

**ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ
РАЗВИТИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН)**

И.И.САИДОВ
E.mail. ksucta@elcat.kg

Бул мақалада Таджикистан Республикасынын мисалында суу ресурстарын өнүктүрүү долбоорлорун реализациялоонун суроолору каралган. Өнүгүү долбоорун пландоо учурундагы экологиялык экспертизанын жана анын ишинин иреттүүлүгүнүн өз ара байланышынын логикалык схемасы келтирилген.

В статье рассмотрены вопросы реализации проектов развития водных ресурсов на примере Республики Таджикистан. Приведены логическая схема взаимосвязи экологической экспертизы при планировании проекта развития и последовательность ее действия.

The paper deals with the implementation of development projects of water resources in the case of the Republic of Tajikistan. The logical diagram of the relationship of environmental assessment in the planning of the project development and the sequence of actions are given.

Водные ресурсы должны использоваться с целью повышения социально-экономического благосостояния, но не ставя под угрозу жизненно важные экосистемы (ЖВЭ), которые должны быть защищены через интегрированное управление водными ресурсами.

Интегрированное управление водными ресурсами основано на восприятии воды в качестве неотъемлемой части экосистемы, природного ресурса, как социального и экономического блага, количество и качество которого определяют характер его использования. С этой целью водные ресурсы должны быть защищены с учетом функционирования водных экосистем и круглогодичной природы этого ресурса с тем, чтобы удовлетворять и приводить в соответствие потребности в воде в человеческой деятельности. В развитии и использовании водных ресурсов приоритет должен отдаваться удовлетворению базовых потребностей и сбережению экосистем.

Интегрированное управление водными ресурсами, включая интеграцию аспектов, связанных с землей и водой, должно осуществляться на уровне водосборного бассейна или суб-бассейна /4/ .

В качестве базового инструмента для защиты жизненно важных экосистем при переходе на интегрированное управление водными ресурсами нами предлагается использовать процедуру оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Основным нормативно-правовым актом, который служит правовой основой для ОВОС и Государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), является Закон РТ «Об экологической экспертизе». Законодательством также закреплено, что ОВОС является частью процесса планирования новых объектов и видов деятельности: «Планирование новых объектов и видов деятельности, которые могут оказать влияние на окружающую среду, осуществляется на основе документации по оценке воздействия на окружающую среду, подвергаемой в обязательном порядке государственной экологической экспертизе». (Часть 1 статьи 26 Закона РТ «Об экологической экспертизе»).

Законом РТ «Об экологической экспертизе, 2003 год» определено, что планирование новых объектов и видов деятельности, которые могут оказать влияние на окружающую

среду, осуществляется на основе документации по оценке воздействия на окружающую среду, подвергаемой в обязательном порядке государственной экологической экспертизе.

Перечень объектов и видов деятельности, для которых обязательна разработка документации по оценке воздействия на окружающую среду, определяется Правительством Республики Таджикистан.

Контроль за состоянием окружающей природной среды необходим для сохранения дорогостоящей защиты (ЖВЭ), при реализации которой неизбежен конфликт с неотложными (первостепенными) нуждами развития нашей республики. Ситуация, несомненно, усугубляется экономическим кризисом, и мероприятия по защите ЖВЭ на фоне резко ухудшившихся экономических показателей могут трактоваться как непозволительная роскошь. Таким образом, при реализации проектов конфликт может разворачиваться между теми, кто считает, что эксплуатация ресурсов служит удовлетворению основных человеческих потребностей, и теми, кто рассматривает расточительное расходование ресурсов как ведущее к истощению производительности ЖВЭ в будущем. Более совершенные и лучше организованные системы потока информации, обеспечивающие его регулярность, точность, полноту и представление в надлежащей форме, позволяют ответственным за принятие решений лицам достигать равновесия между выгодами от эксплуатации ресурсов и необходимостью поддержания длительной устойчивости экосистем к такой эксплуатации.

I. Правовые основы ОВОС и экологической экспертизы в Таджикистане

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими порядок проведения ОВОС и ГЭЭ, являются Закон РТ «Об охране окружающей среды» (2011), Закон РТ «Об экологической экспертизе» (2003), Порядок оценки воздействия на окружающую среду (утвержден постановлением Правительства Республики Таджикистан от 03.10.2006 года № 464) /1, 2, 3/. Также с целью реализации положений указанных нормативно-правовых актов принят ряд подзаконных актов, регулирующих вопросы компетенции и полномочий уполномоченных органов, оплату проведения государственной экологической экспертизы, требования к проектной документации.

Закон РТ «Об экологической экспертизе» определяет основные цели, задачи, принципы, объекты экологической экспертизы, виды экологической экспертизы (государственную и общественную) и порядок их организации и проведения, а также полномочия органов государственной власти, органов исполнительной власти на местах, права общественных объединений и граждан в области экологической экспертизы, их обязанности, а также права и обязанности заказчиков и других субъектов экологической экспертизы. Отдельная глава посвящена оценке воздействия на окружающую среду новых объектов и намечаемых видов деятельности.

Следует отметить, что Закон определяет широкий спектр объектов экологической экспертизы, который включает не только новые планируемые объекты и виды деятельности, которые могут оказывать отрицательное воздействие на окружающую среду, но и материалы обследования действующих предприятий, территорий экологического бедствия или чрезвычайных экологических ситуаций, материалы по созданию особо охраняемых природных территорий.

К объектам, которые подлежат обязательной экологической экспертизе, Закон относит:

1) проекты нормативно-технических, инструктивно-методических документов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, связанную с использованием природных ресурсов;

2) материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Республики Таджикистан, в том числе:

- проекты государственных комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных программ;
 - проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;
 - проекты схем развития отраслей народного хозяйства, в том числе отраслей промышленности;
 - проекты инвестиционных программ, затрагивающих вопросы природопользования;
 - проекты государственных комплексных схем охраны природы;
- 3) все виды градостроительной документации, в том числе:
- проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил;
 - проекты территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования;
 - схемы и проекты районной планировки административно-территориальных образований;
 - генеральные планы городов и других поселений;
 - проекты городской и поселковой административной черты, а также сельских поселений;
 - генеральные планы территорий, подведомственных органов исполнительной власти на местах, а также селитебных, промышленных, рекреационных и др. функциональных зон;
 - проекты детальной планировки общественного центра, жилых районов, магистралей городов;
 - проекты застройки кварталов, участков городов и других поселений;
 - проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геологоразведочных, добычных, взрывных и иных видов работ;
- 4) технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов, предприятий и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую среду, в том числе материалы по созданию совместных с иностранными фирмами предприятий;
- 5) технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которые могут оказывать отрицательное воздействие на окружающую среду сопредельных государств или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которые затрагивают интересы сопредельных государств, определенные международными правовыми актами, признанными Республикой Таджикистан;
- 6) материалы по созданию предприятий нефтедобывающей, нефтегазоперерабатывающей, угледобывающей и горнорудной отраслей, а также крупных предприятий других отраслей промышленности с иностранными инвестициями независимо от величины их уставного капитала;
- 7) материалы обследований действующих экологически опасных предприятий, объектов, техники, технологий, материалов и веществ, выполненных в установленном порядке, в случае принятия Правительством Республики Таджикистан соответствующих решений о проведении государственной экологической экспертизы по инициативе уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды;
- 8) проекты международных договоров, контрактов и соглашений, включая проекты соглашений о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие, предусматривающие использование природных ресурсов и отходов объектов с иностранными инвестициями;

9) техническая документация на новую технику, технологии, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги, в том числе закупаемые за рубежом;

10) материалы комплексного экологического обследования территорий, обосновывающие придание им правового статуса особо охраняемых природных территорий, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной ситуации;

11) проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении государства;

12) материалы по видам деятельности, представляющим экологическую опасность;

13) иные виды, которые в соответствии с нормативными документами, принятыми в установленном порядке, способны оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду.

Следует отметить, что в общей схеме процесса ОВОС, указанной в порядке оценки воздействия на окружающую среду (утвержден постановлением Правительства Республики Таджикистан от 03.10.2006), ГЭЭ включена в общую схему и указана как один из этапов процесса ОВОС.

II. Концепция экологической экспертизы проектов развития водных ресурсов

Ранее основное внимание было сосредоточено на воздействиях развития водных ресурсов на окружающую среду (ОС), и были разработаны методы ОВОС при осуществлении водохозяйственных проектов. В гораздо меньшей степени было уделено внимание оценке экологических воздействий стратегий управления водными ресурсами (УВР). При этом вопросы УВР и ЖВЭ решаются различными, чаще неадекватными ведомствами (профессиональными группами). Фундаментальное различие в их менталитете и ведомственные интересы мешают им работать сообща даже тогда, когда они имеют одни и те же цели.

Однако в настоящее время остро стоит вопрос об объединении усилий для решения проблем, связанных, прежде всего, с водными экосистемами и разработкой критериев обеспечения хотя бы минимальных расходов воды для их защиты через ИУВР. В рамках ИУВР перспектива сохранения ЖВЭ сочетается с адекватными перспективами социально-экономического развития благодаря более широкому и целостному подходу к управлению основными компонентами жизнеобеспечения в речном бассейне. Основной задачей управления, ориентированного на устойчивость ОС, является поиск оптимального баланса между деятельностью людей и воздействием на ОС.

Концепция и механизмы ОВОС хорошо отработаны в Таджикистане, где в качестве основы используется принятая в СССР процедура государственной экологической экспертизы (ГЭЭ или экологическая экспертиза), являющаяся обязательной практически для всех новых проектов развития.

Наряду с этим имеет место отсутствие этапа определения состава ОВОС/ГЭЭ. Часто разработчики не имеют четких инструкций по поводу состава информации, которая должна быть отражена в документации ОВОС/ГЭЭ. В результате эти материалы содержат несущественную информацию, а важные вопросы остаются без внимания. Например, во многих случаях не выполняется анализ альтернативных вариантов.

Вместе с тем экологическая экспертиза (ЭЭ) служит для обеспечения организации передачи информации по существенным вопросам по собственным инстанциям. Этот процесс оценки ориентирован на перспективу, на прогнозирование состояния ОС в условиях осуществленных альтернатив развития с учетом требования природоохранного баланса. ЭЭ сочетает в себе аналитические функции трех последовательных элементов: идентификации, прогнозирования и оценки.

Идентификация, в основном, рассматривает все окружающее, характеризует существующее состояние ОС и те компоненты проектов развития, которые оказывают на нее влияние в ходе прогнозирования идентифицированным воздействием.

Оценка является кульминацией ЭЭ и основывается на двух предыдущих функциях, сообщает ответственным о недостатках альтернативных вариантов и о воздействиях, связанных с каждой из альтернатив, давая тем самым возможность принять правильные решения. Оценка помогает также определить группы, которые могут быть прямо или косвенно затронуты проектом. Любая ЭЭ, подготовленная для точного или иного проекта, должна включать следующие части:

– предварительная деятельность, необходимая для ограничения области исследований ЭЭ;

– описание предложенного проекта и рациональных альтернатив;

– оценка вероятных влияний проекта на экономический, экологический и социальные компоненты с указанием характера влияний.

ЭЭ является одним из важнейших горизонтальных (регулирующих все виды и направления природоохранной деятельности) законодательных инструментов, который предназначен для обеспечения улучшения процессов управления природоохранной деятельностью и принятия природоохранных решений.

ЭЭ – это ценный инструмент, позволяющий устранить или ослабить нежелательные для ОС последствия, которые могут возникнуть в результате намеченных действий. Тщательная и обширная ЭЭ может дать возможность идентифицировать, а затем и внедрить в проект и строительные работы изменения, направленные на уменьшение или устранение тех составных элементов проекта, которые могут вызвать тяжелые разрушительные последствия в окружающей природной среде. Оценка воздействий проекта развития является последним из серии этапов, представленных на рисунке. Как видно из рис. 1, ЭЭ предполагает план, осуществление которого ведет к уменьшению или изменению отрицательных экологических последствий проекта развития.

Таким образом, при правильном соблюдении концептуальных основ экологической экспертизы, на стадиях проектирования, строительства и эксплуатации становится возможным определение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) от проектов реализации развития водных ресурсов.

III. Организационные вопросы экологической экспертизы проектов развития водных ресурсов

Законом РТ «Об экологической экспертизе» определено, что планирование новых объектов и видов деятельности, которые могут оказать влияние на окружающую среду, осуществляется на основе документации по оценке воздействия на окружающую среду, подвергаемой в обязательном порядке государственной экологической экспертизе.

Перечень объектов и видов деятельности, для которых обязательна разработка документации по оценке воздействия на окружающую среду, определяется Правительством Республики Таджикистан.

Организация и проведение оценки воздействия на окружающую среду на всех этапах планирования и проектирования объектов, финансирование разработки документации по оценке воздействия на окружающую среду, организация общественных обсуждений намечаемой деятельности, представление документации по оценке воздействия на окружающую среду, необходимых для государственной экологической экспертизы, осуществляются заказчиком.

Требования к процедуре проведения, оценки воздействия на окружающую среду, а также к документации по оценке воздействия на окружающую среду перечислены в Положении об оценке воздействия на окружающую среду, утверждаемом Правительством Республики Таджикистан (Ст. 27).

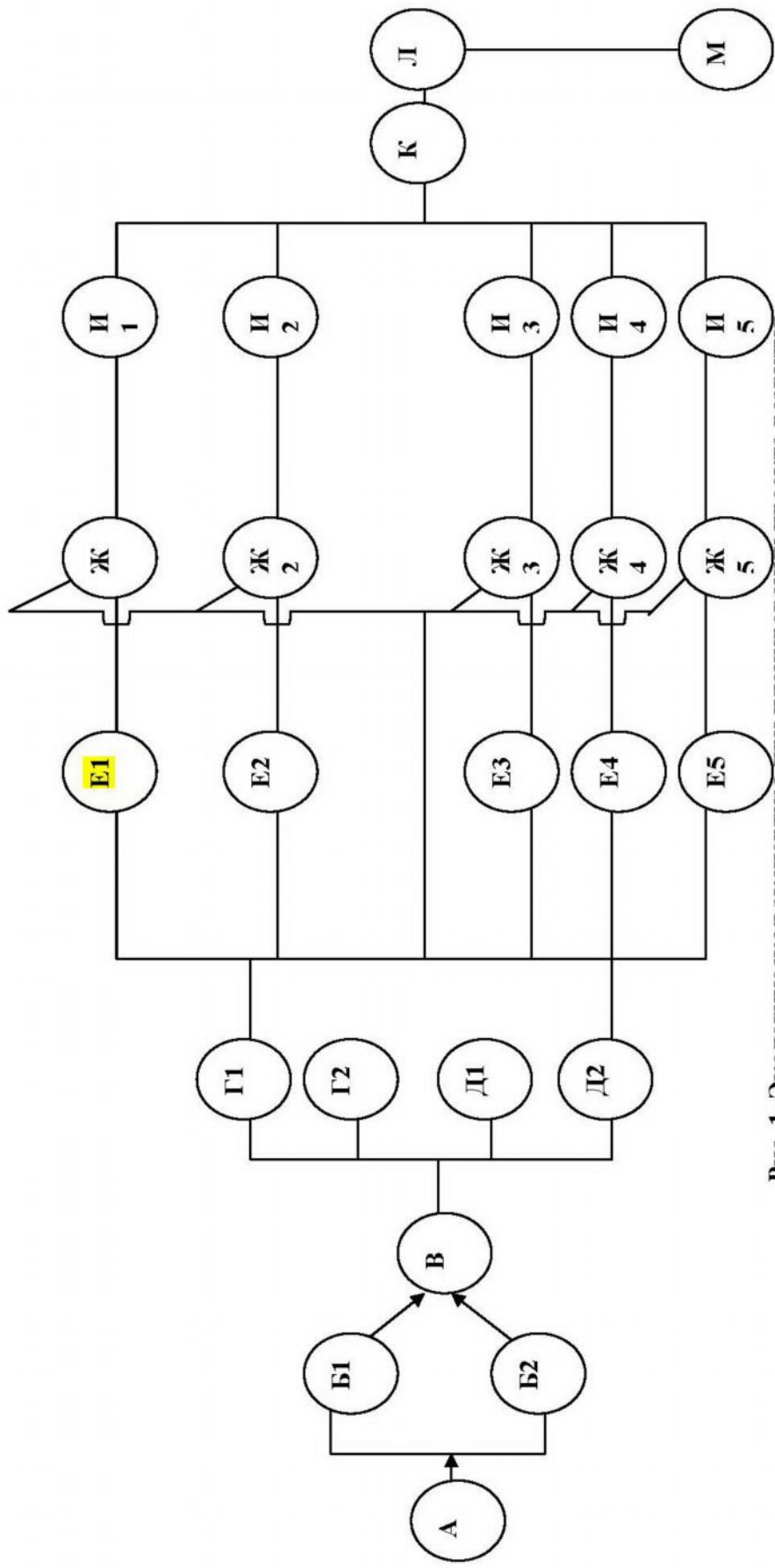


Рис. 1. Экологическая экспертиза при планировании проекта развития.

А – формулирование цели проекта; Б – одобрение технико-экономических обоснований; Б1 – экономическая целесообразность; Б2 – технические возможности осуществления целей проекта; В – мероприятия по коррекции; Г – предложенные действия и альтернативы; Д – предварительная идентификация воздействий; Е – альтернативные технические (строительные) планы; Ж – идентификация воздействия и анализ величины и важности воздействия; И – экологическая экспертиза; К – одобрение подхода, учитывающего экологические аспекты; Л – предложенные мероприятия по контролю и коррекции; М – идентификация параметров неопределенности

Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 03.10.2006 года № 464 был утвержден Порядок оценки воздействия на окружающую среду, в котором определены:

- общие положения, включая основные понятия (Раздел I);
- цели и принципы ОВОС (Раздел II);
- правовая база и основные процедурные аспекты ОВОС (Раздел III);
- статус ОВОС в системе принятия решений (Раздел IV);
- участники ОВОС (Раздел V);
- основные функции Заказчика (Исполнителя) работ по проведению ОВОС (Раздел VI);
- основные функции органов власти и управления (Раздел VII);
- эколого-экономическая оценка планируемой деятельности при проведении ОВОС (Раздел VIII);
- участие общественности в процедуре ОВОС (Раздел IX).

Порядок оценки воздействия на окружающую среду фактически направлен на поддержание принципов бассейнового управления водными ресурсами /5/.

Вместе с тем считаем необходимым дифференцировать этап отбора проектов. В настоящее время процедура ОВОС/ЭЭ является обязательной для всех предлагаемых проектов независимо от их размера или масштабов потенциальных воздействий на ОС. Это приводит к чрезмерной нагрузке как на уполномоченные органы, вынужденные рассматривать все предлагаемые проекты на предмет их соответствия установленным техническим требованиям, так и на разработчиков мелких и средних проектов, которые не являются источником значительных воздействий на ОС.

Крупномасштабные объекты водных ресурсов, как, например, увеличение производства электроэнергии, улучшение водоснабжения и орошения, хотя и сулят получение большей выгоды, как правило, являются источником значительных воздействий на ОС, если на соответствующих этапах реализации не будет проявлены достаточная осторожность и правильная организация экологической экспертизы (ЭЭ).

ЭЭ можно представить как инструмент экологического планирования, управления и принятия решений. Детально рассмотрим действия ЭЭ как инструмента по организации охраны окружающей среды (ООС) (см. рис. 2). Последовательность действий при проведении ЭЭ вкратце можно описать следующим образом:

1. Защитник проекта проверяет, имеются ли предписания, определяющие необходимость проведения исследования окружающей среды (ОС). Иными словами, он проверяет, обязательно ли проведение исследования состояния ОС для предложенного типа проекта.

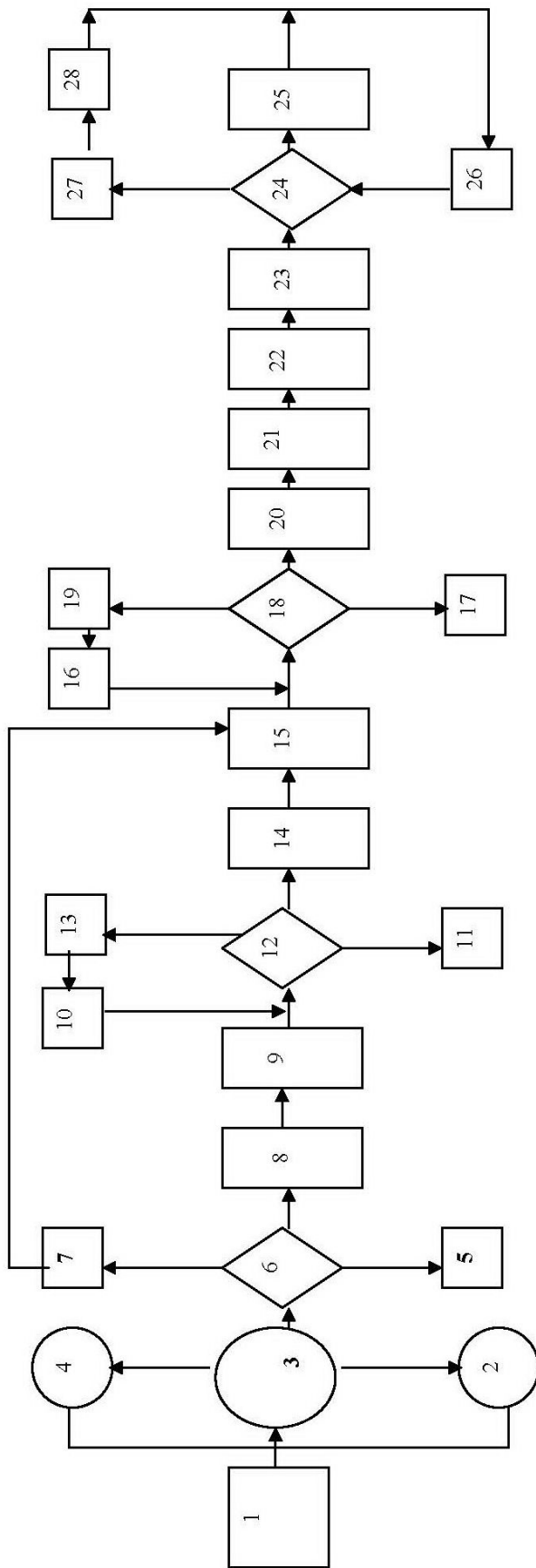


Рис. 2. Последовательность действий по ЭЭ:

1 – Предложение проекта развития; **2** – техническое обоснование; **3** – экологическая применимость; **4** – экономическое обоснование; **5** – исследование ОС не обязательно; **6** – имеется ли предписание об обязательном исследовании ОС для проекта предложенного типа; **7** – ЭЭ обязательна; **8** – ИИОС обязательна; **9** – подготовка ИИОС защитником проекта в соответствии с предъявленными требованиями; **10** – пересмотр ИИОС защитником проекта; **11** – Детальная ЭЭ не обязательна; **12** – служба ООС рассматривает ИИОС в течение обусловленного срока и решает, требуется ли детальная ЭЭ; **13** – доклад ИИОС не соответствует требованиям или не удовлетворен; **14** – требуется детальная ЭЭ; **15** – защитник проекта подготавливает детальную ЭЭ; **16** – пересмотр доклада ЭЭ; **17** – проект отвергнут по экологическим основаниям; **18** – Служба ООС рассматривает полностью (соответствие) доклад ЭЭ в течение обусловленного срока; **19** – доклад ЭЭ не удовлетворен или не соответствует требованиям; **20** – доклад ЭЭ удовлетворен; **21** – служба ООС выдает окончательные рекомендации; **22** – проект одобрен по экологическим основаниям; **23** – выборочные проверки ООС мероприятий по ослаблению или усилению ОС, проводимой службой ООС; **24** – служба ООС анализирует эффективность контроля (ООС) защитником проекта; **25** – эффективность контроля; **26** – доклады по контролю, подготовленные защитником проекта; **27** – неэффективный контроль (ослабление); **28** – меры по коррекции, которые надлежит осуществить защитнику проекта

Если оно необходимо, то требуется ли непосредственно ЭЭ или для начала достаточно исходного исследования окружающей среды (ИИОС).

2. Если для предложенного проекта ИИОС (или ЭЭ) не обязательны, то на стадии планирования нет необходимости в проведении экологических мероприятий.

3. Если требуется ИИОС, то защитник проекта обязан подготовить ИИОС на основе оговоренных предъявленных требований. Цель ИИОС состоит в том, чтобы дать возможность службе (ООС) провести «скрининг» проектов для определения тех или иных параметров, которые не требуют детальной ЭЭ.

4. Представители службы ООС рассматривают ИИОС – если оно сочтено неудовлетворительным, возвращают его защитнику проекта для пересмотра и повторного представления на основе необходимых достоверных данных. Если детальная ЭЭ не обязательна, проект, с применением предписанных мероприятий по контролю за состоянием ОС (ослаблению или усилению), считается одобренным с экологической точки зрения.

5. Если ИИОС не достаточно для принятия решения, то защитник проекта подготавливает подробную ЭЭ в соответствии с объемом компетенции.

6. Могут состояться публичные (общественные слушания) слушания для ознакомления с точкой зрения заинтересованных групп и пр.

7. Представители службы ООС рассматривают доклад ЭЭ с точки зрения объема компетенции, точности и полноты, а также соответствия предписанным установлениям и достаточности предложенных мер по ООС, усилению и ослаблению, а также программы контроля.

8. Если доклад свидетельствует о том, что проект будет оказывать на ОС тяжелое необратимое губительное воздействие, и совокупные потери от проекта превысят выгоды от его осуществления, то проект отвергается по экологическим основаниям.

9. В случае признания службой ООС доклада ЭЭ неудовлетворительным или неполным доклад возвращают защитнику проекта с приложением перечня параметров, подлежащих уточнению.

10. В случае одобрения ЭЭ осуществление проекта можно продолжить.

11. Служба ООС должна также проводить выборочные проверки во время осуществления мероприятий по ОС, ослаблению и усилению воздействий, предусмотренных в докладе ЭЭ. Указанная служба обязана анализировать данные регулярного контроля.

Таким образом, можно заключить, что для эффективности проекта развития водных ресурсов ЭЭ должна быть согласована с процессом принятия решения по форме и времени так, чтобы можно было выработать оптимальную стратегию минимизации отрицательных экологических воздействий и дать им оценку.

Список литературы

1. Закон РТ «Об охране окружающей среды» (2011).
2. Закон РТ «Об экологической экспертизе» (2003).
3. Порядок оценки воздействия на окружающую среду (утвержден постановлением Правительства Республики Таджикистан от 03.10.2006 года № 464).
4. Фалкенмарк М.. Управление водными ресурсами и экосистемы: Жизнь в изменяющейся среде, секретариат GWP в Стокгольме, 2003.
5. «Реализация принципов интегрированного управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и Кавказа» – проект Регионального Технического Консультативного Комитета Глобального Водного Партнерства для Центральной Азии и Кавказа, 2004.