

© Богданова Э.Ю., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-558-563

УДК 349.6

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕДУРЫ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

Э.Ю. Богданова

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-6580>, e-mail: ella_bogdanova@mail.ru

Аннотация. Прослеживается тенденция, что в последнее время эффективность Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) ставится под сомнение во всем мире, и особенно это прослеживается в арктическом регионе. Определены, раскрыты и актуализированы приоритетные направления в области арктической ОВОС. К одному из рассматриваемых направлений отнесена разработка более содержательных и учитывающих региональную специфику социально-экономических показателей для поддержания практики ОВОС. Кроме того, указано на необходимость повышенного внимания на направление, заключающееся в тщательном изучении рабочих и административных отношений между соглашениями, заключаемыми в частном порядке (например, соглашения о выгодах от воздействия), и процессами, регулирующими ОВОС. Констатировано, что несмотря на то, что восемью арктическими государствами были приняты Руководящие принципы для ОВОС, они не были полностью включены в национальные системы ОВОС. Отдельным направлением должно стать изучение последствий недавних изменений в процессах, регламентах и законодательстве в области ОВОС. Автор приходит к выводу о том, что экологическая оценка должна играть ключевую роль в планировании воздействия экологических, социальных и экономических изменений и в разработке мер реагирования, которые позволят арктическим сообществам наилучшим образом учитывать новые возможности иправляться с неизбежными серьезными преобразованиями.

Ключевые слова: оценка воздействия на окружающую среду; арктическая ОВОС; экологическая оценка; арктические сообщества

С конца 20-го столетия Арктика все больше подвергается воздействию от освоения энергетических и минеральных ресурсов, расширения транспортных сетей, роста поселений некоренных народов, влияния изменения климата и растущего числа стойких органических загрязните-

лей. В докладе ЮНЕП указывается, что к 2050 г. даже при скромных темпах экономического роста нарушения, вызванные деятельностью человека, могут достичь критического уровня на 50–80 % территории Арктики. Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) применяется во всем мире к некоторым видам деятельности и инициативам по развитию ресурсов различных масштабов и является основным инструментом для оценки и управления последствиями освоения ресурсов в Арктике. В Стратегии защиты окружающей среды Арктики 1991 г.¹ подчеркивалось важное значение ОВОС, что привело к созданию Программы арктического мониторинга и оценки (АМАР). Затем министры стран Арктики (Арктический Совет, 1997 г.) в соответствии с Декларацией 1997 г. приняли Руководящие принципы по ОВОС в Арктике. В АМАР содержится рекомендация неукоснительно проводить ОВОС и применять связанные с ней инструменты планирования, включая стратегические ОВОС, в Арктике, и направить внимание на повышение ее актуальности и полезности. ОВОС, вероятно, станет одним из важнейших инструментов управления в Арктике, но в то же время по сей день успех Руководящих принципов в обеспечении эффективной ОВОС не доказан.

В последнее время эффективность ОВОС ставилась под сомнение во всем мире, и особенно ОВОС в арктическом регионе. Например, связи между ОВОС и процессами принятия решений выделяются в качестве главных недостатков в Финляндии; а в России существует несколько проблем в подходах к внедрению ОВОС на национальном уровне. В западной части канадской Арктики определили проблемы, возникающие в отношении существующих процедур ОВОС из-за совокупных последствий развития энергетики. Принимая во внимание возникающие и длящиеся сомнения в эффективности ОВОС, в сочетании с усилением давления на арктические сообщества и экосистемы, международному научно-исследовательскому сообществу в области ОВОС необходимо «...лучше определять выгоды, а также затраты на оценку воздействия». Практики, сторонники, сообщества и правительства, по понятым причинам, хотят знать, действительно ли время и ресурсы, затраченные на ОВОС, приводят к улучшению экологического менеджмента и качества окружающей среды.

¹ Стратегия защиты окружающей среды: международный договор от 14.06.1991 // Документ опубликован не был. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902061> (дата обращения: 03.07.2019).

Экологическая оценка определяется в широком смысле как процесс выявления, прогнозирования, оценки и смягчения биофизических, социальных и других соответствующих последствий предложений по развитию до принятия важных решений и обязательств. Часто описываемая как инструмент защиты окружающей среды, как методология и совокупность нормативных требований, ОВОС является наиболее важным процессом, направленным на содействие принятию решений. Благодаря этому процессу озабоченность по поводу потенциальных экологических последствий предлагаемых действий, как государственных, так и частных, учитывается в решениях, касающихся этих действий. В этом отношении ОВОС также можно рассматривать как средство усиления процессов управления окружающей средой. Основная цель ОВОС заключается в том, чтобы дать возможность инициаторам, общинам и лицам, принимающим решения, увеличить выгоды и свести к минимуму экологические издержки от действий в области развития. В этом смысле ОВОС является инструментом планирования и инструментом управления для выбора и разработки проектов. В этом смысле ОВОС можно также рассматривать в гораздо более широком контексте: как средство влияния на решения и возможность публичных обсуждений предлагаемых проектов развития по существу.

Экологическая оценка в настоящее время «совсеместно признана в качестве ключевого инструмента управления окружающей средой, прочно закрепленного в национальном и международном экологическом праве».

Можно определить приоритетные темы в области арктической ОВОС. Эти проблемы связаны с постоянной потребностью в практике ОВОС, независимо от политico-экономического контекста или места нахождения; но они могут создать уникальные вызовы для арктической среды.

Во-первых, это разработка более содержательных и учитывающих региональную специфику социально-экономических показателей для поддержания практики ОВОС. Например, Совет по оценке воздействия на окружающую среду долины реки Маккензи называет в качестве постоянной проблемы недостаток исходной информации о социально-экономических условиях в Арктике. Исходные условия также будут меняться с ростом воздействия изменения климата, что потребует гибких и адаптивных подходов к сбору данных и соответствующим реестрам. Одной из конкретных потребностей является определение показателей для оценки социально-экономических условий, которые не толь-

ко реагируют на региональные изменения, но также необходимы для прогнозирования и оценки воздействия проектов развития местных ресурсов. Опираясь на социальные исследования ОВОС в горнодобывающем секторе Финляндии, можно утверждать, что такие показатели должны быть не только «жесткими» или «количественными», но также и качественными, ценностно-ориентированными, а подход к их определению должен быть иногда гибким. Большее внимание следует уделить тому, чтобы открыть дискуссию о теоретических и методологических решениях, которые обосновывают выбор социальных показателей, используемых в ОВОС.

Во-вторых, существует необходимость в тщательном изучении рабочих и административных отношений между соглашениями, заключаемыми в частном порядке (например, соглашения о выгодах от воздействия), и процессами, регулирующими ОВОС. Такие соглашения являются общепринятой практикой в некоторых арктических регионах, особенно в северо-западных территориях Канады, и стали частью деловой практики в горнодобывающем секторе. Гренландия применяет другой подход к реализации соглашений о выгодах от воздействия, в соответствии с которым такие соглашения являются частью формальных требований к стратегическим оценкам социального воздействия. Такие соглашения заключаются между инициаторами, соответствующими муниципалитетами и национальным правительством, и находятся в сфере публичного права. Сравнительный анализ частных и публичных подходов к таким соглашениям поможет обеспечить лучшее понимание того, в какой степени конфиденциальный характер соглашений либо дополняет, либо подрывает публичный процесс ОВОС.

В-третьих, хотя в 1997 г. в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики для сотрудничества между восемью арктическими государствами были приняты Руководящие принципы для ОВОС, они не были полностью включены в национальные системы ОВОС. Координация ролей и обязанностей, связанных с ОВОС, между юрисдикциями для учета трансграничных воздействий оказалась сложной даже в рамках национальных систем ОВОС, но эти проблемы становятся значительнее в случаях, когда речь идет о трансграничных воздействиях, которые связаны с несколькими национальными системами ОВОС. Несмотря на некоторый опыт трансграничного сотрудничества в Арктике, необходимы исследования для изучения институциональных, политических и правовых возможностей, а также средств укрепления международной координации при проведении ОВОС в Арктике.

Наконец, необходимо изучить последствия недавних изменений в процессах, регламентах и законодательстве в области ОВОС. Например, в Канаде Закон об экологической оценке 2012 г. изменил роль федерального правительства в ОВОС и стал предметом критического анализа. Но в течение следующего десятилетия в арктических странах могут произойти другие изменения в законодательстве, которые, вероятно, повлияют на приоритетные области, определенные в настоящем анализе пробелов, что потребует дальнейшего изучения.

Экологическая оценка должна играть ключевую роль в планировании воздействия экологических, социальных и экономических изменений и в разработке мер реагирования, которые позволят арктическим сообществам наилучшим образом учитывать новые возможности и справляться с неизбежными серьезными преобразованиями.

Поступила в редакцию 09.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 05.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторе

Богданова Элла Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-6580>, e-mail: ella_bogdanova@mail.ru

Для цитирования

Богданова Э.Ю. Некоторые вопросы реализации процедуры оценки воздействия на окружающую среду в арктическом регионе // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 558-563. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-558-563

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-558-563

SOME ISSUES OF THE IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCEDURE IN THE ARCTIC REGION

E.Y. Bogdanova

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-6580>, e-mail: ella_bogdanova@mail.ru

Abstract. There is a trend that recently the effectiveness of the Environmental impact assessment (EIA) has been called into question throughout the world, and this is especially evident in the Arctic region. We identify, reveal and actualize the priority areas in the field of Arctic EIA. To one of the areas under consideration we assign the development of more meaningful and regionally specific social and economic indicators to support the practice of EIA. In addition, we indicate the need for increased attention to the direction consisting in a thorough study of the working and administrative relations between agreements concluded privately (for example, agreements on the benefits of exposure) and the processes governing EIA. We state that despite the fact that the eight arctic states adopted the Guidelines for EIA, they were not fully integrated into the national EIA systems. A separate area should be the study of the consequences of recent changes in the processes, regulations and legislation in the field of EIA. We conclude that environmental assessment should play a key role in planning the impact of environmental, social, and economic changes and in developing response measures that will allow Arctic communities in the best way take into account new opportunities and deal with the inevitable major changes.

Keywords: environmental impact assessment; Arctic EIA; ecological assessment; arctic communities

Received 9 August 2019

Reviewed 5 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the author

Bogdanova Ella Yuryevna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Criminal Law and Procedure Department of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-6580>, e-mail: ella_bogdanova@mail.ru

For citation

Bogdanova E.Y. Nekotoryye voprosy realizatsii protsedury otsenki vozdeystviya na okrughayushchuyu sredu v arkticheskem regione [Some issues of the implementation of the environmental impact assessment procedure in the Arctic region]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 558-563. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-558-563 (In Russian, Abstr. in Engl.)