

# § ЧЕЛОВЕК И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Дидикина А.В.

## ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В «КАСПИЙСКОМ КОНТЕКСТЕ»

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в Каспийском море. Применение данного превентивного механизма становится особенно актуальным в свете возрастающего негативного антропогенного воздействия на данный регион. В статье с учетом особенностей правового статуса Каспия анализируются не только соответствующие международно-правовые договоры, но и национальное законодательство прибрежных государств, посвященное данной процедуре. Особое внимание уделяется сравнительному анализу Протокола по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года и Руководства по проведению ОВОС в трансграничном контексте в регионе Каспийского моря. В ходе исследования были использованы как общенаучные, так и частно-научные методы научного познания: диалектический, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой. Автор последовательно раскрывает существующие проблемы, связанные с оценкой воздействия на окружающую среду в Каспийском регионе, а также предлагает определенные меры по их решению. Автором сделан вывод о том, что принятие Протокола по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте явилось бы положительным шагом, вместе с тем эффективность реализации его положений во многом будет зависеть от того, насколько прикаспийским государствам удастся гармонизировать свое национальное законодательство применительно к ОВОС.

**Ключевые слова:** Оценка воздействия, окружающая среда, Каспийское море, Протокол по оценке, трансграничный контекст, Каспийский регион, экологические проблемы, экосистема Каспийского моря, природоресурсное управление, нефтегазовые ресурсы.

**Abstract:** The article examines the issues of legal regulation of the environmental impact assessment (EIA) in the Caspian Sea. The application of this preventative mechanism becomes especially relevant in light of the growing anthropogenic impact upon this region. The article analyzes not only the corresponding international legal treaties, but also the national legislation of the littoral states on this procedure, taking into account the peculiarities of the legal status. A special attention is given to the comparative analysis of the Protocol on the Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of the Framework Convention on Protection of the Environment of the Caspian Sea, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 1991, and the Guide to Environmental Impact Assessment Ordinance in a Transboundary Context of the Caspian Sea region. The author concludes that the enactment of the Protocol on the Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context would be a positive step, while at the same time the effectiveness of realization of its positions would largely depend upon the degree to which the Caspian States can harmonize their national legislation with the EIA.

**Keywords:** Caspian ecosystem, environmental issues, Caspian region, transboundary context, Protocol on Environment Impact Assessment, Caspian Sea, environment, impact assessment, natural resource management, oil and gas resources.

**К**аспийское море – крупнейший в мире замкнутый внутриконтинентальный водный бассейн, который расположен на стыке Европе и Азии. Длина Каспия составляет приблизительно 1030 км., максимальная ширина – 435 км., минимальная 196 км.[1]

Данный регион притягивает к себе пристальное внимание, что обусловлено главным образом его выгодным географическим положением, значительными объемами запасов углеводородов, уникальными биологическими ресурсами, в первую очередь мировыми запасами осетровых. Согласно оценкам Организации

## Человек и окружающая среда

экономического сотрудничества и развития, доказанные запасы нефти Каспия равны примерно 3% от мировых запасов углеводородов, а запасы природного газа около 5% от мировых объемов газа [2].

В связи с реализацией проектов по разработке этих ресурсов в регионе наблюдается значительное увеличение антропогенного воздействия, что, прежде всего, крайне негативно сказывается на численности популяций представителей каспийской ихтиофауны.

По утверждению руководителя научно-исследовательского института экологии Каспийского моря Реза Поргхолом (Reza Pourgholam), эксперта из Ирана, «эксплуатация месторождений нефти и движение крупных нефтяных танкеров приводят к ежегодному сбросу 122 тыс. 350 тонн загрязняющих нефтяных веществ в крупнейшее внутреннее море в мире. Море отравлено большим количеством тяжелых металлов, что также опасно, как и углеводороды... 304 тонны кадмия и 34 тонны свинца попадают в море каждый год» [3]. Представителем федерального органа Российской Федерации по рыболовству на одной из международных конференций также было сделано заявление о том [4], что нерегулируемая на международной уровне деятельность компаний, ведущих разведку и разработку нефтегазовых ресурсов на Каспии, наносит значительный ущерб экосистеме Каспийского моря. К мертвой Бакинской бухте добавляются другие безжизненные районы.

Ситуация осложняется отсутствием согласованного международно-правового статуса Каспия. Одновременно с этим необходимо отметить, что данный факт, как показывает практика, далеко не всегда является препятствием для создания режима разумного использования соответствующих регионов, не наносящего вреда окружающей среде, и во многом зависит от политической воли заинтересованных государств.

Достаточно показательным является режим, согласованный Индонезией и Австралией, действовавший от имени Восточного Тимора, в целях исследования и добычи минеральных ресурсов в Тиморской котловине. 11 декабря 1989 г. между данными странами был подписан Договор «О зоне сотрудничества, расположенной в области между Индонезийской провинцией Восточный Тимор и Северной Австралией».

В соответствии с данным договором стороны разделили спорный район на три зоны. Одна зона отошла под природоресурсное управление Индонезии, вторая – под управление Австралии, а также была создана зона совместного управления. Причем в отношении последней стороны выработали специальное правовое

регулирование, в частности: Нефтяной горный кодекс, Налоговый кодекс.

В преамбуле договора содержится ссылка на статью 83 Конвенции ООН по морскому праву, согласно которой до заключения соглашения о делимитации шельфа между странами с противлежащими берегами «заинтересованные государства в духе взаимопонимания и сотрудничества предпринимают все усилия для того, чтобы достигнуть временной договоренности практического характера и в течение этого переходного периода не ставить под угрозу достижение окончательного соглашения или не препятствовать его достижению. Такая договоренность не должна наносить ущерба окончательной делимитации».

В настоящий момент все государства каспийского региона осознают необходимость сохранения уникальной экосистемы и основных качеств морской среды Каспийского моря. Вопрос сотрудничества в данном направлении постоянно затрагивается ими на различного рода международных конференциях. В частности, в декларации саммита президентов прикаспийских стран 2007 года отмечается следующее: «стороны признают, что состояние природной среды Каспийского моря ... требует принятия незамедлительных совместных усилий для предотвращения нежелательных экологических последствий».

В международно-правовом контексте вопрос о сотрудничестве государств имеет особую актуальность в свете того, что Каспий не является морем по смыслу Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, и на него не распространяются многие международно-правовые нормы, касающиеся предотвращения загрязнения при разведке, разработке и транспортировке энергетических ресурсов.

Тем не менее, объективная заинтересованность государств (неравномерность распределения природных ресурсов, особенности географического положения) в таком сотрудничестве различна, что во многом сказывается на его темпе.

Вопрос сохранения биологических ресурсов Каспийского региона крайне актуален для Российской Федерации и Ирана. Остальные прикаспийские страны, в частности Казахстан, который является лидером по объему добычи нефти и ее доказанным запасам, делают основной акцент на разработке углеводородных ресурсов, при этом, не уделяя должного внимания вопросам, связанным с защитой каспийской природы.

Подобный подход отвечает сиюминутным коммерческим интересам, но он вряд ли может быть признан перспективным, учитывая природные характеристики

морской среды Каспия, в частности замкнутость водного бассейна.

Вместе с тем, было бы несправедливо утверждать, что в отношении ресурсов Каспия практикуется исключительно потребительское отношение и никаких мер по их сохранению не предпринимается. Первый шаг был сделан в ноябре 2003 года, когда пять прикаспийских стран подписали Рамочную конвенцию по защите морской среды Каспийского моря (Тегеранская конвенция).

В соответствии со ст. 2 целью конвенции является защита морской среды Каспийского моря от загрязнения, включая защиту, сохранение, восстановление, устойчивое и рациональное использование его биологических ресурсов.

Для достижения данной цели в своих действиях прикаспийские государства должны руководствоваться следующими принципами: принципом принятия мер предосторожности; принципом «загрязняющий платит»; принципом доступности информации о загрязнении морской среды Каспийского моря.

В Тегеранской конвенции также обозначены направления сотрудничества, а именно: борьба с различными видами загрязнений; предотвращение привнесения инвазивных видов-вселенцев, контроль и борьба с ними; чрезвычайные экологические ситуации; защита, сохранение, восстановление и рациональное использование биологических ресурсов; управление сушей, находящейся под воздействием моря, и др.

Однако реализация достигнутых в рамках указанной конвенции договоренностей в отношении выработки общей политики каспийских государств по сохранению уникальной экосистемы данного природного объекта во многом зависит от эффективности дальнейшего взаимодействия государств, в частности по вопросу выработки положений протоколов, принятие которых предусмотрено самой Рамочной конвенцией.

Один из них – Протокол по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Значение процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) определяется тем, что она в настоящий момент, как показывает мировой правовой опыт, и международно-правовой, и национальный, является достаточно эффективным механизмом, позволяющим не только оценить негативное воздействие до непосредственной реализации, в том числе энергетических, проектов, но и согласовать в процессе его реализации экологические, социальные и экономические интересы различных природопользователей, при этом обеспечивается прозрачность, предсказуемость, участие всех заинтересованных сторон.

В отчете консорциума ВР АМОК[5] отмечается, что «ОВОС является, вероятно, самым важным прогнозным инструментом, способным предотвратить принятие проектных решений, которые в будущем могут привести к недопустимым воздействиям на окружающую среду».

Разработка Протокола по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее – «Протокол») была начата в 2004 году.

Целью Протокола является проведение эффективных и открытых процедур оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте планируемой деятельности, которая может оказать значительное трансграничное воздействие на морскую среду и сушу, находящуюся под воздействием близости моря, для предотвращения, снижения и контроля загрязнения морской среды и суши, находящейся под воздействием близости моря, а также содействия сохранению биологического разнообразия моря и рациональному использованию его природных ресурсов и охране здоровья человека.

При этом особо подчеркивается, что применение оценки воздействия на ранней стадии процесса принятия решений по планируемой деятельности будет способствовать реализации принципа устойчивого развития.

Под оценкой воздействия на окружающую среду понимается внутрисоветская процедура по проведению оценки возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Понятие «воздействие» охватывает любые последствия реализации планируемой деятельности для морской среды Каспийского моря, включая флору, фауну, почву, атмосферный воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и (или) взаимосвязь между этими факторами, а также последствия для здоровья и безопасности людей, культурного наследия или социально-экономических и иных условий и происходящие в результате этих факторов изменения.

Интересно отметить, что еще в декабре 2003 года прикаспийские государства согласовали текст Руководства по проведению оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в регионе Каспийского моря, которое носит рекомендательный характер.

Его разработка осуществлялась при поддержке Программы ООН по охране окружающей среды (ЮНЕП), Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Каспийской экологической программы (КЭП).

За основу была взята Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года (Конвенция Эспо), предусматривающая процедуру проведения консультаций государств друг с другом по всем крупным проектам при их рассмотрении, в ходе реализации которых может быть оказано значительное воздействие на окружающую среду, выходящее за рамки территориальных границ.

При этом стоит отметить, что из прикаспийских государств только Азербайджан и Казахстан являются участниками Конвенции Эспо. Российская Федерация подписала ее, но не ратифицировала. Туркменистан подписал данную Конвенцию. Иран в настоящий момент не может стать участником Конвенции, так как не является членом Европейской экономической комиссии при ООН, членство в которой является условием для присоединения к Конвенции Эспо.

Руководство содержит детальную пошаговую процедуру проведения ОВОС, причем как для компетентных органов страны происхождения и затрагиваемых стран, так и для разработчиков проектов в Каспийском регионе.

Основной вопрос, который необходимо разрешить для инициирования процедуры ОВОС в трансграничном контексте: может ли в ходе реализации проекта быть оказано воздействие, последствия которого затронут интересы других государств.

В связи с этим в Руководстве установлено, что когда проект впервые поступает на рассмотрение в национальные компетентные органы, они должны определить, подпадает ли данный проект под действие Конвенции Эспо, то есть, указана ли данная деятельность в Приложении 1 к Конвенции Эспо, а также может ли она оказать значительное вредное трансграничное воздействие. В указанном выше Приложении перечислены, в частности, следующие виды деятельности: нефте- и газопроводы с трубами большого диаметра; крупномасштабная добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля; добыча углеводородов на континентальном шельфе.

Данный подход был сохранен и в Протоколе к Рамочной конвенции. Однако разработка перечня видов деятельности вызвала оживленные дискуссии, которые были в основном обусловлены поиском баланса между обеспечением определенности, в отношении каких видов деятельности в обязательном порядке должна проводиться процедура оценки воздействия, и созданием условий для проявления определенной гибкости в данном вопросе.

В конечном итоге было принято решение о том, чтобы к видам деятельности, указанным в Приложении

1 Конвенции Эспо, добавлять те виды, которые имеют особое значение для прикаспийских государств или обусловлены изменениями, имевшими место с момента принятия Конвенции.

Такой подход представляется наиболее оптимальным, поскольку обеспечивает ясность и определенность для тех стран, которые являются участниками Конвенции Эспо.

Сама процедура оценки воздействия, предусмотренная Руководством, в основном аналогична процедуре по Конвенции Эспо, за исключением ряда особенностей.

Во-первых, когда компетентные органы страны происхождения установят, что проект может иметь трансграничное воздействие, и направят уведомление потенциально затрагиваемой стране, они также должны направить электронную версию материалов по оценке воздействия на окружающую среду в Каспийскую экологическую программу (КЭП), которая в свою очередь должна разместить их на сайте. В результате члены общественности и другие страны, которые не были уведомлены, могут получить доступ к информации о проекте, вне зависимости от того, участвует ли данное государство в процедуре ОВОС в трансграничном контексте.

Во-вторых, вопрос языка, на котором должны представляться все документы для цели проведения ОВОС в трансграничном контексте. В Руководстве предусмотрено, что если затрагиваемая страна или страны включают Азербайджан, Казахстан, Российскую Федерацию или Туркменистан, уведомление и требуемая информация должны направляться на русском языке, применительно к Ирану – на английском языке. Для КЭП документы оформляются на русском и английском языках.

Несколько иначе решен данный вопрос в проекте Протокола: в пункте 3 статьи 5 указано, что «сторона происхождения представляет документацию в уведомлении на государственном языке с переводом на английский или русский язык. Секретариат обеспечивает перевод документации на английский или русский язык соответственно».

В-третьих, на страну происхождения возлагается обязанность связаться с компетентными органами затрагиваемых стран, которым было направлено уведомление, в течение двух недель после получения ими соответствующей документации. Стране происхождения следует осведомиться о получении уведомления, наличии вопросов, а также о том, была ли получена достаточная информация для принятия обоснованного

решения об участии в процессе проведения оценки воздействия на окружающую среду. Данное положение Руководства не вошло в текст Протокола.

Текст Протокола по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте уже практически согласован государствами и планируется, что он будет подписан в ближайшее время.

Таким образом, на международном уровне завершится процесс формирования правовой базы, касающейся регулирования оценки воздействия в Каспийском море. Однако эффективность реализации данной процедуры во многом будет зависеть от степени гармонизации национального законодательства прикаспийских государств в сфере ОВОС, в частности, от согласованности выполнения отдельных этапов проведения оценки всеми заинтересованными сторонами.

Проблема гармонизации правовых основ данной процедуры представляется достаточно сложной и многоаспектной, что объясняется различными причинами, в частности неодинаковым уровнем развития прикаспийских государств в политической, правовой и в экономической сферах.

Для выработки гармонизированной процедуры ОВОС в трансграничном контексте всем прикаспийским государствам необходимо будет решить ряд правовых вопросов, связанных, в том числе, с различными временными рамками проведения отдельных стадий ОВОС; различными методиками при оценке воздействия; различиями в подходах при обеспечении участия и учета мнения общественности при принятии решений.

Представляется интересным рассмотреть основные положения системы оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, действующие в прикаспийских государствах.

При этом необходимо отметить, что в каспийских странах СНГ существует также и государственная экологическая экспертиза. Данная процедура имеет общие черты с ОВОС, но по своей сути является менее демократичной и не предполагает участия населения в процессе принятия решения.

### **Азербайджан**

Общие требования по проведению экологической экспертизы установлены в законе «Об охране окружающей среды» от 08.06.1999 года №678-ІГ [6]. Специальный закон вплоть до настоящего момента не принят, хотя соответствующий проект был подготовлен еще в 2010 году Министерством экологии и природных ресурсов.

Государственная экологическая экспертиза направлена на то, чтобы установить полноту и правильность оценки воздействия на окружающую среду в результате осуществления планируемой деятельности, степени экологической безопасности принимаемых решений, эффективности мер, предлагаемых по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды. При этом особо отмечается, что экспертиза является необходимой мерой для охраны окружающей среды, которая позволяет предотвратить принятие случайных решений, могущих оказать отрицательное воздействие на окружающую среду.

В законе содержится перечень объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе. К ним относятся, в частности, (1) технико-экономические обоснования (расчеты), проекты строительства и ликвидации экономических объектов и комплексов, документы по оценке воздействия на окружающую среду; (2) экологические условия, сложившиеся в результате хозяйственной деятельности или чрезвычайной ситуации; (3) экологические условия в регионе, отдельных природных объектов и комплексах (экосистеме).

Порядок проведения оценки воздействия в настоящий момент, а также соответствующие требования установлены в Руководстве о проведении оценки воздействия на окружающую среду в Азербайджане (далее – Руководство), которое было разработано в 1996 году при финансовой поддержке Программы развития ООН.

В соответствии с данным Руководством решение о необходимости проведения ОВОС принимается компетентным органом по каждому случаю исходя из того, требовалось ли проведение оценки воздействия по схожим проектам, а также основываясь на ряде неформальных, выработанных на практике критериев. При отсутствии схожих проектов надлежит осуществить предварительную оценку путем подачи заявления на получение разрешения природоохранных органов. На основе данного заявления принимается решение о необходимости проведения оценки в полном объеме.

В документе по ОВОС должны быть в обязательном порядке рассмотрены альтернативные технологические, пространственные и временные варианты по отношению к данному проекту, мероприятия по сокращению воздействия, а также по ликвидации возможных аварийных ситуаций. Также устанавливается требование о том, что при принятии окончательного решения по экспертизе необходимо учитывать выводы, полученные при проведении оценки воздействия. Тем не менее, реальный механизм учета соответствующих заключений отсутствует.

**Казахстан**

Подготовка требуемых документов, а также финансирование осуществляется разработчиком проекта.

Согласно законопроекту «Об оценке воздействия на окружающую среду» в рамках ОВОС будет проводиться оценка воздействия на атмосферу, ионосферу, поверхностные и подземные, грунтовые воды, естественный и искусственный ландшафт, земельные ресурсы и земельный покров, растительный и животный мир, экологическую систему, здоровье населения, материальные ресурсы и материальное наследие.

Результатом рассмотрения представленных документов является заключение экологической экспертизы, которое может быть положительным, что дает право на осуществление проекта, так и отрицательным. В случае получения отрицательного заключения инициатор проекта вправе внести изменения в проект, после чего снова его представить на экспертизу.

**Иран**

Основой для проведения ОВОС в Иране является ст. 50 Конституции [7], в которой предусмотрено, что «в Исламской Республике Иран охрана окружающей среды, в которой должна проходить общественная жизнь и развитие будущих поколений, является общественным долгом. Поэтому запрещается экономическая и другая деятельность, которая приводит к загрязнению окружающей среды и наносит ей непоправимый ущерб».

На основе данного положения Центральным департаментом по защите окружающей среды при Министерстве по защите окружающей среды устанавливается необходимость проведения ОВОС в отношении крупных промышленных проектов для цели получения разрешения регионального департамента по защите окружающей среды при условии одобрения проекта национальным департаментом по защите окружающей среды в Тегеране.

Процесс получения разрешения начинается с подачи заявления в региональный департамент, который выдает заключение о необходимости подготовки отчета об ОВОС [8]. Оценку воздействия проводят организации, ответственные за проект, собственными силами и за свой счет. Обязательным элементом ОВОС являются общественные слушания. Полученные результаты подлежат анализу и проверке обычно специалистами национального департамента по защите окружающей среды в Тегеране, после чего данный департамент направляет письмо региональному департаменту относительно возможности реализации соответствующего проекта.

В Казахстане процедура ОВОС и экологическая экспертиза регулируются Экологическим кодексом Республики Казахстан от 9 января 2007 года (далее – ЭК РК) [9], Приказом министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 28 июня 2007 г. № 204-п «Об утверждении Инструкции по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации».

В главе 6 ЭК РК детально регламентированы стадии проведения ОВОС, виды воздействия, подлежащие учету при проведении ОВОС, классификации объектов ОВОС, документация ОВОС и т.д.

Оценка воздействия на окружающую среду является обязательной для любых видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду и здоровье населения, причем устанавливается деление соответствующих видов деятельности на 4 категории, в отношении которых предусмотрены дифференцированные требования касательно значимости и полноты оценки.

На законодательном уровне предусмотрено, что процедура ОВОС включает в себя 3 стадии.

1. Предварительная оценка воздействия на окружающую среду;

2. Оценка воздействия, выполняемая в целях полного и комплексного анализа возможных эффектов реализации проекта или дальнейшего осуществления хозяйственной и иной деятельности, обоснования альтернативных вариантов и разработки плана (программы) управления охраной окружающей среды;

3. Раздел «Охрана окружающей среды» в составе рабочего проекта, содержащий технические решения по предотвращению неблагоприятных воздействий на окружающую среду.

В процессе оценки воздействия на окружающую среду подлежат учету прямые, косвенные и кумулятивные виды воздействий.

Организацию и финансирование работ по оценке воздействия на окружающую среду обеспечивает заказчик (инициатор) планируемой деятельности.

По результатам проведенной оценки воздействия на окружающую среду заказчиком (инициатором) планируемой деятельности подготавливается и представляется заявление об экологических последствиях планируемой или осуществляемой деятельности,

служащее основанием для подготовки решения о допустимости ее реализации.

Материалы ОВОС вместе с проектной документацией подлежат обязательной государственной экологической экспертизе, по результатам проведения которой выдается заключение. Без положительного заключения осуществление проекта запрещается.

Реализация данных положений на практике подвергается существенной критике. Как отмечают казахские экологи, в документах по ОВОС зачастую отсутствуют необходимые данные мониторинговых исследований или используется устаревшая информация. Проведение процедуры ОВОС многими нефтегазовыми компаниями носит закрытый характер[10].

### **Российская Федерация**

Порядок проведения экологической экспертизы и оценки воздействия установлен законами «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ[11] и «Об экологической экспертизе»[12], а также Приказом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду Российской Федерации»[13] (далее – Положение).

Процедура оценки воздействия, как она определена в Положении, состоит из трех последовательных этапов:

1. Предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду. На основании результатов предварительной оценки воздействия, в ходе которой документируется информация о намечаемой деятельности, включая цель ее реализации, сроки осуществления, о состоянии окружающей среды, возможном воздействии предполагаемой деятельности, заказчик составляет техническое задание на проведение ОВОС.

В данном задании должны быть отражены сроки проведения ОВОС; основные методы ее проведения, в том числе план проведения консультации с общественностью; предполагаемый состав и содержание материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

2. Проведение исследований по оценке воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов по ОВОС.

В ходе реализации данного этапа заказчик:

– определяет характеристики намечаемой деятельности и возможные альтернативы (в том числе отказа от деятельности);

– анализирует состояние территории, на которую может оказать влияние намечаемая деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.);

– выявляет возможные воздействия проекта на окружающую среду и оценивает его;

– определяет мероприятия, уменьшающие, смягчающие или предотвращающие негативные воздействия, оценивает их эффективность и возможность реализации;

– разрабатывает предложения по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой деятельности;

– в завершение разрабатывает предварительный вариант материалов по ОВОС намечаемой деятельности.

Заказчик предоставляет предварительный вариант материалов оценки для ознакомления общественности и принимает от граждан, общественных организаций письменные замечания и предложения.

3. Подготовка окончательного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

С учетом поступивших замечаний и предложений составляется окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду, который утверждается заказчиком и представляется в составе проектной документации на государственную экологическую экспертизу.

Еще на этапе обсуждения проект Положения об ОВОС подвергался значительной критике. В частности, высказывались замечания о том, что многие его нормы носят чисто декларативный характер и не обеспечены механизмом их реального исполнения, в частности в Положении отсутствует механизм разрешения конфликтов при наличии возражений по результатам оценки и др.

Несмотря на вышеуказанные весьма существенные замечания, процедура оценки воздействия в определенной степени работала. Но в связи с принятием федерального закона от 27.12.2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»[14], а также внесением изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации[15], по которым как ОВОС, так и государственная экологическая экспертиза должны проводиться в обязательном порядке в отношении очень незначительного количества проектов, данные процедуры практически утратили свое значение.

### **Туркменистан**

Оценка воздействия на окружающую среду проводится при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и

проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, в соответствии с законами [16] «Об охране природы» от 01 марта 2014 года и «Об экологической экспертизе» от 23 августа 2014 г., а также Постановлением Президента Туркменистана от 13 ноября 1996 года №2864, утвердившим Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы.

Под оценкой воздействия на окружающую среду понимается вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду и здоровье населения планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия соответствующего решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Процедура проведения ОВОС установлена в Государственном стандарте «Оценка воздействия на окружающую среду планируемой промышленной деятельности в Туркменистане». Перечень видов деятельности, подлежащих ОВОС, содержится в Приложении А к вышеуказанному стандарту. Данный перечень подготовлен с учетом перечня проектов категории «А» Европейского банка реконструкции и развития и Всемирного банка. В него включены, в том числе проекты по разработке, транспортировке и переработке природного газа и нефти.

Проектная документация по оценке воздействия разрабатывается на начальной стадии планирования хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать существенное влияние на окружающую среду.

Материалы ОВОС, итоги обсуждения материалов оценки воздействия на окружающую природную среду экспертируемого объекта с общественностью представляются на государственную экологическую экспертизу наряду с другой проектной документацией. Финансирование работ по осуществлению экспертизы производится за счет средств заказчика. По результатам проведения экспертизы составляется заключение, содержащее выводы о целесообразности принятия решения и реализации намечаемой хозяйственной деятельности, проектов, программ и других объектов.

Как и в других странах СНГ, заключение экспертизы может быть положительным или отрицательным. В случае отрицательной оценки, реализация проекта не допускается. Заказчики, не согласные с заключением, вправе подать мотивированное возражение в вышестоящий орган, осуществляющий государственную экологическую экспертизу, который обязан рассмотреть его в месячный срок со дня его получения и дать официальный ответ о результатах рассмотрения. Решение

уполномоченного органа может быть обжаловано в судебном порядке.

Из проведенного выше анализа можно сделать вывод о том, что процедура ОВОС действует во всех прикаспийских государствах ОВОС, однако имеются очевидные, достаточно существенные различия в порядке ее проведения.

Что касается прикаспийских стран СНГ, то ОВОС играет в них подчиненную роль в сравнении с государственной экологической экспертизой, поскольку именно последняя имеет реальное значение для судьбы проекта: по ее результатам выносятся административное решение о возможности реализации проекта.

Каспийскими государствами было предпринято несколько попыток инициировать процедуру оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, в частности при планировании разработок нефтегазовых месторождений компанией «Дрэгон Ойл» (Dragon Oil) в туркменской части Каспия и компанией Бритиш Петролеум (British Petroleum) в Азербайджане.

Хотя Туркменистан не является ни участником Конвенции Эспо, ни государством ее подписавшим, Европейский банк реконструкции и развития и компания «Дрэгон Ойл» при реализации Соглашения о разделе продукции 1999 года в отношении договорной территории «Челекен (общая площадь договорной территории – около 950 квадратных километров и включает месторождения «Джейтун», «Джигалыбек» и «Челекянгангуммес») потребовали, чтобы туркменские власти направили уведомление и документацию об оценке воздействия на окружающую среду в Пункты связи для целей уведомления в соответствии со статьей 3 Конвенции Эспо всем каспийским прибрежным государствам. Министерство охраны окружающей среды удостоверялось, что оно направило письмо в отношении проекта и возможных трансграничных воздействий, копию пояснительной записки касательно ОВОС всем соответствующим органам прикаспийских государств. Тем не менее, ни одно из государств не высказало свою позицию касательно того, намерено ли оно участвовать в процедуре.

Вторая попытка инициировать процедуру ОВОС в трансграничном контексте в Каспийском регионе была предпринята Азербайджанской Международной Операционной Компанией (АМОК) (АМОК представляет собой консорциум из 10 компаний, при этом оператором выступает британская ВР.) при реализации проекта по разработке нефтегазовых месторождений «Азери-Чираг-Гюнешли». По запросу АМОК на сайте Каспийской Экологической Программы были размеще-



ны для общего сведения отчеты (как на английском, так и русском языках), касающиеся оценки воздействия на окружающую среду для фазы один и по определению объема работ в отношении фазы 3. Какой-либо реакция от каспийских государств не последовало.

В отдельных случаях, например, при проведении в Казахстане экспертизы проекта освоения в северном Каспии месторождения Кашаган, документация по ОВОС вообще не представлялась другим прикаспийским государствам.

В настоящий момент отсутствие согласованной процедуры ОВОС в Каспийском регионе не только негативно сказывается на состоянии окружающей среды, но и создает значительные проблемы для разработчиков проектов, которые хотели бы быть уверены в соблюдении ими всех требований, как международных, так и национальных. И дело здесь не только в осознании необходимости защиты уникальной каспийской экосистемы.

Проекты, связанные с разработкой энергетических ресурсов, носят крупномасштабный характер, и их реализация требует значительных капиталов-

ложений. В двух рассмотренных выше случаях (договорная территория «Челекен» и месторождение «Азери-Чираг-Гюнешли») для осуществления первоначальных этапов планировалось привлечь средства Европейского банка реконструкции и развития. Указанные проекты были отнесены к категории «А», что потребовало в соответствии со стандартами, действующими в рамках данного финансового учреждения, проведения оценки воздействия. Именно поэтому нефтяные компании были вынуждены настаивать на том, чтобы прикаспийские государства инициировали ОВОС в трансграничном контексте в соответствии с Конвенцией Эспо.

Несомненно, что принятие Протокола по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте явилось бы положительным шагом, вместе с тем эффективность реализации его положений во многом будет зависеть от того, насколько прикаспийским государствам удастся гармонизировать свое национальное законодательство применительно к ОВОС, а также от того, насколько они будут соблюдать установленные процедуры.

#### **Библиография:**

1. Международно-правовая защита среды Каспийского моря / Тагиева С.Ч. Диссертация. 2012 г.
2. [http://my-fishing.org.ru/news/ehksperty\\_kaspij\\_umiracet\\_ot\\_zagrjaznenija/2012-02-12-795](http://my-fishing.org.ru/news/ehksperty_kaspij_umiracet_ot_zagrjaznenija/2012-02-12-795)
3. <http://www.casfactor.com/rus/main/368.html>
4. Международное право: учебник / под ред. А.Н. Вылегжанина. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. – 1003 с. – (Университеты России).
5. ВР АМОК. ОВОС. Оценочное бурение. ERT 97/200. 1997.
6. Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики, 1999 год, №8, статья 472. База данных «Законодательство стран СНГ».
7. Конституция Ирана-<http://constitutions.ru/archives/140>
8. Mehrdad M. Nazari, The transboundary EIA convention in the context of private sector operations co-financed by an International Financial Institution: two case studies from Azerbaijan and Turkmenistan, Environmental Impact Assessment Review, Volume 23, Issue 4, July 2003, Pages 441-451.
9. Экологический кодекс республики Казахстан-<http://www.zakon.kz/141149-ekologicheskijj-kodeks.html>
10. Быстрова А.К. Проблемы транспортной инфраструктуры и экологии в Каспийском регионе (добыча и экспортные перевозки углеводородов). М.: ИМЭМО РАН, 2009, с.96.
11. Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, N 2, ст. 133.
12. Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, N 48, ст. 4556.
13. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», N 31, 31.07.2000.
14. Собрание законодательства РФ, 30.12.2002, N 52 (ч. 1), ст. 5140.
15. Собрание законодательства РФ, 25.12.2006, N 52 (1 ч.), ст. 5498.
16. База данных «Законодательство стран СНГ»
17. Вылегжанина, Е. Е. Развитие права трансграничного регионализма Каспийского моря / Е. Е. Вылегжанина, Д. Н. Панасенко // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2009. – N 1. – С. 156-165.

#### **References (transliterated):**

1. Mehrdad M. Nazari, The transboundary EIA convention in the context of private sector operations co-financed by an International Financial Institution: two case studies from Azerbaijan and Turkmenistan, Environmental Impact Assessment Review, Volume 23, Issue 4, July 2003, Pages 441-451.

**Человек и окружающая среда**

---

2. Bystrova A.K. Problemy transportnoi infrastruktury i ekologii v Kaspiiskom regione (dobycha i eksportnye perevozki uglevodorodov). M.: IMEMO RAN, 2009, s.96.
3. Vylegzhanina, E. E. Razvitie prava transgranichnogo regionalizma Kaspiiskogo morya / E. E. Vylegzhanina, D. N. Panasenko // Vestnik Astrakhanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. – 2009. – N 1. – S. 156-165.