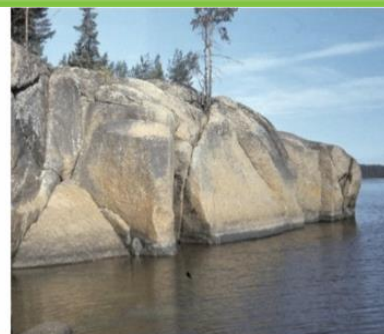




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Эколого-ориентированные подходы к использованию морского пространства российской части Балтийского моря (фаза 2)

Экологическая оценка при морском пространственном планировании
в Российской Федерации с учетом применения и апробации в
пилотном регионе



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundesamt



Министерство экономического развития
Российской Федерации

Проект консультативной поддержки по защите окружающей среды в странах Центральной и Восточной Азии

Федерального министерства окружающей среды, охраны природы, и безопасности ядерных реакторов

Номер проекта 54260

Апрель 2015 – Апрель 2017

Исполнители в Германии:

Анне Лутман

Александр Дарр, д.б.н.

Институт Лейбница по исследованию Балтийского моря, Варнемюнде (IOW)

Seestraße 15, 18119 Rostock

Тел.: +49 381 5197 0

Факс.: +49 381 5197 211

Электронный адрес: alexander.darr@io-warnemuende.de, anne.luttmann@io-warnemuende.de

Исполнители в России:

Юлия Вязилова

Мария Лазарева

Сергей Комаристый

Электронный адрес: julia.vyazilova@mail.ru

Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов

НИИП Градостроительства

Ул. Торжковская, д. 5, 197342, Санкт-Петербург

www.niipgrad.spb.ru

Фотографии на обложке: НИИП Градостроительства

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным министерством окружающей среды (BMUB) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также в других странах, расположенных по соседству с Европейским Союзом. Проект был реализован при содействии Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA).

Ответственность за содержание публикации несут авторы.

Dieses Projekt wurde vom Bundesumweltministerium mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms (BHP) für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens sowie weiteren an die Europäische Union angrenzenden Staaten gefördert und vom Umweltbundesamt mit Unterstützung des Bundesamtes für Naturschutz begleitet.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

This project was funded by the German Federal Environment Ministry's Advisory Assistance Programme (AAP) for environmental protection in the countries of Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia and other countries neighbouring the European Union. It was supervised by the German Federal Environment Agency (UBA) with assistance of the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN).

The responsibility for the content of this publication lies with the authors

Росток, Санкт-Петербург, Сентябрь 2016

Содержание

Список рисунков	5
Список таблиц	5
Список сокращений	6
1 Введение.....	7
2 Основы и методика инструментов оценки воздействия на окружающую среду в Германии	9
2.1 Основные инструменты и уровни экологической оценки.....	9
2.2 Процедура и содержание Стратегической Экологической Оценки (СЭО).....	11
2.3 Пример-СЭО: План пространственной организации для немецкой ИЭЗ в Балтийском море	15
2.4 Методические аспекты СЭО	18
3 Основы и методика инструментов экологической оценки в России	27
3.1 Экологическая экспертиза	27
3.2 Оценка воздействий на окружающую среду от планируемой хозяйственной и иной деятельности (ОВОС)	29
3.3 Стратегическая экологическая оценка (СЭО)	31
4 Рекомендации для оценки воздействий на окружающую среду, вызванные видами пользования в российской морской пространственной организации	39
5 Концепция применения для СЭО в пилотном регионе.....	45
6 Правовые основы (nochmals Überschrift und alphabetische Reihenfolge kontrollieren).....	51

Список рисунков

Рисунок 1: Уровни экологической оценки при пространственно-значимом планировании и мероприятиях (KÖRPEL et al. 2004)	10
Рисунок 2: Процедурные шаги СЭО и интеграция в процедуру по выдачи разрешения	13
Рисунок 2: Альтернативное решение по обходу о. Гогланд (по данным Nord Stream Environmental Impact Assessment (EIA) Documentation for Consultation under the Espoo Convention Nord Stream Februar\ 2009. Сайт www.nord-stream.com).....	34
Рисунок 3: Роль СЭО при разработке концепции планов и программ (Brown 1997)	47

Список таблиц

Таблица 1 Пример причинно-следственной матрицы как опорная точка для описания и оценки воздействий на окружающую среду со стороны плана/программы.....	24
Таблица 2: Ход процедуры ОВОС	30
Таблица 3: Национальная система экологической оценки и СЭО	36
Таблица 4: Возможная интеграция СЭО в разработку планов и программ	41

Список сокращений

РП	Рабочий пакет
ИЭЗ	Исключительная экономическая зона (со стороны Германии)
МПП	Морское пространственное планирование
РФ	Российская Федерация
ЗПО	Закон о пространственной организации
СЭО	Стратегическая Экологическая Оценка
ОВОС	Оценка Воздействий на Окружающую Среду
РГ	Рабочая Группа
HELCOM-VASAB MSP	Рабочая группа в области морского пространственного планирования для региона Балтийского моря. Основана на базе Хельсинской комиссии (комиссии по защите морской среды Балтийского моря, 1974 г.)
ППО	Процедура пространственной организации

1 Введение

В последние годы в Российской Федерации все больше уделяется внимания вопросам пространственного развития страны и ее отдельных регионов, при этом в программах и планах реализуются принципы устойчивого развития. Получают реализацию документы территориального планирования, учет экологических требований в которых является необходимым условием проектов. Данный процесс также был подкреплен поддержкой со стороны Федеративной Республики Германия в рамках соглашения о сотрудничестве в сфере защиты окружающей среды (1992) посредством консультаций, семинаров и совместных исследовательских проектов. Благодаря передаче методов исследования были разработаны экологические тематические отчеты для отдельных регионов России. Для успешного и продолжительного функционирования новых подходов в России, однако на сегодняшний день все еще недостаточно соответствующих основ, которые содействуют правовой, административной и инструментальной интеграции экологических плановых подходов как в территориальное планирование, так и в будущее морское планирование.

Для устранения данного дефицита, ранее рабочей группой HELCOM-VASAB MSP были разработаны совместные предложения, направленные на улучшенное закрепление экологических требований в морской пространственной организации в регионе Балтийского моря. Применение ранее разработанных принципов, а также дальнейших планово-методических аспектов в системе российской морской пространственной организации должно быть в фокусе российско-германского проекта МПП-Рус. Исходя из применения в пилотном регионе, морская пространственная организация может быть апробирована в Российской Федерации в рамках проекта. Полученный при этом практический опыт, а также передаваемые результаты из территориального планирования являются основополагающими элементами морской пространственной организации с особым учетом экологических требований. Немецкий опыт также включен в данный процесс. В дальнейшем будут рассмотрены релевантные виды пользования и охраняемые компоненты в их пространственной связи с применением эко-системного подхода. Важным для морского пространственного планирования является взаимодействие и взаимосвязь между видами пользования как на море, так и на суше, таким образом, принципы Комплексного Управления Прибрежными Зонами (КУПЗ) могут быть применимы. В реализацию проекта также были включены планово-правовые, методические и содержательные аспекты планирования, а также концептуальные идеи по их исполнению.

Ранее в рамках проекта «Эко-Рус» в период с мая 2012г. по май 2014г. были разработаны предложения, ориентированные на улучшенное закрепление

экологических требований в российское территориальное планирование. При этом также были подготовлены рекомендации касательно Стратегической Экологической Оценки в территориальном планировании Российской Федерации. Данный инструмент оценки воздействия на окружающую среду, введение которого в России снова обсуждается более обширно с 2014 года, должен находиться в центре внимания данного проекта и особенно в центре данного руководства, фокусируясь в большей степени на применение в морском пространственном планировании.

Настоящий проект MSP-Rus состоит из 6 рабочих пакетов. В двух первых рабочих пакетах был проведен и обоснован выбор пилотного региона на основе каталога критериев (рабочий пакет 1 – РП 1) и первый анализ оценки правовых, организационных и плановых рамок в Германии и Российской Федерации (РП 2). Пилотным регионом была выбрана Ленинградская область и г. Санкт-Петербург. Из-за динамичного роста и экономической мощи региона следует высокая нагрузка на морскую среду и территориальные природные комплексы.. Сильная антропогенная нагрузка, которой подвержены природа и окружающая среда Финского залива и его приморских территорий в последние годы, требует нахождения необходимого баланса между экономическими требованиями и экологическими проблемами.

В настоящее время создаются предпосылки для обеспечения более сильной связи биотопов. Углубленное исследование региона в рамках разработки эколого-ориентированного подхода к использованию пространства (РП 5), а также разработка дальнейших общих предложений по разрешению эколого-ориентированной морской пространственной организации (РП 3, РП 4, РП 6) могут эффективно поддержать актуальные намерения по защите окружающей среды и охране природы на региональном и национальном уровнях.

Данное второе по счету руководство состоит из трех частей. Первая часть посвящена основам, применению и методическим аспектам стратегической оценки воздействий на окружающую среду в Германии, а также имеющимся инструментам экологической оценки в России. После противопоставления систем экологической оценки обеих стран, далее во второй части будут сформулированы рекомендации для оценки экологических воздействий в российской морской пространственной организации. В заключении, в последней части будут представлены предварительные теоретические наблюдения конкретного подхода к применению СЭО в пилотном регионе.

2 Основы и методика инструментов оценки воздействия на окружающую среду в Германии

2.1 Основные инструменты и уровни экологической оценки

Основными инструментами оценки воздействий на окружающую среду в морском пространственном планировании Германии являются **Экологическая Оценка Воздействий на Окружающую Среду (ОВОС)** и **Стратегическая Экологическая Оценка (СЭО)**. Оба инструмента закреплены в европейских директивах (ОВОС-Директива 85/337/ЕЭС, множество раз была пересмотрена; СЭО-Директива 2001/42/ЕС). Данные директивы реализуют положения международной Конвенции-Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и ее Протокол о стратегической экологической оценке (Киевский протокол). Так как ОВОС и СЭО являются специфичными процедурами экологической оценки, они должны обеспечивать действенные меры экологической предосторожности согласно единым принципам таким образом, чтобы воздействия на окружающую среду со стороны общественных или частных проектов (ОВОС), т.е. планов и программ (СЭО) были выявлены, обширно описаны и оценены. Результаты должны быть как можно ранее учтены при принятии официальных решений о допустимости того или иного проекта (ОВОС), т.е. на раннем этапе включены в процесс составления планов и программ (СЭО). Реестры, содержащие информацию о проектах, подлежащих ОВОС, планы и программы подлежащие СЭО, приведены в Приложении 1 и Приложении 3 Закона об экологической оценке воздействий на окружающую среду (UVPG; GAEDE & HÄRTLING 2010). Также прочие законодательные положения о ОВОС и СЭО, например, минимальный объем документации в процессе проведения данных процедур, содержатся в документах ОВОС.

Схематически, ступени экологической оценки в Германии представлены следующим образом:

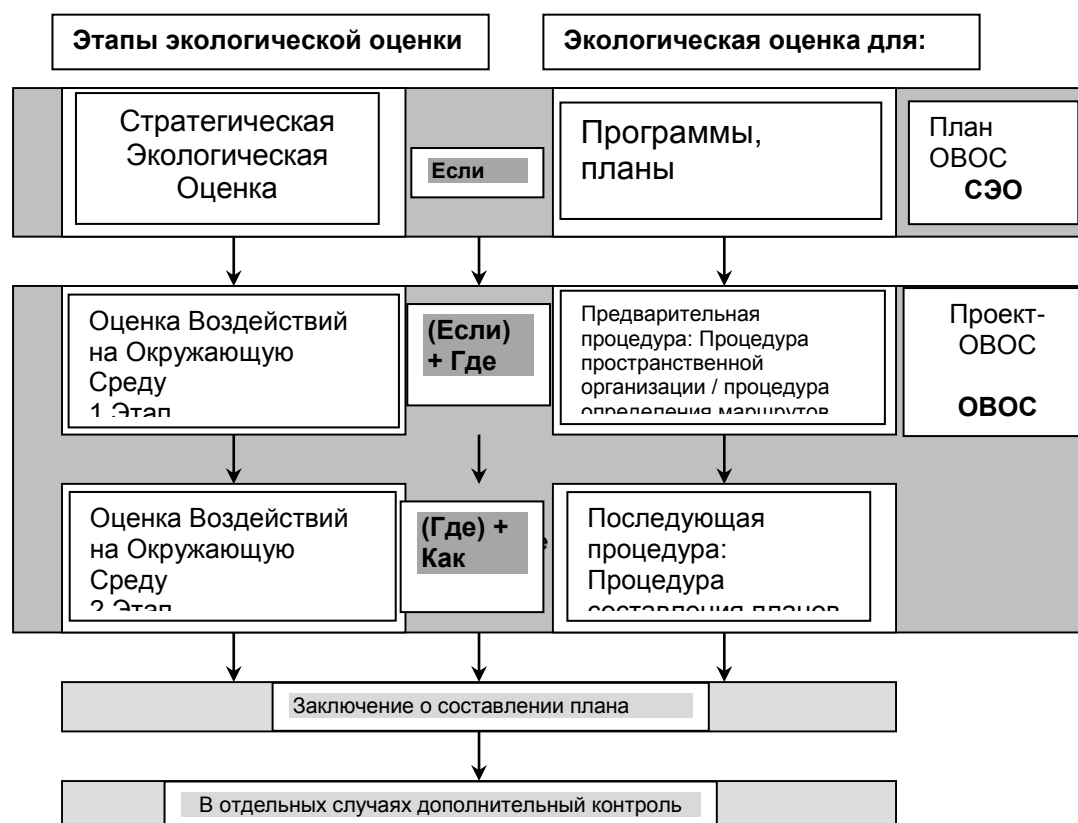


Рисунок 1: Уровни экологической оценки при пространственно-значимом планировании и мероприятиях (KÖRPEL et al. 2004)

При пространственно-значимом планировании и мероприятиях согласно § 1 Постановления о пространственной организации (нем. ROV) с более чем локальным значением, как например, возведение энерго- и телекоммуникационных связей, ветряных установок, портовых установок и добыча полезных ископаемых, происходит проектно-ориентированная оценка воздействий на окружающую среду на нескольких этапах (см. отдел «Проектная ОВОС» в Рисунок Рисунок 1). Порядок оценки включает в себя **Стратегическую Экологическую Оценку**, а также **Оценку Воздействий на Окружающую Среду** в двух этапах, которые проводятся в рамках предварительной процедуры (Процедура пространственной организации и процедуры определения маршрутов), а также последующей конкретной процедуры по разрешению (процедуры по закреплению плана и по его разрешению).

На этапе **процедуры пространственной организации** (ППО) проверяется предварительное планирование для конкретного плана-проекта, включая варианты в большом масштабе, на его общее воздействие на окружающую среду, т.е. его совместимость с целями и принципами пространственной организации. Наряду с возможными воздействиями проекта с экономической и экологической точки зрения также включаются воздействия на окружающую среду. Одной из важных задач ППО является комплексная оценка плана-проекта с учетом других проектов так как в данной процедуре речь идет о повсеместных пространственно-значимых

воздействиях того или иного плана-проекта. На данном раннем этапе планирования могут быть также рассмотрены альтернативы (WENDE et al. 2014). Это позволит избежать ошибочного развития и затратного по времени и дорогостоящего детального планирования для неподходящих вариантов. Кроме того, данная процедура предоставляет рамки для оценки ожидаемых воздействий по отношению к экологическим требованиям (в том числе с помощью ОВОС) и территорий «Натура 2000». Результат процедуры пространственной организации как правило не имеет непосредственной правовой значимости по отношению к заказчику проекта или частному лицу, но требует принятия во внимание в последующей процедуре касательно разрешения (JANSSEN et al. 2016, JANSSEN 2012). Из актуальных законодательно действующих положений в Законе о пространственной организации (ЗПО) можно сделать вывод, что в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) Германии – процедура пространственной организации не применяется (ARL 2013). Однако, данная процедура была ранее применена в прибрежной акватории (при строительстве, т.е. подключении оффшорных ветряных установок к сети электроэнергии), причем она оправдала свою эффективность и привела к наилучшему балансу между видами пользования и охраной морской среды (JANSSEN et al. 2016).

В последующей процедуре по **выдаче разрешения** на основе конкретного предварительного планирования от заказчика проекта будут рассмотрены детальные вопросы и воздействия, а также будет проведена оптимизация концепции выбранного участка. В заключении будет принято решение с обязательным характером касательно так называемых «где» и «кто» (WENDE et al. 2014).

Наряду с множеством сходств между ОВОС и СЭО касательно постановки целей и охраняемых компонентов существует все же разница в том, что СЭО относится к кумулятивным и синергетическим эффектам ряда проектов в пространственной взаимосвязи. В то время как ОВОС фокусируется на воздействиях на окружающую среду со стороны конкретного единичного плана-проекта. Так как СЭО применяется уже на раннем этапе процесса принятия политических решений, она может, тем самым, учитывать системные, процессуальные альтернативы и местоположения.

2.2 Процедура и содержание Стратегической Экологической Оценки (СЭО)

Далее будут рассмотрены основы Стратегической Экологической Оценки (СЭО).

Существуют планы и программы, которые подлежат **обязательной СЭО**¹ (перечислены в Приложении 3 номер 1 Закона об оценке воздействий на окружающую

¹ На ряду с обязательной СЭО также существует условное обязательство-СЭО (планы и

среду). Здесь речь идет также о пространственных планах в ИЭЗ. К обязательной СЭО на уровне общего пространственного планирования относятся все планы (в том числе планы ландшафтного развития). В центре внимания не находятся отраслевые виды планирования (например, проект ветряной энергетики), а все планирования проектов в рамках срока действия соответствующего плана. Содержание планов различаются друг от друга по информации об углубленной оценке, общей оценке учитывающих и необязательных плановых положений. Целью при этом является определение высокого уровня защиты окружающей среды посредством выявления воздействий на окружающую среду уже на плановом уровне, а также содействие устойчивому развитию посредством ранней идентификации альтернатив. Таким образом в процессе составления плана повторно учитываются экологические требования за счет оптимизации пространственно-организационных закреплений с экологической точки зрения и после процедуры взвешивания с другими требованиями (WENDE et al. 2014).

Следующие **процедурные шаги** относятся к СЭО (см. Рисунок 2):

- Скрининг – Закрепление требований оценки,
- Скопинг – Разъяснение и закрепление исследовательских рамок,
- Экологический отчет – оценка и документация воздействий на окружающую среду плана/программы согласно закрепленным исследовательским рамкам,
- Консультации затронутых ведомств и общественности,
- Трансграничное сотрудничество в случае трансграничного воздействия на окружающую среду,
- Принятие решений,
- Обнародование решения включая обобщенное разъяснение и обоснование планового решения,
- Контроль существенных воздействий плана/программы на окружающую среду.

Согласно § 2 абзац 4 строка 1 Закона об оценке воздействий на окружающую среду, СЭО является зависимой частью ведомственного процесса планирования. В связи с этим, СЭО требует проведения **процедуры по выдаче разрешения** (см. Рисунок 2). Под данной процедурой понимается процедура планирования плана, подлежащего СЭО или программы, в которую интегрированы процедурные шаги СЭО.

программы в Приложении 3 № 2 Закона об оценке воздействий на окружающую среду), также обязательство-СЭО по причине оценке воздействий на окружающую среду в контексте «Натура 2000» или обязательство-СЭО согласно предварительной оценке отдельного случая (грубая оценка на возникновение существенных воздействий на окружающую среду).

Существующие отраслевые законы в сфере процедур планирования имеют решающее значение для оценки воздействий на окружающую среду (Balla et al. 2010).

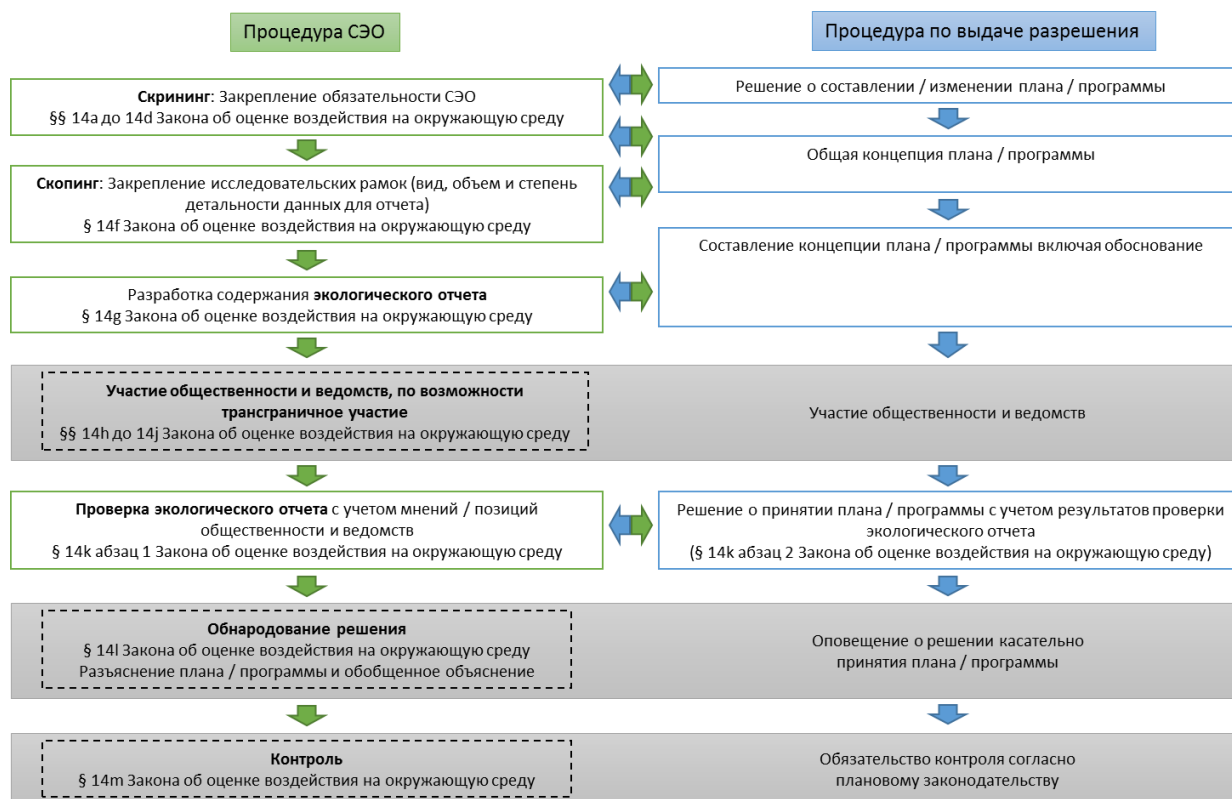


Рисунок 2: Процедурные шаги СЭО и интеграция в процедуру по выдачи разрешения (Balla et al. 2010, Gaede & Härtling 2010)

В основе СЭО находится **экологический отчет**, основными задачами которого являются оценка воздействий со стороны плана/программы на окружающую среду. Для достижения этих целей проводится оценка **состояния окружающей среды** той или иной территории. Данный отчет может включать в себя оценку индикаторов состояния, которые подлежат определенным охранным требованиям, как например: значение территории для выполнения определенной функции, чувствительность территории по отношению к ожидаемым нагрузкам, редкость определенной формы охрannого требования, а также предварительная нагрузка территории и требования охраны.

К **охраняемым компонентам** СЭО и ОВОС относятся (см. § 2 абзац 1 строка 2 Закона об оценке воздействий на окружающую среду):

- Человек, включая здоровье человека, флора и фауна, а также биоразнообразие,
- Почва, вода, воздух, климат и ландшафт,
- Культурные и прочие материальные ресурсы, а также

- Взаимодействия между вышеупомянутыми охраняемыми компонентами.

В дополнение к состоянию окружающей среды, «**альтернатива без действий**» может быть охарактеризована как «прогноз статус-кво» или как ожидаемое развитие состояния окружающей среды, если план или программа не завершены. Она также служит в качестве сравнения для оценки изменений, исходящих от реализации плана или программы.

При дальнейшем **описании и оценке экологических воздействий** должны учитываться косвенные, прямые, кумулятивные, кратко-, средне-, и долгосрочные, постоянные и временные, а также положительные и негативные воздействия. Положительные воздействия на окружающую среду могут возникнуть посредством отмены спецификаций ранее разработанного плана, кумулятивные воздействия посредством пространственного совмещения воздействий различных планов. СЭО обеспечивает желаемые условия для учета кумулятивных воздействий на окружающую среду, так как она проводит оценку различных проектов и имеет более широкие исходные рамки по временным, материальным и пространственным условиям, по сравнению с проектно-ориентированной ОВОС.

В случае если плановые установки содержат существенные негативные воздействия на окружающую среду, целью СЭО является разработать альтернативы с наименьшим уровнем загрязнения. **Оценка альтернатив** ограничивается лишь теми, которые равнозначно подходят для достижения цели, обозначенной в плане/программе. Не все предусмотренные альтернативы должны быть изучены с одной и той же степенью детальности и подробности. Фактическое положение дел должно быть прояснено настолько, насколько это необходимо для принятия подходящего решения. Как крупномасштабные альтернативы, так и технические и системные альтернативы, а также сценарии спроса должны быть исследованы (Wende et al. 2014).

Как правило, оценка предоставляет в первую очередь индивидуальные плановые установки. Отдельные оценки касательно затрагиваемых охраняемых компонентов сводятся в одно целое для того, чтобы сформировать общую оценку воздействий на окружающую среду со стороны плановых установок. В любом случае, важным является то, что результаты отдельных наблюдений в конечном счете будут обобщены в **единый план воздействия** всех плановых содержаний (BALLA et al. 2010).

2.3 Пример-СЭО: План пространственной организации для немецкой ИЭЗ в Балтийском море

При составлении плана пространственной организации для немецкой ИЭЗ в Балтийском море (BMVBS 2009) согласно положениям Закона об оценке воздействий на окружающую среду, параллельно к плану была проведена СЭО. Порядок данной процедуры и основное содержание СЭО будут приведены на данном примере более подробно.

Первым шагом Министерством судоходства и гидрографии (BSH), ответственным ведомством² за данную процедуру, в рамках так называемого **скрининга** была определена обязанность проведения СЭО.

В процессе последующего **скопинга** при участии Федерального Ведомства по охране природы (BfN), а также других ведомств и объединений обсуждался объем и степень детальности экологического отчета.

Вслед за скопингом одновременно с подготовкой предварительной версии плана пространственной организации BSH в согласовании с Министерством транспорта, строительства и городского развития (BMVBS) подготовили **экологический отчет**. В данном отчете был использован вклад федерального ведомства по охране природы (BfN) касательно описания биологических охраняемых компонентов, а также предварительного развития в случае невыполнения плана. Планируемое пространство Балтийского моря было разграничено согласно природно-пространственным и геологическим характеристикам на части.

Для сокращения объема планирования в одно и тоже время параллельно к плану пространственной организации были прикреплены оценка воздействий на окружающую среду «Натура 2000» и СЭО (см. пункт 5 следующего раздела). Данная процедура в принципе является возможной и для других видов оценок по выявлению и оценке воздействий на окружающую среду, если они совпадают с временными рамками СЭО и были закреплены соответствующими ведомствами в форме скопинга (BALLA et al. 2010).

Экологический отчет объемом в 475 страниц (включая приложение) подразделен следующим образом:

² Ответственным учреждением за СЭО является тоже учреждение, в чьих полномочиях находится проведение процедуры по выдаче разрешений проектам (здесь: Составление плана пространственной организации для ИЭЗ). Заказчик проекта имеет возможность привлечь дополнительную поддержку со стороны внешнего поставщика услуг при проведении определенных задач СЭО (например, составление экологического отчета) (BALLA et al. 2010).

1. Краткое представление содержания и важных целей плана пространственной организации, а также его связь с другими планами и программами, представление и учет целей защиты окружающей среды
2. Описание и оценка состояния окружающей среды (в центре внимания охраняемые компоненты)
3. Предварительное развитие при невыполнении плана
4. Представление видов пользования в ИЭЗ
5. Учет воздействий от видов пользования и развитие при невыполнении плана ориентированное на охранные компоненты
6. Описание и оценка ожидаемых существенных воздействий от проведения плана пространственной организации на морскую среду (в центре внимания охраняемые компоненты)
7. Оценка воздействий на окружающую среду или территории общего пользования, например, европейские территории охраны птиц
8. Мероприятия, направленные на предотвращение, сокращение и по возможности баланс существенных негативных воздействий от проведения плана пространственной организации на морскую среду
9. Альтернативная оценка и описание проведения экологической оценки
10. Запланированные мероприятия, направленные на контроль существенных воздействий от проведения плана пространственной организации на окружающую среду
11. Нетехническое заключение

Приложение: Проект концепции для плана-мониторинга возможных существенных воздействий со стороны ветряных установок

Экологические требования и полученные новые знания в процессе составления экологического отчета включаются в разработку закреплений первичной версии плана. Полученные результаты в рамках СЭО касательно значимости отдельных пространственных частей территорий для биоразнообразия также были использованы при закреплении территорий для отдельных видов пользования, в особенности для оффшорных ветряных установок в виде основы для принятия решений. В то же время пространственно-организационные закрепления в процессе разработки первичной версии плана были проанализированы и приведены в соответствие с последующими воздействиями на окружающую среду. Рассмотренные в экологическом отчете возможные существенные негативные воздействия от видов пользования привели к общим и ресурсно-ориентированным закреплениям в плане

пространственной организации с целью предотвращения и сокращения данных воздействий.

В рамках **процедуры участия**, состоящей из двух этапов, первичная версия плана пространственной организации и экологический отчет были представлены ко вниманию прибрежным государствам, а также немецким ведомствам и общественности с возможностью предоставления их позиции. Устные разъяснения с прибрежными государствами состоялись 24-25 сентября и 12 декабря 2008 года, а также 29 сентября 2009 года с ведомствами и общественность 30 сентября 2008 года. После оценки устных и письменных обращений не было необходимым проводить изменения результатов экологического отчета касательно закреплений плана пространственной организации.

При составлении плана пространственной организации были **учтены**: экологический отчет, оценка воздействий на окружающую среду «Натура 2000», обращения/мнения ведомств и общественности по результатам процедуры участия. Данная процедура является важным процедурно-техническим аспектом оценки воздействий на окружающую среду. Экологические требования должны быть равнозначно и самостоятельно включены по сравнению с другими аспектами в процесс принятия решений (Gaede & Härtling 2010).

В общем итоге план был принят и вступил в силу 19 декабря 2009 года. В сравнении с будущим развитием ИЭЗ при невыполнении плана, а также посредством скоординированных и сконцентрированных воздействий, закрепления видов пользования в плане пространственной организации, ожидаются позитивные воздействия на окружающую среду.

Мероприятие по **контролю** существенных воздействий от проведения плана на морскую среду (см. § 9 абзац 4 Закон о пространственной организации, Ст. 10 абзац 1 Директива СЭО) предусматривает обращение к имеющимся национальным и международным программам контроля в Балтийском море (см. Ст. 10 абзац 2 Директива-СЭО). Далее в плане пространственной организации для обеспечения наиболее экологически-безвредного вида пользования была закреплена добыча полезных ископаемых и ветряной энергии, для исследования и выявления воздействия на морскую среду в рамках проектно-ориентированного мониторинга. То же самое действует для местонахождения трубопровода и морского кабеля в зависимости от задач вида пользования. Проектно-ориентированный мониторинг сводит данные результаты воедино и оценивает их. Оценка должна быть ориентирована на непредвиденные существенные воздействия выполнения плана пространственной организации на морскую среду, а также на контроль прогнозов экологического отчета. Федеральное министерство судоходства и гидрографии (BSH) согласно § 14m абзац 4 Закона об оценке воздействий на окружающую среду, в

данной связи, запрашивает у компетентных ведомств имеющиеся на месте результаты мониторинга, которые являются необходимыми для начала проведения мероприятий по контролю. Результаты контроля должны учитываться при дальнейшей модернизации или изменении плана пространственной организации.

2.4 Методические аспекты СЭО

На основе немецкого опыта, полученного при составлении морских планов пространственной организации для ИЭЗ в рамках СЭО, а также актуальные размышления для рамок СЭО от морских пространственных планов в Швеции (SAMWM 2015³) должны представить методические особенности СЭО в морском пространстве.

Основной составляющей СЭО является экологический отчет. В § 14g абзац 2 Закона об оценке воздействий на окружающую среду содержатся положения касательно необходимых позиций, которые должны быть включены в экологический отчет:

1. *«Краткое представление содержания и важных целей плана или программы, а также взаимосвязь с другими релевантными планами и программами,*
2. *Представление **целей по защите окружающей среды** (примечание автора) действующих для плана или программы, а также способ учета данных целей и прочих экологических взвешиваний при разработке плана или программы,*
3. *Представление признаков окружающей среды, **актуального состояния окружающей среды** (примечание автора), а также их предварительное развитие при невыполнении плана или программы,*
4. *Указание значимых экологических проблем актуальных для плана или программы, в особенности тех проблем, которые относятся к экологически-чувствительным территориям согласно номеру 2.6 Приложения 4 [например, охраняемые территории, примечание автора],*
5. ***Описание ожидаемых существенных воздействий на окружающую среду** [примечание автора] согласно § 2 абзац 4 предложение 2 и § 2 абзац 1 предложение 2 [Перечисление экологически-охраняемых компонентов, прим. автора],*
6. *Представление запланированных мер, направленных на предотвращение,*

³ В 2015 году Швеция представила предложение по созданию национального морского пространственного планирования и рамок экологической оценки для морских пространственных планов на трансграничное согласование. Так как в Германии до настоящего времени не существует аналогичного комплексного стратегического подхода к морскому пространственному планированию, пример Швеции в виде „best practice“ должен быть принят во внимание для отдельных методических аспектов.

снижение и по возможности баланс существенных воздействий на окружающую среду за счет реализации плана или программы,

7. *Указания на сложности, которые могут возникнуть при составлении или сборе данных, например, технические пробелы или нехватка знания,*
8. *Краткое представление причин выбора проверенных альтернатив, а также описание того, каким образом была проведена экологическая оценка,*
9. *Представление запланированных мер по контролю согласно § 14m».*

Кроме того, экологический отчет должен содержать согласно § 14g абзац 2 предложение 3 Закона об оценке воздействий на окружающую среду, общепонятное, не технического характера заключение вышеназванных данных. **Оценка экологических воздействий** от плана или программы в экологическом отчете предоставляется ответственным ведомством (§ 14g абзац 3 Закона об оценке воздействий на окружающую среду).

- ❖ Далее в отдельности по порядку перечисления, приведенному выше, будут представлены темы по методике СЭО и соответствующие особенности при наблюдении планируемого морского пространства.

Цели защиты окружающей среды как основа оценки СЭО

Цели защиты окружающей среды учитываются при разработке плана или программы и служат для СЭО в качестве основы для оценки. Действующие цели для плана или программы вытекают из правовых норм, политических решений, других планов и программ. Экологические цели выбираются в порядке единичного случая для каждой СЭО, которые касаются охраняемых компонентов СЭО и ожидаемых существенных воздействий, а также которые имеют подходящее отношение к территории и степень конкретности (Balla et al. 2010).

Экологические цели важные для морской пространственной организации предопределены с одной стороны экологическим отраслевым планированием и законодательством, однако региональные положения также реализуются (как например, Хельсинское Соглашение), европейские положения (например, Рамочная Директива по морской стратегии) и прочие международные положения (например, Конвенция по биоразнообразию). С другой стороны, определение собственных, национальных целей касательно морского пространства является возможным, как например представлено на примере Швеции ниже.

Экскурс: Определение национальных целей качества окружающей среды в Швеции

Правительство Швеции определило в общем 16 целей качества окружающей среды на период до 2020 года. Данные цели ежегодно подвергаются мониторингу и каждые четыре года подлежат углубленной оценке. Из этих целей наиболее релевантными для морского пространственного планирования являются (SAMWM 2015):

- Сбалансированная морская среда, процветающие прибрежные территории и Шхеры,
- Высокое разнообразие флоры и фауны,
- Окружающая среда без токсических нагрузок,
- Минимальные изменения климата,
- Отсутствие эвтрофикации.

Данные цели содержат более подробное описание. Например, для цели сбалансированная морская среда, процветающие прибрежные территории и Шхеры одиннадцать спецификаций, которые относятся к хорошему экологическому и химическому состоянию вод, к эко-системным услугам и мелководью.

Для применения данных целей в конкретных плановых ситуациях они должны быть сформулированы содержательно обширно и четко, а также без пробелов. Как предмет регулирования (например, прибрежные акватории), так и состояние, т.е. характеристики (качество, количество) направленные на предмет регулирования (т.е. хорошее экологическое состояние) должны исходить из формулировки целей. Далее необходимо уточнить временную (например, до 2020 года) и пространственную (например, акватории Швеции) области действия (GAEDE & HÄRTLING 2010).

Как только экологические цели для СЭО, заимствованные из норм и других документов, описаны в объемной форме для достижения желаемого состояния окружающей среды в планируемом пространстве, то следующим шагом они должны применяться, чтобы предоставить основу для оценки. Для этого необходимы различные признаки и характеристики объекта (критерии), на основе которых может быть закреплена степень достижения целей или степень отклонения от целей.

Цель «Прибрежные акватории Швеции до 2020 года должны проявлять признаки хорошего экологического состояния» является реализуемой за счет таких критериев, как биологическое, химическое и морфо-биологическое качество воды. Формирование соответствующих критериев оценки охватывается за счет измеримых

показателей, как например, прямые критерии, т.е. параметр, температура и кислород, а также не прямые критерии, т.е. индикатор, как фитопланктон, рыбы, морфология (GAEDE & HÄRTLING 2010).

Если в рамках процедуры по составлению плана в процессе скопинга и СЭО определено, что за счет плановых закреплений могут возникнуть существенные воздействия, например, на состояние окружающей среды (предмет регулирования одной из экологических целей), тогда необходимо собрать соответствующую информацию/данные об оценке актуального состояния окружающей среды из подходящих источников (например, ведомств, институтов).

В случае, если соответствующие данные не доступны, а углубленная оценка необходима, тогда первичный сбор данных (как, например, картирование) может быть необходим. В принципе, касательно глубины исследования следует проверить, разрешено ли принимать решение на каждом уровне планирования в отношении составления плана. Как правило, глубина проверки измеряется плановыми закреплениями, насколько существенными могут быть экологические воздействия и насколько высока степень обязательности и/или конкретизации с пространственной и предметной точки зрения (например, глубокий уровень проверки при заключительном закреплении места положения одной из территорий приоритетного пользования в плане пространственной организации). В данной связи, кроме того, действует принцип пропорциональности. Таким образом, заказчик проекта имеет право внести данные/замечания в экологический отчет, которые могут быть выявлены при разумных усилиях (BALLA et al. 2010).

Перед началом процедуры СЭО, как только решающие цели защиты окружающей среды для плана или программы закреплены и соответствующие данные для оценки собраны, к составлению экологического отчета присоединяются экологические цели. Данная процедура служит прежде всего для ясности и прозрачности процедуры СЭО. Рабочие шаги по учету экологических целей заключаются в следующем (BALLA et al. 2010):

- Описание состояния окружающей среды и признаков, экологических проблем, а также развитие состояния окружающей среды при невыполнении плана или программы,
- Описание воздействий на окружающую среду,
- Оценка альтернатив,
- Описание мер, направленных на предотвращение, снижение и баланс,
- Описание мер по контролю,
- Предварительная оценка воздействий на окружающую среду.

Представление актуального состояния морской среды

При проведении СЭО в Германии устанавливается какие существенные воздействия на окружающую среду за счет выполнения плана или программы могут возникнуть, а также альтернативы для следующих охраняемых компонентов, которые могут ощутить данные воздействия (§ 2 абзац 1 предложение 2 Закона об оценке воздействий на окружающую среду):

- Человек, включая здоровье человека, флора и фауна, а также биоразнообразие,
- Суша, вода, воздух, климат и ландшафт,
- Культурные и прочие материальные ресурсы, а также
- Взаимодействия между вышеназванными охраняемыми компонентами.

Представление актуального состояния служит в данном контексте основой для описания ожидаемых воздействий на окружающую среду и относится тем самым к вышеперечисленным охраняемым компонентам. Кроме того, состояние окружающей среды с содержательной и пространственной точки зрения должно описывать какие воздействия ожидаются в процессе плана или программы, а также изменения в состоянии окружающей среды. Признаки окружающей среды, т.е. критерии, которые применяются для описания состояния окружающей среды, должны ориентироваться на экологические цели и критерии (см. предыдущую главу «Цели защиты окружающей среды как критерий оценки СЭО»), также должны быть использованы при описании и оценке воздействий на окружающую среду (BALLA et al. 2010).

Обычно при выявлении, описании и оценки актуального состояния окружающей среды охраняемые компоненты, а также особенности морской среды, должны быть учтены. Так, например, в экологическом отчете к плану пространственной организации для немецкой ИЭЗ в Балтийском море подробно рассматривается охраняемый компонент – грунт, в особенности применимо к морским отложениям и, например, их загрязнение вредными веществами. Охраняемый компонент вода, также находится в центре внимания – в зависимости от планового контекста следующие экологические признаки играют роль: течения, зыбь, колебания уровня воды, температура, содержание соли, ледовые условия, взвешенные твердые частицы, мутность, а также распределение питательных и загрязняющих веществ. В отношении таких охраняемых компонентов как флора и фауна в экологическом отчете к плану пространственной организации для немецкой ИЭЗ в Балтийском море в анализ включаются: фитопланктон, зоопланктон, бентос, биотипы, рыбы, морские млекопитающие, морские птицы, миграция птиц, а также летучие мыши и миграционный коридор летучих мышей. Охраняемыми компонентами, которые по причине отсутствия информации или из-за

непредвиденных существенных воздействий на окружающую среду вследствие плана не могут быть описаны в экологическом отчете для ИЭЗ-плана являются человек, включая здоровье человека, воздух, климат, а также ландшафт, культурные и другие материальные ресурсы.

Описание и оценка ожидаемых существенных воздействий на морскую среду

В экологическом отчете СЭО в Германии описываются все ожидаемые существенные воздействия на окружающую среду вследствие плана или программы, а также подходящие альтернативы для охраняемых компонентов. Данное описание включает в себя как прямые, косвенные, так и кумулятивные, синергические, краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные, постоянные, временные, позитивные и негативные воздействия (BALLA et al. 2010).

В морском контексте также является важным, что по причине выраженной динамики экосистемы, исследование проводится не только касательно планируемой территории в виде ожидаемых существенных воздействий, а также из нее исходящего активного пространства. Далее, соседние государства должны быть проинформированы на ранней стадии о намерении составления плана или проконсультированы о возможных трансграничных воздействиях на окружающую среду. Основой для этого служит сотрудничество в рамках рабочей группы HELCOM-VASAB, а также соглашения, закреплённые в Конвенции Эспо (Киевский протокол).

Метод прогнозирования экологических воздействий ориентируется в общем на абстрактную степень планового содержания, вид воздействий на окружающую среду и необходимую глубину проверки. Содержание включает в себя вербальные описания плановых закреплений, исходящих от нагрузок и возможных поврежденных охраняемым компонентов (например, с помощью причинно-следственной матрицы см. Таблица 1), а также описание сценария и количественное выявление зон потерь или поврежденных зон с помощью географических информационных систем. При выборе метода важным является то, что оценки носят убедительный характер и в результате являются достаточно содержательными для планового решения (Balla et al. 2010).

Таблица 1 Пример причинно-следственной матрицы как опорная точка для описания и оценки воздействий на окружающую среду со стороны плана/программы

(SAMWM 2015, Цели качества окружающей среды: смспаш: сбалансированная морская среда, процветающие прибрежные акватории и Шхеры, врфф: высокое разнообразие флоры и фауны, остз: окружающая среда без токсичных загрязнений, мик: минимальные изменения климата, оз: отсутствие эвтрофикации, тип: только искусственное подкисление)

Морской сектор / Категория вида деятельности	Вид деятельности	Вид потенциального воздействия / нагрузки	Цели качества окружающей среды (на примере Швеции)	Биоразнообразие, флора и фауна	Вода, воздух, климат	Грунт / Отложения	Культурные и матер. объекты, ландшафт	Человек / Ландшафт
Возобновляемая энергия	Ветряная энергия	Физическая потеря, биологическое нарушение, подводный шум	смспаш, мик, врфф, оз	x	x	x	x	x
	Энергия волн	Физическая потеря, биологическое нарушение, подводный шум	смспаш, мик, врфф	x	x	x		
Добыча полезных ископаемых	Песок, гравий, ракушки	Физическая потеря, биологическое нарушение,	смспаш, врфф, оз	x	x	x	x	
Рыболовство	Траловое рыболовство бентов	Выборочная ловля видов, физическое повреждение (морское дно)	смспаш, врфф, оз	x	x	x	x	
	Пелагическая рыбная ловля	Выборочная ловля видов	смспаш, врфф	x	x		x	
	Прочее рыболовство	Выборочная ловля видов, морские отходы (утерянные рыболовные сети)	смспаш, врфф	x				
Судоходство	Морской транспорт	Подводный шум, выброс вредных и питательных веществ, отлов и похищение чужеродных видов	смспаш, врфф, тип, мик, оз, остз	x	x		x	x
	Экסקавация	Физическое повреждение	смспаш, врфф,	x	x	x	x	

Морской сектор / Категория вида деятельности	Вид деятельности	Вид потенциального воздействия / нагрузки	Цели качества окружающей среды (на примере Швеции)	Биоразнообразие, фора и фауна	Вода, воздух, климат	Грунт / Отложения	Культурные и матер. объекты, ландшафт	Человек / Ландшафт
			оэ					
	Свалка мусорных отходов	Физическое повреждение	смсппа ш, врфф, оэ	х	х	х	х	
Линейная инфраструктура	Трубопровод, кабель	Физическое повреждение (морское дно), электромагнитные поля	смсппа ш, врфф, оэ	х	х	х	х	
Туризм и рекреация	Любительское рыболовство	Выборочная ловля видов, морские отходы	смсппа ш, врфф	х				
	Круизное судоходство	Выброс вредных веществ (воздух), отложение вредных и питательных веществ, подводный шум, привнесение и перемещение неместных видов	смсппа ш, врфф, тип, мик, оэ, остз	х	х			
	Паромное судоходство	Выброс вредных веществ (воздух), подводный шум, отложение вредных веществ	смсппа ш, врфф, тип, мик, остз	х	х			х
Оборона	Военные территории / территории военных испытаний	Подводный шум, воздействие на водную среду	смсппа ш, врфф, оэ	х	х		х	
	Выброс боеприпасов в воду (неутилизированные отходы)	Отложение опасных веществ	оэ, смсппа ш, врфф		х			х

Полученные и выше описанные воздействия на окружающую среду от плана или программы, а также альтернативы будут в последующем предварительно оценены уполномоченными ведомствами в экологическом отчете. Окончательная оценка

последует лишь после проведения процедуры участия ведомств и общественности. Оценка включает в себя положительные и негативные воздействия на охраняемые компоненты в соответствии с действующим законодательством. Как правило, соответствующие постановки целей содержат определенные правовые понятия, которые подлежат разъяснению. Данная конкретизация происходит с помощью действующих целей защиты окружающей среды т.е. из нее вытекающих критериев (BALLA et al. 2010; см. раздел «Цели защиты окружающей среды в качестве основы оценки СЭО»).

3 Основы и методика инструментов экологической оценки в России

Инструментами экологической оценки в Российской Федерации являются **экологическая** экспертиза (ЭЭ) в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" и **оценка воздействий на окружающую среду (ОВОС)**, согласно «Положению об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», утвержденным Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372. Данные виды оценки располагают правовой основой, а также методологической базой. В то время как **ОВОС** является инструментом по установлению интеграции экологических требований при планировании и проектировании новых видов хозяйственной деятельности (конкретных объектов) и служит основой для принятия решений касательно возможных экологических существенных воздействий, **государственная экологическая экспертиза** обеспечивает правовые предпосылки для принятия решений по разрешению того или иного вида деятельности.

Таким образом, национальная процедура оценки возможных воздействий от запланированных хозяйственных и других видов деятельности на окружающую среду»⁴ включает проведение оценки воздействий от планируемых видов хозяйственной деятельности на окружающую среду (ОВОС) и экологическую экспертизу, , которая обосновывает предварительно запланированные виды деятельности.

3.1 Экологическая экспертиза

В соответствии с Федеральным Законом от 23.11.1995 года N 174-ФЗ (действующая редакция от 29.12.2015) «Об экологической экспертизе» проводится экологическая экспертиза с целью установления соответствия запланированной хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определения допустимости реализации проекта.. Потенциально негативные воздействия на окружающую среду и связанные с ними социальные, экономические и прочие последствия должны быть тем самым предотвращены.

Следует отметить, что 10 лет назад реестр объектов, подлежащих **государственной экологической экспертизе (ЭЭ)**, был существенно сокращен. Таким образом, из реестра были изъяты проекты нормативно-правовых документов, программ и планов,

⁴ Данный термин был определен в документе «Положения об оценке воздействий от заранее планируемые хозяйственных и прочих видов деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

все виды градостроительной документации, а также проекты планируемых видов деятельности, которые могут оказывать прямые воздействия на окружающую среду. Однако лицензирование хозяйственной деятельности, а также новых технологий и методов, остались в перечне объектов государственной экологической экспертизы. Из актуально действующего реестра объектов, подлежащих экологической экспертизе, можно сделать вывод, что экологическая экспертиза на сегодняшний день ограничивается лишь оценкой видов деятельности направленных на защиту окружающей среды.

Что касается морского планирования, то в реестре объектов подлежащих ЭЭ, особо выделены проекты и программы, попадающие под действие следующих Федеральных законов: «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне». Это означает, что ЭЭ во внутренних морских водах, в территориальном море и в исключительной экономической зоне РФ представляет из себя обязательную меру по защите морской среды и охране природных ресурсов. Государственной экологической экспертизе также подлежат все документы, которые обосновывают планируемую хозяйственную и иную деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море и исключительной экономической зоне РФ (глава 5, ст. 34 Федерального Закона от 17 декабря 1998 года N 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»).

К объектам ЭЭ в исключительной экономической зоне РФ относятся проекты из федеральных программ, а также документации, имеющей отношение к следующим видам деятельности:

- Разведка и освоение полезных ископаемых,
- Сооружение, эксплуатация и пользование искусственных островов, построек и сооружений,
- Прокладка подводных кабелей и трубопроводов,
- Проведение буровых работ
- Захоронение отходов и прочих материалов.

Проведение ЭЭ необходимо также для проектов, которые осуществляются в рамках соглашений о разделе продукции, причем все данные проекты были переданы на федеральный уровень. В основном такие проекты относятся к освоению месторождений нефти и газа.

В Российской Федерации наряду с государственной, существует также **общественная экологическая экспертиза**. Она не является обязательной, а проводится по инициативе общественных организаций.

Заключение

Государственная экологическая экспертиза носит обязательный к исполнению характер и служит правовым инструментом для установления допустимости программ, отраслевых планов, а также решений по местоположению определённых объектов во внутренних морских водах, в территориальном море и исключительной экономической зоне РФ, а также отдельных программ, направленных на виды деятельности в сфере окружающей среды.

Государственная экологическая экспертиза не применяется по отношению к большинству программ, планов и документов территориального планирования, а также по отношению к большинству инвестиционных проектов, планируемых на суше.

Из этого следует предложение пересмотра Федерального закона от 23.11.1995 года N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в части реестра объектов, подлежащих ЭЭ.

3.2 Оценка воздействий на окружающую среду от планируемой хозяйственной и иной деятельности (ОВОС)

ОВОС – это процедура по поддержке разрешений экологоориентированных решений в сфере менеджмента касательно предварительно планируемых хозяйственных и других видов деятельности (какого-либо конкретного проекта). ОВОС включает в себя согласно «Положениям об оценке воздействий на окружающую среду от намечаемой хозяйственной и иной деятельности в Российской Федерации» (утверждена Постановлением государственного комитета по охране окружающей среды Госкомэкология РФ от 16 мая 2000 года N 372), следующие основополагающие элементы:

- Определение вида возможных воздействий со стороны планируемых видов деятельности на окружающую среду;
- Оценка экологических последствий;
- Разработка мер, направленных на смягчение вредных воздействий;
- Обеспечение участия общественности в данной процедуре.

Результаты ОВОС служат основой для мониторинга и экологического контроля за реализацией планируемой хозяйственной деятельности.

В случае, если планируемая хозяйственная деятельность или другие виды деятельности могут оказывать трансграничное воздействие, тогда в трансграничном

контексте проводится составление плана и исследования, направленные на оценку воздействий на окружающую среду с учетом Конвенции ООН/ЕЭК об оценке воздействий на окружающую среду.

Оценка воздействий на окружающую среду проходит в два этапа (см. Таблица Таблица 2).

Таблица 2: Ход процедуры ОВОС

Предварительный этап ОВОС (разработка документации по обоснованию)	Заключительный этап ОВОС (вариант требующий подтверждения)
1. Описание планируемых видов хозяйственной и прочих видов деятельности, а также возможных альтернатив, включая отказ от некоторых видов деятельности. 2. Анализ состояния территории /морской среды (состояние природной среды, наличие и вид антропогенных нагрузок и т.д.); 3. Идентификация возможных воздействий от планируемых видов хозяйственной и прочих видов деятельности на окружающую среду и социо-экономические условия с учетом альтернатив; 4. Оценка экологических и с ними связанных социальных и экономических последствий (вероятность возникновения, интенсивность, вид, охват и степень действия); 5. Определение мер, направленных на предотвращение или снижение негативных воздействий (включая закрепление охраняемых территорий); 6. Выбор и обоснование предлагаемого для выполнения варианта посредством сравнения ожидаемых экологических и связанных с ними социально-экономических последствий, и рассмотрение альтернатив; 7. Разработка предложений для программы экологического мониторинга и контроля; 8. Консультация с уполномоченным ведомством, общественные мероприятия и дискуссии	1. Учет мнений и предложений общественности, а также заинтересованных лиц 2. Внесение изменений в документацию ОВОС (при необходимости). 3. Разрешение со стороны заказчика (инициатора) ОВОСа
ОВОС представляется вместе с другой документацией по обоснованию проекта на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если имеется)	

При планировании инвестиционной деятельности заказчик проекта инициирует все вышеназванные этапы ОВОСа, в том случае если речь идет о тех видах деятельности, которые подлежат государственной экологической экспертизе. Общественные обсуждения, как часть процедуры ОВОС, направлены на выявление общественных предпочтений и их учет при оценке воздействий.

Документация ОВОС на заключительном этапе направляется на государственную экологическую экспертизу. Уполномоченный орган - Министерство природных ресурсов РФ проверяет согласованность предлагаемых решений с экологическими требованиями и принимает решение о допустимости планируемых видов деятельности.

Заключения

Правовая основа Российской Федерации в отношении ОВОСа требует учета положений Конвенции ООН/ЕЭК об оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте. В первую очередь это касается видов деятельности, которые осуществляются в морских водах и на дне, а также других объектов, которые могут оказывать трансграничное воздействие.

Механизм процедуры ОВОС в России содержит ряд элементов, которые являются характерными для оценок воздействий на окружающую среду как в Германии, так и других странах (анализ, подготовка экологического отчета, проверка альтернатив, оценка экологических последствий, выявлений общественных предпочтений).

Несмотря на достаточно четкую методологию ОВОС, данная процедура нуждается в конкретизации, особенно это касается участия общественности и различий требований к проведению ОВОС в зависимости от ожидаемых воздействий от планируемых видов деятельности.

3.3 Стратегическая экологическая оценка (СЭО)

3.3.1 Правовые аспекты возможного применения стратегической экологической оценки в России

Понятие «стратегическая экологическая оценка» (СЭО) было впервые упомянуто в документах «Основы государственной политики в сфере экологического развития Российской Федерации на период 2030 года»⁵. В данном документе указывается на необходимость создания нормативно-правовой базы для внедрения и применения СЭО при принятии планов и программ в качестве одного из основных механизмов реализации государственной политики в сфере экологического развития.

В пункте 13 «Основ государственной политики» прописано, что для сокращения и предотвращения негативных воздействий на окружающую среду необходимо улучшать процедурные шаги и методику оценки воздействий на окружающую среду (ОВОС), а также необходимо принимать во внимание результаты ОВОС при принятии окончательных решений на всех уровнях. Далее также предусматривается гармонизация процедуры ОВОС с положениями международных договоров с участием Российской Федерации.

В «Плане действий по реализации Основ государственной политики в сфере экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁶ в качестве

⁵ Основы государственной политики в сфере экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, одобрено Президентом РФ 30 апреля 2012 года.

⁶ План действий по реализации Основ государственной политики в сфере экологического

планируемой меры подчеркивается подготовка Федерального Закона «О ратификации Конвенции ООН/ЭЕК об оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокол о стратегической экологической оценке к Конвенции ООН/ЭЕК об оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте» (Конвенция Эспо и Киевский Протокол, см. глава 2.1).

Подписание Конвенции Эспо Российской Федерацией состоялось в 1991 году. В июле 2013 года ответственной правительственной комиссией РФ был одобрен законопроект о ратификации конвенции. Все же, положения Конвенции Эспо до настоящего момента не были одобрены Государственной Думой.

В 2014 году Россией был предпринят следующий шаг в направлении по ратификации Конвенции Эспо. Общественный Совет при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации одобрил концепцию законопроекта о введение института стратегической экологической оценки в России. Однако, на сегодняшний день не замечается какого-либо развития данной инициативы.

В настоящее время, законодательные акты Российской Федерации не содержат положений касательно СЭО. Так, СЭО не упоминается в последней редакции Федерального закона от 21.07.2014 N 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите окружающей среды» и в отдельных законодательных актах Российской Федерации». Следует отметить, что законотворческая деятельность и в сфере морского пространственного планирования не завершена и в данный момент не располагает правовой основой.

Реализация положений Конвенции Эспо в российскую правовую систему нуждается в интеграции превентивных инструментов защиты окружающей среды в имеющуюся национальную систему экологической оценки. Данный процесс может быть осуществлен за счет внесения изменений в актуальные законы Российской Федерации, в особенности в Федеральные законы «О защите окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации», а также в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

3.3.2 Практический опыт России в применении Конвенции Эспо

Несмотря на то, что Российская Федерация не ратифицировала Конвенцию Эспо, в стране имеется опыт реализации положений данной конвенции в регионе Балтийского моря. В качестве примера следует привести ОВОС в трансграничном аспекте для проекта «Nord Stream». В целях реализации данного проекта, затрагивающего интересы 9 балтийских стран (5 из них – это Стороны происхождения: Россия, Германия, Дания, Финляндия и Швеция; 4 – это затрагиваемые Стороны: Литва, Латвия, Эстония и Польша), была подготовлена обширная документация ОВОС согласно Конвенции Эспо, учитывающая также и национальное законодательство (рис.1). Методология трансграничного воздействия, применяемая в оценке, соответствовала требованиям Конвенции Эспо (ОВОС) и директивам ЕС по ОВОС (85/337/ЕЕС и 97/11/ЕС).

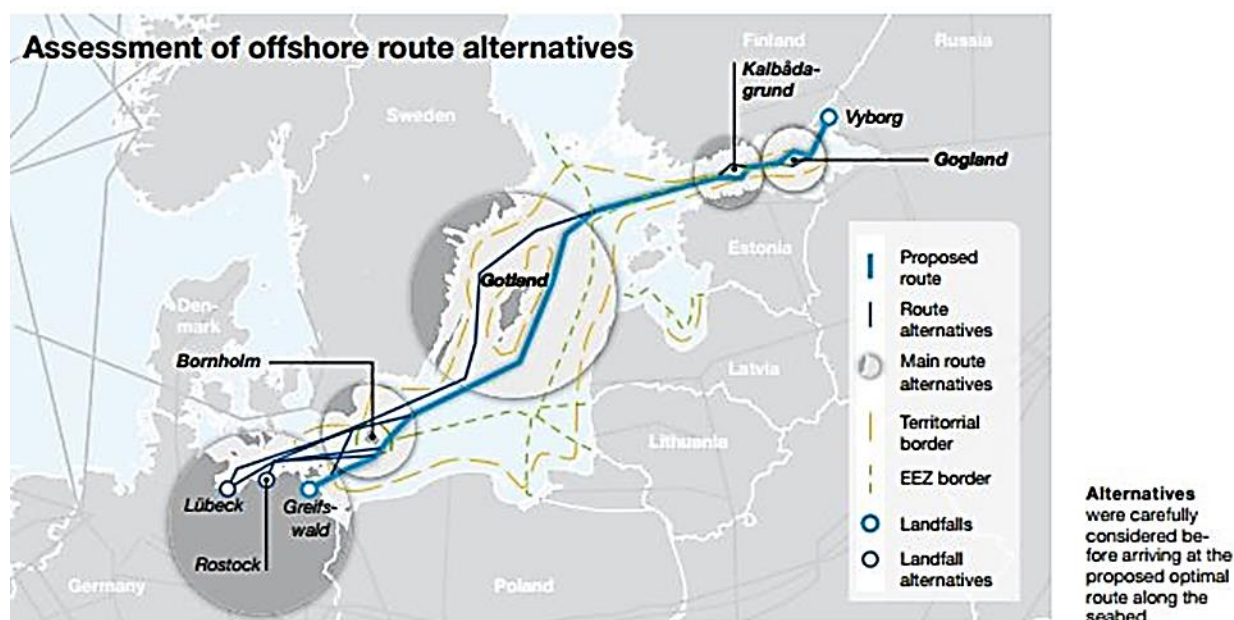


Рисунок 1: Трасса трубопровода «Nord Stream»

Данная ОВОС основана на систематическом подходе к определению и оценке потенциального воздействия, которое проект «Nord Stream» может оказывать на физическую, биологическую и социально-экономическую среды, а также разработке мер по их компенсированию, которые были включены в проект, чтобы избежать, минимизировать или сократить это воздействие.

Конвенция Эспо имела направляющую роль на этапе определения масштабов ОВОС, т.е. определение диапазона экологических и социально-экономических элементов, подлежащих изучению (технические рамки), охвата географической территории (пространственные рамки) и временных рамок выполнения проекта (временные рамки). После определения масштаба оценки, ОВОС переходит к предварительному

определению параметров воздействия. Предварительное определение параметров потенциального воздействия позволило найти возможные варианты проекта (как в отношении маршрута, так и в отношении проектирования), а также включить компенсирующие меры в план осуществления проекта с целью сократить значимость конкретного вида воздействия. Так, для проекта изначально был разработан маршрут, проходящий к северу от о. Гогланд, но был выбран южный вариант на основе мнения финской стороны по исключению возможных экологических последствий для природоохранного района «Натура 2000», находящегося в финской юрисдикции) (рис. 2).

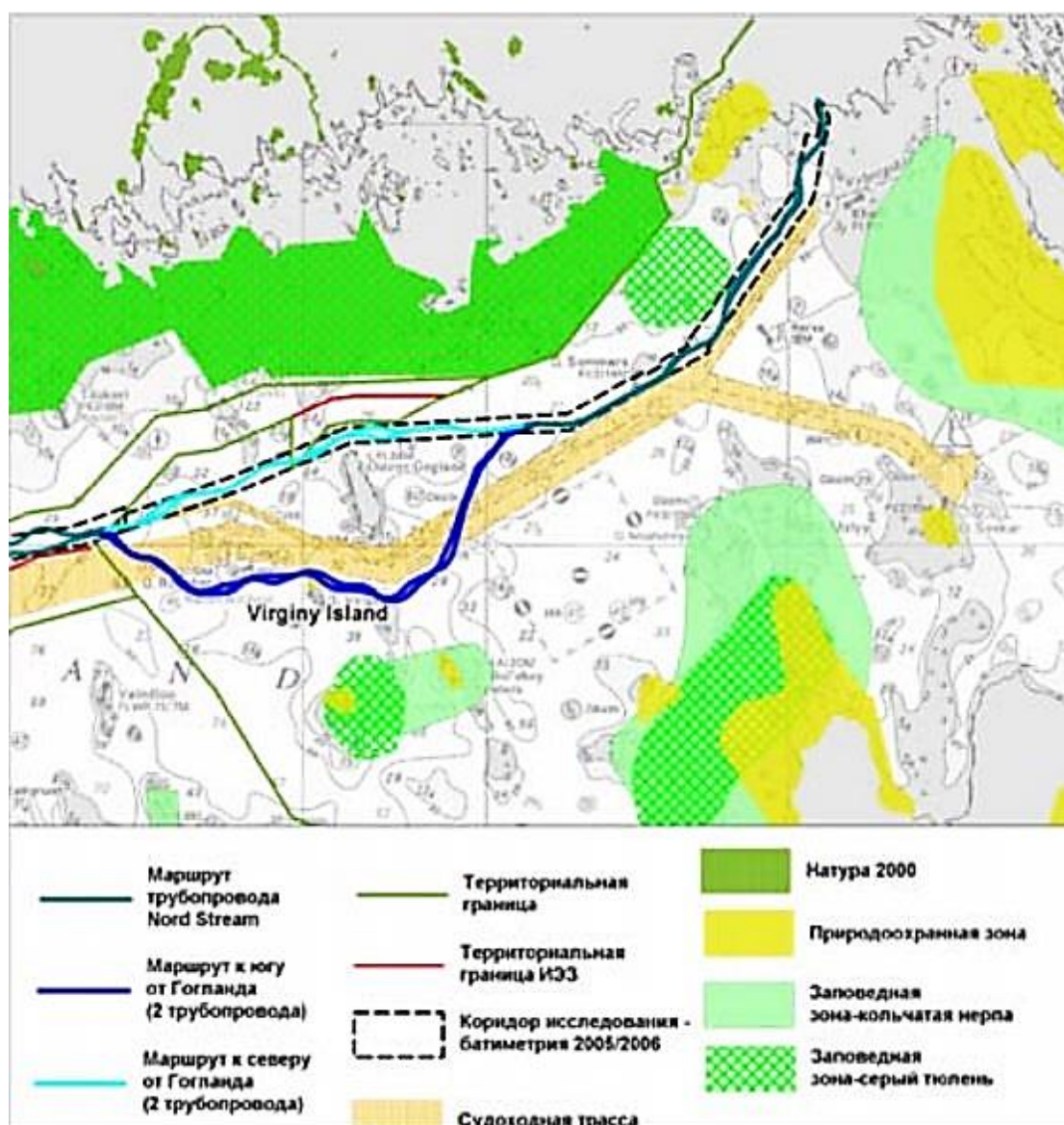


Рисунок 2: Альтернативное решение по обходу о. Гогланд (по данным Nord Stream Environmental Impact Assessment (EIA) Documentation for Consultation under the Espoo Convention Nord Stream Februar\ 2009. Сайт www.nord-stream.com).

Важным элементом ОВОС стали и консультации с заинтересованными сторонами, которые были проведены в соответствии с требованиями Конвенции Эспо (ОВОС).

Поскольку трубопровод пересекает границы нескольких стран, были проведены консультации с различными органами власти с целью содействия в разработке ОВОС. Кроме этого, проводились многочисленные консультации с общественностью. Ответы, полученные при взаимодействии с заинтересованными сторонами, обеспечили дополнительное содействие в определении масштаба ОВОС, а также проведение прозрачного и тщательно разработанного процесса в надлежащем контексте.

Результаты исследований стали основой для формирования «Отчета Эспо по проекту «Nord Stream». В Отчете Эспо был проведен обзор трансграничного воздействия всего проекта и представлено краткое содержание всех относящихся к проекту национальных ОВОС. Он стал основой для общественных слушаний.

Общественное обсуждение в России было проведено в соответствии с национальным законодательством. Согласно нормам ОВОС России, информация об общественных слушаниях была опубликована за месяц до слушаний в федеральных, региональных и местных газетах. Первоначально были проведены общественные слушания по предварительной ОВОС и программе оценки. Окончательный вариант ОВОС также проходил процедуру согласований.

Данный положительный опыт показал, что российское законодательство может обеспечить реализацию требований международных соглашений на проектном уровне.

Таким образом, российская система проведения ОВОС согласуется с международными нормами, практикой, принятой в Германии. Что касается концепции морского комплексного плана для пилотного региона, то в настоящий момент можно говорить о целесообразности использования методики ОВОС для стратегической экологической оценки планов и программ.

Примеры по реализации стратегической экологической оценки на уровне разработки документации стратегического планирования («этап планирования») сложно представить. Для субъектов Российской Федерации и округов, подлежащих территориальной и экологической экспертизе (до 2007 года), разрабатывались комплексные схемы-планы по охране природы. Данные схемы-планы содержали элементы СЭО, но не нашли практического применения в межотраслевом планировании.

Следует отметить, что экологические цели и задачи закреплены в стратегиях социально-экономического развития Российской Федерации и отдельных субъектов РФ, а мероприятия по охране окружающей среды разрабатываются уже в отраслевых документах и не имеют комплексного характера. Среди ряда стратегических

документов регионального значения присутствуют отдельные элементы экологической стратегической оценки (обобщенный экологический доклад). В отраслевых программах содержится обоснование мероприятий, направленных на реализацию экологических задач. Однако экологические исследования в соответствии Протоколом Эспо в полном объеме имеют место лишь на уровне ОВОС по отношению к конкретным объектам.

3.3.3 Сравнение национальной системы экологической оценки с СЭО

При сопоставлении имеющихся инструментов экологической оценки в России и СЭО можно установить некоторые сходства по отношению к целям и основным принципам. Однако в зависимости от масштаба и вида предварительно планируемых видов деятельности по отношению к экологической оценке также присутствуют различные подходы (см. таблица Таблица 3). С одной стороны, различия касаются степени подробности анализа и оценки воздействий на окружающую среду, и с другой стороны, они затрагивают степень значимости экологических воздействий для общей процедуры оценки.

Как правило, результаты СЭО позволяют сделать выбор между основополагающими альтернативами и закреплении необходимых мер по сокращению и предотвращению экологических воздействий на стратегическом уровне за счет составления планов и программ. Напротив, результаты ОВОС обосновывают допустимость реализации ранее конкретизированных проектов с учетом альтернативных местоположений объектов и используемых технологий.

Таблица 3: Национальная система экологической оценки и СЭО

Характерные признаки	ОВОС	Экологическая экспертиза	СЭО
Правовая основа	Федеральный Закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»		Протокол к Конвенции Эспо о стратегической экологической оценке (не ратифицирован)
	«Положение об оценке воздействия намечаемой планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (утверждено приказом Госкомэкологии РФ от	Федеральный Закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»	Необходимость создания нормативно-правовой основы для введения и применения СЭО при принятии планов и программ ⁷ , необходим пересмотр Федерального закона от 23.11.1995 N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе; дальнейшие положения о стратегической

⁷ Основы государственной политики в сфере экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 года.

Характерные признаки	ОВОС	Экологическая экспертиза	СЭО
	16 мая 2000 N 372)		экологической оценке нуждаются в разработке
Объект оценки	Инвестиционный проект; Отдельный конкретный объект	Документация ОВОС; Проект документации в сфере защиты окружающей среды; Все виды документации по обоснованию намечаемой хозяйственной и иной деятельности в территориальном море и исключительной экономической зоне РФ	Стратегии, Программы, планы, реализация которых может иметь воздействие на окружающую среду и здоровье человека (например, территориальные и морские пространственные планы)
Цели и задачи	Предотвращение и снижение воздействий конкретного объекта на окружающую среду, а также с ними связанные социальные и экономические последствия	Определение согласованности намечаемой хозяйственной и иной деятельности с экологическими требованиями; Определение правовых предпосылок для разрешения реализации проекта	Сокращение негативных воздействий на окружающую среду; оценка возможных последствий, включая последствия, наносящие вред здоровью человека в процессе разработки планов и программ
Масштаб оценки	Локальный и местный (в сфере действия объекта); При наличии объектов с трансграничным воздействием необходимо учитывать положения Конвенции ООН/ЭЕК	Локальный и местный (при экспертизе документации ОВОС); Региональный и национальный масштаб при экспертизе проектов, стратегий и программ, относящихся к морским видам деятельности	Региональный, национальный, трансграничный; Масштаб оценки соответствует потенциальным воздействиям на окружающую среду
Инициатор и заказчик	инвестор / юридическое или физическое лицо, ответственное за планирование и реализацию намечаемой деятельности	Федеральные и региональные ведомства; Субъекты естественных монополий; Общественные организации при проведении общественной ЭЭ	Федеральные и региональные ведомства
Участие общественности	Обязательно; Организуется местными органами самоуправления или государственными ведомствами	Инициативно; Проводится общественными организациями	Обязательная часть СЭО
Результат	Экологическое обоснование реализации проекта:	Правовая основа для разрешения реализации проекта	Обеспечение реализации экологических целей на всех уровнях стратегического

Характерные признаки	ОВОС	Экологическая экспертиза	СЭО
	обоснование мер по охране природы		планирования

Заключения

Реализация положений Конвенции Эспо в российскую правовую систему нуждается в интеграции СЭО в существующую систему экологической оценки в Российской Федерации, включая оценку воздействий на окружающую среду и государственную экологическую экспертизу.

Процесс экологической оценки в Российской Федерации содержит ряд элементов, которые характерны для экологических оценок Германии и других стран, но имеет свои отличительные особенности, связанные с действующим национальным законодательством. К таким особенностям, прежде всего, относятся отсутствие правовой обоснованности применения стратегической экологической оценки, а также сокращенный реестр объектов и планов, подлежащих экологической экспертизе и оценке воздействий на окружающую среду, в сравнении с реестром Конвенции Эспо.

Предмет и масштаб экологического исследования определяют степень подробности экологического отчета. Экологический отчет основан на информации в совокупной форме и служит основой для проведения детальной ОВОС.

Внедрение принципов ОВОС в проведение стратегической экологической оценки позволит ускорить процесс реализации СЭО, так как в России уже имеются методические основы ОВОС, и данная процедура уже практикуется.

4 Рекомендации для оценки воздействий на окружающую среду, вызванные видами пользования в российской морской пространственной организации

На уровне выдачи разрешений для определенных инвестиционных проектов, помимо ОВОС и экологической экспертизы, уже имеются инструменты оценки экологических воздействий, позволяющие оценить воздействия на окружающую среду, вызванные другими видами пользования в российской морской пространственной организации. Данные инструменты содержат аналогичные шаги, сравнимые с применяемой в Германии оценкой воздействий на окружающую среду. На этапе разработки планов, программ и нормативно-правовых актов, а также развитие стратегий, однако не подлежат экологической оценке. С целью раннего выявления экологических последствий вследствие намечаемых видов морской деятельности на стратегическом этапе, а также с целью их противодействия посредством соответствующих мероприятий по обеспечению высокого уровня защиты окружающей среды – с учетом здоровья человека, рекомендуется введение стратегической экологической оценки для планов, программ и стратегий.

Для этого необходимо **правовое закрепление** в следующих Федеральных законах:

- «О ратификации Конвенции Эспо» (законопроект),
- «О морском пространственном планировании в Российской Федерации» (законопроект);

А также внесение изменений в следующие Федеральные Законы:

- «Об охране окружающей среды»,
- «Об экологической экспертизе»,
- «О континентальном шельфе Российской Федерации»,
- «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»,
- «О внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации»,
- «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и
- Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Требования, терминология и процедурные шаги, связанные со стратегической экологической оценкой должны быть при этом приняты во внимание. Особую значимость представляют, например:

- Оценка стратегических альтернатив,
- Обоснование варианта с наиболее низким уровнем воздействия на окружающую среду,
- Учет общественных предпочтений (участие ведомств и общественности) перед принятием заключительного решения
- Закрепление и реализация мер по мониторингу.

Существующая процедура ОВОС нуждается в дополнении согласно положениям Конвенции Эспо (включая Киевский протокол). Реестр государственной ЭЭ нуждается в расширении касательно планов и программ, которые подлежат стратегической экологической оценке согласно Киевскому протоколу. На основе «Типового реестра планов и программ, подлежащих СЭО», который должен быть частью Федерального Закона «Об экологической экспертизе», дополнительные государственные ведомства могли бы принять решение о проведении СЭО при составлении плана или программы. В данный типовой реестр можно включить не только морские пространственные планы федерального и регионального уровня, а также прочие документы стратегического планирования (например, Стратегия пространственного развития Российской Федерации, Стратегия отраслевого развития, документы территориального планирования).

В дальнейшем необходима разработка и утверждение **Положений о реализации**, прежде всего «Положения о стратегической экологической оценке в Российской Федерации», которые должны содержать методические основы и определять более конкретно процедуру СЭО.

Целесообразным для России является интегрировать СЭО в процесс составления плановой документации (включая документацию территориального и морского планирования) так, например, см. таблица Таблица 4, где по сравнению с параллельно происходящей процедурой можно избежать **дополнительных требований по согласованию и получению разрешения**. Государственные ведомства, ответственные за разработку стратегических документов, в которые должны быть интегрирована процедура по вовлечению общественности, могут обеспечить проведение СЭО при выборе стратегических видов деятельности, а также инициировать проведение процедуры СЭО. Данные процедурные шаги соответствуют действующим процедурным шагам в Германии.

Область действия СЭО, в особенности экологического отчета, определяется уровнем оцениваемого документа стратегического планирования (федеральный или региональный). Рассмотрение специфических географических, экологических и социальных аспектов в экологическом отчете, а также **исследуемая территория**, т.е.

масштаб планирования и степень детализации включаемых данных, должны ориентироваться на область применения. При закреплении территории исследования и глубины исследования дополнительно необходим учет целей и задач, стратегических документов, которые могут играть роль в определении масштаба и предварительной интенсивности экологических воздействий, вызванных плановыми решениями. Соответственно, рамки исследуемой территории могут выходить за границы действия плана в случае наличия трансграничных воздействия на окружающую среду.

Следует отметить, что проектный вариант документации территориального планирования в России уже учитывает экологические аспекты, аналогично экологическому отчету. Несмотря на это, разрешение проектов в актуальной практике касательно защиты окружающей среды основывается лишь на нормативных требованиях, которые закреплены в «зонах с особыми условиями пользования».

Следующие варианты **включения СЭО в разработку морских планов** могут быть предложены:

Таблица 4: Возможная интеграция СЭО в разработку планов и программ

Разработка планов и программ	Стратегическая экологическая оценка
Стратегические цели и задачи, масштаб	Определение исследуемой территории и исследуемых рамок для определения значимых воздействий на окружающую среду
Анализ и оценка актуального состояния и направлений развития	Экологический отчет: Анализ и оценка исходных данных, Сравнение альтернативных вариантов пользования по степени их воздействия на окружающую среду и здоровье человека, заключения и экологически обоснованная рекомендация или вариант
Разработка функционального зонирования и сравнение вариантов	
Выбор одного из вариантов и подготовка проектной версии документа	
Согласование выбранных вариантов с релевантными ведомствами, затронутыми физическими и юридическими лицами	Проведение консультаций с соответствующими органами исполнительной власти, заинтересованными физическими и юридическими лицами, учет общественных предпочтений
Заключительное решение и утверждение плана или программы	Представление результатов СЭО для принятия заключительного решения плана.

При проведении СЭО в России предлагается сопоставить содержание экологического отчета по отношению к уже применяемой в России **методике ОВОС** (см. главу 3.2.). Основными частями могли бы быть следующие:

- Описание содержания плана и возможных плановых альтернатив,
- Анализ состояния морской среды, включая имеющиеся антропогенные нагрузки,
- Выявление ожидаемых воздействий от планируемых видов деятельности на

окружающую среду и социально-экономические условия с учетом альтернатив,

- Оценка экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий (вероятность проявления, интенсивность, вид, масштаб и охват),
- Определение мер, направленных на снижение и предотвращение негативных воздействий,
- Выбор и обоснование предлагаемого для исполнения варианта посредством сравнения ожидаемых экологических и с ними связанных социальных и экономических последствий и альтернатив,
- Разработка предложений для программы экологического мониторинга и контроля.

В качестве основы оценки в рамках СЭО в России должны быть включены имеющиеся нормы и **экологические цели**. Данные экологические цели могут быть учтены при дальнейших рабочих шагах по составлению экологического отчета с целью достижения большей ясности и прозрачности процедуры СЭО (см. Глава 2.4, раздел «Цели защиты окружающей среды в качестве основы оценки СЭО»). В данной связи рекомендуется отдельная разработка **экологического вклада/статьи**, объединяющего или заново закрепляющего цели и из них вытекающие необходимые меры с экологической точки зрения в долгосрочной перспективе для определенного планируемого пространства (например, административное единство). Данный вклад мог бы независимо от морского планирования обновляться и служить ценной основой для прочих экологических оценок в данном планируемом пространстве. В разработке стратегического экологического отчета можно было бы также учесть принцип предосторожности.

При анализе актуального состояния морской среды, а также оценке экологических воздействий целесообразно было бы обратиться к закрепленным **охраняемым компонентам**, определенных как независимо, так и законодательно. Они могут включать в себя имеющиеся охраняемые компоненты в немецкой системе оценки окружающей среды (см. Глава 2.4, раздел «Представление и актуальное состояние морской среды»), а также охраняемые компоненты, содержащиеся в российском законодательстве (Федеральный закон «Об охране окружающей среды»). Таким образом, охраняемые компоненты природной среды из российской системы законодательства могли бы содержать следующие экологические компоненты:

- Поверхность земли и недра;;
- Поверхностные и подземные воды;
- Леса и природные ландшафты;;
- Животный мир, растения и другие живые организмы;

- Атмосфера, озоновый слой и околоземное космическое пространство.

Для экологической оценки следует включить в рассмотрение операционализированные экологические цели, которые относятся к тем или иным охраняемым компонентам. (см. Глава 2.4, раздел «Цели защиты окружающей среды в качестве основы оценки СЭО»). Соответственно, рекомендуется выявление, описание и оценка состояния окружающей среды и ожидаемые существенные воздействия на окружающую среду.

5 Концепция применения для СЭО в пилотном регионе

Предварительный теоретический анализ из предыдущих глав будет рассмотрен в виде конкретной концепции применения СЭО для пилотного региона. При этом общие процедурные шаги СЭО будут рассмотрены по отдельности:

- a) Скрининг – прояснение требований проверяющего органа (обязательство СЭО)
- b) Скопинг – закрепление исследовательских рамок (разграничение между объемом исследования, закрепление содержания исследования и процедур)
- c) Экологический отчет
- d) Консультации / Участие ведомств и общественности
- e) Принятие решения и его обнародование
- f) Контроль

Скрининг

Государственные органы исполнительной власти, уполномоченные в разработке стратегической документации, перед началом специфической процедуры по составлению плана на основе реестра объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе устанавливают необходимость обязательной СЭО для данного вида документа. В отношении морского планирования особенно ведомства на федеральном и региональном уровне уполномочены в инициировании процедуры СЭО.

В содержание оценки обязательно включать планы и программы, которые закрепляют рамки для последующих процедур с ожидаемыми существенными воздействиями на окружающую среду. Морские пространственные планы, которые, например, содержат проектные намерения в сферах как энергетики, промышленности (включая добычу минеральных ресурсов), телекоммуникации (кабельные трассы) или туризма, обязательно регулярно подлежат СЭО. Для планов и программ, которые создают рамки лишь для малых проектов, могут быть приняты правовые предписания с менее обширной степенью предварительной проверки. При этом в первую очередь выявляется интенсивность ожидаемых экологических воздействий на основе определённых критериев в общем масштабе. Если данная предварительная проверка покажет, что в будущем не ожидается негативных экологических последствий, в таком случае дальнейшая обширная оценка может быть отменена (аналогично «Предварительная проверка единичного случая» в Германии).

Скопинг

Последующий скопинг происходит прежде всего при участии органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровне, а также при участии ведомств субъектов РФ. Основные экологические цели для охраняемых компонентов вытекают из государственных и отраслевых программ. На примере причинно-следственной-матрицы (см. Таблица

Таблица 1, стр. 15), которая представляет возможные воздействия от плановых закреплений и распределение релевантных экологических целей и охраняемых компонентов, можно выявить для каких охраняемых компонентов необходима более углубленная оценка. Согласно этому, имеющиеся данные должны быть объединены воедино и проверены на их полноценность для принятия решения или же необходимость их пополнения (например, при ожидаемых существенных конфликтов между планируемой деятельностью и целями, ориентированными на защиту окружающей среды). При определении предмета, объема и методов экологоориентированного исследования привлекаются эксперты и отраслевые институты.

Далее в рамках скопинга, исследуемая территория разграничивается (пространственно) для экологической оценки. Если имеются ожидаемые экологические воздействия, выходящие за рамки планируемого пространства, то на ранней стадии необходимо проинформировать и проконсультировать ответственные ведомства соседних государств или регионов о намерении планирования.

В пилотном регионе следующие данные являются доступными:

- Результаты ранее проводимых экологических оценок (например, NORD-STREAM-Pipelines, документация ОБОС касательно единичных проектов в Финском Заливе);
- Годовые отчеты об экологической ситуации субъектов РФ (город Санкт-Петербург, Ленинградская область) с актуальной информацией о достижении важных целевых показателей для качества окружающей среды;
- Карты по биоразнообразию;
- Официальные интернет страницы охраняемых территорий с картами и информацией об охраняемых водных территориях, наличием флоры и фауны, объектов с негативными влиянием, зоны обороны и зон отчуждений.

Экологический отчет

Экологический отчет является заключительным документом одного процесса, в рамках которого происходит разработка концепции закреплений определенного плана и оценка экологических воздействий (Рисунок 3). Концепция плана или программы согласовывается до тех пор, пока ее цели не реализуются на минимальном уровне с экологическими воздействиями.

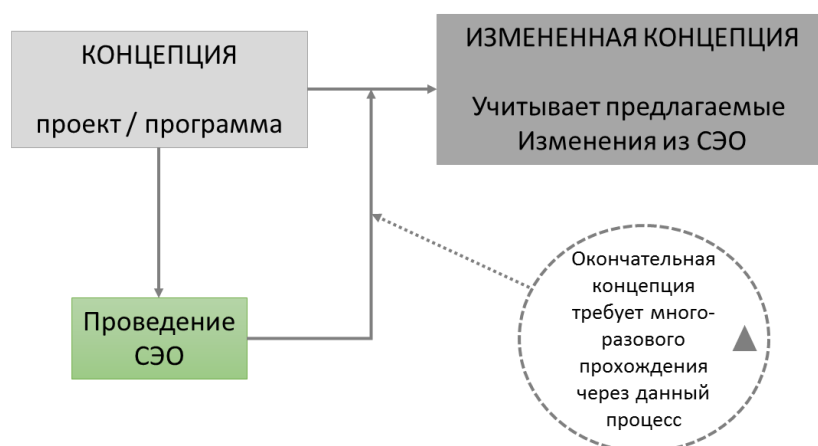


Рисунок 3: Роль СЭО при разработке концепции планов и программ (Brown 1997)

В качестве основы для оценки воздействий на окружающую среду предварительной версии плана на начальном этапе осуществляется сбор данных, описание и оценка актуального состояния охраняемых компонентов. При этом в анализ стоит включать лишь те экологические компоненты, которые могут быть существенно повреждены со стороны плановых закреплений. В пилотном регионе прежде всего необходимо рассматривать ценные и функциональные элементы охраняемых компонентов атмосферы/воздуха, воды, почвы/отложений, флоры, фауны и здоровья человека, и на основе действующих целей защиты окружающей среды провести их оценку. К данному анализу для пилотного региона также можно отнести нормы (нормативные стандарты), которые были утверждены правовыми и нормативными документами. Таким образом, закрепляются санитарные и гигиенические стандарты для качества воды, воздуха и почв, которые создают условия для сохранения здоровья человека. Кроме этого, стандарты для рыболовства и окружающей среды также играют важную роль. Степень охраны, т.е. чувствительность животных и растений происходит на основе экспертной оценки, при которой локализируются наличие мест обитаний редких видов животных (например, морские млекопитающие и птицы) и отображаются на карте. Качественные целевые показатели для охраняемых территорий могут быть заимствованы из документов по особоохраняемым природным территориям. Что касается объектов культурного наследия, то здесь также есть положения, которые закреплены в федеральных законах.

Наряду с описанием и оценкой состояния окружающей среды также предлагается анализ с «нулевым вариантом». Данный анализ представляет предварительное развитие состояния окружающей среды при невыполнении плана, т.е. программы и служит примером для сравнения оценки изменения нагрузок, которые возникают вследствие реализации плана или программы.

При заключительном описании и оценке экологических воздействий от заключительной версии плана следует учитывать прямые, косвенные, кумулятивные,

краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные, постоянные и временные, а также положительные и негативные воздействия на охраняемые компоненты. Особенно для анализа кумулятивных воздействий рекомендуется проведение СЭО, так как данная процедура является межпроектной и обладает более широкими предметными, временными и пространственными рамками по сравнению с проектно-ориентированной ОВОС.

Оценка воздействий на окружающую среду может в первую очередь ориентироваться на следующие критерии:

- Соблюдение экологических стандартов,
- Отсутствие превышения допустимых выбросов вредных веществ в воздух и сбросов сточных вод,
- Охрана и развитие природных охраняемых территорий,
- Закрепление дозволенной нагрузки со стороны экологических компонентов.

В заключении необходимо задокументировать оценку альтернатив в экологическом отчете, хотя альтернативы должны быть в равной степени подходящими, для того чтобы достичь цели, содержащиеся в плане или программе. Далее, экологический отчет должен содержать меры, направленные на предотвращение, сокращение и по возможности баланс негативных воздействий от плановых закреплений. Кроме того, необходимо разъяснить меры, направленные на контроль существенных воздействий на окружающую среду за счет реализации плана или программы.

В процессе разработки окончательной версии плана и экологического отчета важным фактором является наличие сотрудничества между плановыми и экологическими ведомствами, а также по возможности участие отраслевых институтов. Здесь рекомендуется осуществлять непрерывный обмен об актуальном положении планирования и результатов экологической оценки для того чтобы соответствующие изменения могли быть учтены в плане повторно и на раннем этапе (см. Рисунок Рисунок 3). В экологическом отчете должны содержаться наряду с текстовыми описаниями также картографические изображения (например, наличие охраняемых/чувствительных экологических компонентов, карта конфликтов).

Консультации/Участие ведомств и общественности

В рамках процедуры участия, экологический отчет вместе с предварительной версией плана должен быть представлен во внимание общественности, соседним государствам таким, как Эстония и Финляндия, а также российским ведомствам исполнительной власти (уполномоченным в сферах охраны природы и защиты окружающей среды, экономического развития и транспорта и тд.). Сбор мнений

возможен, как в устной форме (например, в рамках общественных разъяснительных мероприятий), так и в письменной форме. После рассмотрения поступивших мнений касательно концепции плана необходимо проверить, необходимо ли провести изменения в результатах экологического отчета в отношении закреплений пространственного плана.

При существенных изменениях в концепции плана и экологического отчета целесообразным является проведение вторичной полноценной процедуры участия. Если основные принципы планирования не затрагиваются предлагаемыми изменениями, то сбор мнений общественности затронутой данными изменениями, а также государственные органы, затронутые в их требованиях, может быть ограничен.

Кроме того, к окончательной версии плана, которая была утверждена экологической экспертизой рекомендуется прикладывать обобщенное объяснение. Оно должно содержать информацию касательно того, каким образом учитываются экологические требования и результаты участия общественности и ведомств в процедуре по составлению плана, а также по каким причинам был выбран план после проведения сравнения с возможными плановыми альтернативами, а также описывать какие мероприятия будут проведены в рамках контроля воздействий на окружающую среду.

Принятие решения и его обнародование

В рамках оценки плановой документации и экологического отчета за счет государственной экологической экспертизы в конечном счете необходимо на стратегическом уровне принять решение касательно согласованности между предлагаемыми решениями и экологическими требованиями, а также допустимости планируемой деятельности. Результат публикуется в печатных средствах массовой информации и на официальных веб-страницах задействованных ведомств, а также органов местной власти на планируемой территории. Также по возможности, необходимо проинформировать задействованные приграничные государства или регионы, а также приграничные органы местной власти планируемой территории касательно заключительной версии плана.

Контроль

Меры по контролю существенных воздействий от реализации плана на морскую среду могут быть добавлены к существующим программам по контролю в пилотном регионе. Так, для основных компонентов окружающей среды существуют системы мониторинга (например, места сбора воды, метеорологические станции), результаты которых ежегодно публикуются отчетах о состоянии окружающей среды в субъектах Российской Федерации. Кроме того, проводятся высокоспециализированные исследования посредством отраслевых институтов (например, VSEGEI), которые

вносят вклад в контроль за окружающей средой. Предприятия, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду, должны проводить целевой производственный мониторинг зон, затронутых данными предприятиями.

Уполномоченные за СЭО ведомства должны также помимо программ контроля предусматривать необходимые дополнительные меры по мониторингу с целью контроля существенных экологических воздействий от реализации плана.

Планово-ориентированный мониторинг объединяет и оценивает результаты имеющихся программ контроля и дополнительных мер по мониторингу. Оценка должна включать в себя прежде всего непредвиденные негативные воздействия от реализации плана на морскую среду, а также оценку прогнозов экологического отчета. При неблагоприятном развитии, необходимые противодействующие меры на раннем этапе могут быть предприняты. Для этого ответственное ведомство должно быть законодательно уполномочено, для того чтобы осуществить сбор необходимой экологической информации у других ведомств. Результаты контроля необходимо сделать доступными для общественности и ведомств, чья деятельность в области окружающей среды или здоровья человека затронуты. Данные результаты также следует учитывать при изменении или дальнейшем развитии плана.

6 **Правовые основы** (nochmals Überschrift und alphabetische Reihenfolge kontrollieren)

ARL – Академия по исследованию пространства и территориального планирования, Лейбниц форум по науке исследования пространства (2013): Морская пространственная организация. Положение интересов, правовая ситуация, практика, дальнейшее развитие. Исследовательские отчеты ARL 1. Ганновер. 89 стр.

Balla, S., Peters, H.-J., Wulfert, K. (2010): Руководство по стратегической экологической оценке (полная версия). Исследовательский проект 206 13 100 по заказу федерального ведомства окружающей среды. Bosch & Partner GmbH и Профессор Др. H.-J. Peters при содействии федерального ведомства окружающей среды и федерального министерства окружающей среды.

BMU – Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и реакторной безопасности (издатель 2012): реализация Морской Стратегии Рамочной Директивы – Директива 2008/56/ЕС о создании организационных рамок для мер Сообщества в сфере морской среды (Морская Стратегия Рамочная Директива) – Закрепление экологических целей для немецкой части Балтийского моря согласно статье 10 Морской Стратегии Рамочной Директивы.

BMVBS – Федеральное министерство транспорта, строительства и городского развития (2009): Приложение к Постановлению о пространственной организации в немецкой исключительной экономической зоне в балтийском море (нем. сокр. AWZ Ostsee-ROV) от 10 декабря 2009. G 5702 Сборник приложений к Вестнику Федерального Законодательства Часть I Номер 78 от 18 декабря 2009.

Brown, A. L. (1997): Экологический обзор в формулировании проекта по развитию. Impact Assessment 15 (1): 73-88.

Gaede, M., Härtling, J. (2010): Экологическая оценка. Географический семинар. Westermann, Braunschweig. 319 стр.

Janssen, G. (2012): Комментарий §§ 13 до 16 Закона о пространственной организации. – В: Schumacher, J., Werk, K., Albrecht, J. (изд.): Закон о пространственной организации, комментарий. Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden. стр. 156-176.

Janssen, G.; Schachtner, E.; Janßen, H. & Schiele, K. (2016): научные основы для учета природных требований в морской пространственной организации с особым учетом международных требований. Исследовательский проект FKZ 3514824500 – Результаты 1 рабочего пакета. Институт экологического развития территорий им. Лейбница при содействии Института исследования балтийского моря Варнемюнде им. Лейбница. Dresden. 140 стр.

Köppel, J., Peters, W., Wende, W. (2004): Регулирование вмешательств, оценка воздействий на окружающую среду, оценка воздействий FFH (флора, фауна, ареалы). Stuttgart.

Nord Stream Environmental Impact Assessment Documentation for Consultation under the Espoo Convention Nord Stream Februar\ 2009

SAMWM – Шведское агентство по морскому и водному менеджменту (2015): Предложение для направления морского пространственного планирования и объем экологической оценки. Göteborg. 78 стр.

The Nord Stream offshore pipeline construction project (Russian Sector) Volume 8 Environmental Protection

Wende, W., Wirth, P., May, A., Hoppenstedt, A., Lappo, A., Spirin, P. (2014): Проект «Интеграция экологических требований в территориальное планирование России (EkoRus)» – рабочие пакеты 3/4 – 3. Руководство: Для обращения со стратегической экологической оценкой в территориальном планировании Российской Федерации. Институт экологического развития территорий им. Лейбница, ННР Hage+Hoppenstedt Partner и Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов (НИИП Градостроительства). Дрезден, Санкт-Петербург.

Законопроект «О ратификации Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Конвенция Эспо), утвержден комиссией Правительства РФ по законодательной деятельности, июль 2013.

ЗОВОС: Закон об оценке воздействия на окружающую среду (нем. UVPG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2490).

ЗПО: Закон о пространственной организации (нем. ROG), от 22 декабря 2008 (BGBl. I S. 2986), последняя поправка в Статье 124 Положение от 31 августа 2015 (BGBl. I S. 1474).

Киевский протокол к Конвенции Эспо: Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Организация Объединенных Наций, 2003.

Конвенция Эспо: Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Организация Объединенных Наций, 1991.

ОВОС-Директива: Директива 2011/92/ЕС Европейского Парламента и от 13 декабря 2011 об оценке воздействия на окружающую среду при определенных общественных и частных проектах (ABl. L 26 от 28.01.2012, стр. 1).

Основы государственной политики в сфере экологического развития Российской Федерации на период с 2030 года, утверждено Президентом РФ 30 апреля 2012.

План действий по реализации Основ государственной политики в сфере экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждено Приказом Правительства РФ 18 декабря 2012 N 2423-R).

Положения об оценке воздействия от намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утверждено Приказом государственного комитета окружающей среды *Госкомэкология* РФ от 16 мая 2000 N 372).

ППО: Постановление о пространственной организации (нем. RoV), от 13 декабря 1990 (BGBl. I S. 2766), последняя поправка в Статье 5 абзац 35 Закона от 24 февраля 2012 (BGBl. I S. 212).

СЭО-Директива: Директива 2001/42/ЕС Европейского Парламента и Совета от 27 июня 2001 об оценке экологических воздействий от определенных планов и программ (ABl. L 197 от 21.07.2001, стр. 30).

Федеральный Закон от 23 ноября 1995 N 174-ФЗ (версия от 29.12.2015) «Об экологической экспертизе».

Федеральный Закон от 31 июля 1998 N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Федеральный Закон от 17 декабря 1998 N 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Федеральный Закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «О защите окружающей среды».

Федеральный Закон от 21 июля 2014 N 219-ФЗ (версия от 29.12.2015) «О внесении изменений в Федеральный Закон «О защите окружающей среды» и отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Федеральный Закон от 28 июня 2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».