выводов относительно того, создает ли план или программа благоприятные условия для здорового населения при таком определении здоровья, которое включает в себя хорошее самочувствие, а не просто отсутствие болезней.

В нижеследующей таблице приводятся примеры вопросов, касающихся здоровья, которые могут быть подняты практическими специалистами по СЭО в связи с их предложениями, наряду с объяснениями установленных связей между этими вопросами и здоровьем отдельных лиц и социальных групп. Вопросы в столбце вопросов широко варьируются: они касаются как конкретных и прямых последствий, так и субъективно воспринимаемых последствий, связанных с самочувствием и качеством жизни.

Количественная оценка последствий для здоровья

Большинство подходов к количественной оценке последствий для здоровья, вероятно, основываются на элементах оценки воздействия на здоровье (ОВЗ). ОВЗ во многом развивалась отдельно от СЭО, основывается на других дисциплинах и в гораздо меньшей степени концентрируется на прогнозировании последствий стратегических предложений. Однако аккуратное использование ее подходов и методов может дать лицам, принимающим решения, ценную информацию о последствиях для здоровья их планов и программ. Ниже во вставке приводится общая информация о сфере охвата и методах ОВЗ.

В Руководстве делается упор на интеграцию проблем здоровья в СЭО и недопущение проведения отдельной ОВЗ для того или иного плана или программы, подлежащих СЭО согласно Протоколу. Тем не менее уже проводились ОВЗ, которые служат иллюстрацией совместной работы органов здравоохранения и планирования и могли бы прямо вписаться и в методологию СЭО. Одним из примеров такого подхода является подход, применяемый органом

здравоохранения графства Кэмбриджшир в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии⁶¹.

Для получения дополнительных знаний об ОВЗ хорошим отправным пунктом может послужить веб-сайт ВОЗ (<http://www.euro.who.int/healthimpact>). Дополнительную информацию можно найти по адресу: <http://www.hiagateway.org.uk>, а также в документе *Health Impact Assessment: International Best Practice Principles* («Оценка воздействия на здоровье: международные принципы передовой практики»), опубликованном Международной ассоциацией по оценке воздействия (<http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP5.pdf>).

Здоровье в стратегической экологической оценке: возможные последствия планов и программ для здоровья

(Вопросы носят лишь ориентировочный характер и могут использоваться или адаптироваться так, как представляется целесообразным.)

Вопросы о возможных изменениях детерминантов здоровья	Относящиеся к ним темы СЭО	Государственная политика	Возможные последствия для здоровья и база свидетельств (возможны ссылки на печатные издания или указания на веб-ссылки) ⁶²
Предусматривает ли план или программа обеспечение объектами здравоохранения, например, кабинетами для врачей общей практики, поликлиниками и больницами?	Население		Более высокая частота консультаций с врачами общей практики ассоциируется с более высокой степенью социально-экономической депривации, а сообщества с наибольшим риском плохого здоровья обычно имеют наименее удовлетворительный доступ к профилактическим услугам.
Предусматривает ли план или программа наличие объектов досуга, например, спортивных центров?	Население		Отсутствие физических упражнений ассоциируется с ростом риска сердечно-сосудистых заболеваний.
Отражается ли план или программа на доступе к объектам здравоохранения или досуга?	Население		Отсутствие доступа к услугам (например, невозможность дойти до места их оказания пешком или доехать на транспорте по доступной цене) воспринимается непропорционально

⁶¹ "Cambridgeshire & Peterborough Structure Plan Review: Health Impact Review" (London, March 2002), доступно по адресу <http://www.communityhealthprofiles.info/resource/item.aspx?RID=44213>.

⁶² За исключением тех случаев, когда это указано особо, в основе свидетельств лежат материалы работы Ben Cave, Peter Molyneux and Adam Coutts, *Healthy sustainable communities: What works?* (Wellingborough, United Kingdom, Milton Keynes and South Midlands Health and Social Care Group, 2004). Доступно по адресу www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=93661.

Вопросы о возможных изменениях детерминантов здоровья	Относящиеся к ним темы СЭО	Государственная политика	Возможные последствия для здоровья и база свидетельств (возможны ссылки на печатные издания или указания на веб-ссылки) ⁶²
			женщинами, детьми школьного возраста, пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями.
Вызовет ли план или программа изменения, влекущие выбросы загрязнителей в атмосферу или воду?	Почва, вода, воздух		Загрязнение воздуха вызывает как кратко-, так и долгосрочные вредные последствия для здоровья, может ухудшить состояние тех, кто страдает болезнями легких или сердца, и снизить среднюю ожидаемую продолжительность жизни.
Имеет ли план или программа какое-либо отношение к загрязненным землям или управлению отходами, либо их удалению?	Почва, вода, воздух		Такие загрязняющие вещества, как тяжелые металлы, нефть, асбест и свалочные газы, причиняют вред здоровью.
Может ли план или программа привести к возникновению других видов воздействий на людей, например в результате шумовых работ или деятельности, создающей помехи?	Население		Шум в окружающей среде создает неудобства и вызывает нарушения сна у многих людей. Существуют доказательства причинно-следственной связи между шумом и гипертоническими и сердечно-сосудистыми заболеваниями. ⁶³
Может ли план или программа привести к риску наводнения?	Вода, почва		Пагубные последствия для здоровья от наводнения могут включать в себя среди прочих проблем такие заболевания, как гастроэнтерит, инфекции грудной клетки, астма, окостенение суставов и психологические проблемы, вызванные стрессом.
Будет ли план или программа вносить свой вклад в изменение климата?	Климатические факторы, воздух		Нестабильность климата и подъем уровня моря имеют долгосрочные и значительные последствия

⁶³ Institute for Environmental Health, *Report on the non-auditory effects of noise* (Leicester, United Kingdom, 1997), p. 90

Вопросы о возможных изменениях детерминантов здоровья	Относящиеся к ним темы СЭО	Государственная политика	Возможные последствия для здоровья и база свидетельств (возможны ссылки на печатные издания или указания на веб-ссылки) ⁶²
			для здоровья человека. Предотвращение или смягчение неблагоприятных эффектов может улучшить ситуацию.
Способствует ли план или программа использованию общественного транспорта или альтернативных видов транспорта, т.е. отказу от частных автомобилей?	Воздух, климатические факторы		<p>Ограничение использования автомобилей снижает риск подвергнуться прямому влиянию выхлопных газов.</p> <p>Уменьшение транспортных пробок и шума могут улучшить качество жизни и самочувствие.</p> <p>Любое уменьшение эмиссии углекислого газа, даже незначительное, вносит свой вклад в достижение цели приостановления изменения климата.</p>
Способствует ли план или программа передвижению пешком или использованию велосипеда?	Воздух, население		<p>Физическая активность является одним из эффективных способов улучшения состояния здоровья и сокращения числа заболеваний ожирением.</p> <p>Районы со смешанным использованием земли, с высокой численностью и занятостью населения, с сообщающимися улицами, дизайном, ориентированным на пешеходов, а также с высоким уровнем безопасности способствуют большей физической активности и снижению распространения ожирения.</p> <p>Перечисленные выше средства, в частности, помогают уменьшить социальную изоляцию пожилых людей.</p>
Включает ли план или	Население,		Большие возможности

Вопросы о возможных изменениях детерминантов здоровья	Относящиеся к ним темы СЭО	Государственная политика	Возможные последствия для здоровья и база свидетельств (возможны ссылки на печатные издания или указания на веб-ссылки) ⁶²
программа большую возможность доступа к сельской местности или побережью?	ландшафт, биоразнообразие		<p>передвижения пешком или с помощью велосипеда благоприятны для здоровья.</p> <p>Более значительный контакт с природой благоприятен для психического здоровья.</p>
Будут ли жилищные планы или программы учитывать энергоэффективность, обогрев и вентиляцию жилых помещений, а также эксплуатационную гибкость?	Население, климатические факторы		<p>Холодные и сырые дома ассоциируются с сердечно-сосудистыми заболеваниями и болезнями кровообращения.</p> <p>Топливная бедность пагубно сказывается на психическом состоянии и способствует неравномерности распределения здоровья среди разных слоев населения.</p> <p>Жилищные условия должны быть подходящими для людей с ограниченными возможностями, семей и для пожилых людей.</p>

Вопросы о возможных изменениях детерминантов здоровья	Относящиеся к ним темы СЭО	Государственная политика	Возможные последствия для здоровья и база свидетельств (возможны ссылки на печатные издания или указания на веб-ссылки) ⁶²
Способствует ли план или программа легкому и постоянному доступу к таким объектам, как места трудовой занятости, магазины, школы, медицинские учреждения и места проведения социально-культурных мероприятий?	Население		<p>Плохое транспортное сообщение приводит к социальной изоляции, так как это ограничивает доступ к видам деятельности, которые усиливают жизненно-важные возможности для людей, такие как работа, образование, здравоохранение, обеспечение себя продуктами питания и другие основные виды деятельности.</p> <p>Разделение общества физическими барьерами (например, инфраструктурой транспорта) и психологическими барьерами (например, страх опасности на дорогах) ограничивает возможности передвижения и может уменьшить доступ к таким объектам, как места трудовой занятости, образования и здравоохранения.</p> <p>Недостаток доступа к объектам сферы услуг (пешком или доступными видами транспорта) испытывается в разных пропорциях женщинами, школьниками, пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями.</p> <p>Недостаточный доступ к сфере услуг является значительным фактором социальной изоляции, которая ассоциируется с проблемами здоровья.</p>
Способствует ли план или программа	Население, культурное		Хороший дизайн способствует росту

Вопросы о возможных изменениях детерминантов здоровья	Относящиеся к ним темы СЭО	Государственная политика	Возможные последствия для здоровья и база свидетельств (возможны ссылки на печатные издания или указания на веб-ссылки) ⁶²
ощущению общественной безопасности, самосознанию и социальному сплочению?	наследие, ландшафт, биоразнообразие		<p>ответственности сообщества за состояние окружающей среды и уменьшает негативные воздействия, такие как вандализм или неправильное использование сооружений. Чувство общественного сознания и принадлежности благоприятствует здоровью и хорошему самочувствию.</p> <p>Страх преступности уменьшает общественную солидарность и негативно влияет на психику. Страх выйти из дома способствует изоляции пожилых людей и их уязвимости. Хороший городской дизайн может помочь борьбе с преступностью и усилить общественную безопасность.</p>
Предусматривает ли план или программа локально доступные зеленые зоны?	Население, биоразнообразие, фауна и флора, культурное наследие, ландшафт		<p>Безопасные зеленые пространства способствуют социальным контактам и физическим упражнениям, а также ассоциируются с низким уровнем преступности.</p> <p>У людей, которые могут видеть деревья и зеленые пространства из своих домов, наблюдается более высокий уровень здоровья и самочувствия.</p>
Имеет ли план или программа последствия для занятости в отношении заинтересованных социальных групп?	Население		<p>Изолированные разработки могут привести к исключению уязвимых групп населения.</p> <p>Локальные возможности рабочих мест способствуют передвижению пешком и на велосипеде.</p> <p>Безработные люди подвергаются большему</p>

Вопросы о возможных изменениях детерминантов здоровья	Относящиеся к ним темы СЭО	Государственная политика	Возможные последствия для здоровья и база свидетельств (возможны ссылки на печатные издания или указания на веб-ссылки) ⁶²
			<p>рisku ухудшения физического и психического здоровья, а также имеют более короткую ожидаемую продолжительности жизни.</p> <p>Низко оплачиваемые и небезопасные рабочие места несут в себе риск аварий и несчастных случаев, инфекций и болезней сердца, а так же способствуют вредным для здоровья привычкам, например, курению.</p>

Стратегическая экологическая оценка и оценка воздействия на здоровье: сходства и различия

ОВЗ не определена ни в одном международно-правовом документе, а Международная ассоциация по оценке воздействия определяет ее следующим образом: «Сочетание процедур, методов и средств, позволяющих системно судить о потенциальных и иногда непреднамеренных последствиях политики, плана, программы или проекта для здоровья населения, а также о распределении этих последствий среди населения. С помощью ОВЗ определяются соответствующие действия по управлению этими последствиями»⁶⁴

Между СЭО и ОВЗ имеется много черт сходства. Обе призваны служить источником информации для процесса принятия решений и оказывать на него влияние. В обеих используются процедуры, предусматривающие проведение предварительной оценки, определение сферы охвата и подготовку и представление отчетности, и придается большое значение консультациям.

Но существует и ряд следующих важных различий:

- ОВЗ часто применяется вне обычного контекста СЭО, предполагающего предварительное прогнозирование последствий стратегических предложений, в частности планов и программ, например, для определения последствий для здоровья конкретных услуг, деятельности или поведения;
- во многих контекстах в ОВЗ могут использоваться сформировавшиеся знания, полученные благодаря исследованиям в таких областях, как общественные науки, эпидемиология и токсикология; они могут быть более детализированными и содержать количественного материала больше, чем целесообразно включать в СЭО, хотя, когда уместно, при проведении ОВЗ может применяться стратегическо-качественный подход;
- кроме того, стоит отметить, что в секторе здравоохранения такие термины, как план или программа, иногда употребляются в других значениях, т.е. не так, как их обычно понимают в СЭО (например, план по уменьшению неравенства в здоровье или программа иммунизации).

Некоторые из методов, используемых в ОВЗ, а также основанные на них знания, можно легко применять в СЭО для того, чтобы помочь в определении потенциальных последствий планов и программ для здоровья человека и неравенства в здоровье и показать, как можно нейтрализовать неблагоприятные последствия и усилить благоприятные. Однако, как и в случае других экологических последствий, прогнозный характер СЭО и неопределенный, а также косвенный характер многих из последствий планов и программ для здоровья человека могут сделать практически невыполнимыми или даже нежелательными попытки составления точных или подробных прогнозов.

3.4 ОПРЕДЕЛЕНИЕ СФЕРЫ ОХВАТА И ПОДГОТОВКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОТЧЕТА

В подразделе А4.2.3 Руководства описаны шаги по определению сферы охвата и подготовке экологического отчета. В этом подразделе даются некоторые практические советы по учету проблем здоровья при осуществлении этих шагов с предоставлением дополнительных руководящих указаний относительно содержания отчета (в дополнение к таблице А4.2). К предложениям, приводимым ниже в таблице, не следует относиться так, как будто они устанавливают

⁶⁴ IAIA, "Health Impact Assessment: International Best Practice Principles". Доступен по адресу <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP5.pdf>.

законченные и жесткие рамки. Лица, освещающие вопросы здоровья в экологическом отчете, могут принять подходы, основанные на конкретном характере и контексте каждого данного плана или программы и на замечаниях, полученных от органов здравоохранения в момент определения сферы охвата.

Возможные подходы к освещению вопросов здоровья в экологическом отчете

Пункты экологического отчета (Протокол, приложение IV)	Советы относительно возможных подходов к освещению вопросов здоровья
1. Сведения о содержании и основных целях плана или программы и о его связи с другими планами или программами.	Этот вопрос полностью отражен в таблице А4.2 Руководства.
<p>2. Соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, и вероятное изменение этого состояния в случае неосуществления плана или программы.</p> <p>3. Характеристики состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, в районах, которые могут быть затронуты в существенной степени.</p> <p>4. Экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, которые имеют отношение к плану или программе.</p>	<p>Эти три пункта (2–4) могут частично совпадать, но они связаны с различными аспектами состояния здоровья людей в районах, которые охватываются планом или программой и для которых он или она могут иметь значительные последствия.</p> <p>В пункте 2 при характеристике соответствующих аспектов могут быть описаны общие тенденции в состоянии здоровья людей в районе.</p> <p>В пункте 3 могут быть описаны соответствующие общие тенденции в здоровье с уделением конкретного внимания районам, имеющим значительную ценность для благополучия людей (общедоступные пространства, зоны для занятия физической культурой и т.д.), районам, в которых существуют локализованные проблемы здоровья или неравенство в здоровье, а также густонаселенным районам.</p> <p>В пункт 4 можно поместить картографические материалы по проблемам здоровья. При выборе более комплексного подхода к освещению вопросов здоровья в СЭО можно определить детерминанты здоровья, которые могут включать такие факторы, как образ жизни, социальные или сообщеские влияния, условия жизни и труда либо общие социально-экономические, культурные или экологические факторы.</p>
5. Цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, установленные на международном, национальном и другом уровнях, которые имеют отношение к плану или программе, а также способы учета этих целей и других экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений в процессе подготовки плана	Цели в области охраны здоровья могут включать в себя международные или региональные (например, поставленные ВОЗ или Европейским региональным бюро ВОЗ), национальные и более локальные цели, которые имеют отношение к вероятным значительным последствиям плана или программы либо к поднимаемым в связи с ним или ней проблемам.

Пункты экологического отчета (Протокол, приложение IV)	Советы относительно возможных подходов к освещению вопросов здоровья
или программы.	
<p>6. Вероятные значительные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия* в соответствии с определением в пункте 7 статьи 2.</p> <p>*/ Такие последствия должны включать побочные, кумулятивные, синергетические, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, положительные и отрицательные последствия.</p>	<p>Вопросы здоровья следует рассматривать в контексте других компонентов, перечисленных в пункте 7 статьи 2, таких как подверженность воздействию шума от движения транспорта или загрязнителей воздуха. Описание связи между этими компонентами может иметь важное значение, так как благодаря ему могут быть выявлены другие последствия, причем более значимые, чем те, которые позволяет выявить индивидуальное изучение компонентов.</p> <p>Благодаря более комплексным подходам к освещению вопросов здоровья, можно оценить положительные и отрицательные последствия плана или программы для соответствующих детерминантов здоровья и сделать выводы относительно того, может ли план или программа создать благоприятные условия для здорового населения – при таком определении здоровья, которое включает хорошее самочувствие, а не просто отсутствие болезней.</p>
<p>7. Меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых значительных неблагоприятных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, которые могут быть результатом осуществления плана или программы.</p>	<p>Предлагаемые в экологическом отчете меры по смягчению экологических последствий могут сами вызывать вредные последствия для здоровья и наоборот. Рассмотрению подлежат любые такие последствия.</p>
<p>8. Краткое изложение причин для выбора рассматривавшихся альтернативных вариантов и описание хода проведения оценки, включая указание таких трудностей в предоставлении подлежащей включению информации, как сбои техники и наличие пробелов в знаниях.</p>	<p>Этот вопрос полностью отражен в таблице A4.2 Руководства.</p>
<p>9. Меры, предусмотренные для мониторинга экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы.</p>	<p>Мониторинг проблем, характерных для здравоохранения, может включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Мониторинг краткосрочных и долгосрочных последствий.</i> Изменения в физической среде могут вызывать краткосрочные последствия: например, изменения на транспорте и в землепользовании могут немедленно отразиться на аварийности. Другие изменения в экосистеме, например, изменение качества воздуха и климата, могут характеризоваться гораздо большими временными рамками воздействий.

Пункты экологического отчета (Протокол, приложение IV)	Советы относительно возможных подходов к освещению вопросов здоровья
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Мониторинг воздействий на неравенство в здоровье</i> (разница в статусе здоровья). Если на этапе определения сферы охвата и подготовки экологического отчета учитывалось неравенство в здоровье, может быть важно охватить эти показатели на стадии мониторинга. Это будет полезно для практических специалистов по окружающей среде и здоровью, а также для поддержки деятельности по предоставлению информации заинтересованной общественности. <p>На практическую осуществимость любого мониторинга последствий для здоровья будет влиять наличие данных, которые можно получить посредством:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Использования существующих национальных, региональных или местных данных.</i> У органов охраны окружающей среды и здоровья, скорее всего, уже имеется программа мониторинга окружающей среды и здоровья. • <i>Использования показателей здоровья.</i> Иногда может быть полезно продолжать использовать показатели здоровья, выбранные на этапах определения сферы охвата экологического отчета и его подготовки, для наблюдения за воздействием плана или программы на здоровье людей. Это позволяет сохранять системность анализа на всем протяжении СЭО. Корректировки же существующих систем мониторинга с целью включения в них новых показателей здоровья могут потребовать довольно больших затрат сил. Поэтому практическую возможность создания любой новой системы мониторинга нужно тщательно рассматривать до ее утверждения.
10. Вероятные значительные трансграничные отрицательные воздействия на окружающую среду, включая воздействия на здоровье людей.	Этот вопрос полностью отражен в таблице А4.2 Руководства.
11. Резюме представленной информации, рассчитанное на широкую аудиторию.	Этот вопрос полностью отражен в таблице А4.2 Руководства.

Приложение А1.2

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ
СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ**

1970 г.	<p>США, <i>Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды</i> (1969 г.): требует, «чтобы предложения по законодательству и другим масштабным (крупным) действиям федерального уровня, значительно затрагивающим ... окружающую среду», включали «подробное заявление ... о воздействии на окружающую среду» (статья 102 (2)(с))</p> <p><i>Закон штата Калифорния о качестве окружающей среды</i>: разработан по образцу <i>Закона о национальной политики в области окружающей среды</i> и применяется к видам деятельности, предложенным или одобренным государственными агентствами, включая программы, планы и поэтапные проекты (Рекомендации, разделы 15165–15168)</p>
середина-1970 гг.	<p>Общественные разбирательства и экологические экспертизы по наиболее значимым проектам: рассмотрение вопросов политики (например, общественные разбирательства по планируемому проекту газопровода в долине Макензи, Канада, 1974–1977 гг.; экологическая экспертиза по урановому руднику «Рейнджер», Австралия, 1975–1977)</p>
1978 г.	<p>Правила по выполнению процедур ОВОС для реализации <i>Закона [США] о национальной политике в области охраны окружающей среды</i>, изданные Советом по качеству окружающей среды (специально созданный при Президенте США): определяют действия, которые являются объектами программного заявления о воздействии на окружающую среду, как те, которые могут быть сгруппированы по общему признаку (по происхождению), географически (в территориальном разрезе) или по технологическому признаку (раздел 1052.4 (b))</p>
1986 г.	<p>Нидерланды, <i>Закон об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов</i> (с поправками, принятыми в 1994 году): применяется к конкретным национальным планам и программам, включая все те, которыми определяется месторасположение проектов, для которых процедура ОВОЗ является обязательной</p>
1989 г.	<p>Всемирный банк, <i>Операционная директива 4.00</i> (с поправками, принятыми в 1991 и 1999 гг.): устанавливает правила подготовки секторальных и региональных экологических оценок (приложение А (6–8))</p>
1990 г.	<p>Канада, <i>Environmental Assessment Process for Policy and Programme Proposals</i> («Процесс экологической оценки предложений по политике и программам»), принят правительственным декретом (с поправками, принятыми в 1999 году): применяется к предложениям, представленным Кабинету Министров</p>
1991 г.	<p>Новая Зеландия, <i>Закон о рациональном использовании ресурсов</i>: знаковый закон об устойчивости, объединяющий деятельность по разработке политики, планированию и регулированию в единую систему</p> <p>Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, <i>Guide on Policy Appraisal and the Environment</i> (Руководство «Оценка политики и окружающая среда»): рекомендации для агентств центрального правительства (в 1994 году дополнено руководством по надлежащей практике; поправки внесены в 1997 году; дополнено в 1998 году)</p> <p><i>Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте</i> (Конвенция Экспо), вступила в силу в 1997 году: призывает Стороны «по возможности», ...стремиться «применять принципы оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам» (статья 2.7)</p>

<p>1992 г.</p>	<p>ЕЖ ООН, <i>Application of Environmental Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes</i> («Применение принципов оценки воздействия на окружающую среду в отношении политик, планов и программ»), пилотное исследование: рекомендует применение ОВОС странами-членами</p> <p>Гонконг, <i>Environmental Implications of Policy Papers</i> («Экологические последствия документов об основах политики»), документ принят решением губернатора: применяется к предложениям, представляемым на рассмотрение Исполнительного совета (в дальнейшем планы развития)</p> <p>Чешская Республика, <i>Закон о стратегической экологической оценке</i>: устанавливает необходимость СЭО для широкого спектра концепций (например, политик, стратегий, планов и программ), которые подготавливаются или принимаются центральными органами власти</p>
<p>1993 г.</p>	<p>Дания, <i>Environmental Assessment of Government Bills and Other Proposals</i> («Экологическая оценка правительственных законопроектов и других предложений»), циркуляр канцелярии премьер-министра (доработан в 1995 году и в 1998 году, когда он стал юридически обязательным): применяется к проектам законодательных актов, представляемым парламенту, и стратегическим предложениям, по которым надо провести консультации с парламентом</p> <p>Европейская комиссия, <i>Environmental Assessment of Legislative Programme</i> («Экологическая оценка программы законодательной деятельности»), внутренний документ: применяется к предложениям по законодательным актам и другой деятельности Комиссии</p>
<p>1994 г.</p>	<p>Норвегия, <i>Assessment of White Papers and Government Proposals</i> («Оценка официальных правительственных документов (так называемая „Белая книга“) и предложений правительства»), административное предписание: содержит условия, относящиеся к окружающей среде, но применяется, прежде всего, к экономическим и административным последствиям</p> <p>Словакия, <i>Environmental Impact Assessment Act</i> (Закон по оценке воздействия на окружающую среду): содержит требования по оценке основных документов по политике развития, территориальных планов в определенных областях и любых законопроектов, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду (статья 35)</p>
<p>1995 г.</p>	<p>Нидерланды, <i>Environmental Test</i> («Экологическая оценка»), Директива Кабинета министров: применяется к законопроектам, является частью всеобъемлющего анализа законности, выполнимости и воздействия на бизнес</p>
<p>1996 г.</p>	<p>Предложение Европейской комиссии для <i>Директивы по оценке последствий некоторых планов и программ</i> (СОМ (96) 511; с учетом дополнений и изменений, внесенных Директивой СОМ (99) 73), далее Директива по СЭО</p>
<p>1998 г.</p>	<p>Финляндия, <i>Guidelines on Environmental Impact Assessment of Legislative Proposals</i> («Рекомендации по оценке воздействия на окружающую среду законопроектов»), приняты принципиальным решением: применяются к проектам законодательных актов, а также к постановлениям, резолюциям и решениям</p> <p><i>Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды</i> (Орхусская конвенция): положения об участии общественности, содержащиеся в статьях 7 и 8, относятся к планам, программам</p>

	<p>и политике, а также законам и постановлениям, касающимся окружающей среды</p> <p><i>Декларация Министров окружающей среды региона ЕЭК по стратегической экологической оценке (ЕСЕ/СЕР/56):</i> предлагает странам и международным финансовым учреждениям ввести и/или осуществлять стратегическую оценку воздействия на окружающую среду «как приоритетную задачу»</p>
1999 г.	<p>Австралия, <i>Закон об охране окружающей среды и сохранении биоразнообразия:</i> вводит положения, позволяющие проведение СЭО политики, планов и программ</p> <p>Финляндия, <i>Закон о процедуре оценки воздействия на окружающую среду:</i> применяется к политике, планам и программам</p> <p>Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, <i>Proposals for a Good Practice Guide on Sustainability Appraisal of Regional Planning Guidance</i> (предложения по «Справочнику надлежащей практики при оценке устойчивости руководства по региональному планированию»), работа над документом была завершена в 2000 году; в 2005 году заменен руководящим документом <i>Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents</i> («Оценка устойчивости региональных территориальных стратегий и документов местного развития»)</p>
2001 г.	<p>Европейский совет и Европейский парламент, <i>Директива по СЭО (2001/42/ЕС)</i>, одобрена; вступила в силу в июле 2004 года, в настоящее время проходит процесс транспонирования в национальное законодательство странами-членами ЕС.</p> <p>Франция, <i>L'évaluation environnementale des plans et programmes de transport</i> («Стратегическая экологическая оценка транспортных планов и программ»), документ министерства Франции, отвечающего за экологическую политику</p>
2002 г.	<p>Сообщение Европейской комиссии по оценке воздействия (COM (2002) 276 окончательный вариант) (обновленный с учетом опыта, а также отчета, выпущенного в 2004 году: <i>Commission Staff Working Paper, Impact Assessment Next Steps — In support of competitiveness and sustainable development</i> (Рабочий документ аппарата Комиссии «Следующие шаги по оценке воздействия – в поддержку конкурентоспособности и устойчивого развития») (SEC (2004) 1377))</p> <p>Австрия, <i>Assessment of the significance of environmental effects: Screening approach and criteria applied in SEAs</i> («Оценка значительных экологических последствий: подходы к отбору и критерии, применяемые в СЭО»), документ выпущен Федеральным Министерством сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и управления водными ресурсами</p>
2003 г.	<p>Протокол по СЭО к Конвенции Эспо, принятый в Киеве</p> <p>Шотландия (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), <i>Environmental Assessment of Development Plans</i> («Стратегическая экологическая оценка планов развития»), документ выпущен Управлением развития экономики Шотландии</p> <p>Европейская комиссия, «Внедрение Директивы 2001/42/ЕС: руководство по требованиям Директивы по СЭО»</p>
2004 г.	<p>Ирландия, <i>Implementation of SEA Directive: Draft Guidelines for Regional Authorities and Planning Authorities</i> («Внедрение Директивы по СЭО: проект</p>

	Руководящие указания для региональных органов власти и органов по планированию»), документ подготовлен Министерством по вопросам окружающей среды, наследия и местного самоуправления
2005 г.	<p>Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, <i>A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive</i> («Практическое руководство по применению Директивы по стратегической экологической оценке»)</p> <p>«Стратегическая экологическая оценка на уровне разработки политики – достижения, текущее состояние и будущие перспективы»: сборник, подготовленный РЕЦ Центральной и Восточной Европы по поручению Министерства окружающей среды Чешской Республики</p> <p>Гонконг, <i>Strategic Environmental Assessment Manual</i> («Пособие по стратегической экологической оценке»), подготовлено в Специальной административной области Гонконг</p> <p>Бавария (Германия), <i>Preliminary guidelines for preparing the environmental report</i> (Предварительные рекомендации для подготовки экологического доклада), подготовлены Министерствами внутренних дел и окружающей среды Баварии</p> <p>Европейская комиссия, <i>The SEA Manual — a Sourcebook on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans and Programmes</i> («Пособие по СЭО — сборник материалов по стратегической экологической оценке планов и программ транспортной инфраструктуры»), подготовлено Генеральным директором по вопросам энергетики и транспорта</p> <p>Австрия, <i>Strategic environmental assessment: From scoping to monitoring</i> («Стратегическая экологическая оценка – от определения сферы охвата до мониторинга»), документ подготовлен Федеральным Министерством сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и управления водными ресурсами</p> <p>Международная ассоциация по оценке воздействия на окружающую среду, конференция «Международной опыт и перспективы стратегической экологической оценки», Прага</p>
2006 г.	<p>Сеть программ по «озеленению» регионального развития, <i>Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007–2013</i> («Руководство СЭО для политики сближения ЕС в 2007–2013 гг.»)</p> <p>ОЭСР/Комитет содействия развитию, <i>Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation</i> («Стратегическая экологическая оценка: руководство по надлежащей практике для сотрудничества в целях развития»)</p>
2010 г.	Вступление в силу Протокола по СЭО

Приложение А1.3

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ,
РАЗРАБОТАННЫЕ
МЕЖДУНАРОДНОЙ
АССОЦИАЦИЕЙ ОЦЕНКИ
ВОЗДЕЙСТВИЯ

В процессе качественной СЭО планирующие органы, лица, принимающие решения и общественность информируются об устойчивости стратегических решений, упрощается поиск наилучшего варианта, обеспечивается процесс демократичного принятия решений. Это повышает доверие к решениям и приводит к более эффективной по времени и издержкам ОВОС проектного уровня. Исходя из данной цели, процесс качественной СЭО является:

Интегрированным:

- гарантирует соответствующую оценку воздействия на окружающую среду всех стратегических решений, имеющих отношение к достижению устойчивого развития;
- обращается к взаимосвязям биофизических, социальных и экономических аспектов;
- связан с политиками в соответствующих секторах и (трансграничных) регионах, а также, где необходимо, с ОВОС и процессом принятия решений.

Ведущим к устойчивости:

- упрощает определение вариантов развития и альтернативных предложений, которые в большей мере экологически устойчивы⁶⁵.

Сфокусированным:

- предоставляет эффективную, достоверную и пригодную для использования информацию для развития процесса планирования и принятия решений;
- концентрируется на ключевых вопросах устойчивого развития;
- соответствует параметрам процесса принятия решений;
- является эффективным с точки зрения финансовых и временных затрат.

Несущим ответственность:

- ответственность берут на себя ведущие учреждения по принятию стратегических решений;
- проводится с профессионализмом, тщательностью, честностью, беспристрастностью и взвешенно;
- является предметом независимого контроля и верификации;
- документирует и аргументирует, как вопросы устойчивости были учтены при принятии решения.

Призывающим к участию:

- информирует и вовлекает заинтересованные и затронутые общественные организации и органы государственной власти в течение всего процесса принятия решений;

⁶⁵ Например, вклад в стратегию всеобщего устойчивого развития, как это заложено в Рио 1992 [Повестка дня 21, Декларация Рио по окружающей среде и развитию, доступно на <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>], и определяется конкретными стратегическими документами или системой ценностей, имеющимися в стране.

- в явном виде учитывает их вклад и видение в документации и принятии решений;
- имеет четкие и общепонятные требования к информации и обеспечивает необходимый доступ ко всей относящейся к делу информации.

Итерационным:

- обеспечивает доступность результатов оценки достаточно рано, чтобы иметь возможность влияния на процесс принятия решения и воздействия на последующее планирование;
- обеспечивает достаточной информацией о реальных воздействиях реализации стратегического решения с тем, чтобы сделать вывод о необходимости его изменения, а также подготовки основы для будущих решений.

Приложение А5.1

**ОПИСАНИЕ НЕКОТОРЫХ
АНАЛИТИЧЕСКИХ
ИНСТРУМЕНТОВ**

В настоящем приложении рассмотрены перечисленные ниже инструменты.

- Формализованные и неформализованные контрольные списки.
- Матрицы воздействий, а также матрицы конфликтов и синергизмов.
- Коллективные экспертные оценки – метод Дельфи.
- Наложение слоев и ГИС.
- Анализ тенденций и экстраполяция.
- Деревья решений и сети воздействий.
- Прогнозное и имитационное моделирование.
- Разработка сценариев.
- Оценка жизненного цикла (ОЖЦ).
- Анализ «затраты – выгоды».
- Мультикритериальный анализ.

Метод	Формализованные и неформализованные контрольные списки
<i>Описание</i>	<p>Контрольный список представляет собой перечень вопросов, которые могут или должны быть рассмотрены при оценке определенного типа планов или программ. Контрольные списки могут включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • экологические проблемы, типичные для определенных планов или программ; • экологические цели, которые могут быть применимы к определенным видам деятельности; • показатели или направляющие вопросы, которые могут использоваться для оценки планов или программ в определенных областях.
<i>Обычное использование в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды. • Выявление проблем и воздействий.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Помогают удержать в памяти всю информацию, существенную в контексте данной оценки. • Обеспечивают простой способ решения вопроса о том, имеет ли тот или иной вопрос отношение к плану или программе, а также позволяют не пропустить потенциально значимые проблемы.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Аналитические возможности подхода ограничены. • Приводит к игнорированию любых значимых последствий, не отраженных в списках. • Могут поощрять сбор и анализ избыточной информации, таким образом затрудняя вынесение суждения. • Не отражают природы причинно-следственных связей – могут поощрять классификацию отдельных воздействий по изолированным категориям, в то время как в реальности эти воздействия могут быть частью сложной системы.

Метод	Матрицы воздействий, а также матрицы конфликтов и синергизмов
<i>Описание</i>	<p>Матрицы воздействий позволяют выявлять и представлять потенциальные воздействия предлагаемой инициативы (например, предлагаемых целей или намечаемых действий) на различные компоненты окружающей среды. Матрицы аналогичны контрольным спискам – фактически, матрица может рассматриваться как двумерный контрольный список. В ячейках матрицы могут использоваться символы или знаки разного цвета или размера, а также оценки в баллах, отражающие характер и примерный масштаб или величину воздействия. С помощью матрицы можно проиллюстрировать кумулятивные и косвенные воздействия, а также взаимосвязи между воздействиями. Так, например, матрица может содержать специальные столбец или строку, отражающие воздействие предлагаемой инициативы в целом.</p> <p>Информация, представляемая в матрице, должна поддаваться проверке с минимальными трудозатратами; к каждой матрице полезно прилагать сопроводительный текст, поясняющий характер конкретных воздействий, отраженных в матрице.</p> <p>Матрицы конфликтов и синергизмов отражают взаимосвязи (конфликты или синергизмы) между предлагаемой инициативой (ее целями или намечаемыми действиями) и соответствующими экологическими целями, а также, возможно, прочими целями (например, в случае комплексной оценки).</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Выявление проблем и воздействий. • Оценка воздействий. • Вклад в разработку и сравнение альтернатив.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечивают наглядное представление воздействий, удобное для интерпретации. • Могут быть адаптированы для выявления кумулятивных воздействий, а также взаимосвязей между воздействиями. • Удобная форма представления результатов, полученных другими методами (экспертные суждения, численное моделирование и т.д.). • Могут быть разработаны таким образом, чтобы учитывать возможность взаимодействия между воздействиями или компонентами окружающей среды. Могут использоваться для представления совокупного воздействия нескольких проектов или видов деятельности. Также могут применяться для сопоставления альтернатив.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • На практике матрицы часто используются для представления только прямых воздействий. • Могут вести к чрезмерному усложнению анализа, ориентируя на изучение всех возможных комбинаций между предлагаемыми действиями и компонентами окружающей среды. Это может потребовать неоправданно больших затрат и отвлечь ресурсы на изучение незначительных воздействий.
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	<p>Пример матрицы, использованной для оценки Национального плана развития Чешской Республики, доступен в материалах Международного семинара по участию общественности и учету аспектов здоровья населения в Стратегической экологической оценке (2001 г., РЭЦ), стр. 122; доступно на сайте http://archive.rec.org/REC/Publications/Proceedings/SEAprceedings.pdf</p> <p>Использование матрицы для предварительного отбора альтернатив (в СЭО мер по улавливанию и хранению диоксида углерода), доступно на сайте http://uregina.ca/ghgt7/PDF/papers/poster/143.pdf</p>

Метод	Коллективные экспертные оценки – метод Дельфи
<p><i>Описание</i></p>	<p>Коллективные экспертные оценки позволяют собрать и обобщить мнения и точки зрения признанных экспертов в соответствующей предметной области.</p> <p>В качестве инструмента получения таких оценок можно использовать обычные семинары, проблемно-ориентированные интервью или анкеты (например, предлагающие оценить возможные воздействия или риски), а также более сложные методы. Эти инструменты описаны в приложении А5.2.</p> <p>Метод Дельфи представляет собой мощный и рационально структурированный инструмент формирования коллективных экспертных оценок. Он позволяет выявить или сформировать доминирующее суждение в большой группе экспертов, не взаимодействующих друг с другом непосредственно. Таким образом, этот метод позволяет снизить затраты и привлечь к участию экспертов из разных стран и регионов. Принципы и элементы метода Дельфи могут эффективно использоваться и в контексте других инструментов формирования экспертных оценок, требующих меньшего времени (например, семинары, конференции и т.п.).</p> <p>Метод Дельфи включает перечисленные ниже основные шаги.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Определите потребности в информации, разработайте вопросы и установите временные рамки процесса. • Подберите необходимое количество экспертов для участия в экспертной группе и разъясните им их задачи. • Подготовьте и вышлите экспертам первоначальный набор вопросов с открытым множеством ответов (открытых вопросов) или вопросов с замкнутым множеством ответов (закрытых вопросов). • Соберите, проанализируйте и обобщите ответы, данные экспертами в первом раунде. Если широко использовались открытые вопросы, используйте для анализа и представления ответов соответствующую теоретическую основу, типологию или структуру. • Отправьте те же вопросы тем же экспертам во второй и, возможно, в третий раз. При необходимости можно провести и большее количество раундов. К вопросам приложите ответы, данные экспертами в предыдущем раунде, чтобы участники группы могли ознакомиться с мнением своих коллег и, возможно, скорректировать свою точку зрения. Ознакомившись с мнениями других участников, эксперты вновь отвечают на вопросы. По мере того, как члены группы обмениваются информацией, они усваивают идеи и взгляды других участников и, в конце концов, приходят к достаточно адекватному пониманию основных насущных проблем, которые необходимо рассмотреть в процессе принятия решений. • Обязательно подготовьте итоговый отчет и разошлите его участникам группы. Один из важных мотивов для участия в группе Дельфи, особенно для специалистов, состоит в возможности познакомиться с результатами исследования «из первых рук», до того, как они будут опубликованы.
<p><i>Обычное применение в процессе СЭО</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды. • Выявление проблем и воздействий. • Оценка воздействий.

<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Может применяться к достаточно техническим или сложным проблемам, требующим специальных знаний. • Делает возможным обмен идеями и достижение консенсуса в большой группе заинтересованных лиц, географически удаленных друг от друга. • Удобен для участников – они могут принимать участие в процессе, не покидая собственного офиса или дома.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Требует много времени (может занять несколько месяцев). • Интерес экспертов к участию в оценке может снизиться, если процесс занимает слишком много времени, или у них возникают другие обязательства. • Необходимо тщательно обрабатывать и рассылать большие объемы данных, так что организация процесса может быть сопряжена со значительными затратами.
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	<p>Nehiley, J. M. (2001) <i>How to Conduct a Delphi Study</i> (Как организовать исследование методом Дельфи)</p> <p>V. Dick, <i>Delphi face to face</i> (2000, action research resources) (Метод Дельфи: лицом к лицу, (2000 г., ресурсы в области исследований); доступно на сайте: http://www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/arp/delphi.html)</p>

Метод	Наложение слоев и геоинформационные системы (ГИС)
<i>Описание</i>	<p>Наложение слоев (картирование методом оверлея) и использование ГИС – средства изучения и представления пространственного распределения воздействий. Оба метода подразумевают подготовку карт или слоев с информацией, которые затем накладываются друг на друга. Методы позволяют:</p> <ul style="list-style-type: none"> • получить комплексную картину подверженной воздействию окружающей среды, включая здоровье населения (чувствительные области, распределение ресурсов, существующая нагрузка и т.п.); • представить информацию о последствиях прошлой деятельности; • проиллюстрировать потенциальные воздействия намечаемой деятельности; • картировать кумулятивные воздействия или воздействия на различные компоненты окружающей среды. <p>Важная особенность пространственного анализа – способность работать с топографическими данными, что важно при планировании инфраструктуры и анализе некоторых видов воздействия (шум, локальное качество воздуха, визуальное воздействие и т.д.).</p> <p>При наложении слоев вручную используются прозрачные карты, на каждую из которых нанесена информация того или иного рода.</p> <p>ГИС, позволяющая быстро создавать многослойные электронные карты, может рассматриваться как высокотехнологичный аналог наложения слоев. Кроме того, ГИС позволяют работать с большими объемами данных. После того, как подготовлена основа системы, дальнейшая информация может добавляться и корректироваться по мере необходимости; обновление как исходных данных, так и результатов работы системы не представляет сложности.</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды. • Выявление проблем и воздействий. • Оценка воздействий. • Вклад в разработку и сравнение альтернатив.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Оба метода позволяют наглядно представить прошлые, текущие и будущие воздействия.

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Применение обоих методов может потребовать значительного времени и существенных затрат.
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	<p>Отчет Британской геологической службы «Стратегическая экологическая оценка (СЭО) и будущая добыча природных заполнителей в регионе Ист Мидлендс» (2004 г.) содержит примеры различных подходов и методов, основанных на использовании ГИС, доступно на сайте http://www.bgs.ac.uk/downloads/browse.cfm?sec=12&cat=136</p>

Метод	Анализ тенденций и экстраполяция
<i>Описание</i>	<p>Тщательный анализ тенденций является одним из наиболее важных аспектов любой стратегической оценки. В контексте СЭО анализ тенденций может быть определен как интерпретация нагрузки (давления) на окружающую среду и изменений состояния окружающей среды с течением времени.</p> <p>Анализ тенденций использует массивы данных и позволяет выявить любые тенденции или закономерности. Тенденции могут быть линейными, экспоненциальными или циклическими; там, где это возможно, они должны изучаться в адекватном временном масштабе. Форма представления тенденций может варьироваться от очень простой (например, линейный график) до весьма сложной (например, трехмерный график или видеомоделирование). Существуют многочисленные компьютерные программы, которые могут быть использованы для анализа тенденций (от простейших электронных таблиц до сложных пакетов, например RATS, GAUSS, JMP, и т.д.).</p> <p>Анализ тенденций способствует выявлению и представлению важнейших связей между давлением на окружающую среду и соответствующими изменениями состояния окружающей среды (которые могут проявляться с задержкой). Кроме того, анализ тенденций может использоваться для прогноза будущих воздействий на окружающую среду. Некоторые тенденции можно с уверенностью экстраполировать, предполагая, что в будущем динамика не изменится. Однако при этом важно иметь в виду, что практически для каждой тенденции существует другая, противоположная ей. Чрезмерно упрощенная экстраполяция, не учитывающая особенностей изменения тенденции по достижении ключевой «точки излома» (например, когда будет достигнута или превышена ассимилирующая способность окружающей среды), или того, что в определенный момент противоположная тенденция может стать сильнее, способна привести к ошибочным результатам.</p> <p>Таким образом, экстраполяция тенденций может сыграть важную роль в кратко- и среднесрочном прогнозировании, когда не ожидается существенных противоположных тенденций или точек излома. Сколько-нибудь точный долгосрочный прогноз тенденций, если вообще возможен, может быть основан только на моделировании.</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Анализ контекста и исходного состояния окружающей среды. • Оценка воздействий.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Может внести существенный вклад в количественную оценку кумулятивных воздействий при условии доступности данных о состоянии окружающей среды за длительные периоды.

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Во многих ситуациях невозможно получить адекватные или достаточные данные по конкретным видам экологической нагрузки. • При наличии пробелов в данных для корректной интерпретации тенденций могут понадобиться соответствующие статистические методы. Такой анализ может оказаться весьма трудоемким.
<i>Примеры практического применения или источники дальнейшей информации</i>	<p>Различные примеры анализа тенденций представлены в руководстве «СЭО планов и программ развития транспорта» (2004 г.), подготовленном Министерством транспорта Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и доступным в Интернете по адресу: http://www.dft.gov.uk/webtag/documents/project-manager/unit2.11.php</p>

Метод	Деревья решений и сети воздействий
<i>Описание</i>	<p>Сети и системы позволяют проиллюстрировать причинно-следственные связи. Они отражают распространение воздействия (цепочка или сеть) от элементов планируемой деятельности до компонентов окружающей среды, в которой будет осуществляться эта деятельность. Эти методы могут использоваться для представления и изучения последствий плана или программы для последующих решений, включая принимаемые в рамках других планов, программ и проектов (деревья решений), а также анализа распространения воздействий – от прямых и непосредственных до косвенных, долгосрочных или отложенных (сети воздействий).</p> <p>Если доступно достаточно данных, в сетевую схему можно включить количественные оценки. Этот метод является простейшей формой моделирования, позволяя оценивать воздействия и взаимосвязи между ними (подробнее см. ниже в разделе о моделировании).</p> <p>Разработка сети или системной схемы может включать перечисленные ниже шаги.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Рассмотрите и перечислите элементы намечаемой деятельности. • Для каждого элемента деятельности выявите воздействие на другие виды деятельности или на компоненты окружающей среды, прямо (непосредственно) подверженные воздействиям. • Выявите вторичное (косвенное) воздействие на другие виды деятельности или компоненты окружающей среды – это позволяет проследить пути от прямых воздействий к косвенным влияниям. • Прослеживая цепочки воздействий, обратите внимание на возможность любых кумулятивных воздействий на те же виды деятельности, а также компоненты окружающей среды. • При необходимости используйте петли для представления обратных связей (влияния вторичных воздействий на непосредственные). • При необходимости используйте количественные методы в качестве простой формы моделирования и оценки воздействий.
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Выявление проблем и воздействий. • Оценка воздействий. • Вклад в разработку и сравнение альтернатив.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Использование блок-схем может способствовать выявлению и пониманию воздействий. • Сетевые схемы ясно иллюстрируют причинно-следственные связи, а также пути распространения воздействий. • Хотя сетевой анализ может носить качественный характер, он позволяет определить, какие процессы требуют дальнейшего количественного анализа или более тщательного моделирования.

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Не отражают пространственных или временных аспектов. • Сетевой анализ, основанный на целостном подходе к оценке воздействия, может потребовать значительных усилий. • Схемы могут стать слишком сложными.
-------------------	---

Метод	Прогнозное и имитационное моделирование
<i>Описание</i>	<p>Моделирование – аналитический инструмент, позволяющий выполнять количественные оценки экологических последствий посредством имитации состояния окружающей среды. Часто в моделировании для прогноза последствий используются компьютерные технологии. Математические модели могут использоваться для пространственного и временного анализа различных аспектов состояния окружающей среды, включая качество воздуха и воды, объем водных ресурсов и сток, уровень шума, а также выпадение загрязняющих веществ из атмосферы на почву и растительность. Другие типы моделей включают социально-экономические модели, модели местообитаний, а также экспертные системы, позволяющие выявить последствия реализации проекта на основе ряда решений, принимаемых пользователем модели.</p> <p>Наиболее проработаны и чаще всего используются модели качества воздуха и воды, уровней шума, а также моделирование экосистем и визуальное моделирование. Для оценки каждого типа этих последствий существует целый ряд различных моделей. Использование моделей позволяет проанализировать прямые и кумулятивные последствия мер, предлагаемых планом или программой, а также – до некоторой степени – косвенные последствия, происходящие из-за выбросов или других последствий предложенного развития.</p>
<i>Обычное применение в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка последствий. • Вклад в разработку и сравнение альтернатив.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Модели распространения шума, рассеяния загрязняющих веществ и гидродинамические модели хорошо разработаны; выработаны стандартные формы моделей, которые могут широко применяться для анализа прямых и кумулятивных последствий. • Моделирование может эффективно сочетаться с методом наложения слоев, например, для сравнительной оценки альтернатив. • Моделирование особенно полезно для изучения пространственного и временного распределения последствий.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Использование моделей часто требует очень больших затрат и значительного времени. • Точность модели ограничивается качеством исходных экологических данных, использованных при ее создании, калибровке и реализации, а также предположениями, положенными в основу модели. • При создании любой модели сложно реалистично отразить каждую деталь природных систем. • Существует распространенное мнение, что результаты моделирования часто оказываются чрезмерно пессимистичными, а также относительно легко поддаются манипуляции. • Разработка новой модели, как правило, требует значительных затрат, квалификации, времени и, возможно, большого количества исходных данных. Поэтому такая разработка уместна, прежде всего, в рамках больших и сложных проектов. <p>Поэтому во многих случаях целесообразно использовать модели, которые уже применялись ранее и получили признание.</p>

Метод	Разработка сценариев
<p><i>Описание</i></p>	<p>Разработка сценариев – это процесс моделирования гипотетически возможных ситуаций, которые включают наиболее неопределенные и, вместе с тем, наиболее важные движущие силы, влияющие на дальнейшее развитие. Метод нацелен на решение следующих вопросов:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Каковы движущие силы? 2. Каковы неопределенности? 3. Что является неизбежным? 4. Какой сценарий выбрать? <p>Разработка сценариев иногда ассоциируется с прогнозом, который также используется для предсказания будущих событий, но в отличие от прогноза метод разработки сценариев основан на фактических данных за прошлый период. Существует множество методов разработки сценариев. Метод, основанный на восьмишаговом подходе к построению сценариев, описанный в <i>The Art of the Long View</i> Питера Шварца⁶⁶, может представлять интерес для СЭО. Данные восемь шагов включают следующие действия.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Определите главную проблему или решение.</i> Где применение сценариев будет полезным? Что Вы действительно хотите знать? 2. <i>Определите ключевые факторы местной окружающей среды.</i> Какие факторы воздействуют на главную проблему или решение? Что хотят знать люди, принимающие решения, когда делают выбор? 3. <i>Определите движущие силы.</i> Какие основные тренды влияют на ключевые силы? 4. <i>Ранжируйте ключевые факторы и движущие силы по степени важности и степени неопределенности.</i> Выявленные факторы или движущие силы должны быть тщательно проверены, поскольку они более значительны для составления различных важных сценариев. Выберите два или три для дальнейшего изучения. 5. <i>Выберите логику сценария.</i> Используйте информацию, полученную в результате ранжирования ключевых факторов и движущих сил, для определения ключевых для разработки сценариев переменных. 6. <i>Расширьте основы сценариев с учетом ключевых факторов и движущих сил, выделенных в ходе шагов 2 и 3.</i> Каждому ключевому фактору и движущей силе должна быть отведена некоторая роль в сценарии. Например, если у Вас было два ключевых фактора и две движущие силы, это четыре возможных комбинации, которые могут быть включены в описание сценариев. 7. <i>Определите последствия.</i> Когда сценарии заданы, выясните последствия – что бы произошло при различных сценариях? Встройте это в свои сценарии. 8. <i>Выберите основные индикаторы и указатели.</i> Соотнесите сценарии с реальными ситуациями – некоторые сценарии более вероятны, чем другие при развитии существующих трендов. Затем определите дополнительные индикаторы (например, главные индикаторы), которые могут подать вам сигнал, если данный сценарий потеряет силу.
<p><i>Обычное использование в процессе СЭО</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка последствий. • Содействие разработке и сравнению альтернатив.

⁶⁶ *The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight for You and Your Company* (New York, Doubleday, 1991).

<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Сценарии представляют упрощенный вариант действительности и способ формирования общего понимания сложных систем. • Они могут быть использованы, чтобы проверить идеи и изучить последствия.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка сценария и его интерпретация требуют сравнительно высоких технических навыков. • Анализ, основанный на сценарии, не может быть лучше, чем сама модель и использованные данные. Чтобы избежать решений или действий, основанных на некорректной модели, необходимы тестирование и подтверждение достоверности. • Сценарии могут включать сложные математические действия или графические изображения, которые трудны для понимания и объяснения нетехнической аудитории и лицам, принимающим решения.
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Детальные обзоры различных подходов к разработке сценариев доступны в Интернете по адресу: http://www.gbn.com/about/scenario_planning.php. • Global Business Network (http://www.gbn.com/). • Информационные порталы по разработке сценариев доступны в Интернете по адресу: http://www.well.com/~mb/scenario/.

Метод	Оценка жизненного цикла (ОЖЦ)⁶⁷
<i>Описание</i>	<p>Оценка жизненного цикла (ОЖЦ) – это метод оценки возможных воздействий продукта (или услуги) на окружающую среду посредством:</p> <ul style="list-style-type: none"> • составления списка (инвентаризации) соответствующих входных и выходных потоков; • оценки возможных экологических последствий, связанных с этими входными и выходными потоками; • интерпретации результатов инвентаризации и стадий воздействия в связи с задачами исследования. <p>ОЖЦ обычно обращает внимание, как минимум, на потребление энергии, однако может также включать выбросы в атмосферу и водные объекты, землепользование и истощение природных ресурсов.</p>
<i>Обычное использование в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Определение проблем и последствий. • Оценка последствий. • Содействие разработке и сравнению альтернатив.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Полный анализ последствий на основе подхода «от колыбели до могилы». • ОЖЦ проверяет достоверность границ системы, используемой при оценке экологических последствий.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • За исключением энергии, очень трудно определить количество всех выбросов во всех возможных процессах, что требует огромной инвентаризации выбросов. • ОЖЦ должна применяться с осторожностью, при толковании инвентаризации необходимо принять во внимание субъективные оценки. По некоторым изделиям нет достаточной информации, чтобы точно оценить воздействия на окружающую среду (например, металлы, ЛОС). Процессы производства и потребление могут также быть

⁶⁷ Это описание основано на интерпретации ОЖЦ, предоставленной проектом BEACON (Достижение согласия в оценке окружающей среды по трансъевропейской транспортной сети) при финансовой поддержке ЕС. Этот проект предлагает хороший обзор некоторых инструментов СЭО для транспортного сектора – для дополнительной информации смотрите http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-studies-and-reports/beacon_manuel_en.pdf

	<p>разными в разных странах.</p> <ul style="list-style-type: none"> Пока не существует надежных методов сведения количественных данных, полученных в ходе ОЖЦ, а также надёжных методов сравнения воздействий жизненных циклов различных изделий. Важной проблемой также является сохранение конфиденциальности коммерчески чувствительной исходной информации без ущерба достоверности ОЖЦ. ОЖЦ не имеет пространственного и временного разрешения. В большинстве ситуаций невозможно окончательно доказать, используя ОЖЦ, что одно изделие или процесс лучше, чем любые другие, т.к. многие параметры не могут быть генерализованы до степени, необходимой для достижения подобного вывода. Многие ОЖЦ приходят к различным, порой противоречивым, выводам по сходным изделиям.
<p><i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> INTERREG III B Project Alp Frail (http://www.lkzprien.de/de/main/alpine_freight_railway.htm) Решения по эксплуатации для грузовых перевозок по трансальпийской железной дороге в целях экологически рационального регулирования связей между экономическими областями в пределах альпийского пространства, доступно в Интернете по адресу: http://www.deutscher-verband2.org/cms/fileadmin/medias/PDFs_Projekte/Alp_Frail-Kurzdarstellung-CADSES-de.pdf. «Полная оценка жизненного цикла для моделей транспортных средств парка совместного пользования автомобилями Швейцарии», доклад Габора Дока и Сабины Зиглер для первой швейцарской конференции по транспортным исследованиям (Аскона, 1-3 марта 2001 года); доступно в Интернете по адресу: http://www.doka.ch/DokaMobilitySTRCproc01.pdf. Umberto – программное обеспечение для моделирования, вычисления и визуального представления систем потоков материала и энергии, доступно в Интернете по адресу: http://www.umberto.de/en/. Gabi 4 – конструирование жизненного цикла, учета парниковых газов, проведение испытаний и энергоэффективность, доступно в Интернете по адресу: http://www.environmental-expert.com (см. “gabi” в разделе «Программное обеспечение»). ПГРВЭТ (парниковые газы, регулируемые выбросы и энергопотребление на транспорте), модель из Аргоннской национальной лаборатории: модель топливного цикла для топлива транспортных средств и автомобильных технологий, доступно в Интернете по адресу http://greet.es.anl.gov/. E2database Ludwig-Bölkow-Systemtechnik – метод анализа топливной цепочки как инструмент, помогающий принять решение, и база данных ЕЗ для оценки цепочек водородного топлива, Agator, His, Schindler. Всемирная модель выбросов для объединенных систем (GEMIS), доступно в Интернете по адресу: http://www.oeko.de/service/gemis/en/index.htm. SimaPro – инструмент, с помощью которого осуществляется сбор, анализ и отслеживание воздействия на окружающую среду продуктов и услуг, доступно в Интернете по адресу: http://www.pre.nl/simapro/simapro_lea_software.htm.

Метод	Анализ «затрат – выгоды» (АЗВ) ⁶⁸
<p><i>Описание</i></p>	<p>Анализ «затраты – выгоды» сравнивает выгоды и затраты в их стоимостном выражении. Выгоду можно определить как нечто, увеличивающее общественное благосостояние, затраты – как нечто, его уменьшающее. В свою очередь, общественное благосостояние определяется через предпочтения людей. Предпочтения выявляются либо посредством выбора и рыночного поведения, либо через процедуру анкетирования (рыночные исследования). Предпочтения измеряются путем выявления готовности человека платить за благо или предотвращение издержек, или готовности принять компенсацию за понесённые издержки или потерянную выгоду. Эти WTP («готовность платить» за экологическое благо) и WTA («готовность принять» компенсацию за экологический ущерб) концепции помогают оценить то, что известно как потребительская выгода. Стремление к максимизации выгод за вычетом затрат или к тому, чтобы выгоды превышали затраты, является основополагающим в концепции экономической эффективности, генеральная цель которой – максимизация величины общественного благосостояния в данной экономике.</p> <p>Во многих случаях WTP возможно найти через рыночное поведение, а ущербы могут быть вычислены напрямую. Примером может служить воздействие загрязнения воздуха на урожайность зерновых. Взаимосвязь в этой паре доказана экспериментальными и полевыми наблюдениями и известна как функциональная зависимость «доза – ответная реакция». Потеря урожая в данном случае может быть измерена рыночной стоимостью зерновых. Комбинация функциональной зависимости «доза – ответная реакция» и рыночной стоимости – пример применения производственной функции.</p> <p>В других случаях нет очевидного рынка, на который можно было бы опираться. Анализ выявленных предпочтений проверяется на «суррогатных рынках» – рынках товаров и услуг, включающих некоторые элементы окружающей среды. Примером может служить дом, рынком в данном случае стал бы рынок жилья. Каждый дом рассматривается как набор признаков и характеристик, которые влияют на стоимость дома. Среди таких характеристик может быть общественный порядок и тишина или загрязнение воздуха. Путем статистической регрессии цены дома по признакам может быть вычислен «коэффициент гедонистической стоимости». Так, многие исследования обнаружили достоверные взаимосвязи между загрязнением воздуха, неприятным окружением, шумом и стоимостью жилья. Дальнейшая обработка данных, показывающая, как гедонистические цены изменяются пропорционально доходу, среди других переменных, выводит значения WTP для снижения уровня шума и т.д. Метод установленных предпочтений использует анкеты, чтобы выявить предпочтения в ситуациях, когда отсутствует суррогатный рынок. В принципе, анкеты схожи с традиционными исследованиями рынка для новых или измененных товаров. Метод субъективной оценки напрямую задает вопрос о том, сколько люди готовы платить (какова «готовность платить») или готовы ли они платить величину «X», где X – некоторая начальная сумма. Ранжирование субъективных оценок (или декомбинационный анализ) ранжирует альтернативы и присваивает одной из них денежную стоимость. Таким образом, «готовность платить» отдельных людей (WTP) скорее выводится,</p>

⁶⁸ Описание взято из отчета Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, приведенного в списке источников информации.

	чем получается напрямую из ответов о WTP.
<i>Обычное использование в процессе СЭО</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка последствий. • Содействие разработке и сравнению альтернатив.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • АЗВ – широко применяемый и признанный метод. • Предоставляет лицам, принимающим решения, доступную для понимания информацию (в стоимостном выражении). • Позволяет сравнить последствия, которые иначе сравнить сложно, например, экономия времени для автомобилиста против потери ценности ландшафта.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • В анализе «затраты – выгоды» существует много спорных вопросов, включая соответствующие нормы дисконтирования и приведение будущих затрат и выгод к чистой текущей (дисконтированной) стоимости, а также стоимостную оценку здоровья, жизни, а также экологических благ и услуг. • Существует много технических трудностей и споров, касающихся методов, используемых АЗВ, таких, как субъективная оценка.
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Министерство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии по окружающей среде, транспорту и регионам, <i>Обзор технического руководства по экологической оценке: Отчет EFTEC (Экономика для консультантов в области окружающей среды)</i> (1998 г.). • Бордман А., Д. Гринберг, А. Вининг, Д. Веймер, 1996. Анализ затрат и выгод: Концепции и практика, Prentice Hall, Upper Saddle River, США • Диксон Д., Л. Фаллон Скура, Р.Карпентер и П.Шерман, Экономический анализ воздействий на окружающую среду, Earthscan, Лондон, 1994. • Хэнли Н. и К. Спаш, 1993. Анализ «затраты – выгоды» и окружающая среда, Edward Elgar, Cheltenham. • Мишан Е, 1988. Анализ «затраты – выгоды», Allen and Unwin, Лондон. • Пирс ДВ., Д. Виттингтон, С. Джорджоу и Д. Джеймс, 1994. Оценка политики и проектов: Интегрируя экономику и окружающую среду, OECD, 2 rue Andre Pаскаль, Париж. • Risk and Policy Analysts Ltd, Руководство по экологическим затратам и выгодам, Отчет Агентства по окружающей среде, январь 1998 г. • Уинпенни Ж, 1995. <i>Экономическая оценка экологических проектов и политик: Практическое руководство</i>, OECD, Париж.

Метод	Мультикритериальный анализ (МКА)
<i>Описание</i>	<p>Мультикритериальный анализ (МКА) – это метод планирования, позволяющий оценить альтернативные варианты развития по отдельным критериям и свести отдельные оценки в одну общую оценку. Он может быть использован для отбора одного наиболее предпочтительного варианта, ранжирования вариантов, составления сокращенного списка ограниченного количества альтернативных вариантов, подлежащих детальному анализу, или для того, чтобы отделить приемлемые варианты от неприемлемых.</p> <p>МКА помогает справиться с этой сложностью, трансформируя результаты анализа в балльные оценки. Все подходы МКА содержат понятия, которые выражаются в «весах» критериев и оценке деятельности. Как правило, МКА состоит из приведенных ниже стадий.</p> <p><i>1. Определение критериев оценки.</i> Критерии используются для оценки каждого из предложенных вариантов. Каждый из критериев может отражать соответствие варианта целям стратегической инициативы или масштаб вероятных воздействий (как положительных, так и</p>

	<p>отрицательных). Выработанный набор критериев должен соответствовать следующим требованиям:</p> <ul style="list-style-type: none"> • полнота набора (системы) критериев (не пропущено ни одного значимого критерия); • отсутствие излишних критериев (незначительных критериев и критериев, по которым все альтернативы имеют одинаковую оценку); • измеримость критериев (критерии должны позволять провести, по крайней мере, качественную оценку каждой альтернативы); • независимость критериев (что позволяет исключить возможность двойного учёта тех или иных воздействий). <p><i>2. Анализ значимости критериев (присвоение критериям весов).</i> Большинство мультикритериальных подходов подразумевают определение относительного веса каждого из критериев для принятия решения. Методы определения «веса» критерия могут быть простыми (например, сравнение критериев между собой для того, чтобы определить их относительный вес) и сложными (например, социологические опросы, проводимые для того, чтобы определить важность каждого критерия для местного населения).</p> <p><i>3. Анализ вариантов по каждому из критериев (подсчёт баллов).</i> Перед тем, как оценить каждый из вариантов по балльной системе, необходимо определить наибольшую и наименьшую оценки по данному критерию, возможные в данном контексте. Оценка может быть выполнена тремя основными способами:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прямое ранжирование посредством экспертных оценок (определение количества баллов для каждого критерия, например, по шкале от 1 до 100); • использование специфической функции, которая определяет ступенчатое продвижение от наихудшего варианта к наилучшему; • сравнение альтернатив между собой; методы могут варьировать от простого ранжирования (например, по критерию 1 альтернатива А оценивается как лучшая, С – как средняя, и В – как наихудшая) до сложных расчётов. <p><i>4. Перемножение веса и балльной оценки для каждой альтернативы и получение общей оценки.</i> Оценка каждой альтернативы по критерию умножается на вес соответствующего критерия – это должно быть сделано для всех критериев. Взвешенные оценки данного варианта по всем критериям суммируются; полученная сумма является общей относительной оценкой данного варианта в баллах. Итоговые оценки – баллы, полученные для каждой альтернативы, сравниваются и обсуждаются.</p> <p><i>5. Анализ чувствительности к изменению веса критериев или балльной оценки вариантов.</i> Чувствительность показывает, как изменения в присвоении весов или подсчёте баллов влияют на окончательные результаты МКА. Анализ чувствительности может быть необходим если:</p> <ul style="list-style-type: none"> • имеется существенная неопределённость относительно балльной оценки вариантов по выбранным критериям, или; • лица, принимающие решения, или заинтересованные стороны не согласны с относительной значимостью (весом) критериев, используемых при МКА.
<p>Обычное использование в процессе СЭО</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка воздействий. • Содействие разработке и сравнению альтернатив.

<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • МКА одновременно принимает во внимание различные критерии, что невозможно в ходе обычного процесса принятия решений, основанном на единственном критерии. • МКА может быть использован, чтобы при оценке свести воедино мнения различных заинтересованных сторон. • МКА – прозрачный и точный метод (баллы и веса документируются), простой для проверки. • МКА может способствовать информационному взаимодействию с лицами, принимающими решения, и, иногда, с более широкой аудиторией.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • МКА превращает спор о различных «за» и «против» предлагаемых альтернативных вариантов в обсуждение абстрактных величин (баллов и весов). • МКА не способствует приходу к единому мнению по очень противоречивым решениям. • Представляя количественную информацию (сводные баллы), МКА может создать ложное впечатление точности, несмотря на то, что применение МКА сильно зависит от оценочных суждений. • Лица, хорошо владеющие МКА, могут манипулировать результатами (например, простой анализ чувствительности, который обычно используется в МКА, показывает факторы, более всего влияющие на результат; это знание может быть использовано, чтобы получить другие сводные баллы).
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Руководство Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии по мультикритериальному анализу, доступно в Интернете по адресу: http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/multicriteriaanalysismanual • Журнал решений мультикритериального анализа (ISSN: 1099-1360). Только по подписке. Дополнительная информация может быть доступна в Интернете по адресу: http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1002/(ISSN)1099-1360 • Министерство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии по окружающей среде, транспорту и регионам, <i>Обзор технического руководства по экологической оценке: Отчет ЕФТЕС (Экономика для консультантов в области окружающей среды)</i>

Приложение А5.2

**ОПИСАНИЕ НЕКОТОРЫХ
ИНСТРУМЕНТОВ УЧАСТИЯ
ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

Данное приложение представляет следующие методы:

- печатные материалы для сбора комментариев и замечаний;
- презентации и выставки;
- информационная горячая линия/штатные телефонные линии;
- Интернет/сетевые консультации;
- анкеты и формы для комментариев;
- опросы;
- общественные слушания;
- семинары;
- консультативный комитет.

Метод	Печатные материалы для сбора комментариев и замечаний
<i>Описание</i>	<p>Печатные материалы – наиболее простой путь обнародовать и предоставить информацию по проекту плана или программы и СЭО, или оповестить общественность о возможности участия в их разработке и в СЭО. Общераспространенные виды печатных материалов включают: информационные листки, рекламные проспекты, листовки, информационные бюллетени, брошюры, доклады (отчеты), исследования и т.д. Они могут быть разовыми или издаваться как серия (например, информационные бюллетени). Печатные материалы могут раздаваться, рассылаться по специальному листу рассылки или быть включены в качестве «приложения к счету» в постоянную рассылку как, например, счета за коммунальные услуги, извещения о тарифах и другие регулярные почтовые счета.</p> <p>Печатные материалы информируют в легко читаемой текстовой и графической форме широкий круг заинтересованных сторон о процессе разработки плана или программы и оценки или о имеющихся документах.</p> <p>Печатная продукция, розданная или опущенная в почтовый ящик, распространяемая почтой или рассылаемая с другими материалами, является наиболее простым и известным способом повышения информированности и получения откликов на какой-либо вопрос или предложение. Имеющийся бюджет и использование других инструментов и методов обнародования определяют, какой вид печатной продукции наиболее соответствует вашим целям.</p>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Большое количество людей могут быть ознакомлены с содержанием данных материалов при помощи рассылки или бесплатного выставления материалов для ознакомления. • Листы для комментариев или анкеты, включенные в такие материалы, позволяют получить отзывы и комментарии. • Могут способствовать процессу участия общественности. • Печатная информация может быть малозатратным средством достижения гласности, так как её легко раздать и унести с собой. • Могут быть распространены с небольшими издержками путем добавления к существующим спискам рассылки. • Потенциально могут охватить широкую аудиторию либо быть нацеленными на определенные группы. • Постоянный контакт, информация может быть обновлена.

<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Проблемой большинства печатных материалов является ограниченная площадь, доступная для изложения трудных для понимания концепций. • Необходимо время, чтобы сделать макет, подготовить текст, наглядные материалы, вычитать, распечатать и сброшюровать. • Нет гарантии, что материалы будут прочитаны – могут быть приняты за почтовый «мусор». • При рассылке гарантия быть прочитанными зависит от листа рассылки; листы рассылки необходимо постоянно обновлять во избежание потери времени, энергии и бумаги. • Внешний вид материала должен быть наглядно интересен, однако не должен быть «кричащим». • Может затеряться среди большого количества других рекламных листовок и приложений к счетам (возможно использование цветной бумаги и выделенных заголовков при рассылке в виде приложений к счетам, для большей уверенности, что материал не будет выброшен без прочтения). • Может быть не понятна для тех, кто не умеет читать, если не использован наглядный материал. • Информация может быть понята с трудом или неверно интерпретирована.
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	Международная ассоциация участия общественности (<i>MAJO</i>) <i>Инструментарий по участию общественности</i> , (2000 г.), доступно на сайте http://www.iap2.org/ .

Метод	Презентации и выставки
<i>Описание</i>	<p>Эти инструменты применяются в случаях, когда необходимо обеспечить информационную поддержку проекта и повысить осведомленность по конкретным вопросам. Презентации могут быть интерактивными и использоваться как часть форума, семинара, выставки, конференции или другого события. Презентации и выставки предоставляют возможности для обратной связи: бланки с короткими вопросами, рисунки, модели, карты, постеры и другие визуальные и звуковые типы представления информации, иллюстрирующие событие, предложение или вопрос. Интерактивные презентации могут быть оснащены специальными досками, на которых можно записывать идеи, картами или пустыми постерами, на которых также посетители могут записать свои комментарии и вопросы.</p> <p>Презентации и выставки способствуют развитию конкретных представлений о предложении или проектах. Данные методы предоставляют возможности для взаимодействия с общественностью, они обеспечивают сбор общественного мнения, которое может быть использовано при разработки плана или программы, а также в процессе оценки.</p> <p>Ключевые вопросы, которые необходимо предварительно рассмотреть, а также основные шаги подготовки и реализации методов включают следующие шаги:</p> <ul style="list-style-type: none"> • выбрать дату и место, при которых количество участников будет максимальным (обычно выходные дни или официальные праздники/торговые центры, публичные места); • наметить количество презентаций/выставок, необходимых для представления деталей события/вопроса;

	<ul style="list-style-type: none"> • устроить выставку/презентацию в людном месте, где могут находиться люди, наиболее заинтересованные в данном событии/вопросе; • объявить и информировать о событии, делая акцент на рассматриваемом вопросе; • объявить о часах работы выставки/презентации; • запланировать соответствующее время на установку; • обеспечить компетентный подбор персонала, рассмотреть вариант занятости волонтеров, вопросы страховки и безопасности; • предусмотреть модераторов для упрощения процедуры участия и ответов на вопросы; • обобщить отзывы и опубликовать результаты.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Метод фокусирует внимание общественности на каком-либо вопросе. • Может вызвать интерес СМИ и, тем самым, увеличить аудиторию. • Позволяет обмениваться информацией на различных уровнях. • Обеспечивает «снимок» мнений и общественных проблем, основанных на обратной связи. • Люди могут посетить выставки в свое удовольствие в удобное для них время. • Если используются графическая визуализация, то она помогает людям наглядно представить предложения.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Механизм нуждается в наличии модератора, который бы стимулировал участие и получение письменных отзывов. • Информация может быть недопонята или неверно интерпретирована, если не было обеспечено наличие персонала для ответов на вопросы и получения комментариев. • Для участия общественности необходима мотивация. • Может повредить репутации предложения, если проведено непрофессионально.
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Международная ассоциация участия общественности (МАОУ) <i>Инструментарий участия общественности</i> (2000 г.), доступно на сайте http://www.iap2.org/. • Министерство транспорта США <i>Вовлечение общественности и механизмы принятия решений в сфере транспорта: Выставка транспорта</i>. Вашингтон (1997 г.), доступно на сайте http://www.fhwa.dot.gov/reports/pittd/tranfair.htm. • Nick Wates, <i>The Community Planning Handbook</i> (London, Earthscan, 2000). Available online in English only from http://www.communityplanning.net/toolkits/UrbanGovToolkitsCPH.pdf. • Уэйтс, Н. (1999 г.) <i>Руководство по общественному планированию</i>. Лондон, Earthscan.

Метод	Информационная горячая линия/штатные телефонные линии
<i>Описание</i>	<p>Информационная горячая линия предлагает предварительно записанную информацию по документу планирования или вопросу посредством телефона и/или доступ к членам команды СЭО или разработчикам, которые могут ответить на вопросы или предоставить дополнительную информацию и помощь. Задача – донести точную и последовательную информацию по телефону до тех, кто хотел бы знать о вопросе или мог бы предоставить дополнительную информацию.</p> <p>Штатные телефонные линии могут служить связующим звеном между общественностью и разработчиком в период создания и оценки конкретного плана или программы, создавая у общественности чувство вовлеченности.</p> <p>Ключевые шаги в применении метода:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • определить информацию для записи и расписание обновлений; • оповестить о номере телефона, например, напечатав на различных бланках, флаерах и рекламных листовках; оповестить о номере контактного телефона через СМИ; • создать горячую линию для звонящих путем записи сообщений и подключения к телефонной линии; записать информацию, которая будет звучать в ответ на наиболее часто задаваемые вопросы; • если выбрана штатная телефонная линия, назначить лицо, которое будет отвечать на звонки; лицо, назначенное для предоставления информации, должно быть проинструктировано и подготовлено, иметь приятную манеру общения по телефону, даже с «трудными» абонентами; • установить бесплатный телефонный номер для неместных абонентов; • в случае предварительно записанной информационной горячей линии предложить вариант соединения с конкретным лицом для уточнения деталей; • регистрировать в телефонном журнале для записей звонки/общие жалобы/пожелания и включать их в процесс участия/консультаций.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Информационная горячая линия предлагает недорогой и простой способ, который может гарантировать быстрое, простое и эффективное распространение информации. • Предоставляет обществу универсальную услугу доступа к информации по ходу планирования. Может описать способы получения общественностью информации и обеспечить обратную связь. • Предлагает разумно низкую стоимость для установки и обновлений. • Создает образ «доступности» организации, разработчика или команды СЭО. • Удобный способ получения комментариев от заинтересованных сторон. Не пугает, легко участвовать и давать комментарии. Способствует ощущению доступности.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Чтобы стать успешным, должен быть соответствующим образом разрекламирован. • Если является штатным, может занять много времени и отрывать сотрудников от исполнения других заданий. • Назначенный «связной» должен иметь достаточные знания в данной области, уметь отвечать на вопросы быстро, точно и профессионально.
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Департамент здоровья населения (Университет Флиндерс) и Южноавстралийское исследовательское подразделение по здоровью населения (2000 г.) <i>Улучшение здравоохранения через участие потребителей – Справочник по ресурсам для организаций</i>. Управление Содружества по здоровью и заботе о престарелых. Канберра. Доступно в Интернете по адресу: http://www.healthissuescentre.org.au/documents/detail.html?filename_num=226533 • Закон о сохранении и восстановлении ресурсов, 1996 г. <i>Справочник по участию общественности</i>. Гл. 5: Виды общественного участия. http://www.epa.gov/epawaste/hazard/tsd/permit/pubpart/chp_5.pdf. • Агентство по охране окружающей среды США (2002 г.) <i>Национальная система ликвидации загрязнений. Горячая линия по вовлечению/участию общественности</i>. http://cfpub.epa.gov/npdes/stormwater/menuofbmps/index.cfm?action=min_measure&min_measure_id=2

Метод	Интернет/сетевые консультации
<i>Описание</i>	<p>Обычно используется сайт в Интернете. Используется для информационного обеспечения или получения отзывов и комментариев. Информация должна постоянно обновляться. При помощи Интернета могут быть разработаны более интерактивные формы участия, например, онлайн форумы или группы обсуждения.</p> <p>Технически сетевые консультации могут быть представлены следующими возможными инструментами:</p> <ul style="list-style-type: none"> • HTML страницы со ссылками на документы, изображения, графику (движущуюся или неподвижную) и звук; • специальный адрес электронной почты, на который могут быть отправлены неструктурированные документы; • опросные листы, выявляющие мнение общества по конкретному вопросу (в HTML или PDF формате, чтобы можно было отправить заполненные листы по факсу или электронной почте); • информационный стенд с участием модератора, который позволяет «сплетенное» обсуждение по ряду вопросов; • виртуальные встречи по конкретным темам с использованием возможностей чат-форума; • веб-трансляции (т.е. аудио и видео трансляции посредством Интернета) встреч и событий. <p>Интернет может дополнить традиционные методы, но не может их заменить. Цель создания веб-сайта должна быть четко сформулирована, информация должна быть точной и своевременной. Материальные затраты на содержание сайта необходимо внимательно оценить и предусмотреть в бюджете до его создания. Должно быть решено, будет ли поддержание сайта осуществляться самостоятельно или за счет внешних источников, какие сетевые приемы будут использованы и какого рода подготовка персонала необходима.</p>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Наиболее прямой и недорогой ресурсоэффективный метод представления и распространения информации для имеющих доступ к Интернету. • Потенциально аудитория всего мира. • Снижены издержки за счет отсутствия затрат на печать и почтовые расходы. • Возможность предоставлять своевременную и точную информацию и отчеты по процессам планирования, оценки и консультаций. • Способ получения комментариев заинтересованных сторон по конкретному предложению и средство получения замечаний и предложений. • Интерактивный посредник, предоставляющий возможность для обсуждения и дебатов.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Для запуска нового сайта необходимо вовлечение значительных ресурсов. • Ответы могут быть трудны для анализа, если используются открытые вопросы. • Не все заинтересованные стороны имеют доступ к Интернету, поэтому Интернет не может стать заменой традиционным средствам консультации – все равно потребуются альтернативные средства распространения информации.

Метод	Анкеты и формы для комментариев
<i>Описание</i>	<p>Анкеты являются основным инструментом сбора информации. После стадии разработки они обычно тестируются, чтобы убедиться, что вопросы легко понимаемы. Анкеты дают гарантию, что каждому респонденту представлены одни же вопросы, что увеличивает достоверность результатов. Анкеты могут заполняться в ходе интервью «лицом к лицу», телефонного опроса, форм для самостоятельного заполнения, почтовых рассылок или в режиме онлайн. Анкеты могут распространяться по электронной почте, их также можно отправить по почте или факсом. Формы для комментариев могут быть просто собраны на семинаре или розданы во время семинара для заполнения, а затем отправлены респондентами после семинара. Они могут быть разосланы с наименьшими почтовыми расходами, когда включены в такие обычные рассылки, как рекламные проспекты или счета.</p> <p>Основные шаги по подготовке анкеты:</p> <ul style="list-style-type: none"> • составьте вопросы; они должны быть как можно короче; • протестируйте вопросы в небольших пилотных группах, чтобы определить, объективны ли они, просты ли и интерпретируются ли они должным образом; формулировка вопросов должна быть четкой, во избежание искажений; • в начале анкеты укажите ее цель; • включите такие качественные характеристики, как пол человека, возраст, место проживания, образование и т.д. для дальнейшей возможности экстраполяции результатов и/или учета этих данных в листе рассылки; • разошлите анкеты; если позволяет бюджет, обеспечьте бесплатный для респондента ответ (конверт с марками, бесплатный почтовый ящик и т.д.) для увеличения числа ответов; • обобщите и обнародуйте результаты.
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Менее индивидуален, если не используется метод интервью или телефонного опроса, однако анонимность в таком случае может способствовать более правдивым ответам. • Полезен для получения как качественных, так и количественных данных. • Хорошо работает при охвате респондентов, живущих на обширной территории. • Обеспечивает получение информации от людей, не посещающих встречи и семинары. • Допускает расширение листа рассылки. • Может быть использован для статистической оценки. • Позволяет экстраполировать результаты на подгруппы. • Дает респонденту возможность заполнить анкету в удобное для него время. • Более экономичный и менее трудоемкий, чем интервью и телефонные опросы, так как предоставляет бóльшую выборку при меньших общих затратах.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Небольшой процент ответивших может исказить результаты. • Необходим конверт для ответа/адрес бесплатной почты, чтобы стимулировать участие. • Зависит от высокого уровня грамотности.

Метод	Опросы
<p><i>Описание</i></p>	<p>Опросы представляют собой метод сбора информации от определенной группы людей. Они могут быть использованы для сбора обширной информации общего характера, информации о или от большой аудитории или определенных данных путем опроса целевых групп. Опросы могут быть нацелены на поиск информации количественного (факты и цифры) и/или качественного (мнения и оценки) характера. Для сбора информации в опросах используются анкеты, которые могут быть заполнены в ходе интервью «лицом к лицу», распространены в виде письменных форм для самозаполнения, использованы в телефонных или электронных опросах (см. также анкеты и формы для комментариев).</p> <p>Репрезентативный опрос, в котором используется большая, случайным образом определенная выборка, обычно сопряжен с большими издержками. Мелкомасштабные интервью со ставкой на формирование определенной выборки и добровольцев могут иметь сравнительно невысокую стоимость. Однако они могут не дать результатов, которые можно было бы обобщить вне определенной группы респондентов.</p> <p>Опросы предназначены для сбора информации применительно к определенной проблеме или документу планирования. Результаты опросов позволяют получить информацию о демографической структуре населения и/или мнении определенной группы людей.</p> <p>Важные шаги в планировании и проведении опроса приведены ниже.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Чтобы избежать повторения, выясните, что уже известно и какие имеющие отношение к делу опросы проводятся или запланированы. Определите масштаб опроса. • Поговорите с разработчиком и соответствующими представителями органов власти, чтобы сфокусировать вопросы. • Определите, каким способом будет собрана информация (см. анкеты и формы для комментариев). • Определите Вашу целевую аудиторию. Каким образом Вы будете проводить выборку? Как Вы убедитесь, что опрос отображает представления группы? • Проведите пилотный опрос, чтобы убедиться в читабельности и ясности вопросов. • Проведите опрос. • Обобщите результаты и проведите их анализ, подготовьте отчет. • Сделайте отчет доступным для респондентов, соответствующих органов власти и СМИ.
<p><i>Преимущества</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставляет доступные для анализа данные. • Опрос может служить цели повышения осведомленности. • Если проведен должным образом, опрос способен охватить широкую репрезентативную аудиторию или целевую группу. • Из результатов можно извлечь разнообразную информацию.
<p><i>Недостатки</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Плохо проведенный опрос дает плохие результаты. • При опросе большой аудитории может быть высокзатратным. • Необходимо позаботиться о том, чтобы формулировка вопросов была недвусмысленна во избежание искажения результатов. • Необходима тщательность при формировании выборки, чтобы быть уверенным в репрезентативности используемой выборки. • Опросы с закрытыми формами ответов, когда респонденту необходимо поставить галочку в соответствующей клеточке, являются наиболее быстрыми и простыми в обработке, однако это ограничивает детальность собранной информации.

<p><i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Конвенция о местном управлении в Шотландии (КМУШ). (1998 г.). <i>Фокусирование на жителях: Справочник по подходам и методам.</i> Доступно на: http://www.dundee.gov.uk/dundee/uploaded_publications/publication_285.pdf • ЗСВР. 1996. <i>Справочник по участию общественности.</i> Гл. 5: Виды общественного участия. http://www.epa.gov/epawaste/hazard/tsd/permit/pubpart/chp_5.pdf. • Министерство транспорта США (2002 г.) <i>Методы вовлечения общественности в принятие решений в сфере транспорта</i> http://www.fhwa.dot.gov/reports/pittd/surveys.htm
--	--

Метод	Общественные слушания
<p><i>Описание</i></p>	<p>Общественные слушания являются официальным способом предоставления и обмена информацией и взглядами по предлагаемой разработке. Официальные общественные слушания обычно наиболее эффективны при объединении их с такими менее официальными видами встреч, как неформальное собрание и организация групповой работы.</p> <p>Пункты, важные для рассмотрения перед организацией события.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ясно представлять цель общественного собрания и рассматриваемые вопросы. • Описать, какое место занимает общественное слушание. Четко понимать, в какой мере полученные выводы могут повлиять на исход процесса. • Решить, необходимо ли общественное слушание, когда Вы, к примеру, получили запрос о его проведении. • Информировать об общественном слушании официальным извещением. • Пошлите извещение каждому человеку, потребовавшему проведения общественного слушания. • Тщательно составьте расписание презентаций по заинтересованным группам и убедитесь, что докладчиков не будут перебивать и прерывать во время их выступлений. • Подготовьте отчет/протокол общественного слушания и сделайте его общедоступным.
<p><i>Преимущества</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • В ходе таких встреч по предварительной договоренности, представители общественности могут говорить без предоставления контраргументов. • Доступные доказательства могут быть систематически проработаны. • Полученные комментарии записываются и становятся общедоступными. • Если хорошо проведены, общественные слушания могут представлять полезный вид встречи для других заинтересованных сторон. • Наглядно показывает, что органы власти, ответственные за разработку документа, открыты для консультаций и обмена информацией со всеми заинтересованными сторонами.
<p><i>Недостатки</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Не поддерживают диалог. • Может быть создано настроение соперничества. • Участники общественных слушаний могут быть подвергнуты запугиванию и нападению со стороны заинтересованных групп или шумных людей. • Непросто учесть группы меньшинства и тех, кто не любит выступать публично. • Несмотря на кажущуюся простоту, может быть одним из наиболее сложных и непредсказуемых методов. • Может стать не консультацией, а простым представлением информации.

Метод	Семинары
<i>Описание</i>	<p>Семинар – это структурированный форум, участники которого приглашены для совместной работы в группе (или группах) по оценке вопроса или стадии СЭО. Целью семинара является сведение вместе участников в структурированном окружении (представлено деятельностью в больших и малых группах, обсуждением, переосмыслением) в большей степени для разрешения проблем и формирования единого мнения по оценке, чем для предоставления информации и ответов на вопросы. В качестве альтернативы семинары могут быть нацелены на представителей определенной заинтересованной группы, например, НПО или экспертов в одной области.</p> <p>Проведение семинаров требует наличия модератора, который бы способствовал вовлечению в обсуждение всех участников, в связи с этим семинары – это механизмы участия, наиболее подходящие для небольшого количества участников.</p> <p>На семинаре может быть использовано все разнообразие инструментов, включая фокус-группы и разработку видения.</p> <p>Отчет должен быть подготовлен как результат семинара, включая мнения, предложения или выводы по проблеме или предложению, которые были совместно разработаны и одобрены всеми участниками.</p>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Очень хорош для обсуждения критериев или анализа альтернатив. • Способствует общению в малых группах или один на один. • Предлагает выбор члена команды для ответа на сложные вопросы. • Создает сопричастность и достоверность результатов. • Возможность использовать других членов команды для ответов на трудные вопросы. • Максимизирует ответную реакцию, полученную от участников. • Способствует причастности общественности к решению проблемы (см. ниже ссылку МАОУ). • Может обеспечить более открытый обмен мнениями и улучшить взаимопонимание. Полезен при работе со сложными, техническими вопросами, позволяет провести более глубокий анализ. Может быть нацелен на определенные заинтересованные группы.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Враждебно настроенные участники могут препятствовать разделению на небольшие группы, так как они могут это воспринимать как стратегию «разделяй и властвуй». • Модераторам необходимо знать до начала семинара, каким образом они будут использовать вклад общественности. • Обычно нужны модераторы для нескольких небольших групп (см. ниже ссылку МАОУ). • Для наибольшей эффективности принять участие в семинаре может лишь небольшое количество людей, поэтому весь круг интересов не представлен.
<i>Примеры практического применения или источники дополнительной информации</i>	<p>МАОУ – Международная ассоциация общественного участия: http://www.iap2.org/</p>

Метод	Консультативный комитет
<i>Описание</i>	<p>Консультативные комитеты обычно включают в себя экспертные группы, а также правительственные и неправительственные институты с опытом в определенной сфере или заинтересованные в проекте плана или программы. В ходе консультационного процесса они могут давать советы по соответствующим изменениям в плане или программе или рекомендовать применение определенных мер.</p> <p>Несмотря на схожесть с рабочей группой (специальной комиссией), консультативные комитеты функционируют как постоянная структура, тогда как рабочие группы склонны к появлению на краткосрочной основе и явно сфокусированы на разработку конкретного предложения.</p> <p>Консультативные комитеты чрезвычайно полезны для вовлечения представителей сообщества, особенно людей с требуемым опытом, в сложные, противоречивые или важные процессы разработки и оценки плана или программы.</p> <p>Комитеты – это не лоббирующие группы, у них есть важное общественное предназначение, которое превышает интересы отдельных членов.</p> <p>Комитеты более эффективны, если их роль и задачи четко установлены перед принятием решения о составе. Необходимо также определить условия членства в комитете. Для поддержки комитета на протяжении периода действия проекта или существования комитета должны быть предоставлены время и ресурсы.</p> <p>Комитет должен быть информирован о ходе деятельности, результатах консультаций, заключениях разработчика и лиц, принимающих решения, а также об изменениях в политике или возникающих проблемах, которые могут повлиять на рекомендации или роль комитета.</p>
<i>Преимущества</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Консультативные комитеты предлагают дополнительные рекомендации и консультации. • Они могут способствовать ослаблению критики со стороны заинтересованных групп. • Они демонстрируют приверженность к совместным действиям и убеждают заинтересованные стороны в их способности повлиять в определенных рамках на решения и результаты.
<i>Недостатки</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо урегулировать конфликт интересов, который может возникнуть во время деятельности комитета. • Может быть трудоемкими и ресурсоемким. Необходимо приложить усилия для создания, организации работы и наблюдения за текущей деятельностью комитета. • Если мнения разошлись или члены комитета имеют разный статус, опыт или знания, может понадобиться помощь.

Приложение В1.1

ПРИМЕР ДЕТАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ
ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ
ПРОТОКОЛА В НЕКОТОРЫХ
СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ,
КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

I. Выявление планов и программ, требующих проведения СЭО в соответствии с Протоколом

I.1. Определены ли в национальном законодательстве понятия «план» и «программа»? Если да, то, пожалуйста, приведите эти определения.

I.2. Пожалуйста, выявите (с помощью таблицы, приведенной ниже) те национальные и субнациональные [т.е. региональные (районные) или территориальные (областные)] планы и программы в стране, которые попадут под действие Протокола

Секторы	Перечислите все стратегические документы (независимо от того, называются ли они планами, программами, политиками, стратегиями ...) в каждом секторе, которые «подготовлены или приняты государственными органами всех уровней на основе правовых, нормативных или административных положений» (упрощенное определение плана и программы, взято из статьи 2.5 Протокола по СЭО)	Кратко опишите их основные характеристики (например, количество планов за последние 5 лет, текущие и планируемые изменения в законодательстве)
Сельское хозяйство		
Лесное хозяйство		
Рыбный промысел		
Энергетика		
Промышленность		
Добыча полезных ископаемых		
Транспорт		
Региональное развитие		
Управление водными ресурсами		
Телекоммуникации		
Туризм		
Городское и сельское планирование или землепользование		
Другие национальные или субрегиональные документы (например, документы по стратегии снижения бедности)		

II. Анализ действующих положений по экологической оценке

II.1. Опишите существующую процедуру экологической оценки стратегических решений в соответствии с действующими в стране положениями (в системе ОВОС или государственной экологической экспертизы (ГЭЭ)) и сравните ее с текущей практикой по следующим пунктам.

- Механизм оценки необходимости проведения СЭО (скрининг) и степень его применения в течение последних пяти лет (либо двух-трех лет, если считаете нужным): какое количество документов было проанализировано до начала государственной экологической экспертизы или СЭО и сколько из них прошло государственную экологическую экспертизу или СЭО?
- Содержание отчета по СЭО: законодательные требования плюс как определен масштаб работ для проведения экологической оценки, плюс возможное методическое руководство или стандарты по подготовке отчетов по СЭО.
- Обзор требований: какие органы государственной власти имеют возможность прокомментировать экологический отчет, и существуют ли дополнительные требования к экспертизе в рамках системы государственной экологической экспертизы?
- Описание требований к участию общественности: описание законодательных требований и ссылки на любые методические руководства по вовлечению общественности в процесс СЭО, которые приняты в стране.
- Механизмы использования отчета по СЭО и комментариев общественности в процессе разработки плана или программы.

II.2. Опишите возможные изменения данной правовой базы в будущем (если таковые предполагаются).

II.3. Проанализируйте основные сильные стороны и недостатки существующей системы, а также возможности для ее развития и улучшения в будущем.

III. Анализ приоритетных проблем эффективного применения Протокола

Данный анализ должен отражать мнение высокопоставленных должностных лиц, которые отвечают за практическую реализацию Протокола в конкретной стране.

Каким образом эффективно:	Оцените: 2 – первоочередная 1 – важная 0 – не имеет отношения	Конкретные проблемы, по которым была бы полезна помощь
Провести СЭО в процессе разработки плана или программы в соответствии с определением СЭО в статье 2.6 Протокола (например, как связать СЭО с процессом принятия решения и т.д.)		
Оценить необходимость СЭО в соответствии со статьями 4 и 5 (например, как объединить обязательный перечень и перечень исключений, и когда проводить анализ в индивидуальном порядке, и т.д.)		
Организовать определение сферы охвата СЭО в соответствии со статьей 6 (например, когда проводить определение сферы охвата, каким образом выбрать подходящие методы консультаций с общественностью и органами государственной власти, каким образом составить техническое задание для СЭО и т.д.)		

Каким образом эффективно:	Оцените: 2 – первоочередная 1 – важная 0 – не имеет отношения	Конкретные проблемы, по которым была бы полезна помощь
Разработать исследования исходного состояния окружающей среды в СЭО (в соответствии с приложением IV – пункты 2, 3 и 4)		
Использовать экологические цели в СЭО (в соответствии с приложением IV – пункт 5)		
Проанализировать вероятные значительные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия (в соответствии с приложением IV – пункт 6)		
Сравнить альтернативные варианты плана или программы (в соответствии с приложением IV – пункт 8)		
Подготовить планы мониторинга после проведения СЭО (в соответствии с требованием статьи 12 и приложения IV – пункт 9)		
Проанализировать трансграничные последствия (в соответствии с приложением IV – пункт 10)		
Организовать общественную экспертизу отчета по СЭО в соответствии со статьей 8 (например, как выявить заинтересованную общественность, как информировать общественность и собирать отзывы, как анализировать комментарии, полученные от общественности и т.д.)		
Организовать консультации с природоохранными органами и органами здравоохранения в соответствии со статьей 9 (например, как выявить соответствующие органы власти, как эффективно проводить консультации с ними в процессе СЭО и т.д.)		
Проводить трансграничные консультации в соответствии со статьей 10 (например, когда уведомлять, документами какого уровня следует обменяться, как организовать эффективные трансграничные консультации)		
Разъяснить лицам, принимающим решения, затраты и выгоды, связанные с СЭО		
Использовать СЭО применительно к политике и законодательству в соответствии со статьей 13		
Подготовить проекты правовых или нормативных документов для выполнения Протокола		

IV. Ключевые заинтересованные стороны в реформах СЭО

IV.1. Выявите ключевые институты, отвечающие за процесс СЭО (контактная информация и имена ключевых должностных лиц).

IV.2. Выявите ключевые заинтересованные стороны и организации, продвигающие реформы для СЭО или ОВОС в стране (неправительственные организации, центры экологической оценки, профессиональные газеты и журналы и т.д.). Определите, каким образом эти участники сотрудничают в ходе реформ и как можно укрепить их взаимодействие.

V. Завершенные, текущие и планируемые инициативы по развитию в стране потенциала в области СЭО

V.1. Опишите ключевые мероприятия, планируемые правительством для ратификации и применения Протокола (пилотные исследования, новые законы, правила и т.д.).

V.2. Опишите все завершенные и текущие программы в области СЭО, выполняемые при поддержке организаций-доноров.

V.3. Какие курсы по СЭО или ОВОС (университетские курсы, программы обучения для государственного управления) существуют или планируются в стране?

V.4. Опишите любые иные программы, реализуемые неправительственными организациями, консалтинговыми компаниями или учебными заведениями.

VI. Рекомендации по наиболее эффективным ключевым направлениям проекта ПРООН и РЭЦ

Пожалуйста, выявите виды вмешательства или действия и определите их приоритетность в зависимости от того, насколько они могут быть эффективны для развития потенциала по выполнению Протокола, включая разработку пилотных проектов по СЭО в определенных странах. При определении ключевых направлений проекта вы можете рассмотреть перечисленные ниже виды мероприятий по развитию потенциала.

- Пилотные проекты: поддержка СЭО конкретного плана или программы (если это имеет первостепенную важность, укажите, при каком типе планирования может быть оказана поддержка).
- Помощь с правовыми реформами (подготовка проектов новых законов или положений о выполнении Протокола).
- Разработка национальных руководств (детальное изложение подхода при проведении СЭО, методов, которые могут быть использованы и т.д.).
- Подготовка обучающих материалов и обучение инструкторов.
- Рекламная кампания (подготовка брошюр, листовок, создание веб-сайта и т.д.) для ознакомления с СЭО ключевых лиц, принимающих решения и вырабатывающих политику, а также административных лиц.

Приложение В1.2

ПРИМЕР ПРОСТОГО
ТЕХНИЧЕСКОГО ЗАДАНИЯ,
ИСПОЛЬЗУЕМОГО ДЛЯ
НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ
РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРОТОКОЛА В
ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Введение

Эта работа дает представление о рамках составления проектов национальных стратегий по реализации Протокола ЕЭК ООН по СЭО на примере четырех выбранных стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Эти национальные стратегии помогли выявить потребности для развития потенциала в данной группе стран для последующей реализации Протокола.

Процесс разработки стратегии

Каждая стратегия была разработана в результате консультаций с:

- Национальными координационными центрами по Протоколу, чтобы гарантировать, что Протокол станет частью национальной стратегии.
- Ведущими практиками по экологической оценке и НПО страны.
- Основными международными организациями, которые могут поддержать развитие национальной системы СЭО.

Предполагаемая структура стратегии

I. Обоснование

Обоснование содержало четко и сжато сформулированную информацию о:

- планируемом графике транспонирования Протокола в национальную законодательную систему;
- объяснении пути, по которому пойдет правительство для транспонирования Протокола, например, расширение и обновление существующих положений по ОВОС таким образом, чтобы они включали рассмотрение планов и программ в соответствии с требованиями Протокола; включение новых требований СЭО в процесс планирования; или полностью новые инструменты оценки. В комментарии кратко объясняется, почему данный путь предпочли другим альтернативам.
- нормативных документах, которые транспонировали бы Протокол (например, новый закон или указ, изменения в существующих законах и указах, руководящие документы и т.д.).

II. Оценка потребностей страны

Предыдущие оценки национальных потребностей были обновлены на основе детальных консультаций с представителями власти, людьми, ответственными за реализацию Протокола по СЭО, и практиками. Информация, представленная в оценках страны, была дополнена и официально подтверждена национальными координационными центрами по Протоколу.

III. Среднесрочная стратегия

Национальная команда разработала общую стратегию долгосрочного развития потенциала для СЭО в стране, основанную на детальных консультациях с ключевыми сторонами, заинтересованными в реформировании системы оценки окружающей среды (представители власти и лица, ответственные за реализацию Протокола, ведущие практики в сфере оценки окружающей среды и НПО). В соответствии с рамками, представленными в раннем варианте [главы В1](#), стратегия включала все виды потенциалов – системный, институциональный и человеческий потенциал. Стратегия была разработана на последующие пять лет с предложением достижимых целей развития каждого вида потенциала, а также действующих инструментов, которые могли бы быть использованы с помощью только национальных ресурсов или с привлечением ограниченной международной поддержки.

IV. Краткосрочные приоритеты

По окончании подготовки общей стратегии были определены три наиболее важных краткосрочных меры со сроком выполнения до 2008 года. Эти приоритеты были разработаны в форме основных идей проекта, которые четко определили:

- целевые группы, заинтересованные стороны и лица, получающие выгоду;
- предполагаемую последовательность действий для выполнения мер;
- связи с действиями других источников и развитием потенциала внутри страны;
- бюджет.

V. Меры по реализации

Меры по реализации определили:

- организацию, ответственную за контроль реализации стратегии;
- официальный статус стратегии и ее подписание (например, министерство окружающей среды или другие имеющие к этому отношение структуры, такие как национальный совет по устойчивому развитию);
- последующие рабочие механизмы по обеспечению ресурсами для реализации на национальном уровне (например, бюджет министерства окружающей среды, сбор средств от основных организаций-доноров).

**Информационно-справочное
руководство по применению**
Протокола ЕЭК ООН по стратегической
экологической оценке



EaP GREEN

Done at United Nations, Geneva

GE 11-25823 May 2014 ECE/MP-EIA/17