

УДК 577.4+911.2

В. М. ЯЦУХНО

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ*

Essence and maintenance of the Strategic Environmental Assessment are described. Procedure and put into practice of it are considered

Проблема экологически обоснованного управления и регулирования состоянием природопользования в условиях увеличивающегося хозяйственного воздействия на окружающую среду, а также глобальных изменений биосферы становится все более острой и постоянно находится в центре внимания международного экологического сотрудничества. Это не случайно, ибо расширением процессов глобализации, сопровождающееся активизацией и господством транснациональных компаний, усиление мирохозяйственных связей ведут не только к экономическому росту, но и создают вызовы и угрозы нового поколения, такие как деградация природных систем жизнеобеспечения, расширение зон и увеличение повторяемости экологических и гуманитарных катастроф, возникновение региональных конфликтов [1]. Их проявление во многом стало возможным благодаря абсолютизации технократического подхода и финансово-экономического механизма для достижения экономического прогресса при частом игнорировании его природно-экологических составляющих и знаний географической организации и особенностей функционирования биосферы.

Глубокая озабоченность специалистов, ученых, общественности, представителей исполнительных и законодательных органов власти, природоохранного движения подобным состоянием проблемы стимулировала поиск приемлемых путей ее разрешения. Одним из них явилось широкое распространение идеи о том, что в данной ситуации наиболее целесообразным является не попытка справиться с негативными экологическими последствиями, а разработка предупреждающих мер с помощью оценки влияния предполагаемой деятельности на окружающую среду. Указанная превентивная мера позволяет определить необходимые шаги по смягчению экологических последствий, а также осуществить их до того, как они потребуются. Это позволяет избежать напрасных затрат как времени, так и материальных и людских ресурсов. Такой подход, известный под названием «оценка воздействий на окружающую

* По материалам доклада автора на республиканском семинаре «Стратегическая экологическая оценка: содействие внедрению и построение потенциала» (март 2006 г., Минск) и результатам проекта ПРООН/ГЭФ «Стратегическая экологическая оценка Национальной программы развития туризма в Беларуси на 2006-2010 гг.» (январь - август 2005 г.).

среду» (ОВОС), приобретает актуальность и практическую востребованность в нынешних условиях, особенно в контексте решения задач устойчивого развития природы и общества [2]. ОВОС зарекомендовала себя с положительной стороны как эффективная процедура, которая проводится на предпроектной и проектной стадии для конкретных видов хозяйственной деятельности. Объектом ОВОС выступает любой проект либо предложение, практическая реализация которых может оказать то или иное воздействие на окружающую среду. Одним из способов определения вероятности и интенсивности такого воздействия является использование пороговых величин влияния, установленных для большинства видов природных ресурсов. Их введение имеет важное значение, в частности, для установления размера и места расположения хозяйственного объекта. Почти двадцатилетний опыт применения ОВОС доказал ее эффективность в качестве инструмента получения всей имеющейся экологической информации до принятия решения, а также как средство обеспечения постоянного контроля за осуществлением потенциально экологически опасных проектов. Во многих странах нормативно-правовое регулирование ОВОС проводится на основе специальных законодательных актов. В Республике Беларусь также существует и успешно действует законодательная и нормативная база в области экологической оценки воздействия на окружающую среду. Она наиболее полно регламентируется Законом Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. «О государственной экологической экспертизе» в редакции от 14 июня 2000 г., инструкцией «О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь», утвержденной постановлением Минприроды от 17 июля 2005 г. № 30, и инструкцией «О порядке проведения государственной экологической экспертизы», утвержденной постановлением Минприроды от 11 мая 2001 г. В 2006-2007 гг. Минприроды планирует разработать Экологический кодекс Республики Беларусь, который будет включать специальный раздел, посвященный экологической оценке последствий антропогенного преобразования окружающей среды и использования природных ресурсов. В ноябре 2005 г. наша страна подписала Конвенцию Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [3], принятую в 1991 г. в г. Эспо (Финляндия). Этим самым Республика Беларусь разделяет ответственность за воздействие на окружающую среду и взяла на себя обязательства по своевременному предоставлению информации относительно угрозы экологической опасности. В конвенции перечисляется более 100 хозяйственных и иных объектов, которые могут вызвать трансграничные экологические последствия и риски для окружающей среды, а также раскрывается содержание понятия «воздействие». Согласно ст. 1 п. 7 конвенции, «воздействие» означает любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды, включая здоровье и безопасность людей и воздействия на флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими факторами; оно охватывает также последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, являющихся результатом изменения этих факторов [3]. К настоящему времени в Республике Беларусь система экологической оценки воздействия на окружающую среду решает две взаимосвязанные задачи. Первая из них направлена на экологическое обоснование проектируемой деятельности, а вторая с помощью Государственной экологической экспертизы устанавливает соответствие намечаемой хозяйственной деятельности требованиям природоохранного законодательства. При их решении основной упор делается на инженерно-технологические подходы оценки качества запроектованных решений в области природопользования, которые опираются на технические нормативы и строительные нормы и правила. Экологические ограничения при этом играют подчиненную роль, направленную лишь на кор-

ректировку проектных решений. До недавнего времени экологической оценке подвергались лишь объекты хозяйственной и иной деятельности. Практически оставались в стороне этого процесса проекты национальных, региональных и местных концепций, стратегий, планов и программ. Все они в той или иной степени определяют решения на различных уровнях государственного управления, затрагивающие использование природных ресурсов, качество жизнедеятельности и здоровья людей. Для ликвидации этого пробела 21 мая 2003 г. в ходе V конференции «Окружающая среда для Европы» (Киев, Украина) на уровне руководителей природоохранных ведомств европейских стран был принят Протокол о Стратегической экологической оценке (СЭО) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [4].

Принятие Протокола было вызвано тем обстоятельством, что предлагаемая деятельность в форме различных планов социально-экономического и территориального развития часто базируется на использовании природно-ресурсного потенциала, что отражается на экологическом состоянии окружающей среды и ее отдельных компонентах. В задачу СЭО входит проведение оценки вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий, которые могут быть вызваны мероприятиями, предусмотренными стратегическими документами.

В протоколе оговорены секторы экономики и виды планируемой деятельности, в отношении которых применяется СЭО концепции, стратегий, планов и программ их перспективного развития. Оценка проводится для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, туризма, телекоммуникаций, планирования развития городских, сельских районов, землепользования, а также добычи полезных ископаемых. Не подвергаются СЭО планы и программы в оборонной сфере, сфере предупреждения и борьбы с чрезвычайными ситуациями, финансовой и бюджетной деятельности.

В Республике Беларусь существует механизм учета состояния окружающей среды при разработке подобных стратегических документов. Так, в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь «Об утверждении положения о порядке формирования, финансирования и выполнения государственных народнохозяйственных и социальных программ» в редакции от 29 июля 2005 г. № 836 предусмотрена необходимость согласования проектов программ в целях оценки экологических последствий при их реализации. На практике государственной экологической экспертизе на регулярной основе подвергаются лишь программы территориального развития.

Одним из сдерживающих факторов полноценной реализации СЭО является отсутствие у разработчиков и экспертов программ отличия в процедуре и содержании между СЭО и ОВОС.

Нетрудно прийти к выводу, что процесс СЭО рассматривает экологические факторы в плане их влияния на окружающую среду при разрабатываемых планировочных и организационных решениях. Кроме того, дается описание экологических целей и возможных проблем, последствий для здоровья людей, а также предлагаются меры по смягчению неблагоприятных экологических процессов и явлений, ведению мониторинга за состоянием окружающей среды. ОВОС направлена на предсказание с использованием установленных технических норм, правил и стандартов возможных воздействий конкретного проекта или объекта на природные комплексы. Она является жестко предписанной процедурой, при которой хозяйственное воздействие на окружающую среду и комплексные мероприятия по ее сохранению регламентируются экологическими нормативами. Таким образом, если ОВОС в основном сосредоточена на влиянии хозяйственного или иного объекта на природные комплексы, то СЭО способствует более полному учету экологических вопросов и их

интерпретации при принятии решений стратегического порядка. Протокол СЭО требует расширения возможностей участия общественности и общественных профессиональных объединений в принятии решений на национальном, региональном и местном уровнях, которые имеют право ознакомиться со стратегическими документами, а также комментировать их, вносить замечания и дополнения. Результаты СЭО позволяют определить главные барьеры и существующие проблемы, сдерживающие использование ее результатов.

Некоторые рекомендации и дополнения, полученные в результате СЭО, требующие включения в Национальную программу развития туризма в Республике Беларусь на 2006-2010 гг.

Раздел программы	Содержание рекомендаций и дополнений	Мотивы обоснований
Оценка современного состояния туристской индустрии в Республике Беларусь	Включить в программу описание состояния окружающей среды и ее отдельных компонентов в контексте их роли в развитии туристской деятельности	Развитие туристской отрасли основано на использовании природных ресурсов и объектов историко-культурного наследия
Цели, задачи, принципы и приоритеты туристской отрасли	В число задач туристской отрасли должна входить реализация в Республике Беларусь принятой ООН Концепции устойчивого развития как экологически безопасной формы использования и охраны природных и культурных ресурсов	С позиции устойчивого развития туризм предполагает использование имеющихся ресурсов в целях удовлетворения экономических, социальных и эстетических потребностей общества, сохраняя при этом культурную целостность, биологическое и ландшафтное разнообразие
	Дополнить раздел задачей, которая включала бы создание условий для сохранения природного потенциала и предотвращение негативного воздействия развития туризма на окружающую среду и здоровье населения	Туристская деятельность является одним из факторов антропогенного воздействия на окружающую среду
	Должна быть сформулирована задача по интеграции основных положений программы в комплексные планы и программы социально-экономического и территориального развития	Туристская деятельность является составной частью народнохозяйственного комплекса и систем национального, регионального и местного развития
Региональная туристская политика	В число перспективных туристских зон международного и национального значения, кроме исторических городов, национальных парков, культурных памятников и ООПТ, включить территории с ценными и уникальными природными и культурными объектами	Наличие хорошо сохранившихся природных трансграничных комплексов и облегченная их транспортная доступность
	Включить в перечень необходимых мероприятий программы разработку и периодическое обновление территориальных схем, планов и проектов туристских зон и их увязку с территориальным развитием страны	Реализация постановления Совета Министров Республики Беларусь от 30.05.2005 № 573 «О создании туристских зон»
	Включить отдельный подраздел «Туристские территории» и определить их назначение и перспективы развития	Туристские территории выступают как самостоятельное административное и природно-хозяйственное образование, располагающее ресурсным потенциалом для производства туристских услуг, соответствующей инфраструктурой и рекреационными объектами

Все это хорошо подтверждается впервые выполненной СЭО, которая осуществлена в 2005 г. применительно к Национальной программе развития туризма в Республике Беларусь на 2006-2010 гг. [5]. Оценка проводилась с целью определить возможные экологические последствия реализации указанной программы для окружающей среды, здоровья населения, в частности туристов. Она выполнялась по таким отдельным составляющим окружающей среды, как водные и земельные ресурсы, биоразнообразию экосистем, атмосферный воздух, и включала анализ территориального развития, систем управления отходами и возможных последствий воздействия на здоровье людей. В структурном отношении СЭО включают несколько базовых разделов, посвященных состоянию окружающей среды и здоровью населения, анализу и оценке связей проекта программы с законодательными актами Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, здравоохранения и устойчивого развития, оценке целей и задач, выдвигаемых программой. Особое внимание было уделено предложенным мероприятиям по реализации задач развития туризма. Возможные воздействия таких мероприятий на окружающую среду оценивались по пяти качественным уровням - от сильно негативного до самого позитивного воздействия - с использованием матрицы оценки рисков. В результате такого подхода группой составителей программы были предложены рекомендации по совершенствованию отдельных разделов и программы в целом.

В таблице приводится перечень некоторых основных предложений и дополнений в содержание программы, направленных на оптимизацию окружающей среды при осуществлении туристской деятельности.

Выполненная СЭО Национальной программы развития туризма в Республике Беларусь на 2006-2010 гг. показала, что для успешного осуществления туристской деятельности требуется активизировать меры по территориальной организации рекреационно-туристского природопользования. В частности, необходимо формирование специализированных туристских территорий, которые смогли бы концентрировать рекреационные функции, способствовали бы внедрению инноваций, усилили систему управления ими. Более детально эта проблема рассмотрена в работе [6].

Опыт осуществления СЭО выявил безотлагательную необходимость в подготовке национальных специалистов, обладающих соответствующими знаниями, умениями и опытом в области подходов и методики проведения подобной экологической оценки. Эту проблему, по нашему мнению, разрешит разработка учебных курсов по СЭО для будущих специалистов-геоэкологов, а также подготовка методических указаний и инструкций по применению СЭО в процессе социально-экономического и территориального планирования.

1. Сдасюк Г.В. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М., 2002.

2. Making Development Sustainable: From Concepts to Action. Washington, 1994.

3. Европейская экономическая комиссия. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте / ООН. Нью-Йорк; Женева, 1994 (на рус, англ. и фр. языках).

4. Европейская экономическая комиссия. Протокол о стратегической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте / ООН. Нью-Йорк; Женева, 2003 (на рус, англ. и фр. языках).

5. Tchoulba I., Kalinin M., Yatsukhno V. et. al. // International experience and perspectives in SEA. Prague, 2005.

6. Пирожник И.И., Тарасенко А.И., Яцухно В.М. // Земля Беларуси. 2005. № 2.

Поступила в редакцию 27.06.06.

Валентин Минович Яцухно - кандидат сельскохозяйственных наук, доцент, заведующий НИЛ экологии ландшафтов. Научные интересы связаны с геоэкологическими проблемами территориального планирования использования и охраны агроландшафтов. Автор и соавтор 360 научных работ, в том числе 7 монографий, 2 справочников.