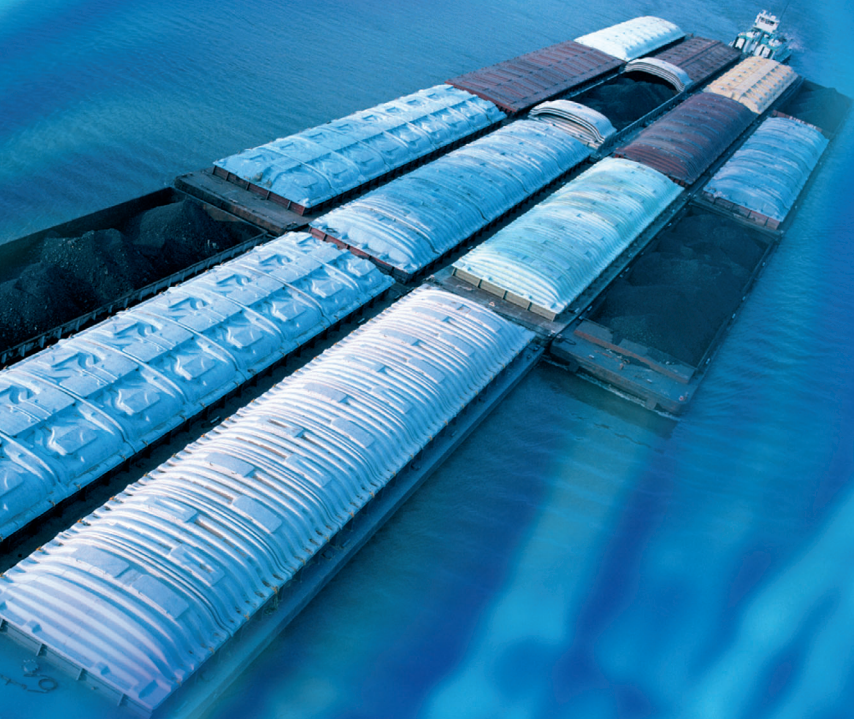


EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT



**ВНУТРЕННИЕ  
ВОДНЫЕ ПУТИ  
И ЗАЩИТА  
ОКРУЖАЮЩЕЙ  
СРЕДЫ**



EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT



# ВНУТРЕННИЕ ВОДНЫЕ ПУТИ И ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Transport en Luchtvaart



## ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ ТРАНСПОРТА (ЕКМТ)

Европейская Конференция Министров Транспорта (ЕКМТ) представляет межправительственную организацию, учрежденную в силу Протокола, подписанного в Брюсселе 17 октября 1953 года. Совет Конференции состоит из Министров Транспорта 43 стран – полноправных членов организации: Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Бельгия, Босния - Герцеговина, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Македония, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская республика, Швейцария, Швеция, и Эстония. Шесть стран (Австралия, Канада, Корея, Новая Зеландия, США и Япония ) являются ассоциированными членами, и одна страна (Марокко) - наблюдателем.

Конференция является форумом, где Министры, отвечающие за транспорт, и в частности, за внутренний транспортный сектор, имеют возможность сотрудничать по вопросам транспортной политики. В рамках этого форума Министры могут свободно обсуждать текущие проблемы и выработать совместные подходы с целью обеспечения рационального развития и лучшего применения Европейских транспортных систем международного значения.

В настоящее время ЕКМТ выполняет двоякую роль. Она помогает создавать в масштабе Европы интегрированную, экономически эффективную транспортную систему, которая отвечает нормам защиты окружающей среды и техники безопасности. В этих целях, для ЕКМТ важно способствовать построению моста между Европейским Союзом и остальной частью европейского континента на политическом уровне.

ЕКМТ, кроме того, призвана изучать долгосрочные тенденции в транспортном секторе и воздействие возросшей глобализации на транспорт. Деятельность в этом направлении недавно была упрочена созданием нового Совместного центра транспортных исследований ОЭСР/ЕКМТ.

Данная публикация также доступна на Английском и Французском языках (коммерческие издания)

The original version of this book was published under the title:  
**Inland Waterways & Environmental Protection**, ISBN 92-821-1346-9, © ECMT 2006

Дополнительную информацию по ЕКМТ можно найти на интернете по адресу:

[www.cemt.org](http://www.cemt.org)



## **ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

При обсуждении мер политики, направленных на повышение устойчивости своего сектора, Министры транспорта иногда выражают разочарование тем, что планы развития водных путей сталкиваются с сопротивлением общественности, хотя водный транспорт обычно считается экологически даже предпочтительной альтернативой автомобильным или железнодорожным перевозкам. Расширение сети водных путей и их развитие может иметь значительные последствия для окружающей среды, даже если добротная конструкция проекта в состоянии ослабить или возместить ущерб. Но, вероятно, наиболее важным фактором, порождающим сопротивление инвестициям в водные пути, было до настоящего времени частое игнорирование эффективных консультаций с неправительственными организациями (НПО) и общественностью и их привлечения к принятию решений по планированию и развитию.

Настоящий доклад содержит обзор накопленного опыта ослабления этих негативных воздействий на окружающую среду и выработки эффективных процедур консультаций и планирования на пространстве Европы. В частности, рассматривается, каким образом Рамочная директива ЕС по водопользованию влияет на условия планирования международных водных путей и выдвигает новую повестку дня для улучшения качества воды. Приводимый анализ завершается выводом о необходимости разработать в масштабе бассейнов стратегии защиты окружающей среды и развития, дополняющие требуемые Директивой планы управления речным бассейном. Доклад предлагает рекомендации по передовой практике и определяет бассейн реки Дунай как область, критически важную для осуществления усовершенствований. Именно здесь с наибольшей пользой могли бы сочетаться усилия международных правительственных организаций и НПО в интересах создания первой из предусматриваемых стратегий, охватывающих соответствующие бассейны.

ЕКМТ признательна Генри Опдаму и его группе консультантов в «Ройял Хасконинг» за подготовку основного содержания доклада и Министерству транспорта и водного хозяйства Нидерландов за финансовую поддержку этой работы. ЕКМТ хотела бы также выразить благодарность за сотрудничество и вклады в настоящий доклад всем экспертам, перечисленным в разделе 1.6, и особенно членам Руководящего Комитета.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	3
СОКРАЩЕНИЯ .....	7
<b>ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ .....</b>	<b>9</b>
<b>ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>13</b>
1.1 Фон и цели .....	14
1.2 Организационный контекст.....	14
1.3 Подход и методология .....	16
1.4 Охват работы.....	17
1.5 Результаты исследования.....	17
1.6 Выражения признательности .....	19
<b>ГЛАВА 2. ПРОЦЕДУРЫ ОЦЕНКИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ .....</b>	<b>23</b>
2.1 Вступление.....	24
2.2 Директива ОВЭ (Оценки воздействий на экологию) и проекты ВВТ .....	25
2.3 ВВТ, ОВЭ и Директивы ЕС О птицах и о местах обитания.....	32
2.4 Рамочная Директива о водопользовании .....	34
2.5 Конвенции ЕЭК ООН и смежные акты .....	39
<b>ГЛАВА 3. ПРАКТИКА И ОПЫТ ВЫБОРОЧНЫХ СТРАН.....</b>	<b>45</b>
3.1 Ответы на опросный лист .....	46
3.2 Франция.....	48
3.3 Германия .....	52
3.4 Австрия.....	59
3.5 Румыния .....	64
3.6 Украина .....	70
<b>ГЛАВА 4. ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ .....</b>	<b>73</b>
4.1 Экологические проблемы .....	74
4.2 Законодательство и процедуры.....	76
4.3 Общественные консультации и участие .....	78
4.4 Трансграничные воздействия.....	80
4.5 Ключевые проблемы .....	82
<b>ГЛАВА 5. НЕРЕШЕННЫЕ ВОПРОСЫ .....</b>	<b>89</b>
5.1 Комплексное видение, политика, стратегия и планирование ВВТ Европы	90
5.2 Законодательство и процедуры.....	91
5.3 Общественные консультации и участие .....	91
5.4 Другие вопросы.....	92

БИБЛИОГРАФИЯ.....	94
Публикации .....	95
Вебсайты .....	99
КАРТЫ.....	101

## СОКРАЩЕНИЯ

AVV	Институт консультантов по транспорту (Нидерланды)
AWB	Искусственное водное угодье
BFG	Bundesanstalt für Gewässerkunde - Федеральный гидрологический институт (Германия)
BMVIT	Федеральное Министерство транспорта, инновации и технологии (Австрия)
CCNR	ЦКСР – Центральная комиссия судоходства по Рейну
CEDA	Центральная ассоциация землечерпательных организаций
CIADT	Межминистерский комитет управления землями и их развития (Франция)
CIS	Совместная стратегия реализации
CNDP	Национальная комиссия общественных дебатов (Франция)
DGG	Генеральный директорат грузоперевозок Министерства транспорта (Нидерланды)
EC	ЕК – Европейская Комиссия
ECMT	ЕКМТ – Европейская конференция министров транспорта
EEC	ЕЭС – Европейское экономическое сообщество
EFIP	ЕФИП – Европейская федерация портов внутреннего судоходства
EIA	ОВЭ - Оценка воздействий на экологию
EIS	Заключение о воздействии на экологию
EPA	ЕПА - Агентство по защите окружающей среды
ESPO	ЕСПО - Европейская организация морских портов
EU	ЕС – Европейский Союз
GDP	ВВП – валовой внутренний продукт
GEP	Хороший экологический потенциал
GES	Хорошее состояние экологии
HMWB	Значительно модифицированное водное угодье
IADC	Международная ассоциация землечерпательных компаний
ICPDR	Международная комиссия по защите р. Дунай
ICPR	Международная комиссия по защите р. Рейн
INE	"Внутреннее судоходство, Европа"
IPтана	Проектный институт автомобильного, водного и воздушного транспорта (Румыния)
ISPA	Документ по структурной политике для кандидатов на вступление
IWT	ВВТ – внутренний водный транспорт
MMGA	Министерство окружающей среды и водного хозяйства (Румыния)
MTCT	Министерство транспорта, строительства и туризма (Румыния)
NGO	НПО – неправительственные организации
OECD	ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
ÖIR	Австрийский институт планирования территорий
PAH	Полициклический ароматический углевод
PIANC	Международная ассоциация судоходства
RAMSAR	Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, подписанная в Рамсаре, Иран, в 1971 г.
RBMP	План управления речным бассейном
RMD	РМД – Рейн-Майн-Дунай
SAC	Специальный заповедный район
SEA	Стратегическая оценка экологии
SPA	Специальный защищенный район
TEN-T	ТЕН-Т – Трансъевропейские сети транспорта
UNECE	ЕЭК ООН – Европейская экономическая комиссия ООН
VNF	"Судоходные пути Франции"
WFD	РДВ - Рамочная директива по водопользованию
WWF	Всемирный фонд дикой природы





## ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

### Последствия развития внутренних водных путей для окружающей среды

---

#### *Воздействия на окружающую среду*

---

Внутреннее судоходство может вносить вклад в повышение устойчивости транспорта, особенно там, где замещает автомобильные перевозки, но судоходство, и особенно развитие судоходных путей, способно существенно сказываться на экологии. Работы по развитию водного пути для внутреннего судоходства могут в значительной мере влиять на экологическую ценность и качество воды водных угодий. Природа и масштаб таких последствий зависят от специфики указанных работ и, во многом, от параметров самого водного угодья. Применимые методики ослабления последствий также отчетливо различаются, например, для участков реки со скалистыми берегами и руслом либо для участков с песчаным или илистым дном, расположенных в пойме. В некоторых случаях можно проектировать новые сооружения в интересах судоходства, рассчитанные на улучшение качества воды или биологического разнообразия и создание ценных местообитаний.

---

#### *Гидроморфологические нагрузки*

---

Первостепенные нагрузки среди потенциальных воздействий на среду - гидроморфологические. Изменение начертания речных участков ради совершенствования судоходства<sup>1</sup> сказывается на свойствах дна и берегов и на динамике перемещения отложений. Последствия могут на протяжении ряда лет распространяться вверх и вниз по течению. В отсутствие пристального внимания осуществляемые изменения способны создавать помехи сообщению между главным руслом, притоками и заводами. Постоянные изменения уровней и расходов воды отражаются на всем протяжении дна речного русла и особенно на экологии поймы. Хотя зачастую трудно провести грань между работами, необходимыми исключительно для судоходства и предназначенными для противопаводковой защиты, проявляется тенденция проектировать судоходные сооружения ради стабилизации фарватеров в пространстве и времени. Это сковывает природную динамику реки, создающую и обновляющую транзитные местообитания фауны, которые могут иметь уникальную экологическую ценность. Таким образом, возможны значительные воздействия на разнообразие биологических видов.

---

#### *ОВЭ должна охватывать все воздействия*

---

Дноуглубительные работы сопряжены иногда с серьезными последствиями, особенно в случае зараженности донных отложений промышленными отходами. Реконструкция берегов может полностью изменить или устранить естественные районы обитания фауны. Важно, чтобы оценка воздействий на экологию (ОВЭ) охватывала все эти нагрузки.

---

#### *Предотвращение ущерба*

---

Во многих случаях строительные работы можно спланировать с расчетом на минимизацию последствий, но гидроморфологические нагрузки подчас неизбежны. Их воздействия на экологию часто специфичны для данного района и не всегда осознаются в полной мере. В отдельных случаях последствия могут быть пренебрежимо малыми, но часто возможен значительный ущерб для экологии. Отсюда потребность определять зоны риска при стратегическом планировании и проводить подробную ОВЭ на уровне проекта, когда планируются работы в этих районах.

Правительства должны быть готовы поддержать исследования в случаях, когда мало или нет информации о гидроморфологии и экосистемах.

### **Согласование интересов развития судоходства и охраны окружающей среды**

---

#### *Заблаговременные консультации*

---

Тщательное проектирование зачастую может ослаблять последствия, а в нескольких исследованных проектных ситуациях уменьшило озабоченности возможными экологическими последствиями инвестиций в инфраструктуру внутреннего судоходства. Для нахождения таких решений важны заблаговременные консультации со сторонами, заинтересованными в сохранении окружающей среды, а по существу со всеми заинтересованными сторонами. Столь же важно приходиться к общему пониманию проблем и содействовать совместному поиску решений, если оказывается, что последствия какого-либо проекта для экологии не способствуют применению традиционных подходов к уменьшению ущерба. При изучении конкретных ситуаций все выявленные конфликты проистекали из того, что к планированию проекта не привлекались на достаточно ранней стадии стороны, заинтересованные в защите окружающей среды. В дальнейшем, после долгих и затратных отсрочек, понадобились дорогостоящие процедуры поиска компромиссов.

---

#### *Стратегическое планирование на уровне речного бассейна*

---

Стратегические планы развития речных бассейнов, сочетающие экономические, социальные и экологические императивы, могли бы облегчить достижение консенсуса по конкретным проектам развития. Рамочная директива о водопользовании (РДВ) обеспечивает для этого базу стратегического планирования в целях обеспечения качества воды и создала ценный инструмент, вводя составление планов управления речным бассейном. Директивы о птицах и о местообитаниях, а также ареалы «Природы 2000» переводят в практическую плоскость стратегический императив сохранения территорий живой природы, имеющих международное значение. Аналогичных правовых документов, которые направляли бы развитие внутреннего судоходства, нет. Подготовка стратегий развития внутреннего судоходства параллельно с предусмотренными РДВ планами управления речными бассейнами могла бы составить недостающую стратегическую основу для улаживания конфликтов между интересами судоходства и окружающей среды. Представленный Министрам доклад СЕМТ/СМ(2006)17 рекомендует администрациям судоходства и защиты окружающей среды сотрудничать в выработке стратегий обеспечения экологии и развития внутренних водных путей на уровне речного бассейна.

---

#### *Общеввропейские соображения*

---

Тяга к наращиванию прибыли в сочетании с задачами техники безопасности побуждают предприятия судоходства выступать за обеспечение всюду, где только возможно, больших русловых габаритов и глубин. В то же время в этой отрасли, как правило, признают потребность в защите окружающей среды и те ограничения, которые экология может налагать на развитие судоходных путей. Правительства стремятся содействовать расширению общеевропейского внутреннего судоходства. Этого можно добиваться путем введения для международных водных путей спецификации, устанавливающей стандарт крупных габаритов фарватера, но, как представляется, успех альтернативного подхода, вырастающего из стратегий развития речных бассейнов, вероятнее, чем предписаний единообразного стандарта. Стратегии в масштабе бассейна должны будут учитывать движение транспорта между соединяющимися бассейнами, но обладают потенциалом обеспечения большей прозрачности всего разнообразия местных, региональных и общеевропейских измерений.

---

### *SEA и оценка интермодального коридора*

---

Идеальные рамки стратегического планирования включали бы стратегическую оценку окружающей среды (SEA), охватывающую транспорт на основе анализа интермодальных транспортных коридоров, наряду с не относящимися к транспорту элементами спроса на водный путь (производство гидроэлектроэнергии, защита от наводнений, орошение, потребление промышленностью, извлечение питьевой воды и сброс отходов). Сравнительно недавняя методика дополнения транспортной SEA анализом интермодальных коридоров подробно рассматривается в докладе «Оценка и принятие решений в интересах устойчивости транспорта», опубликованном ЕКМТ в 2004 г. Министры транспорта приняли резолюцию и руководство по положительной практике оценки в 2003 г.,<sup>2</sup> которые министры по вопросам окружающей среды одобрили Актом Совета ОЭСР.<sup>3</sup> В краткосрочном плане, однако, был бы уместным, вероятно, более узкое сосредоточение только на судоходстве и защите окружающей среды, как поясняется в следующем параграфе

### **Выводы**

#### **Приоритетные действия**

---

### *Стратегическая основа для р. Дунай*

---

В докладе, представленном Министрам, сделан вывод, что срочно требуется стратегическое видение защиты и развития дунайского бассейна. Большинство проектов развития водных путей, чреватых нерешенными проблемами экологии, относится к бассейну Дуная. Кроме того, процедуры планирования и консультаций, а также потенциал государственной администрации и управления имеют тенденцию слабеть по мере продвижения вниз по течению реки. К некоторым из этих слабых мест можно было бы подойти с позиций специализированного диалога правительства с заинтересованными сторонами в отрасли и охране окружающей среды с целью сформулировать заявление о консенсусе в отношении внутреннего водного транспорта в бассейне Дуная. Фокус этой работы был бы уже обсуждавшейся выше базы планирования, сосредотачиваясь единственно на внутреннем судоходстве (без прочих способов пользования рекой или других видов транспорта). Это способствовало бы завершению работы в сроки, позволяющие повлиять на составление План управления речным бассейном для Дуная, которое должно закончиться в 2009 г. в соответствии с требованиями Рамочной директивы о водопользовании.

---

### *Бухарест, 2006 г.*

---

Международная комиссия по защите реки Дунай и Дунайская комиссия располагают хорошими возможностями для совместного лидерства в подготовке заявления о консенсусе, под управлением руководящей группы из представителей высокого уровня от соответствующих заинтересованных сторон. Цель состояла бы в завершении подготовки заявления к концу 2007 г. Обратиться к Министрам для одобрения этого предложения имеется в виду на Общевропейской конференции по внутреннему водному транспорту в Бухаресте в сентябре 2006 г.

### **Другие выводы**

---

### *Вовлечение заинтересованных сторон и общественности*

---

Основополагающий вывод представленного Министрам доклада: оперативное и успешное принятие решений в критической мере зависит от того, как организовано участие общественности,

заинтересованных сторон среди экологов и представителей отрасли, и особенно от их вовлечения на ранней стадии. Это относится не только к подготовке конкретных проектов, но и к процессу стратегического планирования.

---

### *Проблема в “собственности“, а не просто консультациях*

---

Существующие процедуры SEA and ОВЭ на уровне как ЕС, так и стран, требуют консультаций с общественностью, но не обязательно ее участия. Аархусская конвенция ООН и смежные директивы ЕС говорят скорее о праве общественности получать информацию, иметь возможность делать комментарии и иметь доступ к правосудию, чем об участии публики в процессе определения целей, альтернативных решений, допустимых условий и приоритетов. Кроме того, процедуры SEA and ОВЭ обычно требуют консультаций с общественностью только после подготовки проектного предложения или плана развития. Опыт и практика нескольких изучавшихся проектов показывают, что порядок оценки, как и вероятность придти к реалистичной развязке проблемы в разумные сроки, в большой мере выигрывают от вовлечения на ранней стадии проекта его выгодоприобретателей и заинтересованных сторон из сферы экологии, которые тем самым становятся “хозяевами” соответствующих проблем и ощущают свою ответственность и обязанность найти комплексные решения. Здесь нужна высокая степень вовлеченности и согласованности: открытый процесс планирования, в котором с начальных стадий разработки и в дальнейшем все заинтересованные стороны (правительственные ведомства, частный сектор, различные НПО, общественность и т.д.) играют активную роль и совместно формируют приверженность данному проекту.

---

### *Извлечение зараженных отложений*

---

Наконец, особое внимание доклад заостряет на землечерпательных работах. Зачастую проблемы загрязненных донных отложений наследуют администрации путей и портов, которые не отвечают за сбросы, вызвавшие такое заражение. Необходимо создать правовые и процедурные основы, гарантирующие, что извлечение грунта на фарватере в интересах развития водного пути и дноуглубительные работы в порядке текущего содержания пути можно планировать и осуществлять при (а) уважении строгих национальных и европейских регламентов по загрязненным отложениям и (b) применении принципа «платит тот, кто загрязнил». Для этого понадобится определенное время. В промежутке важно не обременять внутреннее судоходство чрезмерными издержками обработки загрязненных отложений по сравнению со стоимостью извлечения незараженного грунта. Международная комиссия по защите Рейна начала в 2005 г. работу над стратегией управления отложениями на Рейне и его притоках. Ее результаты следовало бы положить в основу создания общеевропейской стратегии переработки загрязненных отложений.

## **ПРИМЕЧАНИЯ**

- 
1. Обход меандров, спрямление фарватера, повышение или понижение уровней воды и т.д..
  2. Резолюция 2003/1 Об оценке и принятии решений в интересах устойчивости транспорта.
  3. Рекомендации Совета в отношении оценки и принятия решений по комплексным мерам транспортной и экологической политики, 21 апреля 2004 г. - C(2004)80.

# *ГЛАВА 1*

## **ВВЕДЕНИЕ**



## 1.1 Фон и цели

На сессии Совета Министров ЕКМТ в Праге в 2000 г. министры транспорта европейских стран согласовали совместный подход к формированию политики устойчивого транспорта. Подчеркивалась важность тщательного анализа затрат-выгод и эффективной стратегической оценки экологии (SEA), наряду с выработкой улучшенных процедур и инструментов представления результатов оценок творцам политики.<sup>1</sup> Совершенствование процесса принятия решений рассматривалось как ключ к интеграции транспортной и экологической политики.

Внутреннее судоходство способно вносить вклад в стратегии устойчивого транспорта, добиваясь относительно низких воздушных и шумовых выбросов на тонну перевозимого груза по сравнению с другими видами транспорта.<sup>2</sup> Однако как судоходство, так и развитие водных путей могут оказывать негативные, с точки зрения экологии, воздействия на качество воды, разнообразие биосферы, ландшафтную и досуговую ценность водных массивов.

Настоящий доклад рассматривает действующую практику защиты окружающей среды при содержании и расширении пропускной способности внутренних водных путей на основе изучения нескольких уместных примеров. Он уясняет существующие основные проблемы политики и предлагает способы улучшения оценки и принятия решений применительно к защите окружающей среды и увязке требований увеличить провозную способность судоходства с устойчивым развитием.

Цель данного исследования – предложить министрам, на базе опыта нескольких стран-членов ЕКМТ, практические ориентиры в отношении наилучших подходов к защите окружающей среды при развитии внутренних водных путей. Работа создает основу для:

- Обмена опытом передовой практики.
- Рассмотрения проблематики Общевропейской конференции по внутреннему водному транспорту в Бухаресте в сентябре 2006 г.

## 1.2 Организационный контекст

Европейская конференция министров транспорта (ЕКМТ) инициировала настоящее исследование при поддержке Министерства транспорта и водного хозяйства Нидерландов, чтобы сосредоточить внимание на существующих подходах и вызовах в защите окружающей среды при развитии внутреннего водного транспорта (ВВТ). Работу направлял руководящий комитет, консультируясь с более широкой группой экспертов из стран-членов и международных организаций (список – в разделе 1.6). Основные функции этих организаций во внутреннем судоходстве можно кратко охарактеризовать следующим образом.

**Центральная комиссия судоходства по Рейну (ЦКСР)** учреждена Заключительным актом Венского конгресса в 1815, который установил принцип свободы судоходства по международным водным путям. Мангеймская конвенция 1868 года обновила правила плавания по Рейну, и Комиссия продолжает отвечать за развитие базы регулирования пользования рекой. Ее основополагающая цель – защищать свободу судоходства от физических, административных, налоговых и регламентных препятствий. Она включает поддержание приемлемого состояния фарватера. Комиссия стремится содействовать развитию судоходства и конкурентоспособности внутреннего водного транспорта, с растущим упором на техническую безопасность и охрану окружающей среды.

**Дунайская комиссия** осуществляет надзор за выполнением Конвенции 1948 года о режиме судоходства на Дунае. Конвенция обеспечивает свободное судоходство на Дунае в соответствии с интересами и суверенными правами 11 на сегодня Договаривающихся

Сторон-участниц Конвенции, а также в целях укрепления экономических и культурных связей государств между собой и с другими странами. Сфера ее ответственности включает:

- Планирование крупных работ в интересах судоходства на основе предложений и проектов, представляемых странами-членами, и оценку затрат на эти работы.
- Выработку рекомендаций странам-членам о реализации этих работ.
- Создание единой системы правил плавания по всей судоходной части Дуная и принятие основных положений о плавании по Дунаю.
- Гармонизацию правил внутреннего судоходства с Европейским Союзом и Центральной комиссией судоходства по Рейну.

**Европейская комиссия (ЕК)** координирует политику стран-членов во внутреннем судоходстве через Директорат морского и внутреннего судоходства Гендиректората транспорта и энергетики, хотя большинство полномочий в принятии решений в этой области принадлежит правительствам стран. Гендиректорат по окружающей среде уполномочен повышать качество всех наземных вод в ЕС, с использованием Рамочной директивы о водопользовании.

**Европейская конференция министров транспорта (ЕКМТ)** – это форум обсуждений и достижения консенсуса между Министрами 43 европейских государств-членов и 7 ассоциированных членов из состава ОЭСР. Она работает над развитием и координацией транспортной политики, а в секторе внутреннего водного транспорта занимается проблемами экономического регулирования и защиты окружающей среды.

**Международная комиссия по защите реки Дунай (ICPDR)** работает над обеспечением устойчивого и справедливого использования вод и ресурсов пресной воды в бассейне реки Дунай. Она была учреждена в 1998 г. Конвенцией о защите реки Дунай, которую подписали ведающие вопросами защиты окружающей среды Министры 13 стран-участниц конвенции и четырех других стран, располагающих в бассейне небольшими территориями. Конвенция является главным правовым актом, регулирующим трансграничное управление водопользованием в бассейне Дуная, и Комиссия сосредотачивается на обеспечении:

- Сохранности водных ресурсов Дуная для будущих поколений.
- Естественного равновесия вод, свободного от избытка пищевых материалов.
- Ликвидации риска от токсичных химических веществ.
- Здоровых и устойчивых речных систем.
- Паводков, не наносящих ущерб.

**Международная комиссия по защите Рейна (ICPR)** учреждена Конвенцией 1963 года о защите Рейна от загрязнения (Бернская конвенция), которую приняли Швейцария, Франция, Люксембург, Германия и Нидерланды; в дальнейшем договаривающейся стороной стал также Европейский Союз. Последовали Конвенции о химическом загрязнении и контроле за наводнениями, сведенные в новую Конвенцию о защите Рейна в 2003 году. В 2001 г. Комиссия совместно с Австрией, Бельгией и Италией образовала Комитет по координации водопользования на Рейне, чтобы координировать в бассейне Рейна исполнение Рамочной директивы ЕС о водопользовании.

**Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН)** имеет в своем составе Комитет по внутреннему транспорту, отвечающий за внутреннее судоходство, и Комитет по окружающей среде, который курирует ряд конвенций, регулирующих порядок защиты вод,

оценки воздействий на окружающую среду и принятия решений. Их подробное описание приводится ниже в разделе 2.5. Главным среди этих документов является Конвенция об оценке воздействий на экологию в трансграничном контексте, подписанная в Эспо, Финляндия, и ратифицированная 41 страной.

### 1.3 Подход и методология

Условия данного поручения, утвержденные Руководящим комитетом ЕКМТ, предусматривали камеральное исследование с целью выявить положительную практику решения проблем экологии и подготовки, проектирования, осуществления и эксплуатации проектов ВВТ путем (а) сбора и анализа литературы, (b) анализа информации специалистом-источником, указанным Руководящим комитетом в каждой из нескольких стран, (c) результатов опроса по анкете, распространяемой через этих специалистов, и (d) информации, собранной в ходе посещения ограниченного числа проектов.

С помощью анкеты, разосланной в январе 2005 г., имелось в виду определить представляющие интерес проекты для последующего изучения. По исходному замыслу, затем нужно было связаться с респондентами по телефону. Однако после анализа результатов анкетирования от бесед по телефону отказались. Было решено посетить несколько отобранных проектов и встретиться с ключевыми лицами и представителями администрации для обсуждения конкретных вопросов, связанных с анализом воздействий на экологию, а также с вовлечением основных заинтересованных сторон и выгодоприобретателей, чтобы узнать, как применяются национальные и международные правовые акты и регламенты.

#### Врезка 1.1 Риски, связанные с подходом и методологией

Было признано, что принятые подход и методология сопряжены с некоторыми рисками, в числе которых:

1. Зависимость от собеседников в обеспечении соответствующих данных, документов и литературы и в оценке характеристик конкретных проектов.
2. Отрывочная информация по общим проблемам, получаемая в связи с проектами.
3. Нехватка соответствующей литературы.
4. Нехватка соответствующих специалистов в качестве источников.

Одним из важных источников информации, принятым во внимание только после представления заключительного проекта доклада 18 августа 2005 г., стала ICPDR (2005 г.).

С такими важными заинтересованными сторонами, как ICPDR и WWF, не консультировались до стадии заключительного проекта доклада.

Тем не менее, подтвердилось, что принятые подход и методология адекватны для достижения поставленных целей: обмена положительной и передовой практикой и оценки нерешенных проблем.

В этом отношении важно упомянуть, что выводы и рекомендации Международной ассоциации судоходства PIANC (2003 г.) аналогичны заключениям данного камерального исследования, особенно о значении интегрированного стратегического планирования в использовании естественных водных путей.

После представления в апреле 2005 г. промежуточного доклада и консультации с Руководящим комитетом, для дальнейшего рассмотрения были выбраны следующие объекты:

- Проект Сена-Северная Европа во Франции.
- Проект участка Дуная Штраубинг-Фильсхофен в Германии.
- Проект участка Дунай-Вена Восток в Австрии.
- Проекты на Дунае в Румынии.
- Проект канала Быстрое на Украине.

Критериями выбора были:

- Учет как «новых» водных путей, так и «старых» восстановительных работ.
- Обеспечение достаточно широкого охвата разных стран.
- Обеспечение возможности оценить все стадии в цикле ВВТ.
- Включение как минимум нескольких примеров, относящихся к международным или трансграничным проблемам.

#### 1.4 Охват работы

Анализ сконцентрировался на информации, полученной от специалистов-источников и обнаруженной в Интернете, ответах на анкету и уроках, извлеченных из рабочих семинаров и бесед с ключевыми лицами при посещении проектов.

При анализе упоминавшихся выше проектов процесс оценки сосредоточился на (а) национальных законодательных актах и процедурах оценки воздействий на экологию, (b) консультациях с общественностью и ее участии и (с) на экологических проблемах.

Настоящий документ представляет собой окончательный доклад. Он резюмирует итоги анализов, извлеченные уроки и нерешенные вопросы в следующих разделах:

- Вступление.
- Стратегическая оценка окружающей среды (SEA) и оценка воздействия на экологию (ОВЭ) применительно к европейской политике в области ВВТ, планированию, подготовке и осуществлению проектов развития внутренних водных путей, в том числе связь оценки с такими документами, как Директивы ЕС о птицах и о местообитаниях, Рамочная директива о водопользовании и конвенции ЕЭК ООН.
- Опыт и практика применения законодательства страны и ЕС и процедур оценки воздействий на окружающую среду во Франции, Германии, Австрии, Румынии и Украине.
- Уроки, извлеченные из выбранных проектов развития ВВТ во Франции, Германии, Австрии, Румынии и Украине.
- Нерешенные вопросы для обсуждения на сессии ЕКМТ 2006 года в Бухаресте.

#### 1.5 Результаты исследования

Ниже приводятся основные результаты камерального исследования, консультаций и собеседований с экспертами, рабочих семинаров с заинтересованными сторонами.

### ***Проблемы окружающей среды***

Ключевая проблема – регулирование свободного течения рек посредством каналов. Особенно многое предстоит усовершенствовать в фазах стратегического планирования и оценки (см. далее Участие общественности).

В процессе принятия решений преобладают конфликты на почве территориального планирования. Хотя загрязнение вод или ущерб от судов внутреннего плавания потенциально значительны, они, как правило, не считаются проблемой. Дноуглубительные работы, однако, действительно создают угрозу водной среде не только сбросом вычерпанного материала, но и рассеиванием загрязняющих веществ в верхнем слое воды. Еще одна значительная угроза для экологии – судовые выбросы горюче-смазочных материалов и таких химикатов, как полициклические ароматические углеводы. Проблемами землечерпательных работ и загрязнения занимаются Центральная комиссия судоходства по Рейну (ЦКСР) и Международная комиссия по защите Рейна (ICPR).

### ***Политика и стратегия***

Интеграция транспортной политики и политики в отношении окружающей среды отсутствует. По качеству воды стратегическую перспективу дает Рамочная директива ЕС о водопользовании (РДВ), а для ВВТ такого видения на международном уровне нет, и это мешает принятию сбалансированных и действенных решений. Перспективное видение, политика и стратегия должны согласовываться и обеспечивать долгосрочные рамки развития на основе как национального, так и международного политического консенсуса.

### ***Правила и регламенты***

Все страны с судоходными внутренними водами установили процедуры и регламенты Оценки воздействий на экологию (ОВЭ). В большинстве случаев эти правила строго соблюдаются. Однако данный исследовательский проект показал, что простое следование правилам не гарантирует успех проекта. Для своевременной, без лишних проволочек, подготовки и реализации проектов важен с самого начала интегрированный подход, при котором обеспечены сбалансированные консультации и учет всех интересов.

### ***Жизнеспособность альтернативных решений***

Достижение согласия в отношении развития ВВТ, как и любого крупного проекта транспортной инфраструктуры, требует определить и разработать альтернативные решения, отвечающие минимальным требованиям всех вовлеченных сторон.

Если такие решения не просматриваются, договоренность между сторонами, чьи интересы расходятся, маловероятна. Когда заинтересованные стороны не в состоянии договориться, какая альтернатива удовлетворяет минимальным требованиям всех, более эффективным и менее затратным путем, как подсказывает опыт, является скорее установление согласованной процедуры принятия решения, чем одобрение данной альтернативы с риском оспаривания такого решения в суде.

### ***Различия между странами***

Настоящий исследовательский проект обнаружил различия в восприятии, оценке и решении проблем экологии в рассматривавшихся странах вопреки аналогичному характеру законодательства и процедур планирования. Восприятие и применение того же или аналогичного набора правил и регламентов может отличаться от страны к стране, приводя к разбросу оценок и подходов в процессе принятия решений. Эти различия можно объяснить следующими факторами:



- Различия культуры; в некоторых странах считается достаточным строгое соблюдение правил и регламентов, а в других аналогичный комплект регламентов рассматривают скорее как отправную точку для создания наилучшего из возможных проектов.
- Различия в уровнях социально-экономического развития, приводящие к разбросу в оценке и шкале социально-экономических и экологических интересов, ценностей и приоритетов.
- Различия демократических традиций и, соответственно, организованности и полномочий групп общественности, способов их вовлечения в процесс принятия решений и влияния на него.
- Организационные различия, определяющие степень участия заинтересованных сторон и выгодоприобретателей проекта в качестве одной из движущих сил принятия решений. Уровень социально-экономического развития страны и ее конституционное и политическое устройство сильно влияют на то, в какой мере заинтересованные стороны и выгодоприобретатели способны организовать и пользоваться демократическими правами.

### ***Участие общественности***

Когда проекты развития ВВТ терпят неудачу, это зачастую объясняется слишком запоздалым участием общественности. В идеале, заинтересованные стороны и более широкая общественность должны быть причастны ко всем стадиям разработки проекта. Участие особенно важно на этапе формулирования проекта и в ходе выработки реалистичных альтернативных решений по проблемным проектам. Европейское законодательство и процедуры не очень конкретны в отношении порядка консультаций с общественностью и ее участия. Они предусматривают официальные шаги в целях общественных консультаций лишь после завершения исследования воздействий на экологию и представления проектов на утверждение. Тем не менее, страны-члены вправе устанавливать собственный порядок организации процесса общественных консультаций. Опыт и практика нескольких проектов показывают, что осуществление процедур ОВЭ и вероятность согласования приемлемого решения в разумные сроки во многом выигрывают от привлечения выгодополучателей проекта и кругов, заинтересованных в охране природы, на ранних стадиях. В результате успешных процедур участия заинтересованные стороны становятся «хозяевами» проблем, ощущают за них ответственность и обязанность найти комплексные развязки.

Данный исследовательский проект показал также, что правительства слабо распространяют экологическую информацию, хотя положения Аархусской конвенции требуют от правительств делиться с общественностью информацией по экологии и безопасности.

### **1.6 Выражения признательности**

Настоящее камеральное исследование нельзя было бы успешно завершить без содействия членов Руководящего комитета и без информации, полученной от лиц-источников по странам и ключевых специалистов, с которыми состоялись встречи. ЕКМТ и команда консультантов высоко оценивают их приверженность делу и сотрудничество.

Имя	Организация	Страна, город
<b>Руководящий комитет</b>		
Рулоф Ф.Е. Вейкхут	Министерство транспорта, общественных работ и водного хозяйства	Нидерланды
Фолькер Хюзинг	Федеральный гидрологический институт	Германия
Филипп Рошетт	Центр морских и речных технических исследований	Франция
Жерно Паули	Центральная комиссия судоходства по Рейну	Франция
Стивен Перкинс	ЕКМТ	Франция

**Лица-источники**

Лео Гриллер	Федеральное министерство транспорта, инновации и технологии	Австрия
Радек Сус	Министерство окружающей среды	Чешская Республика
Гельмут Блех	Европейская комиссия, ГД Окружающая среда	ЕК
Филипп Рошетт	Центр морских и речных технических исследований	Франция
Фолькер Хюзинг	Федеральный гидрологический институт, Кобленц	Германия
Михаэль Шлойтер	Федеральный гидрологический институт, Кобленц	Германия
Губерт Либенштайн	Федеральный гидрологический институт, Кобленц	Германия
Ганс Зоммер	Водное и судоходное управление, Кобленц	Германия
Детлев Валь	Федеральный гидрологический институт, Кобленц	Германия
Фолькер Штееге	Водное и судоходное управление, Бремерсгафен	Германия
Ринк Й. Дийкстра	Министерство транспорта, общественных работ и водного хозяйства	Нидерланды
Александру С.Куку	Министерство транспорта, строительства и туризма	Румыния
Константин И.Сизов	«Дельта-Пилот»	Украина

**Ключевые лица****Германия**

Вольфганг Хофман	Водное и судоходное управление, Регенсбург	Регенсбург
Герхард Хаймерль	ООО «РМД - водные пути»	Мюнхен
Юрген Вебер	Правительство Нижней Баварии	Ландсхут
Рудольф Зоннляйтнер	ООО «РМД - водные пути»	Мюнхен
Клаус Фолькер Рахль	Проектное бюро проф. д-ра Йорга Шаллера	Кранцберг
Георг Раст	WWF Раштатт (по проекту Канал Быстрое)	Раштатт

**Австрия**

Кристиан Баумгартнер	Национальный парк Дунай-Ауэн	Орт ан дер Донау
Георг Грабхерр	Венский университет	Вена
Гельмут Хаберзак	Университет почвенных культур	Вена
Михаэль Хенгль	Федеральное управление водного хозяйства	Вена
Герхард Клас	«Донау-Консульт Цоттль и Эрбер»	Вена

Имя	Организация	Страна, город
Виктория Коллер-Краймель	Федеральное министерство земельного и лесного хозяйства, окружающей среды и водного хозяйства	Вена
Ганс Кордина	«Исследования Планирование Консалтинг»	Вена
Инго Корнер	«AVL Техническое бюро Рекендорфер»	Вена
Норберт Кроузецки	Венский университет	Вена
Герхард Кузебах	«Донау-Консульт Цоттль и Эрбер»	Вена
Карл Манцано	Национальный парк Дунай-Ауэн	Орт ан Донау
Вальтер Рекендорфер	«AVL Техническое бюро Рекендорфер»	Вена
Фриц Шимер	Венский университет	Вена
Рейнхард Шлёлль	«Виа Донау»	Бад Дойч-Альтенбург
Кристиан Шрамм	«Виа Донау»	Вена
Роланд Шмальфусс	«Донау-Консульт Цоттль и Эрбер»	Вена
Герман Цоттль	«Донау-Консульт Цоттль и Эрбер»	Вена
<b>Румыния</b>		
Мелания Босканяну	Администрация Нижнего Дуная	Галац
Диана Михаэла Кокаи	Министерство окружающей среды и водного хозяйства	Бухарест
Мариус Декузэрэ	Администрация Нижнего Дуная	Галац
Георге Димаке	Национальный научно-исследовательский институт природоохраны (ICIM)	Бухарест
Каталина Думбрава	Администрация Нижнего Дуная	Галац
Ангела Филипас	Министерство окружающей среды и водного хозяйства	Бухарест
Дойна Герасим	Администрация Нижнего Дуная	Галац
Валерика Григорааш	Министерство окружающей среды и водного хозяйства	Бухарест
Орьета Хуля	WWF, Международная программа Дунай-Карпаты	Бухарест
Габриэла Исак	Министерство окружающей среды и водного хозяйства	Бухарест
Разван Манолеску	Министерство транспорта, строительства и туризма	Бухарест
Лилиана Мара	АО "SC IPTANA" - Проектный институт автомобильного, водного и воздушного транспорта»	Бухарест
Думитру Марин	Министерство транспорта, строительства и туризма	Бухарест
Ион Мунтяну	Администрация биосферы р. Дунай	Тулча
Анисоара Никулеску	Министерство транспорта, строительства и туризма	Бухарест
Габриэла Осичяну	Министерство окружающей среды и водного хозяйства	Бухарест
Моника Патрики	Министерство транспорта, строительства и туризма	Бухарест
Пауль Попеску	Министерство окружающей среды и водного хозяйства	Бухарест
Георге Стоян	АО «Трапек»	Бухарест
Анисоара Томеску	Администрация судоходных каналов	Констанца
<b>Украина</b>		
Константин И. Сизов	«Дельта-Пилот»	Одесса/ Вилково

Имя	Организация	Страна, город
<b>ЕЭК ООН</b>		
Вячеслав Новиков	Европейская экономическая комиссия Организации объединенных наций	Женева
<b>Дунайская комиссия</b>		
Данаил Недялков	Генеральный директор Дунайской комиссии	Будапешт
<b>ICPDR</b>		
Филип Веллер	Международная комиссия по защите р. Дунай – Исполнительный секретарь	Вена
Ясмин Бахманн	Эксперт по общественным связям и участию общественности	Вена
<b>ICPR</b>		
Анне Шульте- Вюлвер-Лейдиг	Международная комиссия по защите р. Рейн – Исполнительный секретарь	Кобленц
Дитер Заха	Управляющий проекта	Кобленц
<b>НПО</b>		
Георг Раст	WWF	Раштатт
Ульрих Эйхельманн	WWF	Вена
Эдит Венгер	WWF	Франкфурт ам Майн
<b>Эксперты по стратегической оценке окружающей среды (SEA)</b>		
Пол Томлинсон	«Лаборатория транспортных исследований, Лтд.»	СК
<b>Группа консультантов «Ройял Хаскониинг»</b>		
Генри Й. Опдам	Руководитель группы, специалист ВВТ	Ниймеген
Рул А.Е. Кнобен	Специалист по Рамочной директиве по водопользованию	Ден Бош
Марион Ван Марен	Специалист по окружающей среде	Ниймеген
Адриана Пьенару	Специалист по окружающей среде	Бухарест
Йохан ван Воортхойзен	Заместитель руководителя группы, специалист по управлению речным бассейном	Ниймеген
Кеес А.М. Вульто	Специалист по оргвопросам	Ниймеген

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. См. дополнительную информацию по этой теме в ЕКМТ (2004).
2. Экологические последствия изменения пропорций между видами транспорта выходят за рамки настоящего исследования.

## *ГЛАВА 2*

# **ПРОЦЕДУРЫ ОЦЕНКИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**



## 2.1 Вступление

Системы рек и каналов, кроме использования в качестве водных путей, обычно выполняют другие важные функции в составе экосистем рек и водно-болотных угодий, как источники водоснабжения и для дренажа земель. Воздействие развития водных путей и судоходства на реки и водно-болотные угодья – один из основных предметов озабоченности там, где водные пути выполняют важные естественные функции и уже напряжены ввиду загрязнения воды.

Устойчивое развитие водных путей и управление ими делают необходимым обеспечение в промежуточном и долгосрочном плане баланса между целями различных водопользователей и способностью природной системы выдерживать нагрузки.

Развитие внутренних водных путей требует совершенствования или развития судоходства и соответствующей инфраструктуры. Для поддержания судоходства водные пути должны быть безопасными и надежными, обеспечивать определенные физические характеристики, связанные с глубинами, шириной и конфигурацией фарватера, полезной высотой судоходных пролетов мостов и скоростью течения. А для поддержания своей экологии и качества окружающей среды водные пути должны также сохранять присущие им функции экосистемы (природные физические, химические и биологические процессы).

Экологические и социальные аспекты развития внутренних водных путей нужно учитывать на раннем этапе подготовки проекта, чтобы гарантировать соответствие проекта целям устойчивого транспорта<sup>1</sup> и охраны природы. И если основные воздействия проекта на экологию будут определены в фазе планирования, то их значимость следует установить и регулировать также в ходе строительства и эксплуатации.

Экологические аспекты, которые следует учитывать на основных этапах всего цикла проекта ВВТ: в ходе планирования и проектирования, сооружения и эксплуатации, – кратко рассматриваются в последующих разделах. На уровне планирования может потребоваться стратегическая оценка окружающей среды (SEA). На уровне проектов может оказаться необходимой процедура оценки воздействия на экологию (EIA - ОВЭ).

### *Стратегическая оценка окружающей среды*

На уровне ЕС Директива 2001/42/ЕК, известная как Директива SEA, делает стратегическую оценку окружающей среды обязательной для определенных планов и программ, которые могут существенно влиять на состояние окружающей среды. Цель директивы – гарантировать выявление и оценку экологических последствий при подготовке таких планов и программ и до их принятия. Государственные и природоохранные инстанции могут выразить свое мнение, и все результаты следует объединить и учесть в ходе планирования. После того, как план или программа приняты, общественность следует проинформировать о решении и способе его подготовки. Если возможны значительные трансграничные воздействия, информируют соответствующую страну и ее общественность, которые могут высказать свои комментарии, также подлежащие включению в национальный процесс принятия решения.

SEA должна обеспечить информацию о существующих экологических проблемах, имеющих отношение к данному плану или программе, особенно связанных с такими ареалами, как обозначенные в соответствии с Директивами 79/409/ЕЭС and 92/43/ЕЭС о птицах и о местообитаниях. Подлежащие учету воздействия на экологию включают такие проблемы, как разнообразие биологических видов, население, здоровье людей, фауна, флора, почвы, вода, воздух, климатические факторы, материальные активы, культурное наследие (в том числе архитектурное и археологическое), ландшафт и их взаимосвязи.

Директива SEA определяет предмет довольно узко. ЕКМТ (2000) распространяет охват и роль этого акта на оценку, идущую дальше отдельно взятых проектов и действующую как система раннего предупреждения - путем выявления возможных проблем и заинтересованных

сторон и участия последних на ранней стадии планирования. Эта позиция исходит из того, что SEA наиболее эффективна, когда полностью интегрирована в процесс стратегического планирования, что выводит его на пользующиеся широкой поддержкой решения, хотя SEA способна давать ценные результаты и в иных условиях (Врезка 2.1).

### Врезка 2.1 Стратегическая оценка окружающей среды

SEA наиболее эффективна при полной интеграции в процесс стратегического планирования. Следовательно, ее необходимо включать в каждую стадию процесса планирования, которая в конечном счете выльется в какое-либо решение. Результатам SEA должен придаваться адекватный вес в осуществлении инвестиций или в региональных плановых решениях, причем с соблюдением транспарентности. Привязку к решению должно облегчать ограничение этой оценки самыми существенными моментами. Там же, где не предусматривается плановое решение, SEA, как правило, не требуется.

Тем не менее, SEA может также давать полезные результаты и без прямой связи с каким-либо решением. Такая оценка – ценный инструмент содействия международному и региональному сотрудничеству в сфере стратегической мысли. Совместная оценка SEA является эффективным способом разрешения различий между странами в методологиях экологических оценок и преодоления узкого национального подхода, который мешает сбалансировать природоохранные затраты в одной стране с затратами и выгодами в другой. Такие расхождения в прошлом иногда становились одним из основных барьеров на пути рационального совместного планирования в Европе и между юрисдикциями во многих странах ОЭСР. Кроме того, пробные учения по SEA могут стать ценным испытательным полигоном, на котором можно развивать методологии и экспертные знания в странах, не обладающих опытом SEA или аналогичных процессов оценки органами исполнительной власти.

Извлечение из ЕСМТ (2000)

Этот более широкий масштаб для SEA прямо связан с одной из главных рекомендаций настоящего доклада – и составляет ее основу – о необходимости приступить к стратегическому исследованию развития бассейна Дуная.

### *Оценка воздействий на экологию*

Директива ЕС 85/337/ЕЭС от 27 июня 1985 г., с поправками Директивы 97/11/ЕК от 3 марта 1997 г., касается оценки последствий определенных проектов для окружающей среды. Директива ОБЭ определяет порядок выявления, описания и оценки прямых и косвенных эффектов проекта для людей, фауны и флоры, почвы, воды, воздуха, климата, ландшафта, материальных активов, культурного наследия, а также для их взаимодействия.

В большинстве режимов ОБЭ проектировщик подает в компетентный орган требуемую информацию об окружающей среде в виде заключения о воздействии на экологию (EIS; здесь это сокращение охватывает и другие форматы представления экологической информации).

## 2.2 Директива ОБЭ и проекты ВВТ

Рис. 2.1 суммирует процедуру оценки по Директиве ОБЭ. Выделенные шаги обязательны, тогда как остальные представляют примеры положительной практики. Руководства помогают проверке, настройке масштаба и обзору EIS (Европейская комиссия, 2001 b-d).

По проектам ВВТ следует уяснить на стадиях планирования и проектирования альтернативные варианты, сводящие к минимуму негативные воздействия на основные функции водной системы, повышая тем самым вероятность долговременной устойчивости проекта. Степень последствий для экологии можно контролировать выбором вариантов: какую речную систему, какие типы судов использовать и где разместить нужную инфраструктуру.

Рис. 2.1 Процедура ЕС для оценки воздействий на экологию

КЛЮЧЕВЫЕ ЭТАПЫ	ПРИМЕЧАНИЯ
Подготовка проекта	Проектировщик готовит предложения по проекту
Уведомление компетентного органа	В некоторых ГУ есть требование к проектировщику уведомить КО заранее о заявке на согласие с планируемым развитием. Проектировщик вправе также сделать это добровольно и неофициально.
Проверка	КО принимает решение о том, требуется ли ОВЭ. Это может произойти, когда КО получает уведомление о намерении внести заявку на согласие либо когда проектировщик обращается за получением Мнения о такой проверке. Решение о проверке должно заноситься в официальную запись и предаваться гласности. (См. руководство к <b>Проверке при ОВЭ</b> ) (Статья 4)
Определение масштаба	Директива предусматривает, что проектировщики могут запросить Мнение КО о масштабе. Мнение о масштабе определит вопросы, которые должна охватывать информация об экологии. Оно может охватывать и другие аспекты процесса ОВЭ (см. руководство к <b>масштабу при ОВЭ</b> ). При подготовке мнения КО должен консультироваться с природоохранными органами (Статья 5(2)). В некоторых ГУ определение масштаба носит обязательный характер.
Экологические исследования	Проектировщик осуществляет изыскания, собирая данные и готовя информацию об экологии, требуемую Статьей % Директивы (см. <b>Приложение А</b> ).
Представление информации об экологии Компетентному органу	Проектировщик представляет информацию об экологии в КО вместе с заявкой на согласие с планируемым развитием. Если заявка на проект, упомянутый в Приложении I или II, вносится без информации об экологии, КО должен провести проверку, чтобы установить, не требуется ли ОВЭ (см. выше). (Статьи 5(1) и 5(3)). В большинстве ГУ информация об экологии представляется в форме Заключения о воздействиях на экологию (EIS).
Обзор адекватности информации об экологии	В некоторых ГУ существует официальное требование провести независимый обзор адекватности информации об экологии до ее рассмотрения самим КО. В других ГУ за определение адекватности информации отвечает КО. Помочь на этой стадии предназначено руководство по <b>Обзору EIS</b> . От проектировщика могут затребовать дополнительную информацию, если представленная им сочтена неадекватной.
Консультация с установленными законом природоохранными властями, другими заинтересованными сторонами и общественностью	Информация об экологии должна предоставляться для обзора органам, уполномоченным заниматься окружающей средой, другим заинтересованным организациям и общественности. Они должны иметь возможность прокомментировать проект и его экологические последствия, прежде чем принимается решение о согласии на осуществление развития. Если вероятны трансграничные воздействия, необходимо консультироваться с затрагиваемыми ГУ (Статьи 6 и 7).
Рассмотрение информации об экологии компетентным органом перед принятием решения о согласии на развитие	Информация об экологии и результаты консультаций должны рассматриваться в КО при выработке решения о заявке на согласие с планируемым развитием (Статья 8).
Объявление о решении	Решение должно быть сделано доступным для общественности, в том числе его мотивы и описание мер, которые потребуются для ослабления негативных воздействий на экологию (Статья 9)
Мониторинг после принятия решения, если проект получает согласие	Может быть требование отслеживать воздействия проекта после его реализации.
<p>Выделенные этапы должны выполняться во всех государствах-участниках согласно директивам 85/337/ЕК и 97/11/ЕК. Определение масштаба не является обязательным, но государства-участники должны установить добровольную процедуру, по которой проектировщики при желании могут запрашивать Мнение КО об определении масштаба. Невыделенные этапы составляют часть положительной практики ОВЭ, и им был придан официальный характер в некоторых, но не всех государствах-участниках. В некоторых государствах-участниках консультации с природоохранными инстанциями и другими заинтересованными сторонами могут требоваться во время некоторых из этих дополнительных этапов.</p> <p>Сокращения: КО = компетентный орган; ГУ = государства-участники ЕС.</p>	

Источник: Европейская комиссия (2001с).

**Проверка**

При подготовке проекта первым шагом в оценке окружающей среды является проверка с целью определить, требуется ли ОВЭ. Приложения I и II Директивы 97/11/ЕК и аналогичные перечни в отдельных странах устанавливают виды проектов, нуждающиеся в ОВЭ. Врезка 2.2 показывает проекты ВВТ, на которые распространяются Приложение I, Статья 4(1) и Приложение II, Статья 4(2). Перечисленные во втором из них проекты подлежат ОВЭ, если выясняется – либо обследованием конкретных ситуаций, либо на основе пороговых значений и критериев, действующих в данной стране, - что они, вероятно, будут иметь значимые негативные последствия для окружающей среды.

**Врезка 2.2 Проекты ВВТ, требующие проведения ОВЭ в соответствии с Директивой 85/337/ЕЭС с поправками в Директиве 97/11/ЕК**

**ПРИЛОЖЕНИЕ I**

8. (a) Внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением свыше 1 350 тонн;
- (b) Торговые порты, причалы для погрузки или разгрузки, соединяющиеся с сушей и внешними портами (кроме паромных причалов), способные принимать суда водоизмещением свыше 1 350 тонн.

**ПРИЛОЖЕНИЕ II**

10. Инфраструктурные проекты

- (c) Строительство железных дорог и интермодальных перегрузочных пунктов, а также интермодальных терминалов (проекты, не вошедшие в Приложение I);
- (e) Строительство дорог, гаваней и портовых сооружений, в том числе рыбацких гаваней (проекты, не включенные в Приложение I);
- (f) Строительство внутренних водных путей, не включенных в Приложение I, каналов и противопаводковых сооружений.

**Определение масштаба**

Определение масштаба - это процесс уяснения содержания и объема экологической информации, подлежащей представлению в компетентную инстанцию. Таким образом, оно определяет условия экологических исследований, которые нужно провести для сбора необходимой информации и подготовки EIS – заключения о воздействиях на экологию.

**Заключение о воздействиях на экологию**

EIS содержит связанную с проектом экологическую информацию, которая должна представляться в компетентный орган. Оно характеризует природу вероятных воздействий на экологию при строительстве и эксплуатации проекта и оценивает их количественно.

Потенциальные последствия проекта ВВТ зависят от того, сопряжен ли он с сооружением нового хода, восстановлением существующего искусственного канала или преобразованием естественных рек или водно-болотных угодий в водные пути. Во Врезке 2.3 сведены ключевые социальные, экономические и экологические воздействия, которые Европейская комиссия

определила как потенциально возникающие при различных видах развития и эксплуатации водных путей. Дополнительно следует отметить, что:

- Плотины, шлюзы и запруды изменяют устоявшиеся стереотипы отложений, дробят речные экосистемы и создают препятствия для миграции рыб.
- Значимым может быть ущерб берегам и экосистемам мелководья от волн, создаваемых судами во время пользования водным путем.

### Врезка 2.3 Потенциальные воздействия развития водного пути на экологию<sup>2</sup>

- *Новые каналы:* Воздействия могут включать потерю и расчленение земель, потенциально сказывающиеся на плодородной земле, среде обитания фауны и населения. Новые каналы могут также менять естественный сток, потенциально сказываясь на водно-болотных угодьях, но иногда они ведут к созданию новой среды обитания и возможностей для других нетранспортных применений.
- *Модификация существующих водных путей:* Последствия во многом зависят от масштаба реконструкции, от простого текущего дноуглубления до формирования сплошного канала. Озабоченности включают потери для разнообразия видов; утрату источника существования, зависевшего от продукции рек и водно-болотных угодий; конфликты с такими способами пользования, как дренаж, защита от наводнений, водоснабжение и туризм; и изменения таких элементов гидрологии, как поверхностный и подземный сток, разрушение поймы, нарастание эрозии, риска наводнений и высушивания водно-болотных угодий.
- *Строительство водного пути:* Прямые воздействия могут включать шум, пыль, риск эрозии и заиления почв; кроме того, сброс пустой породы или вычерпанного материала часто вредит прибрежной среде обитания. Смежные озабоченности включают риски загрязнения воды; риски для безопасности и здоровья рабочих и населения; и риски для здоровья и культуры местных поселений от приезжей рабочей силы (но и возможности занятости).
- *Пользование водным путем:* Воздействия зависят от частоты рейсов, скорости и типа судов и перевозимых грузов, а также от работ по текущему содержанию навигационных каналов. Озабоченности включают риски загрязнения воды протечками горюче-смазочных материалов, авариями и сбросом с судов отходов и отработанной воды; и загрязнения от прибрежной деятельности, такой, как техническое обслуживание судов, хранение топлива и товаров, торговые зоны и порты ВВТ. К другим озабоченностям относятся вторичное развитие вдоль транспортных трасс и растущая нагрузка на прежде удаленные и хрупкие районы и местных жителей от туризма и добычи ресурсов, в том числе лесных и горных разработок.

*Источник:* Европейская комиссия (2000b).

### План управления состоянием окружающей среды

До строительства и ввода в действие готовится план управления окружающей средой. Он включает положения о мерах мониторинга и ослабления воздействий, выявленных и оцененных в EIS. Этот план составляют в контексте ОВЭ, чтобы обеспечить должную реализацию контрмер и мониторинг для сверки прогнозных воздействий на экологию.

**Консультации и участие общественности**

Директива ОВЭ, особенно Статьи 5, 6 и 9 и Приложение IV (Врезки 2.4 и 2.5), предусматривает общий порядок консультаций и участия общественности. Информация, обозначенная в Статье 5 и Приложении IV, должна распространяться вовремя, представители общественности должны получить возможность выразить свое мнение, и окончательное решение следует сообщить и разъяснить. Организационные особенности этого процесса оставлены на усмотрение стран.

**Врезка 2.4 Информация, подлежащая предоставлению в соответствии с Директивой ОВЭ**

**Приложение IV – Информация, упомянутая в Статье 5**

1. Описание проекта, в частности:

- Описание физических характеристик проекта в целом и потребностей в землепользовании на этапах строительства и эксплуатации.
- Описание основных характеристик производственных процессов, например, характер и количество используемых материалов,
- Оценка, по типу и количеству, отходов и выбросов (загрязнение воды, воздуха и почвы, шум, вибрация, свет, тепло, радиация и т.п.), ожидаемых при эксплуатации предлагаемого объекта.

2. Краткое описание основных альтернатив, изученных проектировщиком, и указание основных мотивов данного выбора с учетом последствий для окружающей среды.

3. Описание аспектов окружающей среды, которые, вероятно, подвергнутся значимому воздействию предлагаемого проекта, в том числе; население, фауна, флора, почва, вода, воздух, климатические факторы, материальные активы, архитектурное и археологическое наследие, ландшафт, а также взаимосвязи указанных выше факторов.

4. Описание заслуживающих внимания возможных воздействий предлагаемого проекта на окружающую среду в результате:

- Существования проекта.
- Использования природных ресурсов.
- Выброса загрязняющих веществ, создания неудобств и устранения отходов.
- Описания проектировщиком методов, примененных для оценки последствий для среды.

5. Описание мер, предназначенных предотвращать, снижать и, где возможно, компенсировать любые значимые негативные воздействия на окружающую среду.

6. Нетехническое по характеру резюме информации, представляемой под указанными выше рубриками. Указание любых трудностей (технические недостатки или нехватка специальных знаний), с которыми проектировщик столкнулся при составлении требуемой информации.



## Врезка 2.5 Положения Директивы ОВЭ об общественных консультациях

### Статья 6

1. Государства-участники должны принять меры, необходимые для обеспечения того, чтобы органам, вероятно заинтересованным в проекте в силу их конкретных природоохранных обязанностей, была, одновременно с просьбой согласовать проект, дана возможность выразить мнение об информации, представленной строителем. С этой целью государства-участники должны назначить власти, с которыми надлежит консультироваться либо на общих основаниях, либо по конкретным случаям. Информацию, собранную в соответствии со Статьей 5, следует направлять этим властям. Детализировать порядок консультаций должны государства-участники.

2. Государства-участники должны обеспечить доведение любого запроса о согласовании проекта развития и любой информации, собранной в соответствии со Статьей 5, до общественности в пределах разумного срока, чтобы дать заинтересованной общественности возможность выразить мнение до того, как дано согласие на проект.

3. Государства-участники должны определить детали такой информации и консультации, которые, в зависимости от особенностей характеристик соответствующих проектов или площадок, вероятно, могли бы:

- Определить заинтересованную общественность.
- Конкретизировать места, где можно ознакомиться с информацией.
- Конкретизировать возможные способы информирования общественности, например, посредством вывешивания объявлений на территории в определенном радиусе, опубликования в местных газетах, организации выставок с планами, чертежами, таблицами, диаграммами, макетами.
- Определить метод консультаций с общественностью, например, с приемом письменных сообщений, опросом общественности.
- Установить соответствующие сроки для различных этапов данной процедуры, чтобы обеспечить принятие решения в пределах разумного периода.

### Статья 9

1. Когда принято решение дать согласие на проект развития или отказать в нем, компетентный орган или органы должны проинформировать о нем общественность в соответствии с уместными процедурами и сделать для нее доступной следующую информацию:

- Содержание решения и любые сопутствующие условия.
- Основные мотивы и соображения, на которых основано решение.
- Описание, при необходимости, основных мер, имеющих целью избежать, снизить или, если это возможно, возместить главные негативные последствия.

### ***Трансграничные воздействия***

Если проект, как ожидается, будет оказывать существенные воздействия на соседние страны, то им следует предоставить информацию вне зависимости от наличия или отсутствия



## Врезка 2.6 Положения Директивы ОБЭ о трансграничных воздействиях

### Статья 7

1. Если государство-участник сознает, что проект, вероятно, будет иметь значимые последствия для окружающей среды другого государства-участника, или по запросу со стороны государства-участника, которое, вероятно, будет значительно затронуто ими, то государство-участник, на чьей территории имеется намерение осуществить данный проект, должно направить затронутому государству-участнику как можно скорее и не позднее информирования своей общественности, в частности:

(а) описание проекта, вместе с любой имеющейся информацией о возможном трансграничном воздействии;

(б) информацию о характере решения, которое может быть принято, давая другому государству-участнику разумный срок для уведомления о том, желает ли оно участвовать в процедуре Оценки воздействия на экологию; эта информация может включать упомянутое в параграфе 2.

2. Если государство-участник, получающее информацию по смыслу параграфа 1, уведомляет о своем намерении участвовать в процедуре Оценки воздействия на экологию, государство-участник, на чьей территории имеется намерение осуществить проект, должно, если еще не сделало этого, направить затронутому государству информацию, собранную в соответствии со Статьей 5, и уместную информацию об указанной процедуре, включая просьбу о согласовании проекта развития.

3. Заинтересованные государства-участники, каждое в меру своей заинтересованности, должны также:

(а) организовать доступ к информации, упомянутой в параграфах 1 and 2, в пределах разумного срока, органам, упомянутым в Статье 6 (а), и общественности на территории государства-участника, чья территория, вероятно, будет значительно затронута; и (б) обеспечить этим органам и заинтересованной общественности возможность, до предоставления согласия на проектируемое строительство, направить в разумный срок их мнение о поступившей информации компетентному органу государства-участника, на чьей территории имеется намерение осуществить проект.

4. Заинтересованные государства-участники должны приступить к консультациям в отношении, в частности, потенциальных трансграничных воздействий проекта и мер, предназначенных снизить или устранить такие воздействия, и договориться о разумной продолжительности периода консультации.

5. Детали организации выполнения положений настоящей Статьи могут определять заинтересованные государства-участники.

### Статья 9

2. Компетентный орган, или органы, должен уведомить любое государство-участника, с которым консультировались по смыслу Статьи 7, направив ему информацию, упомянутую в параграфе 1.

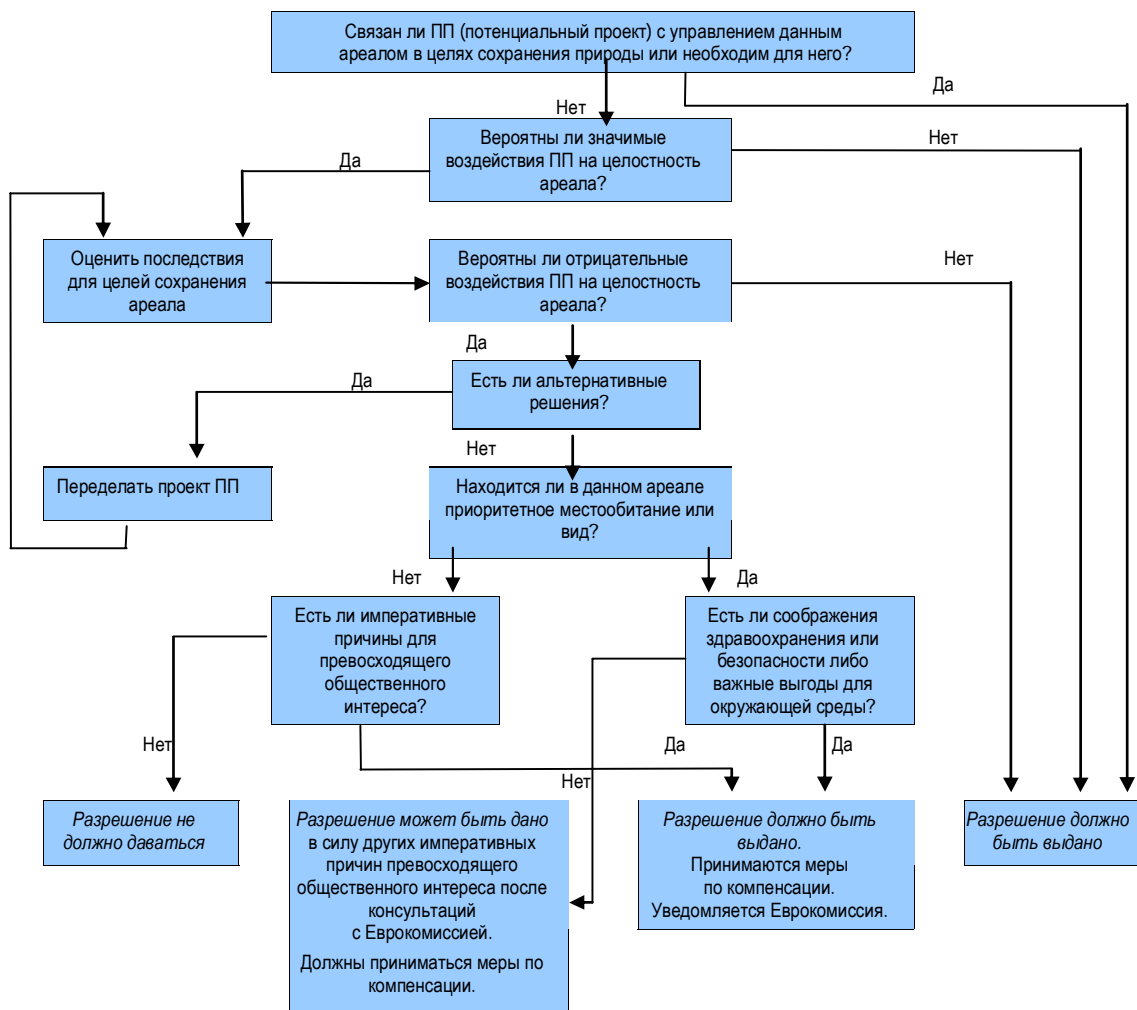
от них запроса. В то же время, общественность в стране осуществления проекта также должна уведомляться о его трансграничных последствиях. Соседним странам следует дать возможность участвовать в процедурах ОБЭ и консультаций с общественностью.

Страна проекта отвечает за содействие этому процессу и должна информировать затрагиваемые последствиями страны о результатах консультации и мерах, которые предстоит принять. Врезка 2.6 показывает уместные положения Директивы ОВЭ.

### 2.3 ВВТ, ОВЭ и Директивы ЕС о птицах и местообитаниях

В мае 1992 г. правительства стран ЕС приняли законодательство, предназначенное защитить наиболее серьезно угрожаемые местообитания и биологические виды в масштабе Европы. Это была Директива о местообитаниях (92/43/ЕК), которая дополняет Директиву о птицах (79/409/ЕЭС) принятую 13 годами ранее. Сердцевина обеих директив – создание сети ареалов, известных как "Натура 2000". Директива о птицах требует установить для птиц Специальные защитные ареалы (SPA). Директива о местообитаниях аналогичным образом требует создания Специальных природоохранных ареалов (SAC) для других видов и местообитаний. Вместе эти защищенные зоны образуют сеть "Натура 2000" с целью сохранить биологическое разнообразие за счет поддержания или восстановления природных местообитаний. Рис. 2.2 дает ориентиры в отношении этапов оценки потенциальных воздействий того или иного проекта на какой-либо ареал из состава "Натуры 2000".

Рис. 2.2 Оценка проекта в связи с ареалами "Натуры 2000"



Источник: Европейская комиссия (2001а).

Нынешние или потенциальные ареалы "Натуры 2000" могут сталкиваться с конфликтующими интересами, возникающими при развитии таких водных путей в составе Трансевропейской сети транспорта (TEN-T), как дальнейшее развитие соединения Одер-Эльба и определенные участки р. Дунай. В таких случаях применимы процедуры ЕС ОВЭ и SEA.

Статья 4.4 Директивы о птицах и Статья 6(3) Директивы о местообитаниях касаются конкретных требований к оценке экологии (Врезки 2.7 and 2.8). Страны-члены должны выполнять законодательство, требующее делать оценку любого проекта, который может оказывать значимое воздействие на какой-либо ареал "Натуры 2000".

#### Врезка 2.7 Статья 4 Директивы о птицах

1. Виды, упомянутые в Приложении I, должны быть объектом специальных природоохранных мер в их местообитаниях, чтобы обеспечить их выживание и воспроизводство в ареале распространения.

В этой связи следует учитывать:

- (a) Виды, подверженные опасности исчезновения.
- (b) Виды, уязвимые для специфических изменений в их местообитаниях.
- (c) Виды, считающиеся редкими из-за малочисленности популяции или ограниченного распространения в данной местности.
- (d) Другие виды, требующие особого внимания в силу специфичности среды их местообитаний.

Как фон оценок надлежит учитывать тенденции и вариации в численности популяции.

Государства-участники должны классифицировать, в частности, наиболее пригодные по числу и размеру территории как районы особой защиты для сохранения этих видов, с учетом их природоохранных требований, в географической зоне моря и суши, к которой относится эта Директива.

2. Государства-участники должны принимать аналогичные меры для регулярно появляющихся мигрирующих видов, не вошедших в Приложение I, имея в виду их потребность в защите в географической зоне моря и суши, к которой относится эта Директива, в том, что касается мест их размножения, линьки и зимовки, а также остановок на путях миграции. С этой целью государства-участники должны уделять особое внимание защите водно-болотных угодий, и особенно имеющих международное значение.

3. Государства-участники должны направлять всю уместную информацию в Комиссию, чтобы она могла предпринимать соответствующие инициативы по координации, необходимой для образования районами, которые предусмотрены выше параграфами 1 и 2, взаимоувязанного целого, отвечающего потребностям этих видов в защите в географической зоне моря и суши, к которой относится эта Директива.

4. В отношении природоохранных районов, упомянутых выше в параграфах 1 и 2, государства-участники должны предпринимать соответствующие шаги во избежание загрязнения или деградации местообитаний или любого нарушения, сказывающегося на птицах, в той мере, в какой эти проявления окажутся значимыми с учетом целей настоящей Статьи. Вне этих охранных ареалов государства-участники также должны стремиться избегать загрязнения или деградации районов обитания.

### Врезка 2.8 Статья 6 Директивы о местообитаниях

1. Для Специальных районов сохранения природы государства-участники должны предусмотреть необходимые меры сохранения, включая, при необходимости, соответствующие планы управления, конкретно предназначенные для этих районов или интегрированные в другие планы развития, и соответствующие правовые, административные или контрактные меры, отвечающие экологическим требованиям присутствующих там типов природных местообитаний по смыслу Приложения I и видов по Приложению II.

2. Государства-участники должны предпринимать надлежащие шаги, чтобы избежать, особенно в Специальных районах сохранения природы (SPAC), деградации естественных местообитаний, местообитаний видов, а также нарушений в отношении видов, для которых предназначен данный район, в той мере, в какой такое нарушение стало бы значимым в свете целей настоящей Директивы.

3. Любой план или проект, не связанный прямо с управлением районом либо не являющийся необходимым для этого, но с вероятностью способный существенно повлиять на него в отдельности или в сочетании с другими планами и проектами, должен быть предметом соответствующей оценки последствий для района с учетом его природоохранных целей. В свете выводов оценки этих последствий для района и в соответствии с положениями параграфа 4, компетентные национальные власти должны давать согласие на план или проект, только убедившись в том, что он не скажется негативно на целостности такого района и, в целесообразном случае, после получения мнения общественности.

4. Если вопреки негативной оценке последствий для района и в отсутствие альтернативных решений план или проект должен все же осуществляться по настоятельным причинам преобладающего общественного интереса, в том числе социального или экономического характера, государство-участник должно принять все меры по возмещению, необходимые для того, чтобы обеспечить защиту целостности Натуры 2000. О принятых мерах возмещения оно должно уведомить Комиссию.

5. Там, где в данном районе присутствует приоритетный тип природного местообитания и/или приоритетный вид, единственными соображениями, которые можно было бы выдвигать, являются здоровье людей или общественная безопасность, благоприятные последствия первостепенной важности для окружающей среды либо, далее, мнение Комиссии, другие настоятельные причины преобладающего общественного интереса.

## 2.4 Рамочная директива о водопользовании

### *Вступление*

РДВ (Директива 2000/60/ЕК) вступила в силу 22 декабря 2000 г. Ее цель – установить общий подход к защите внутренних поверхностных вод (то есть рек, каналов, озер, водоемов), переходных, приморских и грунтовых вод и формулированию экологических целей.

Выполнение РДВ не только бросает всем странам ЕС вызов в области техники; многие европейские речные бассейны носят также международный характер, пересекая административно-территориальные границы, и для успешной и эффективной реализации Директивы критически важны общее взаимопонимание и подход. Для борьбы с такими вызовами в духе сотрудничества и координации страны-члены ЕС, Норвегия и Европейская комиссия одобрили Совместную стратегию реализации спустя пять месяцев после вступления РДВ в действие.

Для содействия заинтересованным сторонам в выполнении РДВ были составлены руководства и технические доклады. Цель этих пособий - обеспечить общий методологический подход, но их понадобится приспособить к условиям каждой страны.

РДВ, призванная обеспечить устойчивое водопользование, считается в широких кругах крупным вкладом в природоохранное законодательство ЕС.

В отношении поверхностных вод генеральная цель директивы состоит в том, чтобы страны добились “хорошего состояния экологии” и “хорошего химического состояния” на всех водных угодьях к 2015 году. Для тех из них, которые обозначены как искусственные или значительно модифицированные, могут предусматриваться изъятия из этих требований и достижение “хорошего экологического потенциала” наряду с хорошим химическим состоянием. Для категории хорошего экологического потенциала делается допуск по таким физическим характеристикам, как защита берегов, плотины и спрямление русла в интересах судоходства и иных использований человеком; должны также применяться меры по ослаблению негативных явлений.

Цели экологического и химического качества должны устанавливаться для всех водных угодий, будь то природных, модифицированных или искусственных. Экологические цели определяются в основном через сравнение с наилучшим экологическим качеством, достижимым для данного водного угодья.

#### Врезка 2.9 Некоторые определения РДВ

- Хорошее экологическое состояние (GES) – состояние водного угодья поверхностных вод, отвечающее соответствующим требованиям, приведенным в Приложении V РДВ.
- Хороший экологический потенциал (GEP) – состояние значительно измененного или искусственного водного угодья, отвечающее соответствующим положениям Приложения V.
- Искусственное водное угодье (AWB) – угодье поверхностных вод, созданное деятельностью человека (это определение понимается как исключаящее любое водное угодье, созданное посредством прямого физического изменения, перемещения или смены конфигурации существующего водного угодья).
- Значительно модифицированное водное угодье (HMWB) – водное угодье, которое в результате физических изменений, внесенных деятельностью человека, существенно изменило свой характер (и не может достигать GES).

#### *Значительно модифицированные водные угодья и искусственные водные угодья*

РДВ позволяет странам определять и присваивать категории HMWB и AWB, если эти водные угодья отвечают определенным условиям Статьи 4(3), приводимым во Врезке 2.10.

Рис. 2.3 показывает этапы определения и присвоения HMWB и AWB. Промежуточный список был представлен Комиссии в марте 2005 г., а окончательная классификация будет проделана при разработке планов управления речными бассейнами (RBMP), которые намечено завершить к 2009 г.

Этап 1, применимый ко всем водным угодьям, связан с использованием горизонтального руководства 2003 г. об определении угодий. Этапы 3-5 основаны на Приложении II РДВ: разделе 1.4 об определении нагрузок и разделе 1.5 об оценке воздействий.

### Врезка 2.10 **Обозначение водных угодий как значительно модифицированных или искусственных**

#### **Статья 4**

3. Государства-участники могут присваивать угодью поверхностных вод обозначение искусственного или значительно модифицированного, когда:

- a) Изменения гидроморфологических характеристик данного угодья [требуемые] для достижения статуса хорошего экологического состояния имело бы значительные отрицательные последствия для:
  - Более широкой сферы окружающей среды.
  - Судоходства, включая портовые сооружения, или досуга.
  - Такой деятельности, для которой запасается вода, как снабжение питьевой водой, производство энергии или орошение.
  - Регулирования воды, защиты от наводнений, дренажа земель.
  - Другой столь же важной деятельности по устойчивому человеческому развитию.
- b) Благоприятные цели, которым служат искусственный или модифицированный характер данного водного угодья, не могут, по причинам технической выполнимости или непропорциональных затрат, разумным образом достигаться ... посредством значительно лучшего экологического варианта.

НМWB и AWB следует как минимум предварительно определить при категоризации поверхностных вод. По окончании определения и присвоения обозначений для первого цикла планирования речного бассейна, после опубликования RBMP, эти квалификации нужно будет пересматривать вновь каждые шесть лет.

Информация, собранная в 11 этапов и суммирования на Рис. 2.3, будет вкладом в составление RBMP. Эти планы будут содержать программы мероприятий (изложенных в Статье 11 РДВ), обеспечивающих достижение экологических целей для природных водных угодий и категорий НМWB и AWB.

В некоторых случаях будет невыгодно с точки зрения экологии или общества восстанавливать модифицированное водное угодье до его естественного состояния, поскольку реставрация оказала бы значительное отрицательное воздействие на более широкую сферу окружающей среды. Например, если работы над усовершенствованиями нарушат дно водного угодья, это может привести к выбросу загрязнений, ранее укрытых донными отложениями. Руководство ЕС по AWB и НМWB подразумевает под более широкой сферой окружающей среды не только природную, но и человеческую составляющую, в том числе археологию, наследие, ландшафт и геоморфологию.

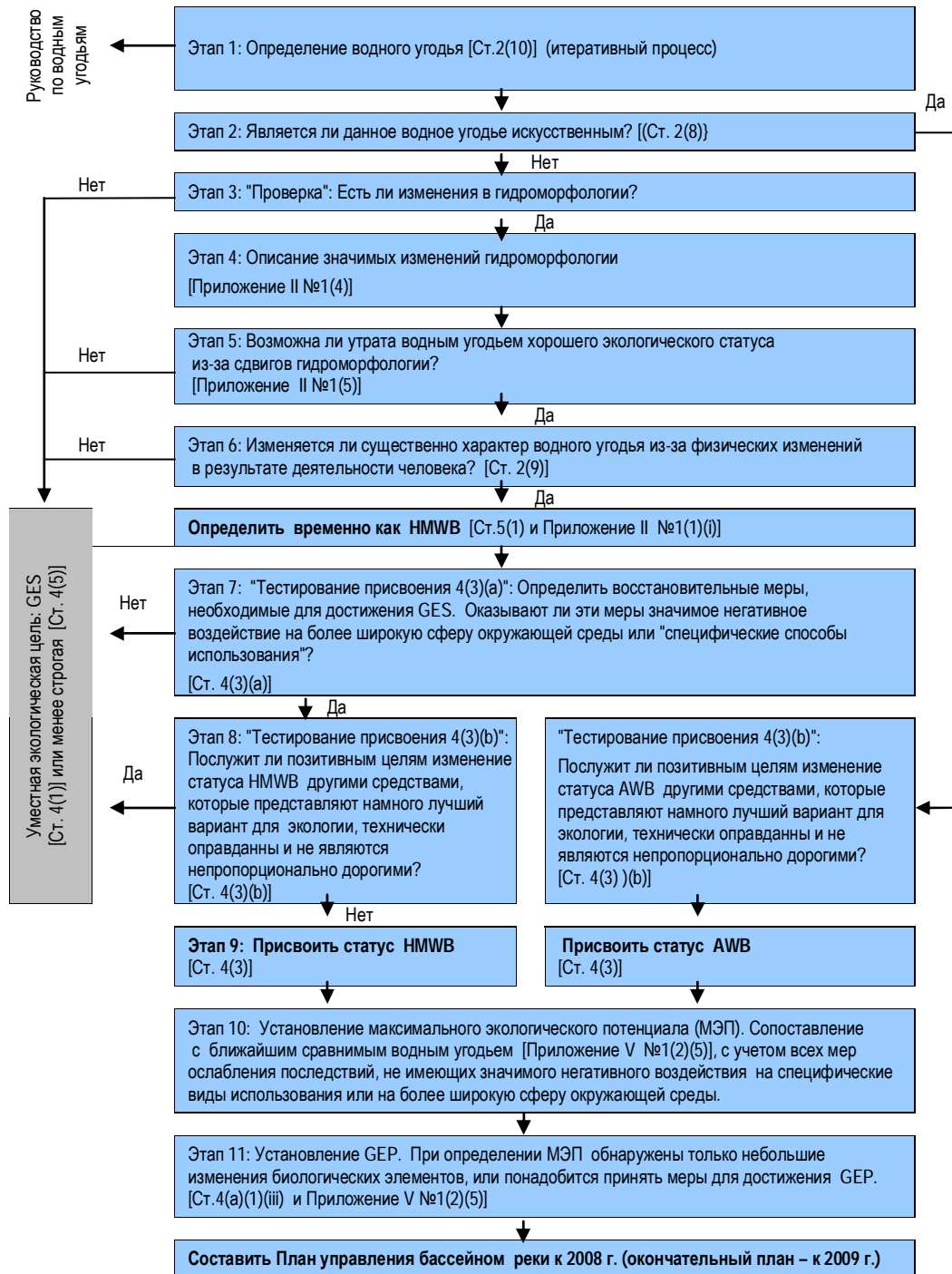
«Значительно лучший экологический вариант», упомянутый во Врезке 2.10, не следует воспринимать как GES. Как отмечалось, для водных путей НМWB или AWB цель РДВ понижается с GES до уровня GEP (которого нужно достичь к 2015 г.), а это означает, что их биологическое качество должно как можно ближе подойти к статусу GES для такой сопоставимой природной системы, как пресноводное озеро или небыстрая река, сохраняя положительную цель модификации.

Приложение V РДВ указывает, что «элементы качества, применимые к искусственным и значительно модифицированным поверхностным водным угодьям, должны быть применимыми к любой из четырех категорий природных поверхностных вод, сходной с данным значительно модифицированным или искусственным водным угодьем». Таблица 1.2.5. Приложение V определяет градацию экологического потенциала для НМWB или AWB на основе разнообразных составляющих качества.



Если искусственное водное угодье может достичь статуса GES, страна может сделать выбор, обозначать ли его как AWB; если ему присваивается эта категория, его цель GER будет эквивалентна цели GES. Однако значительно модифицированное угодье, способное достичь GES, нельзя обозначать как HMWB, поскольку оно не выдержит первый тест на соответствие категории (показанный на Рис. 2.3).

Рис. 2.3 Этапы определения и присвоения категорий HMWB и AWB



Источник: Рабочая группа Совместной реализации стратегии 2.2 (2003а).



**Директива РДВ и Директивы о птицах и о местообитаниях**

Положения РДВ о природоохранных районах в Статье 4 об экологических целях и в Статье 6 о реестрах этих районов проясняют, что в отношении какого-либо ареала "Натуры 2000" цели Директив о птицах и о местообитаниях становятся де факто целями РДВ и этот ареал обозначается как охраняемый по смыслу РДВ. Обозначения АWB или НМWB не влияют на эту обязанность, и действовать следует в рамках программы мер РДВ (Статья 11), чтобы обеспечить цели сохранения природы.

**Ключевые действия государств-участников**

Статья 1 РДВ требует предотвращать дальнейшую деградацию водных экосистем, а Статья 4(1)(а)(i) указывает, что "государства-члены должны осуществлять необходимые меры для предотвращения деградации состояния всех массивов поверхностных вод". Предотвращение деградации – логический шаг на пути к достижению GES или GER.

Государства-участники и кандидаты на вступление в ЕС обязались привести национальное законодательство в соответствие с положениями РДВ к маю 2004 г. Поэтому они не только должны были уже выработать мероприятия для достижения GES к 2015 г., но и, что важнее, не вправе составлять планы, которые шли бы вразрез с главной целью РДВ или подрывали ее, вызывая ухудшение статуса водных угодий.

Предписанные РДВ стратегические планы управления для каждого округа речного бассейна следует составить к 2009 г. Эти планы (RBMP) установят, как должны достигаться для всех водных угодий каждого речного бассейна. Врезка 2.11 приводит эти и другие ключевые действия.

**Врезка 2.11 Ключевые действия по выполнению РДВ**

- Определить речные бассейны, находящиеся на территории страны, приписать их к округам бассейнов и определить компетентные органы - к 2003 г. (Ст. 3, Ст. 24).
- Составить описание округов речных бассейнов в плане нагрузок, воздействий и экономики водопользования, включая реестр охраняемых районов для каждого округа, - к 2004 г. (Ст. 5, Ст. 6, Приложение II, Приложение III).
- Осуществить промежуточную категоризацию водных массивов – к марту 2005 г.
- Выполнить в Европейской комиссии взаимную калибровку систем классификации экологического статуса - к 2006 г. (Ст. 2(22), Приложение V).
- Ввести в действие сети мониторинга - к 2006 г. (Ст. 8).
- На основе достоверного мониторинга и анализа характеристик речного бассейна определить к 2009 г. программу мероприятий для рентабельного достижения экологических целей РДВ (Ст. 11, Приложение III).
- Составить и опубликовать RBMP для каждого округа, в том числе присвоение категории НМWB - к 2009 г. (Ст. 13, Ст. 4(3)).
- Проводить политику цен на воду, повышающую устойчивость водных ресурсов - к 2010 г. (Ст. 9).
- Ввести в действие мероприятия программ - к 2012 г. (Ст. 11).
- Выполнить программы мероприятий и достичь поставленных экологических целей - к 2015 г. (Ст. 4).

### **Общественные консультации и участие**

Информирование и участие – основные принципы РДВ, и компетентные органы обязаны по закону вовлекать все ключевые заинтересованные стороны, а не только причастные к качеству воды или экологии. Это новое требование активного вовлечения всех заинтересованных сторон в планирование водных ресурсов (Врезка 2.12) представляет важный сдвиг по сравнению с прежним положением.

#### **Врезка 2.12 Общественная информация и консультации в соответствии с РДВ**

##### **Статья 14**

1. Государства-участники должны поощрять активное вовлечение всех заинтересованных сторон в выполнение настоящей Директивы, в частности в составление, пересмотр и обновление планов управления речными бассейнами. Государства-участники должны обеспечить, по каждому округу речного бассейна, публикацию и доступность для комментариев общественности, в том числе пользователей, следующих материалов:

- a) График и программа работы по составлению плана, включая сообщение о мерах, которые будут приняты для проведения консультаций, - по меньшей мере за три года до начала периода, к которому относится план.
- (b) Промежуточный обзор важных проблем управления водопользованием, выявленных в речном бассейне, - по меньшей мере за два года до начала периода, к которому относится план.
- (c) Копии проекта плана управления речным бассейном – по меньшей мере за год до начала периода, к которому относится план. По запросу должен предоставляться доступ к исходным документам и информации, использованным для составления проекта плана управления речным бассейном.

2. Государства-участники должны предоставлять по меньшей мере шесть месяцев для письменных комментариев по указанным документам, чтобы позволить активное вовлечение и консультации.

3. Параграфы 1 и 2 должны в равной мере применяться к обновленным планам управления речным бассейном.

## **2.5 Конвенции ЕЭК ООН и смежные акты**

### ***Конвенция в Эспо по оценке воздействий на экологию***

Конвенция по оценке воздействий на экологию в трансграничном аспекте, принятая в 1991 г. в Эспо, Финляндия, предусматривает правила и регламенты для договаривающихся сторон по крупным проектам, которые, вероятно, будут оказывать значимое трансграничное воздействие на экологию. Приложение 1 содержит перечень затрагиваемых конкретных видов деятельности, включая работу торговых портов, внутренних водных путей и портов для внутренней навигации, допускающих проход судов водоизмещением свыше 1 350 тонн.

Среди прочих положений, данная конвенция ЕЭК ООН требует, чтобы стороны:

- (a) Принимали соответствующие эффективные меры по предотвращению, снижению и контролю за значительными негативными трансграничными экологическими воздействиями предлагаемых видов деятельности, перечисленных в Приложении I.
- (b) Ввели процедуры ОВЭ, допускающие участие общественности.

(с) Подготовили документацию ОВЭ, как изложено в Приложении II (Врезка 2.13).

Приложение III содержит общие ориентиры для определения экологической значимости видов деятельности, не вошедших в перечень Приложения I (Врезка 2.14).

### Врезка 2.13 Конвенция Эспо: содержание документации ОВЭ

#### Приложение II

Информация, которую следует включать в документацию оценки воздействий на экологию, должна содержать, как минимум, в соответствии со Статьей 4:

- a) Описание предлагаемой деятельности и ее цель.
- b) Описание, в уместных случаях, разумных альтернатив (например, по месту расположения или по технологии) предлагаемой деятельности, а также альтернативы в виде отказа от нее.
- c) Описание окружающей среды, на которой, вероятно, значительно скажутся предлагаемая деятельность и ее альтернативы.
- d) Описание потенциального воздействия предлагаемой деятельности и ее альтернатив и оценка его значимости.
- e) Описание контрмер для сведения негативного экологического воздействия к минимуму.
- f) Ясное указание на методы прогнозирования и исходные допущения, а также использованные данные об окружающей среде.
- g) Пробелы в знаниях и неопределенности, обнаружившиеся при составлении требуемой информации.
- h) В уместных случаях, набросок программ мониторинга и управления, а также планов проведения анализа после реализации проекта.
- i) Нетехническое резюме, включающее, где уместно, визуальную презентацию (карты, диаграммы и т. д.)

Конвенция требует также, чтобы страна – инициатор какой-либо деятельности уведомляла затрагиваемую страну и вступала с ней в консультации, а общественность затрагиваемых стран привлекалась к принятию решений наравне с привлечением общественности в стране-инициаторе.

#### *Хельсинкская водная конвенция*

Конвенция о защите и использовании трансграничных водных стоков и международных озер (Водная конвенция ЕЭК ООН), принятая в Хельсинки в 1992 г., предназначена усилить национальные меры защиты и экологически здоровое управление применительно к трансграничным поверхностным и грунтовым водам.

Она обязывает участников предотвращать, контролировать и снижать загрязнение воды из точечных и неточечных источников. Она включает положения о мониторинге, исследованиях и разработках, консультациях, системах предупреждения и тревожной сигнализации, взаимной помощи, организационных моментах, обмене информацией и ее защите, а также доступе общественности к информации. Конкретных положений о внутреннем судоходстве нет.

**Врезка 2.14 Конвенция Эспо: экологическая значимость видов деятельности, не перечисленных в Приложении I**

**Приложение III**

1. При рассмотрении предлагаемых видов деятельности, к которым применима Статья 2, параграф 5, заинтересованные стороны могут рассмотреть, вероятно ли значимое трансграничное отрицательное воздействие этой деятельности, в частности сообразно одному или нескольким из следующих критериев:

- a) Величина: предлагаемые действия существенны для этого типа деятельности.
- b) Место: предлагаемые действия осуществляются в районе, особо чувствительном или важном в экологическом отношении (таком, как водно-болотные угодья, подпадающие под Рамсарскую конвенцию,<sup>3</sup> национальные парки, заповедники, места, представляющие особый научный интерес, либо места археологического, культурного или исторического значения), или вблизи него; способны оказать значительное воздействие на население.
- c) Воздействия: предлагаемые виды деятельности, которые чреваты особо сложными и комплексными потенциальными негативными воздействиями, в том числе вызывающими серьезные последствия для людей либо для ценных видов или организмов, угрожают нынешнему или потенциальному использованию затронутого района, создают дополнительные нагрузки, превышающие возможности данной среды.

2. Заинтересованные стороны должны рассмотреть с этой целью виды деятельности, предлагаемые к осуществлению вблизи международной границы, а также и в отдалении, способные приводить к значительным трансграничным воздействиям вдали от места строительства.

***Аархусская конвенция и Директивы ЕС 2003/4/ЕК and 2003/35/ЕК***

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию в вопросах экологии, принятая в Аархусе, Дания, в 1998 г., является правовым актом ЕЭК ООН, предоставляющим права гражданам и налагающим обязанности на государственные органы.

Европейский союз привел свое законодательство в соответствие с положениями этой конвенции главным образом посредством двух директив: 2003/4/ЕК о допуске общественности к экологической информации и 2003/35/ЕК об участии общественности при составлении определенных планов и программ, относящихся к окружающей среде, и о доступе к правосудию.

Статья 6 конвенции требует, чтобы стороны “обеспечили раннее участие общественности, когда открыты все варианты выбора и может состояться действенное участие общественности”. Она констатирует, что “процедура общественного участия должна включать разумные сроки для различных фаз” и что стороны должны “обеспечить ... должный учет результатов общественного участия” в соответствующем решении.

Аархусская конвенция и две связанные с ней директивы, подобно Директиве ОВЭ и РДВ, оставляют на ответственность стран организацию общественных консультаций и участия. Например, Статья 2(3) директивы об участии общественности характеризует в общих чертах обязанности государств-участников (Врезка 2.15).

### Врезка 2.15 Директива 2003/35/ЕК об участии общественности

#### Статья 2(3)

Государства-участники должны определить общественность, имеющую право на участие для целей параграфа 2, включая соответствующие неправительственные организации, отвечающие любому из требований, установленному национальным законодательством, такие, как **выступающие в защиту окружающей среды**.

**Детально порядок участия общественности по данной Статье должны определить государства-участники для эффективной подготовки и участия общественности.**

Должны предусматриваться **разумные сроки**, дающие достаточно времени для каждой из различных стадий общественного участия, требуемого данной Статьей.

Приложение II Директивы 2003/35 добавляет Приложение V к Директиве 96/61/ЕК об интегрированном предотвращении загрязнения и контроле над ним. Статьи этого приложения в целом применимы и к процедурам ОВЭ для планов, проектов и программ по инфраструктуре и содержат конкретные дополнения к организации консультаций с общественностью Директив 97/11/ЕК (поправки к Директиве ОВЭ) и 2001/42/ЕК (Директива SEA).

### Врезка 2.16 Директива 2003/35/ЕК, Приложение II

В Директиве 96/61/ЕК должно быть добавлено следующее приложение:

#### ПРИЛОЖЕНИЕ V

##### Участие общественности в принятии решений

1. Общественность должна уведомляться (публичными объявлениями или иными подходящими средствами, то есть через электронные СМИ, где они имеются) по следующим вопросам на ранней стадии процесса принятия решений либо, самое позднее, как только такая информация может быть разумно предоставлена:

- a) Заявка на разрешение или, в соответствующем случае, предложение обновить его или его условия в соответствии со Статьей 15(1), включая описание элементов, перечисленных в Статье 6(1).
- b) Там, где это применимо, тот факт, что решение подлежит оценке национального или трансграничного воздействия на экологию или консультациям государств-участников в соответствии со Статьей 17.
- c) Подробности о компетентных властях, отвечающих за принятие решения, тех органах, в которых может быть получена уместная информация, и тех, в которые можно представить комментарии или вопросы, а также подробности графика приема комментариев или вопросов.
- d) Характер возможных решений или, если он есть, - проект решения.
- e) Там, где это применимо, подробности предложения обновить разрешение или его условия.

**Врезка 2.16 Директива 2003/35/ЕК, Приложение II (продолжение)**

- f) Указание сроков и мест, когда и где будет сделана доступной уместная информация.
  - g) Детали организации общественного участия и консультаций в соответствии с пунктом 5.
2. Государства-участники должны обеспечить, чтобы в соответствующие сроки заинтересованной общественности были доступны:
- a) в соответствии с национальным законодательством - основные доклады и советы компетентному органу или органам на момент, когда заинтересованная общественность была уведомлена в соответствии с пунктом 1;
  - b) в соответствии с положениями Директивы 2003/4/ЕК Европейского парламента и Совета от 28 января 2003 г. о доступе общественности к экологической информации (\*) - информация иная, чем упомянуто в пункте 1, которая имеет отношение к решению в соответствии со Статьей 8 и поступает только после момента, когда заинтересованная общественность была уведомлена в соответствии с пунктом 1.
3. Заинтересованная общественность должна иметь право сообщить комментарии и мнение компетентному органу до принятия решения.
4. Результаты консультаций, проведенных в соответствии с данным Приложением, должны надлежащим образом учитываться в процессе принятия решения.
5. Детально организацию информирования общественности (например, расклейкой объявлений в определенном радиусе или публикацией в местной печати) и консультаций с заинтересованной общественностью (например, письменными сообщениями или опросом) должны осуществлять государства-участники. Должны обеспечиваться разумные сроки для всех различных фаз, давая достаточно времени для уведомления общественности и подготовки и действенного участия заинтересованной общественности в принятии решения по экологии в соответствии с положениями настоящего Приложения.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Строгого, политически согласованного определения “устойчивого транспорта” в ЕС еще нет. Говоря в общем, устойчивая транспортная система должна вносить вклад в экономическое и социальное благосостояние без истощения природных ресурсов, разрушения окружающей среды или ущерба для здоровья людей. Группа экспертов Европейской комиссии по транспорту и окружающей среде (2000 г.) определяет устойчивую транспортную систему как систему, которая:
  - Позволяет удовлетворять основные потребности индивидуумов, компаний и обществ в доступе и развитии безопасно и таким образом, который соответствует здоровью людей и экосистем и способствует справедливости внутри поколения и между поколениями.
  - Доступна по цене, действует эффективно, предлагает выбор между видами транспорта и поддерживает жизнеспособную экономику и региональное развитие.
  - Ограничивает выбросы и отходы способностью планеты поглощать их, использует возобновляемые ресурсы на уровне или ниже уровня темпов их производства, а невозполнимые ресурсы – на уровне или ниже темпов создания возобновляемых заменителей, и сводит к минимуму использование земель и выбросы шума.Это определение, являющееся продолжением определения экологически устойчивого транспорта, применявшегося в проекте ОЭСР об экологически устойчивом транспорте, предлагается Группой экспертов для использования в ЕС.
2. Обзор литературы дает разные перечни потенциальных экологических воздействий, но ни одного реестра, который был бы полностью непротиворечивым и/или полным.
3. Межправительственный договор, создающий основу для национальных действий и международного сотрудничества по сохранению водно-болотных угодий. 147 договаривающихся сторон конвенции обозначили 1 524 района водно-болотных угодий общей площадью 1,3 миллиона км<sup>2</sup> для включения в Рамсарский перечень водно-болотных угодий международного значения.



## *Глава 3*

### **ПРАКТИКА И ОПЫТ ВЫБОРОЧНЫХ СТРАН**

### 3.1 Ответы на опросный лист

Была разработана и разослана анкета для (а) определения ситуаций, которыми следует заняться в плане оценки хорошей и плохой практики на национальном уровне, и (б) определить правовую основу и регламенты в каждой из рассматриваемых стран. Получены доклады по пятнадцати проектным ситуациям, результаты проанализированы (см. Карту 1).

#### *Германия*

Судоподъемник Нидерфинов на водном пути Хавел-Одер.  
Модернизация в устье реки Мозель.  
Вторая система шлюзов у Фанкеля на реке Мозель.  
План текущего содержания и ремонта реки Эльбы.  
Углубление устьевого русла Ауссенвезер у Бремерхафена.  
Модификация реки Унтервезер и устьевого русла Ауссенвезер у Бремерхафена.  
Совершенствование участка реки Дунай Штраубинг - Фильсхофен.

#### *Франция*

Развитие Сена-Север Европы.  
Канал Дюнкерк-Валансьен-Турне.  
Соединение Рейн - Рона.

#### *Нидерланды*

Реабилитация канала Принцессы Маргрит.

#### *Австрия*

Совершенствование участка реки Дунай Вена – граница Словакии.

#### *Чешская Республика*

Плотины на Эльбе.  
Совершенствование русла Эльбы.

#### *Румыния*

Проекты совершенствования водного пути на реке Дунай (Сулинский канал и участок Кэлэраши - Брэила).

#### *Украина*

Обводной канал Дунай-Черное море (Канал Быстрое).

В Приложении 1 приводятся анкета и резюмируемые ниже ответы.

### ***Проблемы окружающей среды***

Все эти примеры относятся к проектам развития внутренних водных путей; проекты перевозок, развития портов или флота не включены. Один из проектов сообщает о проблемах, связанных с качеством отложений и воды, но нет никакой другой информации о негативных воздействиях на экологию со стороны самого судоходства и/или операций ВВТ (портов, судоподъемников и шлюзов).

Сообщения об основных проблемах сосредотачиваются вместо этого на планировании развития внутренних водных путей и относятся (а) к конкуренции за использование водного пути (гидроэнергия, судоходство, защита от наводнений, сельское хозяйство, экология, природные парки), как системы каналов и рек, так и примыкающих территорий (водно-болотных угодий и пойм); и (b) к вспомогательным речным регуляционным сооружениям: плотинам, запрудам, шлюзам, системам волноломов, защиты берегов и т.д.

Тем самым потенциальные гидроморфологические нагрузки доминируют в затронутых экологических проблемах, и, по сообщениям, самые значимые и прямые воздействия на экологию связаны с землечерпанием и обработкой извлеченного материала.<sup>1</sup>

Проекты 3, 6 and 10 – из всех перечисленных выше единственные, которые, как сообщается, были сняты или отложены из-за проблем с экологией. Хотя не приводились сколько-нибудь конкретные подробности, долгая история соединения Рейн-Рона показывает, что, помимо вероятных недостаточных экономических выгод, неуспех проекта можно было бы отнести на счет (а) несоответствующей и несвоевременной подготовки изучения воздействий на экологию, (b) изменений в политике и экологических регламентах за продолжительный подготовительный период и (c) изменений интересов общества за это время.

При оценке проектных ситуаций в плане вовлечения заинтересованных сторон и выгодоприобретателей предварительный вывод состоит в том, что строгое соблюдение и уважение официальных правил и регламентов, хотя и важны, но не гарантируют успех.

### ***Законодательство и процедуры***

Что касается требований ОВЭ и применения этой оценки, каждая страна обладает собственным набором правил и предписаний. Все члены ЕС восприняли законодательство ЕС по этому вопросу.

Будет полезным изучить, в какой мере к настоящему времени самые новычлены ЕС переняли соответствующие правила и регламенты ЕС и какова в этом отношении ситуация в других странах, таких, как Украина, Румыния и Болгария.

Во всех случаях, кроме нескольких, правила и регламенты, как представляется, строго соблюдались. В отдельных ситуациях, как сообщается, для обеспечения поддержки от заинтересованных сторон осуществлено больше работы, чем требовалось.

Ключевой заботой кажется осуществление процесса принятия решений без ненужных затяжек, поскольку оценка обществом экологических и других интересов со временем развивается и изменяется, как и соответствующие правила и предписания.

### ***Эффекты на национальном уровне Директив ЕС о птицах и о местообитаниях и Рамочной директивы о водопользовании***

Как говорилось выше, Директивы ЕС о птицах и о местообитаниях существенно влияют на развитие инфраструктуры ВВТ, а их цели в отношении защищенных районов стали де факто и целями РДВ.

В РДВ присвоение статуса AWB или NMWB и определение GES или GER для водных угодий в конкретных параметрах может иметь значимые последствия с точки зрения возможностей развития судоходства в будущем.

В целом, как кажется, при категоризации существующих водных путей в соответствии с РДВ судоходство и ВВТ признаются представляющими настоятельный интерес. По сообщениям, администрации ВВТ привлекаются к процессу категоризации, хотя и довольно пассивно в некоторых странах. Поскольку предварительные обозначения районов должны были передаваться в Европейскую комиссию к марту 2005 г., в настоящее время жизненно важно для сектора ВВТ принять активное участие в разработке Планов развития бассейнов рек (RBDP) к 2009 г.

### ***Предварительные выводы***

Анализ полученных ответов показывает, что успех (в смысле изыскания широко принимаемой развязки проблем по проекту) зависит от ключевых моментов, в числе которых:

- Количество, величина и интенсивность конфликтующих интересов.
- Строгое следование правилам и регламентам при подготовке проектов.
- Своевременная подготовка исследования воздействий на экологию.
- Своевременное принятие решений во избежание риска, что правила, регламенты и политика в экологии изменятся за время подготовки проекта.
- Открытое и с ранних стадий общение и вовлечение таких заинтересованных сторон, как правительственные ведомства, частный сектор, общественность и НПО.

Ниже приводится обзор этих предварительных выводов в контексте опыта и практики во Франции, Германии, Австрии, Румынии и Украины.

## **3.2 Франция**

### ***Законодательство и процедуры***

Общий административный порядок подготовки крупных проектов инфраструктуры во Франции суммирован в Рис. 3.1.

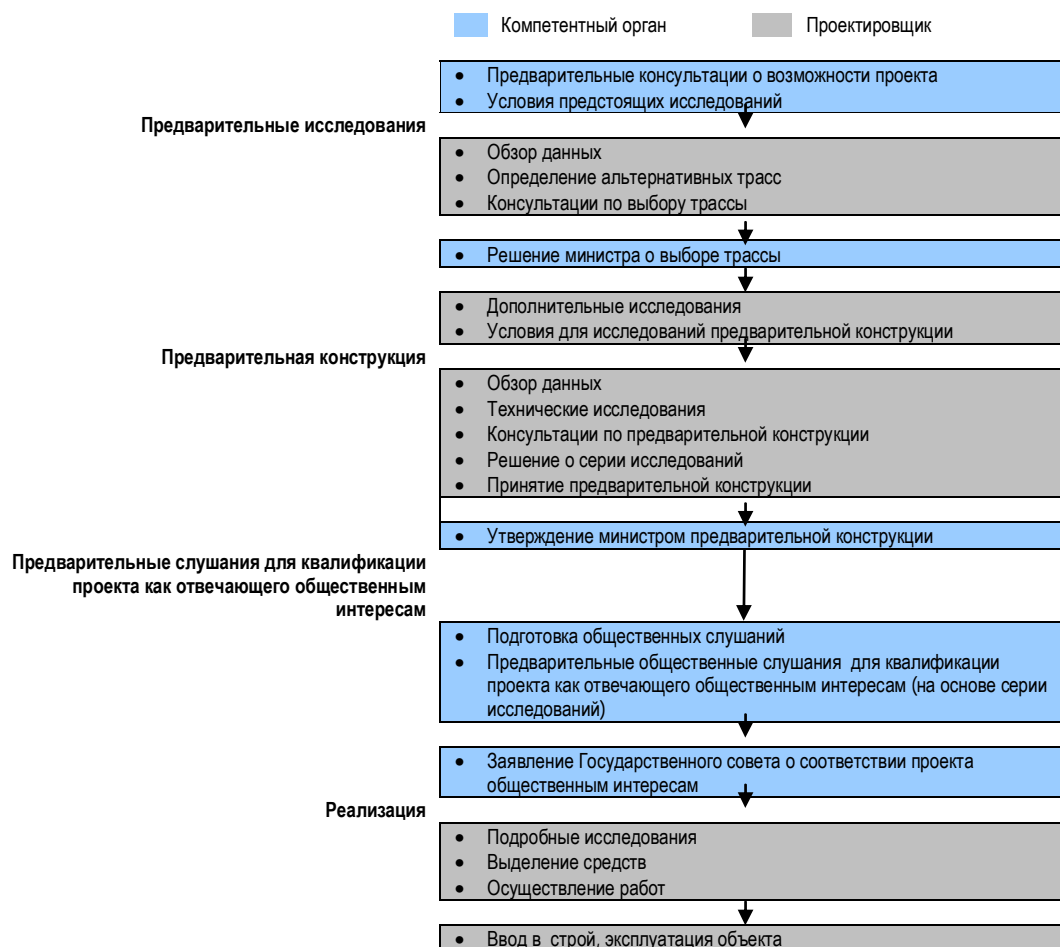
Более подробная схема приводится в Приложении 2.1 настоящего доклада.

Французское правительство определяет политику и устанавливает приоритеты по программам и проектам физического планирования на заседаниях Межминистерского комитета по управлению и развитию территории (CIADT), Межминистерского комитета по управлению и развитию земель под председательством премьер-министра или министра, ответственного за физическое планирование.

Что касается ОВЭ, то Кодекс законов по окружающей среде охватывает не только юридический текст по экологической оценке проектов и программ, но и обязанности и процедуры по участию общественности в ходе разработки проекта. Приложение 2.1 содержит перечень наиболее уместных разделов Кодекса.

Кодекс вступил в силу в 2002 г. и включает соответствующие положения директив ЕС, в том числе о птицах и о местообитаниях и Рамочной директивы о водопользовании.

Рисунок 3.1 Процедура разработки крупных инфраструктурных проектов, Франция



Источник: Филипп Рошетт.

### Консультации и участие общественности

Кодекс законов об окружающей среде учитывает и положения Директивы 2003/4/ЕК о доступе общественности к экологической информации, которые приводятся в Статье L124-1 кодекса. Сама директива и положения Статьи L124-1 основаны, в свою очередь, на Аархусской конвенции.

Кроме того, закон о местной демократии, обнародованный правительством Франции 27 февраля 2002 г., предусматривает участие общественности в разработке крупных проектов.

Закон от 12 июля 1983 г. о демократизации опросов общественности и природоохраны, известный как закон Бушардо, сделал ОВЭ обязательной для определенных типов проектов и создал новые регламенты по информированию общественности. Трудности, возникшие при разработке высокоскоростной железной дороги к Средиземноморью, привели к введению процедуры общественных консультаций на ранней стадии составления крупных инфраструктурных проектов, в том числе к созданию независимого органа, отвечающего за публичные дебаты.

Этот орган, Национальная комиссия публичных обсуждений (CNDP), учрежденная в 1997 г. с секретариатом, надзор за которым осуществляет министр по делам окружающей среды, организует общественные обсуждения основных проектов. Создание комиссии -

результат активного требования об информировании и участии общественности до реализации проекта.

Закон о местной демократии преобразовал CNDP в независимый административный орган, которому поручено гарантировать проведение общественного обсуждения и обеспечение информированности публики об основных проектах. Закон подтвердил принцип, по которому CNDP организует общественное обсуждение благоприятных возможностей, целей и основных характеристик таких проектов.

Консультации заинтересованных сторон ведутся с самых ранних стадий проекта. На этапе планирования и оценки CNDP организует публичные дебаты на основе досье, представляемого проектировщиком. Досье содержит описание целей и основных характеристик проекта, оценку сопряженных экономических и социальных рисков, определяет главные воздействия на экологию и прогноз экономических и социальных издержек. CNDP гарантирует участие общественности на всем протяжении процесса разработки проекта, от начала предварительных изысканий до завершения общественных слушаний.

### ***Проект Сена-Северная Европа***

Канал Сена-Северная Европа станет французским участком европейского соединения Сена-Эско (Шельда). Он пройдет 105 км от Жанвилля, севернее Компьена, до канала Дюнкерк-Эско по департаментам Пикардия и Северное Па-де-Кале (см. Карту 2). Решение о развитии канала Сена-Северная Европа было принято CIADT 18 декабря 2003 г. с целью получить декрет с «заявлением об общественной полезности» (согласием на осуществление проекта) к концу 2007 г..

### ***Проблемы окружающей среды***

В отношении управления берегами каналов и рек исполнитель проекта, «Судоходные пути Франции»(VNF), опубликовал в 2003 г. техническое руководство по защите набережных навигационных рек и каналов. Что касается дноуглубительных работ, то с 1995 г. соответствующие технические процедуры были предметом разосланного по стране циркуляра VNF, который требует, в частности, систематически проводить физико-химические анализы до осуществления работ, а в случае, если извлеченные материалы являются источником загрязнения, - изучение рентабельности. В отношении отходов землечерпания VNF финансирует целый ряд исследовательских программ по совершенствованию методов извлечения, управления, обработки и утилизации извлеченного материала.

Предлагаемая трасса канала не совпадает с существующим речным или струйным коридором, так что проект не нарушит существующий режим экосистем реки и водно-болотных угодий. Выбор этой трассы основывался на результатах многофакторного анализа. Из 16 рассматривавшихся критериев 9 – необычно высокая доля - касались экологии.

Трасса канала обходит русло Уазы, долины рек Соммы и Эско с высокими уровнями воды, имеющие значительную экологическую ценность. Обходятся также густонаселенные местности, традиционно сложившиеся вдоль рек. Ожидается также, что канал Сена-Северная Европа не скажется существенно на местных водных ресурсах, поскольку рассчитан на автономное функционирование с оборотом воды посредством насосных станций. Отвлечение воды из окружающей среды будет ограничиваться объемом, необходимым для возмещения потерь от испарения, и может приостанавливаться в засушливые периоды.

С точки зрения функционирования экосистемы канала в параметрах, близких к характеристикам озера или медленного потока, важной будет компоновка берегов. То же относится и к качеству его воды, которая должна отвечать стандартам поддержки аквакультур.

Наклонные берега придется засадить подходящими деревьями и кустарниками, а заводы, отделяющие фарватер от берегов, - водными растениями. Для контроля загрязнения воды нужны будут меры против загрязнения через поверхностный и грунтовой сток и заражения органикой и минералами из отходов воды. Эти планы должны также включать места для нереста и выращивания молоди.

#### *Проектировщик*

После утверждения трассы 8 апреля 2002 г. решением министра, правительство предложило VNF в 2004 г. провести первичные проектные изыскания по предлагаемому каналу.

VNF была учреждена в 1991 г. в целях управления, содержания и развития навигационных рек и каналов Франции, составляющих около 6 700 км. Ее политика в области экологии издавна включала приверженность восстановлению экологических функций водных путей и ослаблению основных воздействий на разнообразие видов и природную среду. В этом последнем отношении ее главными действиями являются:

- Строительство прудовых систем, ступенчатых, шлюзовых и подъемных устройств и обводных каналов для прохода мигрирующей рыбы по участкам с плотинами.
- Везде, где возможно, использование “мягкой” инженерной методики - вместо обычных подходов гражданского строительства к защите берегов, - в том числе мероприятий, содействующих развитию на берегах каналов и рек типичной местной растительности.
- Создание вдоль каналов проходов для дичи и бобров, не позволяющих им утонуть; в облицовке берегов делаются ходы ниже нормального уровня воды – опорные точки, с помощью которых животные могут добираться до гребня берегов, а “биологические коридоры” направляют бобров и других млекопитающих к естественным тропам, не давая перебежать дороги.
- Защита и восстановление природной среды (например, реабилитация нерестилищ) и составление документов, детализирующих цели, относящиеся к сети “Натуры 2000”.

#### *Экологические исследования*

Первая оценка воздействий на экологию (EIA) была осуществлена как часть предпроектных изысканий. Детальная оценка к проекту и описание контрмер будут включены в досье общественных обсуждений до декрета с заявлением об общественной полезности проекта.

#### *Общественные консультации и участие*

Общественное обсуждение концепции такого проекта впервые состоялось с декабря 1993 по февраль 1994 гг. для оценки уместности проекта, его преимуществ и возможных минусов, а также потенциальных последствий для экономики и физического планирования. В 1995 и 1996 гг. были проведены предварительные исследования и предложен для анализа и сравнения 21 возможный коридор. С 15 сентября по 31 декабря 1997 г. проходили общественные консультации, на которых должны были выбрать трассу. Во встречах участвовали свыше 2 500 человек. Кроме того, целый ряд встреч по конкретным темам был организован по запросам местных заинтересованных сторон.

Стадия предварительного проекта началась 22 апреля 2004 г. Общественные консультации начались, когда шли еще предварительные проектные исследования, и мнения, выраженные заинтересованными сторонами (местные власти, НПО и т.д.), могли учитываться максимально скоро.



Официальные общественные консультации на стадии предварительного проекта начались в марте 2005 г. встречей для информирования заинтересованных сторон о ходе проектных изысканий и особенно для заслушивания мнений о всех различных вариантах прокладки трассы, изучавшихся в то время. Только за один месяц состоялись 23 межобщинных и тематических встреч. На межобщинных встречах местные заинтересованные стороны представляли замечания, рекомендации и мнения по трассировке, допускающие разработку ряда местных вариаций.

Второй раунд консультативных встреч, с 15 мая по 19 сентября 2005 г., был организован в соответствии с рекомендациями CNDP и расширил число мнений для VNF. В общей сложности между 11 марта и 19 сентября 2005 г. прошло 70 публичных консультативных встреч. Эти встречи внесли эффективный вклад в определение трассы канала..

Досье предварительного проекта будет основано на результатах проведенных исследований, а также консультативных встреч, в которых участвовали все заинтересованные стороны и компетентные правительственные органы.

### 3.3 Германия

#### *Законодательство и процедуры*

Рисунок 3.2 иллюстрирует процедуру планирования проекта в Германии. Проекты развития ВВТ строятся на Федеральном плане инфраструктуры, который является итогом стратегического планирования на федеральном уровне, и в него регулярно вносятся поправки. Проекты, вытекающие из стратегического планирования, подлежат анализу затрат-выгод и анализу экологического риска.

Документами, содержащими процедуру утверждения плана по проектам ВВТ, являются административное распоряжение VV WSV 1401, *Руководство по процедурам планирования для развития и нового строительства федеральных водных путей, Часть В*, и Федеральный закон об административных процедурах (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Идет пересмотр Руководства, чтобы отразить определенные директивы ЕС; в результате проекты, модифицирующие действующее судоходное русло, будут подлежать процедуре утверждения плана, включая ОБЭ.

Недавний график процедур ОБЭ (Рис. 3.3) показывает порядок одобрения плана (*Planfeststellungsverfahren*; для проектов внутренних водных путей входит в обязанности различных органов водных путей и судоходства), включая необходимые сопоставления и оценки по положениям Директив ЕС о птицах и о местообитаниях, а также РДВ.

Для более крупных проектов этой процедуре одобрения предшествует процедура регионального планирования (*Raumordnungsverfahren*) на уровне земель. Этапы этой процедуры излагаются в следующих актах:

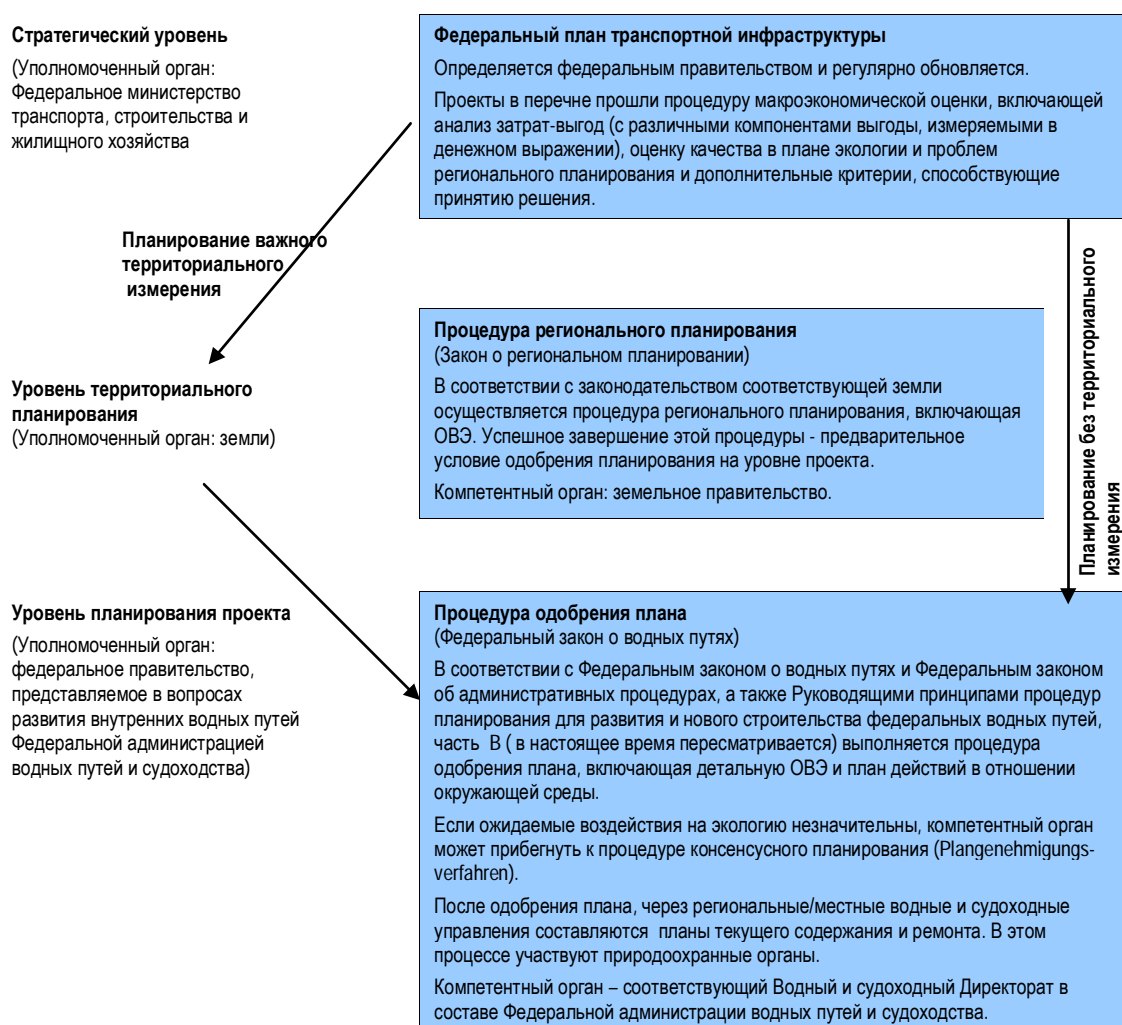
- *Raumordnungsgesetz* (закон о региональной политике ФРГ, параграф 15).
- *Raumordnungsverfahrensverordnung* (постановление о процедуре регионального планирования, параграф 1).
- *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* (UVPG, закон об ОБЭ, параграф 16).

Эти этапы процедуры регионального планирования аналогичны принятым для одобрения плана и фокусируются на основных проблемах и альтернативных решениях. Процедура регионального планирования:

- Обозначает конфликтующие интересы.

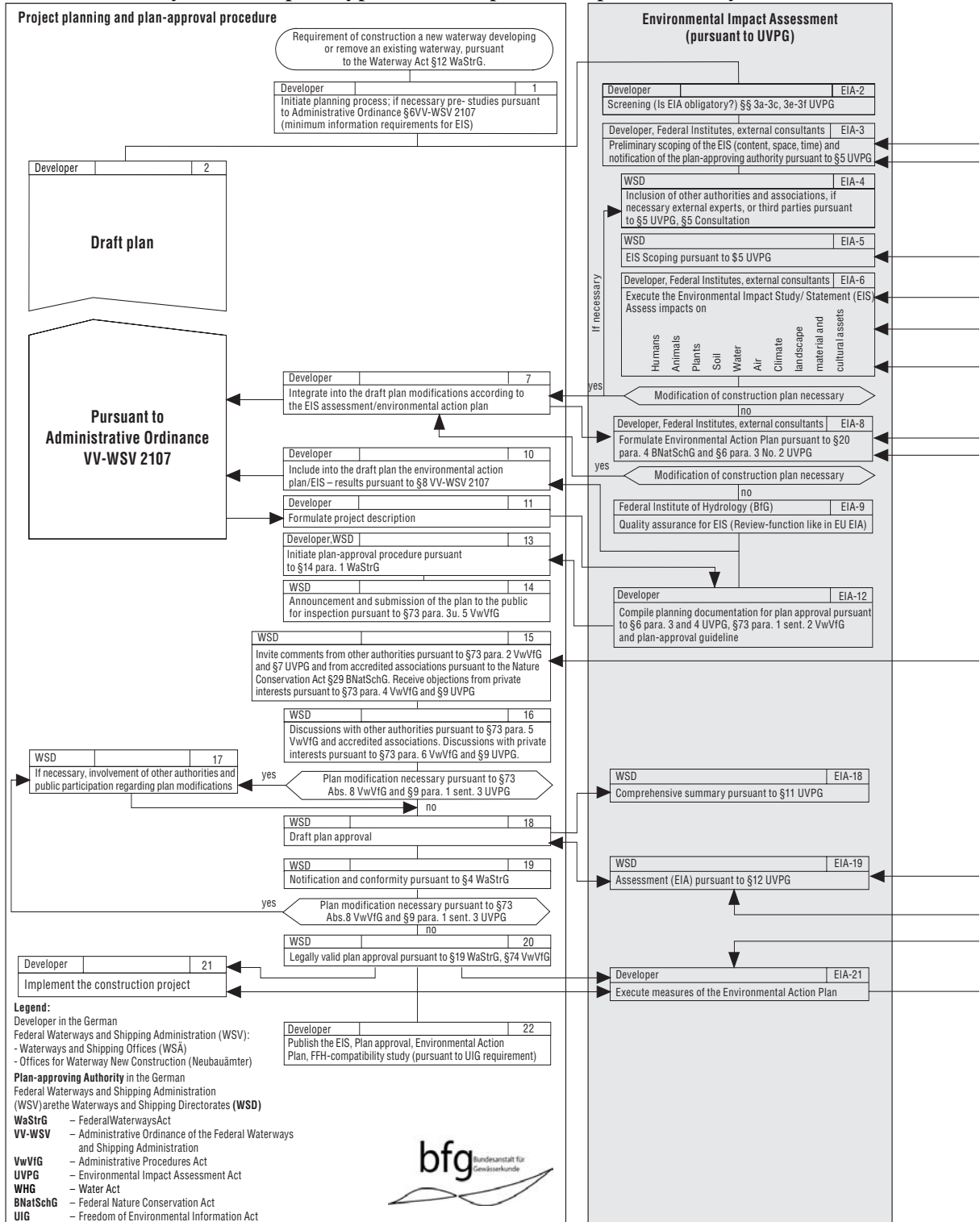
- Определяет рентабельные альтернативы.
- Ограничивает развитие территорий, подлежащих сохранению.
- Ускоряет последующие административные процедуры.
- Предназначена носить открытый характер, чтобы повысить общественное принятие результатов.

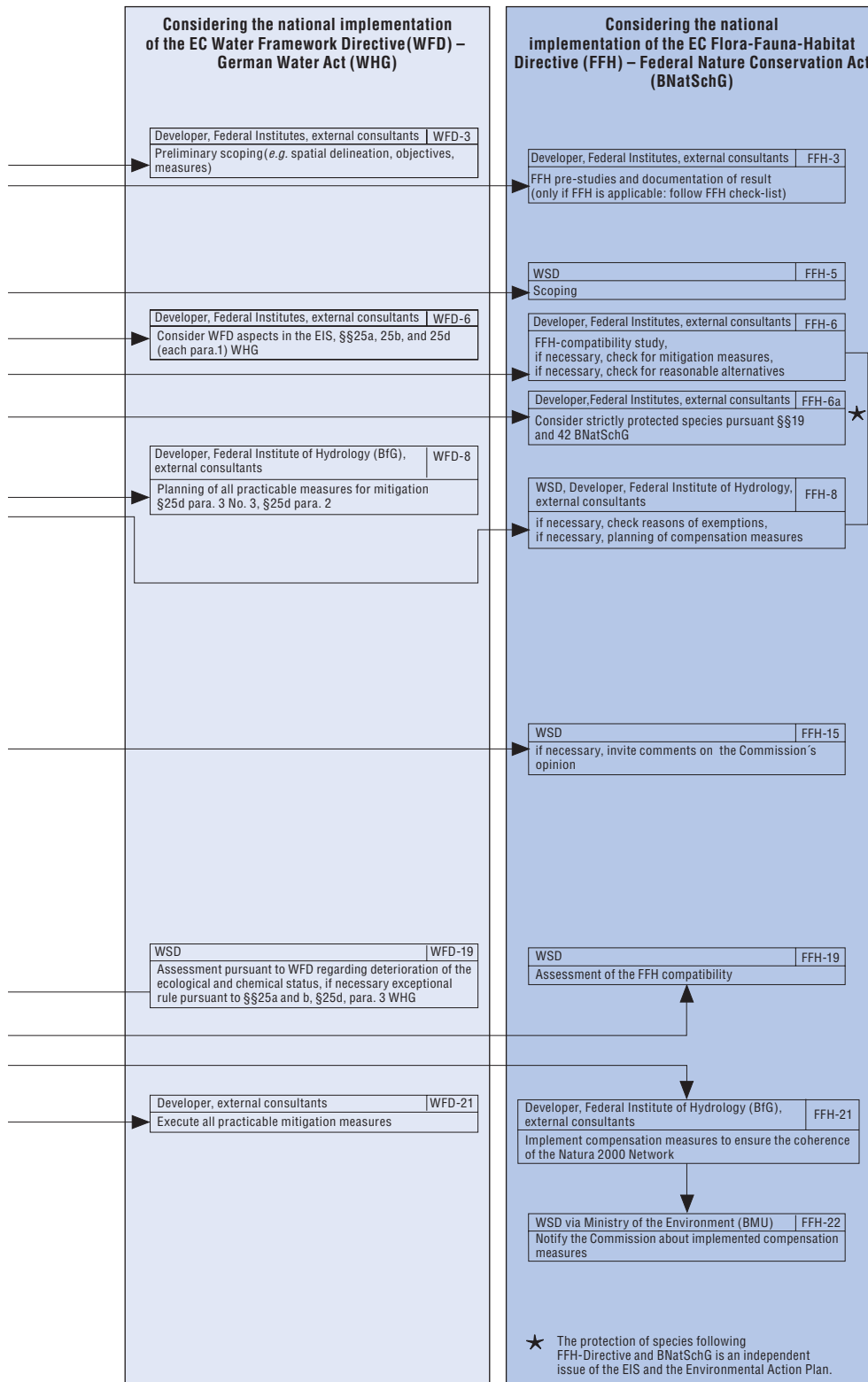
Рисунок 3.2 Процедура планирования в Германии



Источник: Федеральный гидрологический институт.

Рисунок 3.3 Процедура ОВЭ в Германии, проект от августа 2005 г.





Сама процедура одобрения плана начинается со Статьи 5 UVPG, требующей встретиться со всеми официальными заинтересованными сторонами и выгодоприобретателями для обсуждения и определения масштаба и объема любых остающихся исследований, которые предстоит провести.

Процедура одобрения плана включает также оценку проекта в свете соответствующих директив ЕС.

### ***Общественные консультации и участие***

Руководство по планированию федеральных водных путей излагает официальный процесс общественных консультаций, связанный с процедурой одобрения плана. Уяснение масштаба, сопровождаемое общественными консультациями, обязательно в Германии для всех проектов ВВТ.

### ***Проект участка Дуная Штраубинг-Фильсхофен<sup>2</sup>***

Этот 70-километровый участок (см. Карту 3) отличается свободным течением и высокой экологической ценностью. Вверх и вниз по течению от него каскад шлюзов и плотин обеспечивает для навигации наинизший судоходный уровень (ННСУ) фарватера в 2,5 метра. На участке Штраубинг-Фильсхофен эта глубина составляет от 1,8 м до 2,0 метров.

К процедуре регионального планирования по проекту приступили в начале 1990-х гг., но прекратили ее в 1996 г., главным образом из-за потенциальных воздействий на экологию и конфликтов с интересами контроля над наводнениями.

Первая встреча заинтересованных сторон в 1996 г. дала исходные данные для выработки круга требуемых исследований и альтернатив, которые следует рассмотреть. Подробные исследования, проводившиеся в 1996-2001 гг., включали следующие этапы:

- Определение рамок оценки и критерии для пяти альтернатив.
- Определение и оценка воздействий на экологию.
- Анализ конфликтов, определение и разработка компенсирующих и смягчающих мер.
- Определение и формулирование ландшафтных и экологических целей для участка Штраубинг-Фильсхофен.
- Определение и формулирование целей регионального планирования.
- Описание альтернатив и их последствий.
- Анализ обстановки и оценка природных и человеческих ресурсов.

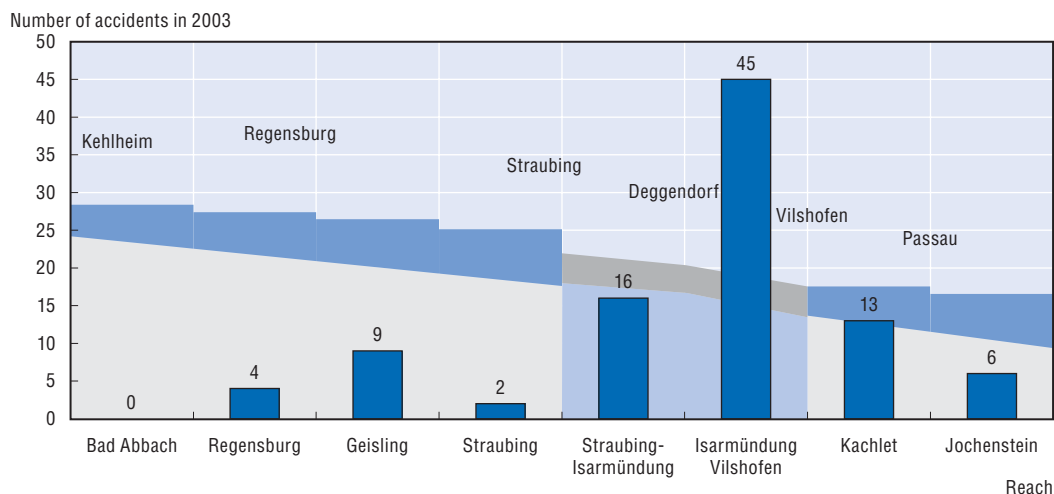
Другие проекты водных путей в Германии таких детальных проработок не проходили. Рисунок 3.4 представляет важные характеристики участка Штраубинг-Фильсхофен в сравнении с другими участками Дуная в Германии. Диаграмма показывает ННСУ по каждому участку; по Штраубингу-Фильсхофену он превышена почти 200 дней в году, тогда как на других участках – почти круглый год. На рисунке показано также число аварий с судами, зарегистрированных на каждом участке в 2003 г.

Ввиду величины и важности проекта до процедуры одобрения плана осуществлялась процедура регионального планирования. Эта региональная процедура включала следующие этапы:

- декабрь 2003 г. - декабрь 2004 г.: составление планов и определение масштаба процедуры ОВЭ,
- январь-апрель 2005 г.: фаза участия, приглашены дать комментарии 130 сторон,
- Май-июнь 2005 г.: оценка комментариев (110 письменных позиций и 17 000 подписанных возражений граждан),

- Лето-осень 2005 г.: решение и опубликование отобранной альтернативы.

Рисунок 3.4 Участок Дуная Бад Аббах - Йохенштайн:  
глубины и судовые аварии в 2003 году



Источник: Водное и судоходное управление, Регенсбург, в презентации Герхарда Хаймерля, ООО «РМД Водные пути», 2005

Одновременно с процедурой ОВЭ должны были или будут осуществляться следующие шаги:

- После выбора предпочтительной альтернативы Директоратом водных путей и судоходства при поддержке федеральных и баварских земельных властей, была организована в соответствии со Статьей 5 UVPG еще одна встреча выгодоприобретателей и заинтересованных сторон для обсуждения условий дополнительных экологических исследований, требуемых до начала процедуры одобрения плана.
- Официальный пересмотр проекта в контексте Директив о птицах и о местообитаниях состоится в 2006-2007 гг.
- Ключевые действия в соответствии с РДВ начались в 2003 г. и будут продолжаться до 2015 г.
- Процедура одобрения плана должна состояться в 2007-2009 гг.; она учитывает решения и меры политики, вытекающие из процедуры регионального планирования, и результаты указанных выше шагов.
- Реализация может быть осложнена юридическими процедурами, но, как ожидается, будет начата примерно в 2010 г.

### Проблемы экологии

Главная экологическая проблема – конфликт интересов между судоходной отраслью, которая стремится к гармонизированным условиям навигации на всех участках пути Рейн-Майн-Дунай от Роттердама до Черного моря, и сторонниками охраны окружающей среды, которые хотят сохранить на участке Штраубинг-Фильсхофен, насколько возможно, свободное течение и естественное состояние. Другие экологические и социальные проблемы относятся

к рыболовству, досугу, туризму, сельскому хозяйству и развитию городов. Участок Дуная Штраубинг-Фильсхофен получил временное обозначение НМWB по классификации РДВ.

Приверженцы консервации природы придают особенно большую ценность этому участку реки, так как плотины и каналы для производства электроэнергии, защитные сооружения от наводнений и судоходство изменили так много речных ландшафтов Германии. Шлюзование реки в этом месте серьезно сказалось бы на ценности ландшафта и местной экологии.

### ***Проектировщик***

ООО «РМД Водные пути», филиал в полной собственности АО «Рейн-Майн-Дунай» (которое само принадлежит земле Бавария и ФРГ), было основано в 1998 г. в качестве разработчика проекта Штраубинг-Фильсхофен. Это – исключение из обычной практики, по которой проектировщиком водных путей выступают Водные и судоходные управления.

### ***Альтернативные варианты***

После надлежащего рассмотрения ситуации были детально изучены четыре альтернативы:

- a) Оставить на участке свободное течение и выполнить регуляционные работы для обеспечения ННСУ в 2,2 метра в среднем на 180 дней в году.
- b) Свободное течение с регуляционными работами, обеспечивающими ННСУ в 2,5 м в течение 95% года, что потребовало бы стабилизации речного дна (но этот вариант был отведен по техническим и экономическим причинам).
- c) Проект с одной плотиной в сочетании с регуляционными работами, описанными в варианте (a).
- d) Либо (i) проект с двумя плотинами и сравнительно высокими шлюзами, либо (ii) вариант с тремя плотинами и сравнительно умеренными шлюзами.

Развернутые технические описания этих альтернатив послужили вводными данными для исследований окружающей среды и территориальной совместимости, а также планов ослабления/возмещения негативных воздействий. Эти работы и методы оценки в основном были приняты заинтересованными сторонами. Хотя все воздействия на экологию можно ослабить или компенсировать, эти альтернативы все же дают разные результаты по шкале времени и пространства и значимости этих воздействий. По степени «дружественного отношения к экологии» эти варианты можно ранжировать примерно в приведенной выше очередности.

### ***Последовательность политики и политическая поддержка***

Политическая поддержка проектов и предпочтения по альтернативам могут отличаться в силу конституционного устройства Германии как федеральной республики с довольно широкой автономией земель.

Федеральная водная и судоходная администрация как собственник водного пути отвечает за управление им и его развитие и является компетентным органом по процедуре одобрения плана. Она решила продолжить процесс планирования на основе альтернативы (a), которую считает учитывающей все причастные интересы.



Однако для процедуры регионального планирования компетентным органом является Земля Бавария. Земельное правительство склоняется либо к варианту (с) с системой одной плотины и шлюзов и дополнительных речных регуляционных работ либо к (d) (ii), с тремя плотинами сравнительно низкого подпора и шлюзами.

### **Общественные консультации и участие**

В дополнение к процедурам консультаций и участия, охарактеризованным выше в описании проекта, общественности на сайте [www.do-gis.de](http://www.do-gis.de) были представлены результаты технической проработки альтернатив, развернутый анализ и оценка воздействий на экологию.

Эти результаты и различные точки зрения по проекту докладывались на публичном собеседовании в Деггендорфе и стали частью процедуры регионального планирования. Информация передавалась также Австрии, которой предложили высказать соображения в рамках процедуры регионального планирования. Главная забота австрийского правительства – как названные альтернативы повлияют на частоту наводнений в Австрии.

110 официальных заявлений и 17 000 подписанных откликов отдельных граждан, поступившие в фазе общественных консультаций весной 2005 г., можно резюмировать так:

- Сторонники защиты окружающей среды принимали только альтернативу (а).
- Фермерский сектор отвергал вариант (d)(ii) из-за слишком большой территории, которая потребовалась бы для ослабления и возмещения экологических воздействий.
- Ассоциация регионального планирования «Донау Вальд» - за альтернативу (с).
- При широком разбросе взглядов 70 муниципальных общин все они связаны скорее с контролем над наводнениями, чем с развитием водного пути.
- Были подняты новые проблемы для дальнейшего изучения, в частности (i) последствия низких уровней воды у заповедников Штаттсхауфен и Изармюндунг, (ii) последствия варианта со свободным течением для водных экосистем, (iii) последствия мер контроля над наводнениями для эрозии и водных экосистем и (iv) достоверность проекций спроса на транспорт.

Поскольку первая попытка приступить к процедуре регионального планирования в начале 1990-х гг. провалилась, вторая попытка в 1996 г. началась с общественных консультаций о типах проектов, которые стоит рассмотреть, и об исследованиях, которые необходимо провести. Эти вопросы не являются обязательной частью процедуры регионального планирования, хотя и требуются в соответствии со Статьей 5 UVPG в составе процедуры одобрения плана, намеченной на 2007-2009 гг.

Хотя не все стороны согласны с выбранным вариантом, вовлечение выгодоприобретателей и заинтересованных сторон на ранней стадии в 1996 году способствовало принятию результатов проведенных исследований.

## **3.4 Австрия**

### **Законодательство и процедуры**

Правовая основа в Австрии была скорректирована, чтобы отразить регламенты ЕС и международные соглашения, в особенности Директивы SEA, ОВЭ, о местообитаниях, о птицах и о водопользовании, Рамсарскую конвенцию, Конвенцию Эспо и Аархусскую конвенцию (в виде Директив 2003/4/ЕК and 2003/35/ЕК, из которых первая легла в основу австрийского Закона 2005 года Об экологической информации - *Umwelthinformationsgesetz*).

Основные австрийские законы о процедурах ОВЭ на федеральном и земельном уровне – законы Вены и Нижней Австрии о защите окружающей среды, закон о воде и закон о национальных парках (*Naturschutzgesetz Wien, Naturschutzgesetz Nieder-Österreich, Wasserrechtgesetz and Nationalparkgesetz*).

Положения РДВ были включены в поправку 2003 года к закону о воде, который среди прочего определил критерии GES и GEP; таким образом, риск несоблюдения к настоящему времени уже оценен для большинства водных угодий. Исключением является участок Дуная восточнее Вены, которому еще не присвоена категория, хотя, как ожидается, пуск в июне 2005 г. расширенного и модернизированного завода по переработке канализационных отходов значительно повысит здесь качество воды. Критерии для присвоения водному угодью той или иной категории исходят только из соображений экологии, то есть без учета потенциальных использований. На Рисунке 3.5 показаны этапы австрийской процедуры ОВЭ.

Эту процедуру ОВЭ (*Umweltverträglichkeitsprüfung*) можно кратко охарактеризовать как комбинацию заключения о воздействиях на экологию - EIS (*Umweltverträglichkeitserklärung*, за что отвечает проектировщик) и экологического разрешения (*Umweltverträglichkeitsgutachten*), выдаваемого компетентным органом (в данном случае земельным) на основе EIS. По проекту Вена Восток это инстанции Вены и Нижней Австрии. Последнее слово не за федеральным правительством; оно может только давать рекомендации. По международным проблемам сотрудничество и принятие решений в этой системе организованы очень хорошо, а некоторые темы иногда требуют дополнительных усилий по координации.

### **Общественные консультации и участие**

История проекта ВВТ на Дунае ниже Вены стала вкладом во внедряемый новаторский комплексный подход, при котором для достижения сбалансированного решения сотрудничали все заинтересованные стороны.

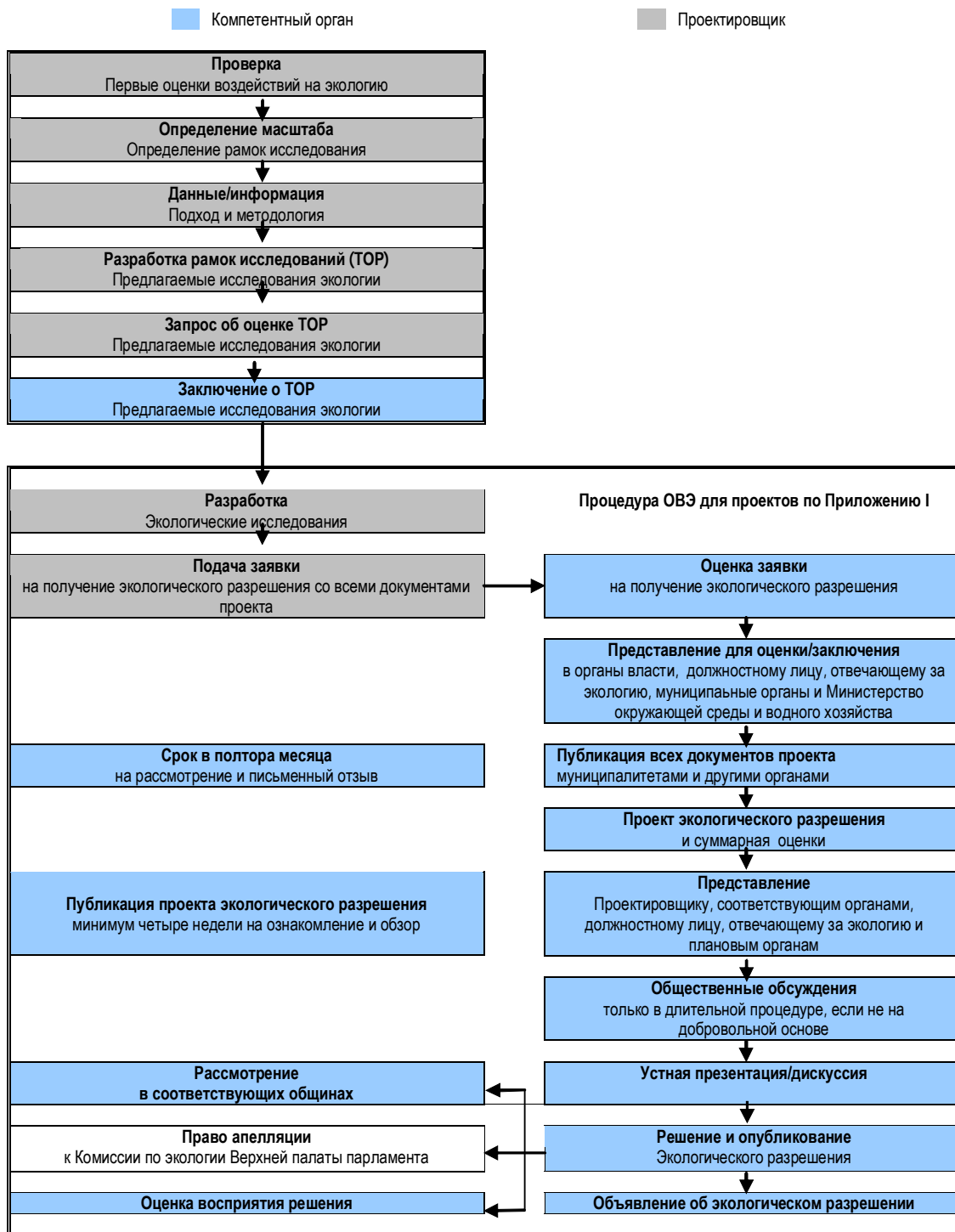
Когда проект улучшений на Дунае был впервые разработан в 1970-х - начале 1980-х гг., он предусматривал сооружение гидроузла, сочетающего производство гидроэнергии и улучшение условий судоходства за счет системы плотин и судоходных шлюзов в Хайнбурге. В 1984 г. проект был остановлен из-за нарушения надлежащего процесса в выдаче разрешений. Активная оппозиция, особенно по экологическим мотивам, и широкое сопротивление общественности привели к отказу от проекта в том виде, как он был тогда задуман.

В 1985 г. была создана комиссия по экологии и согласованы руководящие принципы: (а) у Фройденау будет построена плотина; (b) а Хайнбурге плотина ставиться не будет, так что течение реки будет свободным до Габчиково в Словацкой Республике; (с) деградацию реки надо будет остановить в пределах 20 лет; и (d) должен уважаться статус национального парка.

Однако к 1996 г., когда наконец был создан Национальный парк поймы Дуная, всем сторонам стало ясно, что для сбалансирования интересов судоходства и защиты окружающей среды необходим компромисс. Федеральное министерство транспорта, инновации и технологии (BMVIT) и администрация водного пути «Виа Донау» начали работать с руководством национального парка, чтобы найти решение, при котором выиграли бы все.

С этой целью в 2001 г. был назначен независимый посредник - модератор, учрежден многопрофильный руководящий комитет и положено начало комплексному подходу. Была проведена ясная грань между модерацией (посредничеством, когда все стороны должны придти к согласию без предварительных условий) и медиацией (при которой медиатор помогает проектировщику достичь целей в заранее установленных рамках). Для успеха модерации она должна применяться с самого начала; отмечается, например, что затраты на оказавшееся в конечном счете неудачным посредничество по третьей посадочной полосе в аэропорте Вены достигли за пять лет 1,8 миллионов евро.

Рисунок 3.5 Процедура ОВЭ в Австрии



Источник: Анализ консультантов.

Руководящий комитет, за которым остается последнее слово, состоит из экологов и других экспертов и представителей парка под председательством представителя Федерального министерства транспорта, инновации и технологии. Комитет подотчетен Министерству и «Виа Донау». Его задачи - обеспечить комплексный подход, формулировать принципы

планирования, стимулировать координацию и консенсус, выдерживать прозрачность процесса и осуществлять надзор за созданием системы мониторинга воды и окружающей среды.

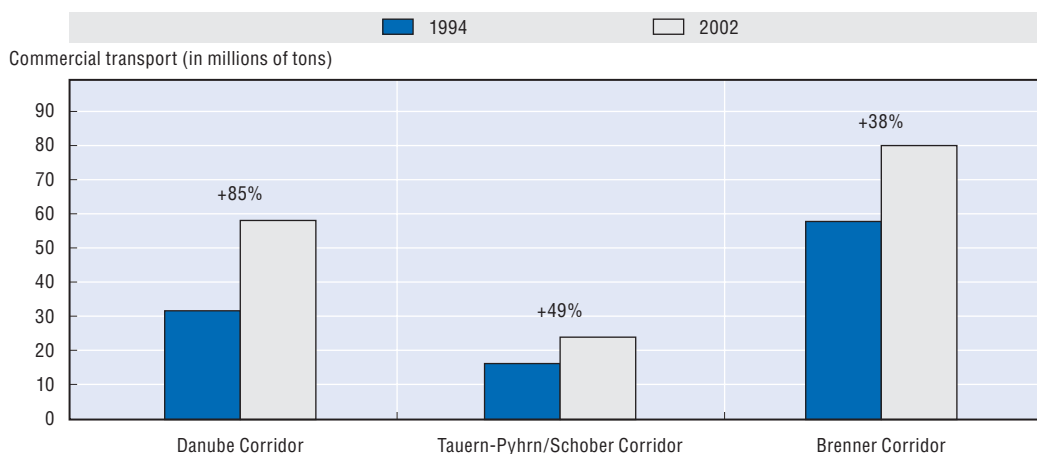
На начальной стадии были проведены пять рабочих семинаров с заинтересованными сторонами: один общий и четыре по группам (а) интересы и запросы, (b) определение развязок проблем, (c) определение альтернатив и диапазона допусков и (d) диалог с руководящим комитетом для обсуждения альтернатив. Эти семинары предназначались для получения комментариев, которые были учтены при последующей разработке проекта.

Важно отметить, что согласованная развязка – это компромисс. Хотя окончательный результат считается в общем выигрышем для всех, ни экологические, ни судоходные интересы не получили полного удовлетворения, но «могут жить» с таким решением. Всемирный и австрийский фонды дикой природы в большей или меньшей мере согласились с выбранным вариантом, но высказали опасение, что ниже по течению улучшения параметров фарватера не станут учитывать соображения экологии в той же мере, что и в Австрии.

### Проект Дунай-Вена Восток<sup>3</sup>

Дунай, вторая по протяженности река в Европе, связывает Австрию с регионами Юго-Восточной Европы, располагающими потенциалом экономического роста. Вместе с каналом Майн-Дунай и Рейном он образует транспортную ось, простирающуюся от Северного до Черного моря. Благодаря своей стратегической важности он включен в Общеευропейские транспортные сети TEN-T как Общеевропейский коридор VII. Расширение ЕС привело к постоянному росту объемов перевозок по дунайскому коридору, где грузовые перевозки увеличились с 1994 по 2002 гг. на 85% (Рисунок 3.6.). Самый большой рост пришелся на автомобильные перевозки - на 119%. Эксперты прогнозируют на предстоящее десятилетие темпы увеличения ВВП в новых странах-членах ЕС и кандидатах на вступление на 3-4% в год. Таким образом, расширение ЕС дополнительно ускорит рост перевозок.

Рисунок 3.6 Трансграничные перевозки в Австрии



Источник: Шрамм (2005)

Дунайский водный путь располагает значительным запасом провозной способности, но пока смог взять на себя лишь небольшую часть огромного роста движения в Дунайском коридоре. Одна из основных причин – неадекватное состояние фарватера на участках Верхнего Дуная со свободным течением. Устранение этих узких мест многие считают предпосылкой обеспечения экологически и социально устойчивой транспортной системы на Дунае. Совершенствование дунайского водного пути для судоходства - один из приоритетов австрийской транспортной политики.

Участок Дуная между Веной и словацкой границей (см. Карту 4) – одно из самых слабых звеньев, в плане эффективности, на транспортной оси восток-запад. Он характеризуется непрерывной эрозией ложа реки, до 3,5 см в год, наряду с недостаточными или колеблющимися в широких пределах глубинами фарватера. Это в значительной степени мешает усилиям обеспечить положение, при котором судоходство является надежным и конкурентоспособным видом транспорта.

Цель проекта - сбалансировать интересы внутреннего судоходства и нужды экологии национального парка.

### ***Проблемы экологии***

Одной из крупных экологических проблем был первоначальный план - зарегулировать участок реки со свободным течением посредством системы плотин и шлюзов. Это привело бы к серьезному изменению экологического равновесия территории, которая теперь является национальным парком, понадобились бы меры по минимизации риска существенного высыхания водно-болотных угодий.

Кроме того, каскад плотин выше по течению задерживает осадочные породы, меняя баланс отложений в нижней части русла с общим результатом в виде эрозии речного дна (у Вильдемауэра уровень воды снизился за 50 лет примерно на 70 см). Рассматриваются меры по восстановлению указанного баланса.

### ***Проектировщик***

Для решения этих проблем и улучшения условий плавания и состояния экологии на данном участке Дуная, ВМВИТ и "Виа Донау" инициировали Комплексный речной инженерный проект на Дунае к востоку от Вены. Их поддерживает руководящий комитет, который в апреле 2004 г. одобрил руководящие принципы планирования в качестве основы для заключения о воздействиях на экологию (EIS), завершено в 2005 г. Процедура Оценки воздействий на экологию (ОВЭ проекта) должна быть закончена к концу 2006 г.

### ***Альтернативные развязки***

Интегрированный, комплексный подход с уважением относится к целям как регулирования данного участка для судоходства, так и обустройства и поддержания его как естественной реки со свободным течением и прибрежным Национальным парком поймы Дуная. Многопрофильная группа экспертов проанализировала 11 вариантов развития этого участка Дуная. Выбранный вариант предполагает (а) пресечение дальнейшей деградации ложа реки за счет насыпки слоя крупного гравия в 25 см, (б) удаление, где это возможно, береговой защиты из мелкого щебня, (с) восстановление связи второстепенных и главного рукавов реки и (d) обеспечение ННСУ фарватера в 2,7 метра вычерпыванием грунта на отмелях и у струенаправляющих дамб.

Фаза планирования началась с изучения состояния экологии, которое имеется в виду завершить к 2006 г. На 2006-2007 гг. планируется пилотный проект на участке в 3 км, не требующий отдельной ОВЭ. Окончание проекта, намечавшееся вначале на 2010 г., состоится с большей вероятностью не ранее 2015 г. Стоимость фазы планирования и пилотного проекта оценивается в 20 миллионов евро, а всего проекта - в 170 миллионов евро.

### ***Общественные консультации и участие***

Комплексный междисциплинарный подход, описанный выше, считается практичным вариантом действий и хорошим образцом для будущих проектов совершенствования дунайского водного пути. С учетом потенциальных международных последствий велись консультации с правительством Словацкой Республики в контексте Конвенции Эспо. Был сделан вывод, что какие-либо негативные проявления ниже по течению не ожидаются.

Словацкое правительство проявило особый интерес к проблемам защиты от возможных наводнений, но имитационное моделирование гидрологии таковых не выявило.

### 3.5 Румыния

#### *Законодательство и процедуры*

Румынская процедура ОВЭ (Рисунок 3.7) была приведена в соответствие с регламентами ЕС посредством резолюций и правительственных решений. Например, постановлением правительства GD 918/2002 Закон о защите окружающей среды 1995 г. был изменен с учетом Директивы ОВЭ.

Румыния имеет двусторонние соглашения по управлению трансграничными реками с Венгрией, Сербией и Черногорией, Украиной, а по проблемам, связанным с Болгарией, действует на основе Конвенции о защите р. Дунай. Она ратифицировала Конвенцию Эспо в 2001 г. и придерживалась на этой основе образцов хорошей практики в международных консультациях, например в процедуре по поводу проекта одного из мостов.

Еще в 1992 г. приказом министра Румыния разработала руководящие принципы ОВЭ для развития портов и водных путей (IPTANA - Проектный институт автомобильного, водного и воздушного транспорта, 2002). В соответствии с этими принципами и GD 918/2002 проектировщик должен представлять в компетентный орган конкретно указанную документацию.

В зависимости от уровня исполнительной власти по принадлежности вопроса, главными компетентными органами являются 41 местное агентство охраны природы (ЕРА), восемь региональных агентств и Министерство по делам окружающей среды и водного хозяйства (ММГА). Уровень для того или иного проекта определяется приказом министра и зависит от характера и масштаба проекта. Для проектов ВВТ еще одним компетентным органом является Министерство транспорта, строительства и туризма (МТСТ), которое предоставляет средства и отвечает за решения по стратегическому планированию транспорта.

Основными разработчиками проектов совершенствования водных путей являются Речная администрация Нижнего Дуная и Администрация навигационных участков.

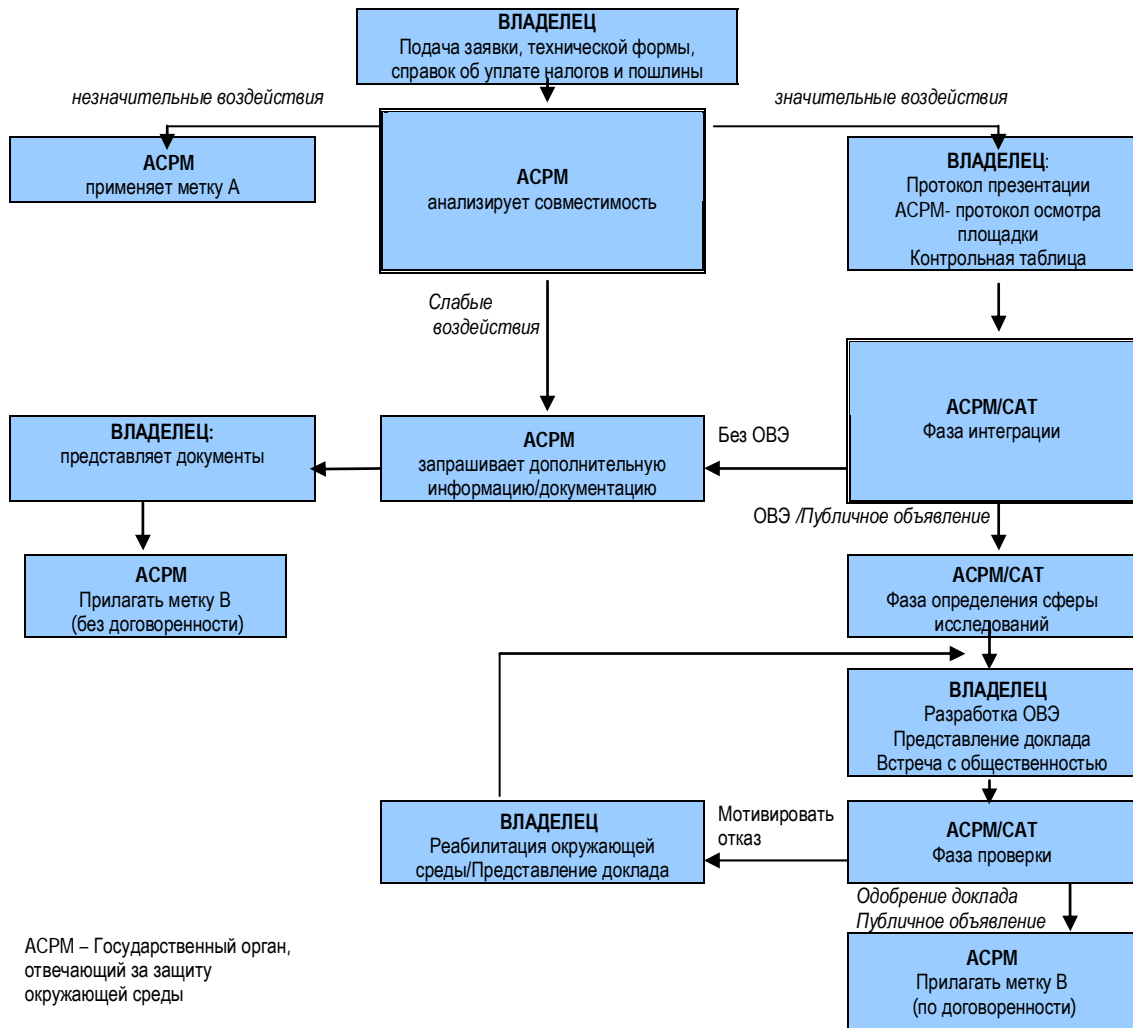
ММГА осуществляет надзор за выдачей экологических лицензий и водных лицензий для строительства, а также соответствующих разрешений на эксплуатацию (см. в следующем разделе дополнительную информацию о водных лицензиях). Для каждого проекта он образует технический комитет, обычно в составе представителей МТСТ, ММГА, министерств здравоохранения и внутренних дел, а также организаций водоснабжения и коммунального хозяйства и внешних экспертов. Комитет консультирует компетентный орган власти, требуется ли полная процедура ОВЭ; если сочтено, что она необходима, комитет определяет также состав и объем исследований экологии, которые следует осуществить.

Исследования ОВЭ должны проводить сертифицированные консалтинговые компании из имеющегося большого списка. Результаты подлежат опубликованию, должна проводиться общественная консультация (см. детали ниже по тексту). Недавняя поправка в законодательстве делает ответственным за публикацию соответствующий орган, а не проектировщика. Информация доступна также на вебсайте ММГА. Исследования включают план управления окружающей средой и ее мониторинга.

Выдачу экологической лицензии можно опротестовать в тридцатидневный срок. В таких случаях для подтверждения лицензии, как правило, требуются дополнительные экологические исследования. Если апелляция не удовлетворена, ее авторы имеют возможность добиваться судебного решения о запрещении данной стройки.



Рисунок 3.7 Процедура ОВЭ в Румынии



Эта процедура, введенная с 2003 г., подкреплена серией решений правительства начиная с 2002 г.; новейшая поправка ожидалась в конце 2005 г. До 2003 г. процедура была аналогичной, но более поздние решения сделали ее более подробной и конкретной и привели ее в соответствие с законодательством ЕС. Эта процедура отвечает положениям Закона о защите окружающей среды и Регламента 1996 г. об экологических разрешениях.

### Водные лицензии

В соответствии с Законом о регулировании 310 и Законом о воде 1996 г. проектировщик также нуждается в водной лицензии или лицензиях, выдаваемых национальной компанией водного хозяйства "Апеле Романе", автономной организацией, надзор за которой осуществляет ММГА. Отдельные лицензии выдаются на подготовку/осуществление проекта и на эксплуатацию. Они регулируют объем и долю отвода поверхностных и грунтовых вод, а также объем, долю и качество воды в сбросе после использования.

Для получения этих лицензий Проектировщик представляет документы, перечень которых устанавливает "Апеле Романе", в том числе чертежи и заявления о характере и предполагаемом использовании водных ресурсов, их местонахождении в соответствующем речном бассейне и иных уместных водохозяйственных вопросах. Иногда единственной обязанностью является



уведомить "Апеле Роман" о намерении пользоваться водой. Процедура лицензирования не включает общественные консультации.

Начиная с 2003 г. Национальная администрация регулирования издает регламенты, затрагивающие систему водного лицензирования. Этот орган является частью Министерства государственной администрации, подчиненного непосредственно канцелярии премьер-министра. Такие регламенты (например, касающиеся коммунальных компаний водоснабжения) охватывают водохозяйственную деятельность от извлечения до сброса воды.

### Врезка 3.1 Румынские органы ВВТ

Инфраструктурой ВВТ в Румынии занимаются девять административных органов:

- Речная администрация Нижнего Дуная
- Национальная администрация флота
- Администрация морских портов Дуная
- Администрация речных портов Дуная
- Администрация навигационных участков
- Администрация морских портов
- Радионав
- Черонав

#### *Рамочная директива о водопользовании*

Румыния добилась большого продвижения в реализации РДВ. Предварительная категоризация водных угодий была проведена в 2004 г. Некоторые трудности возникли с определением этих угодий в терминах, совместимых с местной практикой: Румыния с 1974 г. в качестве административных границ водного хозяйства использует пределы речного бассейна и с 1959 г. начала разрабатывать водохозяйственные программы на уровне территории водосбора. РДВ предусматривает более подробное обозначение и классификацию водных угодий в пределах каждого бассейна.

#### *Директивы о птицах и о местообитаниях*

Румыния приняла и ратифицировала в 1991 г. Директиву о птицах и в 1992 г. Директиву о местах обитания. В рассматриваемых ниже проектах дельты Дуная и острова Брэила Румыния следует положениям Рамсарской конвенции, которую ратифицировала в 1991 году.

#### *Общественные консультации и участие*

Разработчик проекта, подлежащего ОВЭ, в контакте с компетентным органом отвечает за организацию участия общественности. После опубликования результатов экологических исследований они остаются доступными для общественности в течение 30 дней и подлежат обсуждению и консультациям. Комментарии, высказанные проектировщику на общественных слушаниях или переданные в письменной форме, должны рассматриваться, а выдвинутые возражения по возможности находить разрешение; результаты поступают в технический комитет, который учитывает их при подготовке своих окончательных рекомендаций компетентному органу.

Постановление GD 1115/2002 и Приказ Министра 1182/2002 содержат положения о доступе к информации, соответствующие аархусской конвенции и директивам ЕС. GD 1115/2002 планировалось модифицировать в 2005 г. с учетом Директивы 2003/4/ЕС.

Заинтересованные стороны и выгодоприобретатели привлекаются к проектам с начала, по существу со стадии формулирования. Хотя столь раннее вовлечение не является обязательным, румынская политика активно его рекомендует. Регламенты обязывают проектировщиков объявлять о проектах, и им рекомендуют консультироваться и с выгодоприобретателями, и с заинтересованными сторонами с начала проекта, регулярно информируя их о ходе работы.

### ***Проекты совершенствования внутренних водных путей в Румынии***

#### *Сулинский канал, этап 1*

Килийское гирло Дуная – главный рукав в дельте реки, через него проходит до 56% расходов Дуная, он образует границу Румынии с Молдавией (протяженностью 800 метров) и Украиной. На рукава Сулинский и Св.Георгия приходится по 22% расходов Дуная.

Речные грузоперевозки в основном ограничиваются системой Сулинского канала, насчитывающей 65 км. Она была построена во второй половине 19-го века, пересекая существующее извилистое русло, и проект оказал значительное воздействие на донные отложения, рыболовство и гидрологический режим. Канал почти полностью является самоподдерживающимся, не нуждается в интенсивных или регулярных дноуглубительных работах, за исключением Сулинского устьевого бара. Землечерпательные работы на Сулинском канале за 1860-1970 гг. составили 51 млн. кубометров, в среднем менее 500 000 м<sup>3</sup> в год.

Проект Сулинский канал, этап 1 предусматривает работы по защите берегов сметной стоимостью 28 миллионов евро, финансируется по соглашению о ссуде с Европейским инвестиционным банком, подписанному в 2002 г. Проектирование этапа 2 начнется после тендеров по этапу 1.

Сообщений о новых негативных экологических воздействиях не было.<sup>4</sup> Все причастные стороны считают, что работы принесут выгоды местному населению и экономике (промышленности, сельскому хозяйству, рыболовству), а также помогут предотвращать эрозию и наводнения.

ОВЭ этапа 1 не была обязательной, и, как считалось, проект имел последствия только на уровне района Тулча. Он был классифицирован как проект “Метка В” (см. выше Рисунок 3.7), не требующий ни полной ОВЭ, ни общественных консультаций. Была выполнена упрощенная процедура, с одобрением проекта Министерством окружающей среды и водного хозяйства (ММГА) и Администрацией биосферного заповедника дельты Дуная.

Тем не менее, во избежание затяжек на более поздних стадиях была осуществлена ОВЭ. Проект был объявлен, информация опубликована, но от выгодоприобретателей или заинтересованных сторон комментарии не поступили.

#### *Кэлэраши-Брэила*

Минимальные условия, рекомендованные Дунайской комиссией для участка примерно в 200 км от Кэлэраши до Брэила: ННСУ в 2,5 метра в течение 94% года, минимальная ширина фарватера 180 метров и минимальный радиус кривизны по оси фарватера 1 км. Типичный толкаемый состав на этом участке реки состоит из толкача мощностью 1 000-3000 л.с.<sup>5</sup> и шести барж дедевейтом 2 500 тонн, допускаются и более крупные составы.

Объем грузовых перевозок на этом участке, как ожидается, достигнет к 2015 г. 20-25 миллионов тонн. Интенсивность движения резко снизилась во время конфликтов на Балканах в 1990-е гг. и все еще значительно отстает от предшествовавшего им – около 1,5 состава в день, но в близком будущем ожидается подъем до примерно 4 составов в день. Ожидаемый рост перевозок в меньшей мере связан с проектом Кэлэраши-Брэила, чем

с повышением спроса вследствие экономического развития, которое подробнее затрагивается выше в разделе по Австрии.

Главная проблема судоходства на данном участке – дисбаланс расходов в сезоны низкой воды между основным рукавом Дуная и рукавом Бала. Из-за изменений в рукаве с 1920-х гг. на него приходится больше, чем на основной фарватер. Для урегулирования проблемы расходов в 1995 г. начато строительство, но оно было остановлено из-за недостатка средств, а сделанное река за прошедшие годы разрушила.

Недавно было завершено технико-экономическое обоснование нового проекта, предназначенного восстановить распределение расходов в сезоны низких уровней воды не только для улучшения условий навигации, но и для увеличения стока в канал Дунай-Черное море и подачи воды в засушливые периоды на атомную электростанцию Чернаводэ для охлаждения. Эти модификации не скажутся значительно в периоды средних и высоких уровней воды. Предлагаемые регуляционные работы аналогичны намеченным Фредериком Хэррисом для программы Фаре в 1999 г.

Основными регуляционными сооружениями будут струенаправляющие дамбы, береговая защита и донные пороги в некоторых малых рукавах. Будут вестись дноуглубительные работы, но они составят только 6-7% контрактной сметы. Объем текущих землечерпательных работ - около 300 - 600 тысяч кубометров в год, на 30-60% меньше уровней недавних лет. Определены еще десять критических участков, на которых рекомендуется осуществить регуляционные работы в зависимости от результатов проекта Бала.

В связи с указанным ТЭО уполномоченный независимый консультант, Национальный научно-исследовательский институт защиты окружающей среды, подготовил проект ОВЭ. Полная оценка была начата в 2005 г. при финансовой поддержке на основе Инструмента ЕС по структурной политике до вступления (ISPA). Проект должен быть направлен органам защиты окружающей среды Румынии, Молдовы, Болгарии и Украины; таким образом, процедура ОВЭ, как ожидается, будет скоординирована между правительствами четырех стран.

Проект ОВЭ, помимо создания хорошей основы для обсуждения, может ускорить подготовку полного исследования, в рамках соответствующих правовых процедур и официальных требований. Этот проект выявил спектр воздействий на экологию и проанализировал ситуацию с текущими уровнями и колебаниями воды, в том числе уровнями грунтовых и поверхностных вод таких водных угодий, как озера, на которых могли бы сказаться изменения и колебания уровней в реке. Основными источниками информации были сведения, предоставленные местными и региональными агентствами защиты окружающей среды, и выборочные данные, ежегодно собираемые Национальным НИИ защиты окружающей среды.

Проект доклада оценивает потенциальное загрязнение от строительства и эксплуатации проекта, определяет и оценивает меры ослабления негативных последствий для включения в проект, рассматривает альтернативные решения проблем, предлагает мероприятия по мониторингу, анализирует риски и выявляет проблемы, связанные с выполнением полномасштабной ОВЭ.

С предварительной ОВЭ, которую завершает исполнительное резюме, общественность еще не ознакомлена, но на сайте МТСТ помещена краткая справка.

Среди выводов предварительного доклада:

- Основные ожидаемые экологические воздействия связаны с изменениями гидроморфологии: позитивные – для условий судоходства, негативные - ввиду изменений расходов и уровней в сезоны низкой воды.

- Строительные работы по проекту временно и локально повышают замутнение воды, но в несущественной степени по сравнению с естественными вариациями.
- Береговая защита не затрагивает природный ландшафт и не производит загрязнения.
- Несколько ареалов "Натуры 2000" в зоне проекта потребовали бы особого внимания и наблюдения за движением судов.

WWF отмечает, что другие ожидаемые последствия, которые не изучались, включают физический разрыв взаимосвязанных экосистем; уровни шума и дискомфорта для фауны; и эрозия или разрушение островов с уникальными экосистемами.

Общественные консультации пока не проводились, но уведомление о проекте было помещено на сайте МТСТ и за советами обращались к нескольким заинтересованным организациям. Требуемые официальные консультации с общественностью будут организованы в надлежащее время, включая возможности для сторон высказать или подать письменно комментарии на местном уровне.

Выполненное ТЭО входит в число установленных законом требований для выдачи сертификата об одобрении плана (*Certificat de Urbanism*) – предварительного условия любых дальнейших шагов в этом процессе. На основе этих сертификатов в четырех странах будут представлены доклады в соответствующие местные органы; они, в свою очередь, уведомят региональные и национальные власти. Кроме того, широкой общественности будут адресованы в каждой стране газетные объявления.

Представитель Министерства окружающей среды и водного хозяйства в техническом комитете по данному проекту просил обратить внимание на потенциальные воздействия, которые могут сказаться на Болгарии. Предварительная ОВЭ сделала вывод, что значимые трансграничные последствия не ожидаются; были установлены только небольшие эффекты, по большей части местные. Проект касается участка Дуная, находящегося исключительно на румынской территории примерно в 30 или более километрах от границы. Болгарские представители в техническом комитете сочли, что Болгария, возможно, получила бы выгоды от улучшения условий судоходства. Хотя уровни воды вверх по течению от Бала, вероятно, несколько поднимутся в засушливые периоды, последствия этого с расстоянием будут уменьшаться.

#### *Канал Дунай-Черное море*

Хотя не планируются какие-либо проекты изменения канала Дунай-Черное море, здесь приводится краткое описание с учетом важности канала как альтернативного маршрута для части судоходства в дельте Дуная. Открытый в 1984 г. 64-километровый канал соединяет систему внутренних водных путей Дуная с портом Констанца. В 1994 г. было открыто северное ответвление от основной трассы канала к порту Мидия. В 1996 г. на западном конце канала вступил в строй первый блок атомной электростанции Чернаводэ; ОВЭ не проводилась, так как соответствующее законодательство стало действовать только в 1995 г. Первоначально предусматривалось сооружение пяти блоков, но действующий план рассчитан на четыре блока.

Канал оснащен шлюзами, выдерживается постоянный уровень воды. Помимо судоходства он используется для орошения и дренажа, снабжения питьевой водой, технической для промышленности и водой для охлаждения на АЭС. Объем воды для охлаждения, составляющий сейчас 50 м<sup>3</sup> в секунду, удвоится после ввода в эксплуатацию второго блока, по видимому, в 2007 году. В Аджидже имеется гидроэлектростанция с подпором в 7 метров.

Текущие землечерпательные работы составляют около 300 тысяч м<sup>3</sup> в год. О каких-либо проблемах с утилизацией грунта не сообщается; места для его размещения в бассейне реки намечены планом, принятым в 1935 г. Отложения, как сообщают, не очень загрязнены.

Качество воды постоянно отслеживается на нескольких станциях наблюдения. В основных морских (но не в речных) портах действуют пункты приема отходов. Скорость плавания регламентируется таким образом, чтобы в некоторых критических местах не размывались берега. Берега канала строились с использованием карьерного гравия. Они имеют крутой уклон и не везде прочно закреплены – этап, пропущенный при сооружении ради ускорения стройки по политическим и бюджетным причинам.

### 3.6 Украина

#### *Обход Дунай-Черное море: проект Канала Быстрое*

Водный путь Быстрое ответвляется от Килийского гирла Дуная (образующего границу Румынии и Украины) и пересекает украинскую часть дунайской дельты до Черного моря. Украина намерена зарегулировать эту примерно десятикилометровую протоку, чтобы сократить переход от украинских портов на Килийском рукаве до глубоководного Черного моря.

Развитие Быстрого потребует прежде всего углубления головного участка со стороны Черного моря и строительства направляющей дамбы. Последующие шаги включали бы дноуглубительные работы на отмелях Килийского рукава для улучшения доступа к внутренним портам Рени (Украина) и Галац (Румыния) и строительство порта на Черном море. Украинские порты на Килийском гирле включают Измаил, Килию, Вилково (небольшой рыбацкий порт у внутреннего входа в водный путь) и Усть-Дунайск.

Работу первой очереди начала в мае 2004 г. немецкая землечерпательная компания "Йозеф Мёбиус Бау АГ". Процедура тендера не была транспарентной. Работу в конечном счете остановили, и чистившееся русло, вероятно, уже полностью заилено.

Насколько можно видеть из доступной информации, проекту не хватает должной формулы, подготовки и конструкции:

- Нет общего долгосрочного видения или взгляда на то, что следует развивать или каковы нужды транспорта не только в плане судоходства, но и управления в украинской части дельты Дуная озерным комплексом, который поддерживает рыболовство, сельское хозяйство, заповедники, туризм и т.д.
- Не известно какое-либо исследование экономики транспорта и обоснование удовлетворения спроса. Прогнозы движения в силу этого неопределенны. Нет и доступной информации о роли существующего порта Усть-Дунайск и влиянии проекта на судоходство и транспортные потоки в Сулинском рукаве.
- Была выполнена быстрая, неполная ОВЭ, итоги которой не были полно или широко оглашены. Это исследование едва ли было всеобъемлющим или отвечающим требуемым стандартам. Большинство населения в этой отдаленной местности, за исключением рыбаков, возможно, не осознает характер и масштаб возможных экологических последствий проекта.
- Техническая оценка проекта может служить всего лишь слабым источником для оценки гидроморфологического поведения реки, а о воздействии работ данных нет. Некоторые сведения имеются по Исачче, Измаилу и Тулче, но их надежность не оценивалась.
- Как сообщается, перенос отложений рекой, особенно в Килийском гирле, отличается чрезвычайными объемами, что сказывается на потребностях в дноуглубительных работах текущего содержания фарватера. Вероятно, не было уделено внимание эксплуатационным нуждам проекта. Темп заиливания недавно



зачищенного русла дает основания полагать, что регулярные ежегодные работы по содержанию канала в плане объема и затрат могут приближаться к исходным потребностям капитальных дноуглубительных работ. Требуется анализ полного жизненного цикла.

### ***Законодательство и процедуры***

Законодательство и процедуры на Украине в отношении проблем окружающей среды развиваются, хотя этот процесс не очень прозрачен. Проектировщиком проекта канала Быстрое является Министерство транспорта. Не ясна роль Министерства окружающей среды как возможного компетентного органа по вопросам экологии.

В целом ключевая проблема не в законодательстве как таковом, а скорее в способности добиваться его соблюдения и отслеживать процессы, а также в политической воле и поддержке. Например, в процедуре по определению масштаба для проекта защиты от наводнений несколько заинтересованных сторон (в том числе министерства и ведомства, отвечающие за сельское хозяйство, дорожное строительство и водное хозяйство) были приглашены участвовать в слушании. Реакция оказалась минимальной: получение просьбы не было подтверждено, никто не брал на себя ответственность хозяйское отношение к проблемам или проекту не формировалось. Такая контрпродуктивная пассивность объясняется характером бюрократии, унаследованной нынешним правительством Украины, со склонностью не брать на себя ответственность, а также общий недостаток транспарентности. Ситуация усугубляется отсутствием осознания экологических проблем людьми на местах. Такое состояние можно связывать также с низким уровнем развития экономики, низкой плотностью населения в районе проекта, плохой организованностью заинтересованных сторон и отсутствием в стране демократических традиций.

Новое правительство, однако, демонстрирует волю к совершенствованию управления.

### ***Общественные консультации и участие, международное сотрудничество***

Как отмечалось выше, процесс и процедура ОБЭ не транспарентны. Хотя изучение воздействий на экологию проводилось по приказу Министерства транспорта, вопрос о привлечении Министерства окружающей среды оставался неясным, а результаты не были доведены до всех сторон. Хотя Украина ратифицировала Конвенцию Эспо в 1999 г., румынская сторона, видимо, не была изначально проинформирована в должной мере. Румынско-украинская комиссия по водному хозяйству и трансграничным рекам, учрежденная в 1997/98 гг., регулирует обмен информацией, мониторинг и уведомление о новых проектах. Она сосредоточила внимание скорее на регулировании дунайского притока р. Тисы, чем на Килийском гирле; тем не менее, ей полагалось бы обсудить проект Быстрое.<sup>6</sup>

Украинская Администрация биосферы дельты Дуная в Вилково, подотчетная Министерству окружающей среды, представила комментарий к проекту. К обсуждениям привлекался и Всемирный фонд дикой природы. Хотя директоры Еврокомиссии не имеют официальной роли в данном процессе на Украине, Гендиректорат транспорта и энергетики и Гендиректорат окружающей среды были проинформированы о проекте.

По приглашению Министерства иностранных дел Украины представители Комиссии и пяти международных организаций<sup>7</sup> выезжали в качестве экспертов в октябре 2004 г. для обсуждения потенциальных последствий проекта для экологии, определения возможных смягчающих мер и выяснения будущих планов Украины. Группа рекомендовала приостановить работы, пока ведутся всеобъемлющие экологические исследования.

Международная комиссия по защите р. Дунай, полноправным членом которой Украина стала в 2003 г., разрабатывает инициативу по организации международных рабочих семинаров по проекту, определению предстоящих шагов и условий проведения исследований.

В настоящее время осуществляется процедура слушаний по смыслу Статьи 3.7 Конвенции Эспо ЕЭК ООН. В 2005 г. была создана комиссия научных экспертов для консультирования Румынии и Украины по экологическим аспектам канала. Комиссия посетит обе страны в мае 2006 г. и подготовит отчет с указанием, какие следует в дальнейшем применить процедуры, предусмотренные Конвенцией Эспо.

### ПРИМЕЧАНИЯ

1. Следует отметить, что этот результат исходит из ответов на анкету. Дальнейшее обсуждение см. в разделе 4.1.
2. Международная комиссия по защите р. Дунай отмечает, что описание проекта и его статус отражают тот факт, что не было контакта ни с одной НПО.
3. Описание проекта в этом разделе во многом заимствовано из: Шрамм (2005).
4. Международная комиссия по защите р. Дунай отмечает, что многие проблемы экологии в дельте связаны со строительством Сулинского канала.
5. Это – примерно половина мощности рейнских толкачей для составов аналогичного размера.
6. Министерство транспорта, строительства и туризма в Румынии сообщило, что комиссия не была информирована и консультация по проекту, видимо, ограничивалась дипломатическими контактами между МИД обеих стран. У Румынии три основных озабоченности: (а) последствия для района биосферы дельты Дуная, (б) стабильность морского побережья и (с) последствия для конкурентоспособности Сулинского русла. Есть и стратегический спор с Украиной из-за морского островка Змеиный в 60 км от устья Дуная.
7. Международная комиссия по защите р. Дунай и секретариаты Конвенции о сохранении европейской дикой природы и естественных местообитаний и Конвенций, подписанных в Аархусе, Эспо и Рамсаре.



## *ГЛАВА 4*

### **ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ**

## 4.1 Экологические проблемы

Ответы на анкету и информация, полученная в беседах с различными экспертами по проектам, дают неполную картину потенциальных воздействий развития ВВТ на экологию. Более объемный перечень потенциальных воздействий представлен в материале Международной ассоциации судоходства PIANC (2003), сведенном в Рисунок 4.1. Ниже рассматриваются уроки по проблемам экологии, извлеченные из анкеты и собеседований.

### *Гидроморфологические нагрузки*

Оценка ответов на анкету и отобранных проектов показали, что главная проблема для развития инфраструктуры внутренних водных путей возникала на стадии планирования, когда в процессе принятия решений преобладали конфликтующие интересы. В 11 из 15 описанных случаев интеграция инфраструктуры ВВТ в планы территориального развития вела к столкновению с другими видами пользования или другими сторонами, заинтересованными в данной системе каналов, рек и прилегающих водно-болотных/пойменных угодий – в частности с гидроэнергетикой, сельским хозяйством и сохранением природы.

Эти дебаты сосредотачиваются на сохранении речной системы со свободным (естественным) течением в противовес применению таких регуляционных работ, как создание каналов и приведение к нормам для улучшения условий судоходства. Ключевой элемент конфликта – гидроморфологические нагрузки на речные экосистемы от строительства и поддержания инфраструктуры судоходства: системы плотин, шлюзов, волноломов, береговая защита и т.д. Подобные нагрузки проявляются на примере проектов Сена-Северная Европа, Штраубинг-Фильсхофен, Вена Восток и Быстрое, а также, в меньшей мере, румынских проектов.

### *Землечерпательные работы*

Судя по ответам на анкету, главное среди воздействий проектов на экологию – землечерпательные работы и утилизация извлеченного материала.<sup>1</sup> Следует отметить, однако, что экологические проблемы, которые ассоциируются с дноуглублением, - зачастую прямой результат не развития водного пути в интересах судоходства, а скорее наличия в извлекаемом материале загрязнений, чьим источником обычно являются другие пользователи.<sup>2</sup>

### *Проблемы, вытекающие из функционирования ВВТ*

Потенциальные последствия для окружающей среды от таких операций судоходства, как обработка грузов, работа портов, судоподъемников и шлюзов, включают загрязнение воды, шумовое загрязнение и риск аварий с опасными грузами; при строительстве по проектам развития внутренних водных путей могут проявляться и другие негативные воздействия. Тем не менее, эти последствия едва упоминались в изучавшихся проектах. Лишь по одному проекту были названы проблемы отложений и качества воды.

Аналогичным образом в оценивавшихся проектах пяти стран, - хотя этой стороне дела было уделено должное внимание в экологических исследованиях по проектам, - проблемы окружающей среды из-за функционирования ВВТ не упоминаются в качестве значимого предмета озабоченности.

### *Экологические мотивы отказа от проекта*

Три проекта (из пятнадцати), названные в анкете как полностью или временно остановленные из-за проблем экологии, - вторая система шлюзов у Фанкеля на р. Мозель, модификация русла Унтервезер и Ауссенвезер у Бремерхафена и соединение Рейн-Рона.

Рисунок 4.1 Потенциальные воздействия развития внутреннего водного транспорта на экологию

Потребности	Альтернативные меры	Потенциальное воздействие на перечисленные функции														
		Эволюция потока	Энергетика	Непрерывность водного пути	Ресурсы поверхностных вод	Процессы водообмена	Гидродинамический режим	Процессы донных отложений	Субстрат и структура	Характер отложений	Биологические сообщества	Местообитание	Пищевые структуры и цепочки	Качество воды и почвы	Химические процессы и пища	Ландшафтные цепочки
Течение	Приспособить грузное судно к течению I	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Волнорезы	x	x	x	o	x	x	x	■	x	x	x	x	o	o	x
	Береговая защита	■	x	■	o	x	o	■	■	x	x	■	x	x	x	■
	Укрепление русла реки	■	■	x	o	x	x	■	■	■	■	■	x	x	o	o
	Продольные дамбы	■	■	■	x	x	x	■	■	■	■	■	x	x	x	x
	Плотины, дамбы, шлюзы	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	x	x	x
	Регулирование расходов	x	x	x	■	■	■	x	x	x	x	x	x	x	x	o
	Деривационные каналы	o	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	■
Свободная высота прохода	Дноуглубление	■	x	x	x	■	x	■	■	■	■	■	x	■	x	x
	Снизить уровень воды, изменив водный путь	■	■	■	■	x	■	x	x	x	■	■	x	x	x	x
	Снизить уровень воды изменением гидрологии	■	■	■	■	x	■	■	■	x	x	■	x	x	x	x
	Опрокидывающиеся рулевые рубки	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Ширина и радиус кривизны	Поднять пролеты мостов и другие препятствия	o	x	o	o	o	x	o	o	o	x	x	o	o	o	x
	Реконфигурация и канализация русла	■	■	x	x	x	x	■	x	x	■	■	■	x	x	■
	Контроль местных расходов воды	x	■	x	x	x	■	■	■	x	x	■	x	x	o	x
	Эксплуатационные ограничения (одностороннее движение и т.п.)	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Контроль скорости и волн	Приспособить конструкцию судна (короче, уже и т.д.)	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Волноломы, дамбы	x	■	x	x	x	x	■	■	x	x	■	x	x	x	x
	Шлюзы, плотины	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	x	x	x
	Приспособить конструкцию судна (надводный борт)	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Эксплуатация (ограничения скорости, остановки)	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Поддержка эксплуатации	Отстойники/гавани	x	o	o	x	o	o	x	x	o	x	■	x	x	x	■
	Причалы	o	o	o	o	o	o	o	x	x	x	x	o	x	x	x
	Терминалы	x	o	x	o	x	o	x	x	x	x	■	x	x	x	■
	Навигационная обстановка	o	o	o	o	o	o	o	x	o	o	x	o	o	o	x
	Эффективная помощь при авариях	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Частое и надежное действие шлюзов, мостов	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Надзор за движением	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Утилизация отходов	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	x	o	x	■	■
	Квалифицированный экипаж	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Сухой док, условия для ремонта	x	o	x	o	x	o	x	x	x	x	■	x	x	x	■
Забор и сброс воды	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	x	o	x	■	■	

o: Без значимого воздействия; x: Возможные воздействия, поддаются минимизации или ослаблению;  
 ■: Вероятны воздействия, требующие контрмер

1 Меры, увеличивающие перевозки, порождают несколько потенциальных косвенных воздействий (например, рост эрозии, внедрение неместных видов и т.д.). Данная таблица касается только прямых воздействий.

Источник: PIANC (2003).

Информация о том, какие именно процессы использованы для снятия этих проектов, не предоставлялась. Однако в общем плане от проектов отказывались тогда, когда участники были не способны достичь согласия в том, какие воздействия на экологию будут, или могут быть, предотвращены или ослаблены. Хотя в провале соединения Рейн-Рона некоторую роль могли играть недостаточные экономические выгоды, с учетом давней истории проекта главными факторами были, вероятно, (а) неадекватная и несвоевременная подготовка исследований воздействий на экологию, (б) сдвиги в политике и экологических регламентах за долгий срок подготовки и (с) изменения общественно-политических интересов за время подготовки и принятия решения.

#### **Врезка 4.1 Потенциальные воздействия развития ВВТ на экологию**

Регуляционные работы на реках в интересах внутреннего судоходства могут оказывать значительные воздействия на экологическую ценность водных угодий и качество воды. Характер и масштаб этих воздействий во многом зависят от характеристик данного водного угодья и его статуса по смыслу определений GES/GEP в РДВ.

На первом месте среди потенциальных воздействий – гидроморфологические нагрузки. Системы дамб, плотин, шлюзов, ряжей, защита берегов, дноуглубительные работы и т.д. способны вызывать изменения уровней и режимов расхода воды, геоморфологии речного русла сказываясь на динамических параметрах русловых систем, отложений и эрозии. Землечерпательные работы могут оказывать дополнительные воздействия из-за заражения отложений и усиления замутненности.

Гидроморфологические изменения также могут иметь далеко идущие последствия для участков выше и ниже по течению, значительно сказываются на динамике речной системы и мешают обмену воды и отложений между системой основного русла, его ответвлениями и поймами. Наконец, они могут вызывать существенные возмущения в уязвимых экосистемах и местах обитания биологических видов в пойме и на дне реки.

Важно, чтобы ОВЭ охватывала все эти проявления. Поскольку кое-где представление о соответствующих гидроморфологических процессах и их воздействиях на связанные с рекой экосистемы и места обитания носит ограниченный характер, в этих случаях требуется исследование до оценки воздействий.

Следует также иметь в виду, что (а) значение изменений в результате строительства системы ВВТ нужно оценивать с учетом природной динамики данной речной системы и (б) иногда изменения геоморфологии положительно влияют на экосистемы и места обитания.

Там, где ожидаемые гидроморфологические нагрузки неизбежны, а их влияние на места обитания и качество воды, вероятно, будут существенными, тщательная конструкторская отработка проекта зачастую способна ослаблять последствия; в некоторых отобранных для изучения проектах этот подход приуменьшил озабоченность воздействиями на экологию вложений в инфраструктуру внутреннего судоходства.

## **4.2 Законодательство и процедуры**

### ***Законодательство и процедуры ОВЭ***

В отношении требований к процедурам ОВЭ и их реализации каждая страна принимает собственные правила и регламенты.

Все государства-участники ЕС приняли законодательство ЕС по процедурам ОВЭ, настраивая соответствующим образом свои национальные законы и регламенты.

Во *Франции* Кодекс законов об окружающей среде (Code de l'Environnement, 2002) представляет правовые нормы и процедуры, которые надлежит соблюдать при разработке проектов внутренних водных путей. Кодекс полностью соответствует законодательству и процедурам ЕС в отношении ОВЭ. Кроме того, "Судоходные пути Франции" (VNF) поощряют новаторский подход к проблемам экологии при развитии водных путей. Этот подход характеризуется участием общественности с самого начала и новаторскими решениями по предотвращению и ослаблению воздействий на окружающую среду. В 2003 г. было выпущено техническое руководство по экологической защите берегов судоходных рек и каналов. Техническим циркуляром 1995 г. установлены процедуры производства землечерпательных работ на судоходном фарватере.

Законодательство и процедуры в отношении оценки воздействий на экологию в *Германии* (Umweltverträglichkeitsprüfungs-gesetz), *Австрии* (Wasserrechtgesetz and Naturschutzgesetz) и *Румынии* (Закон об окружающей среде 137/1995 с поправками в Постановлении правительства GD 918/2002) полностью учитывают законодательство ЕС последнего времени.

Разрабатывается законодательство по ОВЭ в *Украине*. На данный момент нет ясности в отношении такого законодательства и процедур.

Ответы на анкету свидетельствуют, что обычно, за исключением немногих случаев, правила и регламенты строго соблюдаются. В некоторых случаях, как сообщается, для получения поддержки от заинтересованных сторон проводилось больше мероприятий, чем требует закон.

Хотя законодательство и процедуры в разных странах аналогичны, могут отличаться способы их применения. Эти различия рассматриваются в разделе 4.5.

### ***Рамочная директива о водопользовании***

Из ответов на опросный лист и информации по конкретным проектам ясно, что положения РДВ выполняются во всех странах. Органы ВВТ, как сообщается, привлекаются к этому процессу, хотя и довольно неактивно в некоторых странах.

Международная ассоциация судоходства (PIANC), Европейская организация морских портов (ESPO), Европейская федерация портов внутреннего судоходства (EFIP), Центральная ассоциация землечерпательных организаций (CEDA), "Внутреннее судоходство, Европа" (INE) и Международная ассоциация землечерпательных компаний (IADC) в докладе рабочей группы (2004) определили следующие ключевые проблемы сектора портов и судоходства в связи с исполнением РДВ, рекомендуя разработать их в последующем:

- Надлежащий учет других проблем экологии (например качество воздуха, шум) и транспортной политики ЕС.
- Ясность, последовательность и транспарентность в применении предписаний РДВ.
- Учет на ранних стадиях практических и экономических последствий для сектора.
- Управление русловыми отложениями.

Категоризация водных угодий по установкам РДВ близится к концу. Для будущего развития судоходства важно конкретизировать обозначение водных угодий как АWB (искусственных) или НМWB (сильно модифицированных) и особенно определение характеристик состояния GES (хорошее состояние экологии)/GEP (хороший экологический потенциал). В целом, как представляется, при категоризации водных путей судоходство и ВВТ

признавались в числе настоятельных объектов интереса, и администрации ВВТ вовлекались в процесс классификации, хотя опять-таки несколько пассивно в некоторых странах.

На ближайшее будущее чрезвычайно большое значение имеет активное участие сектора ВВТ в составлении планов управления речным бассейном в соответствии с РДВ.

#### Врезка 4.2 Присвоение водным угодьям статуса по РДВ

В РДВ указывается, что страны должны осуществить категоризацию водных угодий в качестве части их анализа характеристик по округам речных бассейнов и представить итоги такого первого анализа и временных обозначений статуса к 22 марта 2005 г. Этот анализ должен пересматриваться и, где это необходимо, обновляться к 22 декабря 2013 г. и затем каждые шесть лет. Однако составление точного описания статуса поверхностных и грунтовых вод требует (в соответствии со Статьей 5 об анализах и пересмотре и Статьей 8 о программах мониторинга) некоторой информации, которая была еще не доступна. Наличная информация, вероятно, будет обновлена и усовершенствована до опубликования планов управления речными бассейнами (RBMP). Хотя все воды должны быть приписаны к водным угодьям и их статус обозначен в первых таких планах, могут потребоваться практические подходы, особенно для первобытных вод в отдаленных местностях, где можно подтвердить отсутствие каких-либо значимых воздействий. По ходу выполнения РДВ следует ожидать выверки и тонкой настройки обозначения водных угодий.

#### *Директивы о птицах и о местообитаниях*

Директивы ЕС о птицах и о местообитаниях существенно влияют на развитие инфраструктуры ВВТ с обозначением ареалов "Натуры 2000", и цели создания, в соответствии с этими директивами, защищенных районов де факто являются и целями РДВ.

### 4.3 **Общественные консультации и участие**

#### *Вступление*

Оценка конкретных проектов с точки зрения вовлечения заинтересованных сторон и выгодоприобретателей приводит к заключению, что строгое соблюдение официальных правил и регламентов имеет существенное значение, но не является гарантией успеха.

Принцип 10 Декларации Рио де Жанейро (1992 г.) признает, что вовлечение общественности в проблемы окружающей среды является предпосылкой обеспечения того, что развитие способствует принципам устойчивости.

Хотя важность предоставления экологической информации общественности, как и консультаций с ней, в целом признается, законодательство ЕС (Директивы о стратегической оценке экологии SEA, об ОБЭ, Рамочной о водопользовании, а также о птицах и о местах обитания) не очень конкретно в отношении способов организации общественных консультаций и участия. Да и Аархусская конвенция и связанные с ней директивы 2003/4/ЕК and 2003/35/ЕК содержат более чем общие предписания.

Вопреки рекомендациям привлекать общественность на ранних стадиях процесса принятия решений, директивы и процедуры ЕС предусматривают официальные шаги для общественных консультаций только по завершении экологических исследований и представления проекта на одобрение. Страны вправе вырабатывать более конкретные формы организации общественных консультаций по своему усмотрению.

### Врезка 4.3 Выводы об участии общественности

Ранние консультации с защитниками экологии и другими заинтересованными сторонами важны для обеспечения того, что решения будут найдены. Столь же важно прийти к общему пониманию проблемы и стимулировать в духе сотрудничества поиск таких решений, при которых воздействия проекта на экологию оказываются не поддающимися традиционным контрмерам. В изученных проектных ситуациях все установленные конфликты проистекали из того, что заинтересованные стороны из числа защитников экологии не привлекались достаточно рано к планированию. Впоследствии для нахождения компромисса, после затяжных и затратных отсрочек, потребовались дорогостоящие процедуры.

### Определение соответствующих групп интересов

Определение соответствующих групп интересов, или заинтересованных сторон, имеет критически важное значение для успеха вовлечения общественности, идет ли речь о курсе политики, плане, программе (например, по сектору или региону) или о проекте. Анализ социального состава сообщества, в котором планируется проект, поможет обеспечить определение и включение в консультации всех уместных действующих лиц сообщества, или заинтересованных сторон. Кроме того, социальный анализ определит местные ценности, организационные структуры и подходы к способам общения, ведения переговоров и принятия решений.

### Врезка 4.4 Как определить общественность

Термин *общественность* относится к сложному комплексу людей и групп интересов с разной степенью причастности к любому отдельному проекту и заинтересованности в нем. Наилучшая практика исходит из того, что люди, обычно вовлекаемые в общественные консультации и участие, включают:

- **Членов непосредственно затрагиваемых групп**  
Лица или группы из состава местного населения, проживающие вблизи территории проекта или могущие оказаться под иным его воздействием.
- **Представителей затронутых групп**  
Как правило, лица или организации, представляющие затрагиваемых людей.
- **Другие заинтересованные стороны**  
Широкий спектр групп, не затрагиваемых непосредственно, может все же проявлять интерес к проекту. Они могут обладать полезной и важной информацией и помочь определить ключевые проблемы и озабоченности, хотя их не следует использовать как способ избежать или обходить стороной местных жителей. Примеры включают:
  - Правительственные ведомства или департаменты, консультироваться с которыми предписывают регламенты ОВЭ.
  - Национальные и международные НПО и группы давления, в типичном случае с интересом к конкретным или более широким вопросам окружающей среды.
  - Университеты и исследовательские учреждения с экспертными знаниями по данной местности или проекту.



### ***Установление сроков участия общественности***

Вовлечение общественности должно начинаться на самых ранних стадиях проекта, чтобы экологическая информация могла использоваться при рассмотрении альтернативных вариантов конструкции, размещения и финансовых условий. Общественность должна привлекаться на протяжении всего процесса оценки экологии и цикла проектирования (Рисунок 4.2).

История проектов Штраубинг-Фильсхофен, Вена Восток и канала Быстрое показывает, что риски срыва процесса принятия решений велики в случае, если выгодоприобретатели и заинтересованные стороны не привлечены к ранним стадиям подготовки проекта. Во всех трех проектах подготовка была начата, или начинается, заново – с ранним вовлечением общественности – после того, как первоначальные планы натолкнулись на сильную оппозицию заинтересованных сторон.

Во Франции в 1997 г. была создана Национальная комиссия по общественным дебатам (CNDP) для организации процесса общественных консультаций и участия. Информация, полученная о проекте Сена-Северная Европа указывает, что участие общественности обеспечивалось с ранней стадии подготовки.

### ***Ощущение "собственности" и приверженность***

Ранние консультации с потенциально затрагиваемыми группами способны улучшить экологическую информацию, поступающую лицам, принимающим решения (например, за счет выявления непредвиденных воздействий на экологию или конфигурации подходящих мер ослабления воздействий), тем самым сводя к минимуму конфликты и затяжки. Кроме того, искренние усилия обеспечить общественность информацией и реагировать на соображения или озабоченности предотвращают возникновение ложных представлений и могут вести к более широкому принятию проектов, с большим ощущением "местной собственности". Общественные консультации и участие, несомненно, могут отнимать много времени и сил, но при позитивном использовании они совершенствуют проект, ослабляют антагонизм и повышают потенциал долговременного успеха.

## **4.4 Трансграничные воздействия**

Директивы SEA и ОВЭ содержат общие положения об информировании и консультациях с правительственными органами и заинтересованными сторонами соседних стран, которые затрагиваются или могут быть затронуты проектами инфраструктуры. Эти предписания соответствуют Конвенции Эспо и требуют, чтобы власти и заинтересованные стороны в соседних странах были осведомлены в той же мере и в то же время, что и в своей стране.

Как и в случае с законодательством и регламентами по консультациям с общественностью, данный процесс консультаций не требует официального начала до завершения экологических исследований и представления проекта на утверждение.

В проекте Сена-Северная Европа власти и эксперты из соседних стран входят в состав Научно-технического комитета, обеспечивая тем самым их вовлечение на раннем этапе проектирования.

В проекте Вена Восток австрийское правительство консультировалось со словацким правительством на ранней стадии. То же верно и в отношении проекта Кэлэраши-Брэила в Румынии в части контакта с болгарскими властями.

Хотя Украина ратифицировала Конвенцию Эспо, румынское правительство, похоже, пока не было в полной мере информировано о проекте Канал Быстрое.

**Рисунок 4.2 Привлечение общественности к оценке экологии  
и связь с проектным циклом**

Вовлечение общественности	Фаза проектного цикла	Оценка экологии
Выявить соответствующие группы заинтересованных сторон, определить адекватные способы распространения информации	<b>Определение</b> ↓	Проверка потребностей в исследовании экологии
<p>Рассмотрение на раннем этапе способа консультаций с общественностью и, в уместном случае, ее участия</p> <p>Обнародовать предварительную информацию о предлагаемом проекте и его воздействиях на экологию</p> <p>Окончательное определение объема и способа консультаций и участия</p> <p>Доступ заинтересованных сторон, включая затрагиваемые группы и местные НПО, к проекту доклада об экологической оценке</p> <p>Консультации по проекту ОВЭ</p> <p>Результаты консультаций вносятся в окончательный доклад об ОВЭ</p> <p>Группа ОВЭ обеспечивает отражение выявленных озабоченностей в конструкции проекта и планах мероприятий по ослаблению воздействий на экологию</p> <p>Разработка планов участия – где это уместно, - планов участия на этапе реализации и оценки проекта</p>	<b>Формулирование (оценка)</b> ↓	<p>Определить условия исследований и график ОВЭ</p> <p>Определение масштаба ОВЭ</p> <p>Представление проекта ОВЭ (запрашивается, если необходимо, дополнительная информация)</p> <p>ОВЭ представляется и рассматривается (результаты включаются в конструкцию проекта)</p>
Результаты консультаций и участия отражаются, в соответствующем случае, в соглашении о финансировании	<b>Финансирование</b> ↓	Экологические требования, основанные на ОВЭ, включаются в предложение о финансировании
Осуществление мероприятий по участию/подходящие показатели краткосрочного и долгосрочного мониторинга (опрос об отношении)	<b>Реализация проекта</b> ↓	Реализация и мониторинг согласованных мер по ослаблению воздействий на экологию. При необходимости – адаптация проекта
Оценка после реализации проекта, включая рассмотрение мнений затрагиваемых людей о воздействии проекта	<b>Оценка</b>	Оценка экологических аспектов в докладах о завершении и оценке проекта

Источник: Европейская комиссия (2000b), на основе: Всемирный банк (1993).

## 4.5 Ключевые проблемы

### *Перспективное видение, политика и стратегия*

Первая ключевая проблема для успеха - необходимость правительству выработать ясное видение и стратегию развития ВВТ, учитывающие экологические аспекты и другие интересы.

Это видение и эта стратегия могут найти отражение в национальном плане развития транспорта, для которого все интересы были бы оценены на основе комплексного, междисциплинарного процесса. Столь же важна выработка видения и стратегии на международном уровне. Например, на уровне Европы она нужна для программы общеевропейских транспортных сетей TEN-T. Затем международную стратегию каждая страна должна адаптировать и должным образом учитывать в принятии национальных решений.

Как на национальном, так и на международном уровне видение, политика и стратегия развития внутренних водных путей должны быть последовательными и устойчивыми, получать необходимую политическую поддержку. В принципе, нельзя ожидать от разнообразных партий с разными интересами достижения согласия, если официальная политика не является последовательной и устойчивой, а меняется с каждым новым правительством.

Даже при последовательном и долговременном характере политики, однако, подготовка проекта и принятие решения могут затянуться надолго, так что знание подоплеки возрастает и/или общественное признание, оценка и приоритетность экологических и других интересов эволюционируют настолько, что меняются ранее пользовавшиеся поддержкой перспективное видение, политика и стратегия. В известной мере так произошло с проектами Рейн-Рона, Вена Восток и Штраубинг-Фильсхофен.

### *Правила и регламенты*

Хотя следует опять подчеркнуть, что строгое следование правилам и регламентам, при всей его важности, не гарантирует успех, практика в некоторых случаях, о которых сообщалось, показывает, что на процессе ОВЭ отрицательно сказывается выполнение не всех необходимых исследований, охватывающих все стороны проекта сбалансированным образом и вовремя. Подготовка исследований сектора по частям может легко привести к поляризации дискуссии и заблокировать процесс принятия решений.

Комплексный подход с самого начала, когда все интересы пользуются вниманием на сбалансированной основе, позволяет своевременно подготовить и реализовать проект и помогает избежать ненужных затяжек. Такие затяжки лишь повышают риск того, что пока проект все еще готовится, правила, регламенты и/или политика в сфере экологии изменятся.

### *Жизнеспособность альтернативных развязок*

Достижение согласия в отношении развития ВВТ или иной инфраструктуры требует выявлять и разрабатывать альтернативные развязки, отвечающие хотя бы минимальным потребностям затрагиваемых сторон. Там, где такие альтернативы определить не удастся, стороны с расходящимися интересами не придут к согласию.

Разработка проекта Вена Восток выиграла от того, что альтернатива свободного течения реки может отвечать минимальным требованиям как развития судоходства, так и природы. В отличие от этого в проекте Штраубинг-Фильсхофен земля Бавария пришла к выводу, что подобный вариант не оправдан, с чем не обязательно согласно федеральное правительство.

Если заинтересованным сторонам не удастся прийти к согласию по содержанию проекта, наилучший подход – побудить их согласиться с процессом и процедурами, способными привести к принятию какого-либо решения. Опыт Австрии показывает, что независимый помощник, или модератор, может сыграть важную роль не только в достижении консенсуса в отношении подхода и методологии процесса принятия решения, но и в управлении этим процессом и обеспечении надлежащего общения.

При неудаче обоих подходов компетентный орган обычно располагает полномочиями навязать решение оппонировавшим сторонам, но с риском втянуться в долгие и дорогостоящие юридические процедуры, оспаривающие исполнение проекта.

### ***Превосходящий общественный интерес***

Все регламенты и процедуры могут преодолеваются превосходящим общественным интересом. Многие страны выработали юридический механизм, процедуры и критерии для оценки, не применить ли этот принцип, однако свою роль играют и международные интересы. И все же, несмотря на существование целого ряда международных договоров и конвенций, на сегодня еще не созданы какие-либо общие процедуры или критерии в отношении международных аспектов принципа превосходящего общественного интереса.

### ***Гармонизация директив и регламентов ЕС***

Законодательство ЕС в некоторых областях унифицировано в большей степени, чем в других. В сфере окружающей среды законы, регламенты и меры по обеспечению их соблюдения считаются более строгими и менее гибкими, чем, например, правила развития общеевропейских транспортных сетей TEN-T. Некоторые полагают, что эта асимметрия в будущем может повредить развитию внутренних водных путей и связанным с ним социально-экономическим интересам.

В этом отношении сектору ВВТ важно быть причастным к дальнейшей разработке и реализации Директив о птицах, о местообитаниях и Рамочной директивы о водопользовании, Например, ему следует обеспечить рассмотрение и уважение международных интересов ВВТ при составлении планов управления речными бассейнами (RBMP).

Другим примером совпадения международных интересов является соображение различных сторон (например Австрии, Румынии, Всемирного фонда дикой природы) о разработке международной, охватывающей весь бассейн стратегии развития реки Дунай, с принципами планирования и ориентирами, которые приняли бы и соблюдали все страны бассейна. Такая стратегия должна была бы составить сбалансированную основу для согласования природоохранных целей и социально-экономического развития (судоходства, гидроэнергетики, орошения, дренажа, защиты от наводнений и т.д.).

### ***Различия в восприятии, процедурах и культуре***

Коль скоро характер и величина воздействий на окружающую среду минимальны, развитие внутренних водных путей не должно сталкиваться с большими препятствиями. Следует признать, однако, что восприятие экологических ценностей и проблем не везде одинаково.

Интересно посмотреть не только, в какой степени законодательство и процедуры ОВЭ отличаются от одной страны к другой, но и насколько одинаково воспринимаются и применяются в разных странах правила и регламенты ЕС.

Восприятие и применение тех же или аналогичных комплектов правил и регламентов в странах могут отличаться, и эти различия ведут к расхождению в восприятии процессов принятия решений и в подходах к ним. Эти расхождения могут быть следующих видов:

#### Врезка 4.5 Уровни вовлечения общественности

Вовлечение общественности может быть в диапазоне от простого распространения информации до консультаций вплоть до полного участия в принятии решений:

- *Информирование*: односторонний поток информации от сторонника проекта к общественности.
- *Консультации*: двусторонний поток информации, дающий общественности возможность высказывать точку зрения.
- *Участие*: двусторонний поток информации и идей, в котором представитель проекта и общественность участвуют совместно в анализе и установлении повестки дня и общественность добровольно вовлечена в принятие решений о содержании проекта и об управлении им благодаря консенсусу по основным элементам.

Уровень общественной вовлеченности, требуемый для конкретного проекта, будет варьироваться сообразно социально-политическому контексту. В качестве пособия для определения адекватной степени участия может быть составлена матрица для каждой из главных групп заинтересованных сторон.

Этап проекта	Информировать	Консультироваться	Партнерство	Контроль
Определение				
Планирование и формулирование				
Реализация и мониторинг				
Оценка				

Источник: DFID (1995)

Данную матрицу можно систематически использовать как инструмент для определения ролей и функций той или иной заинтересованной стороны и областей потенциальных разногласий между группами.

- *Культурные различия* ведут к вариациям в оценке и восприятии законов и регламентов. В некоторых странах строгое соблюдение правил и предписаний считается достаточным, а в других те же или подобные правила и предписания считают в большей мере ориентирами при подготовке и реализации проектов.
- *Различия уровней социально-экономического развития* влияют на оценку и шкалу социальных, экономических и экологических интересов, ценностей и приоритетов.
- *Различия демократической традиции* влияют на то, как организованы и облечены полномочиями социальные группы, как вовлечены в принятие решений и влияют на него.
- *Различия организованности заинтересованных сторон* определяют степень, в которой они и выгодоприобретатели формируются в одну из движущих сил процесса принятия решений; их способность организоваться и пользоваться демократическими правами определяется во многом как уровнем социально-экономического развития, так и конституционным и политическим устройством.

#### Врезка 4.6 **Выбор времени для вовлечения общественности**

Вовлечение общественности должно начинаться на самых ранних этапах, будь то стратегическое планирование или подготовка конкретного проекта, чтобы экологическую информацию можно было использовать при рассмотрении альтернативных вариантов конструкции, размещения проекта и финансовых условий. Вовлечение общественности следует продолжать на всем протяжении процесса оценки экологии и проектного цикла:

- *Отбор* – Консультация с потенциально затрагиваемыми сторонами на этапе определения и выбора ОВЭ повысит понимание характера и значимости потенциальных воздействий и поможет определить требуемый уровень оценки.
- *Масштаб* – Вовлечение общественности обеспечивает выявление всех важных проблем, учет местных знаний о данном районе, уяснение и рассмотрение альтернатив. Любые материалы по охвату или черновым ОВЭ нужно делать доступными общественности для ознакомления и комментирования.
- *Оценка/смягчение воздействий* – Привлечение общественности может обеспечить адекватность анализа и контрмер местным озабоченностям и достоверное отражение местных ценностей и предпочтений.
- *Обзор* – Привлечение общественности к обзору любого доклада по ОВЭ может обеспечить качество и полноту оценки и приглушить любую пристрастность в анализе.
- *Реализация и мониторинг* – Участие местных представителей или организаций в мониторинге воздействий проекта в ходе эксплуатации может вести к своевременному определению проблем, содействовать стимулированию хороших отношений со сторонниками проекта и ощущения общественного партнерства и контроля.

Таким образом, восприятие и должное отношение к проблемам экологии определяют исход процесса общественных обсуждений и принятия решений вне зависимости от того, насколько схожи правила и регламенты. Это следует иметь в виду, оценивая процессы принятия решений в выбранных странах.

#### **Общественные консультации и участие**

Ключевой фактор скорого и успешного процесса принятия решений – как и когда выгодоприобретатели и заинтересованные стороны привлекаются не только к подготовке конкретных проектов, но и когда речь заходит о стратегическом планировании.

Процедуры стратегической оценки экологии (SEA) и ОВЭ на уровне ЕС, и стран требуют общественных консультаций, но не обязательно участия общественности. Аархусская конвенция и смежные директивы ЕС касаются права общественности получать информацию, иметь возможность делать комментарии и иметь доступ к правосудию, но не предоставляют права участвовать в процессе определения целей, альтернативных решений, допустимых пределов, приоритетов и т.д.

Кроме того, процедуры SEA и ОВЭ предусматривают официальные консультации с общественностью только после подготовки проекта, завершения связанных с ней исследований окружающей среды и представления проекта на утверждение в компетентный орган. Опыт и практика нескольких проектов показывают, однако, что вероятность продвижения процедур SEA и ОВЭ и согласования рационального решения в разумные сроки



значительно возрастает при вовлечении выгодоприобретателей и заинтересованных сторон, которое формирует у них чувство хозяина проблемы, ответственности за поиск комплексных развязок и приверженности их нахождению.

Соответственно востребован подход в духе участия и комплексности, - открытый процесс планирования, при котором все заинтересованные стороны (правительственные ведомства, частный сектор, НПО, общественность и т.д.) с самых ранних стадий подготовки и в последующем играют активную роль и совместно формируют приверженность и чувство хозяина в отношении проекта.

Австрийский опыт показывает, что услуги независимого помощника, отвечающего за управление процессом и общение между участниками, в большой мере способствует успеху такого подхода. Французский опыт свидетельствует, что поручение независимому органу функций организатора информирования, консультаций и участия общественности также положительно влияет на подготовку проекта.

#### Врезка 4.7 Методы вовлечения общественности

Для содействия вовлечению общественности может использоваться целый ряд методов и приемов. На ранних стадиях проекта, когда намерение состоит в максимальном контакте с общественностью, наиболее подходящим способом вовлечения могут быть средства массовой информации, публичные выставки или листовки с описанием проекта, его целей и потенциальных положительных и негативных последствий. По мере продвижения работы над проектом для выявления проблем, относящихся к специфическим интересам, лучше всего подходили бы рабочие семинары и встречи небольшими группами.

Уяснение того, какие возможные представители затрагиваемых групп местных жителей будут наиболее эффективны при общении, полезной стратегией были бы соображения этих групп. Представители могут дать советы и помочь организовать привлечение публики, снизить риск срыва коммуникации между заинтересованными сторонами.

Другие принципы положительной практики, помогающие обеспечить успешное вовлечение общественности:

- Развивать как можно раньше базу вовлечения общественности, чтобы установить охват, выбор времени и ресурсные потребности, необходимые для поддержания этого процесса.
- Определить участников или заинтересованные стороны и установить их легитимность и представительность (средствами социального анализа). Следует отметить, что не со всеми действующими лицами можно или нужно консультироваться по всем деталям предлагаемого проекта.
- Определить соответствующие методы общественного участия/общения и обеспечить уместную информацию в понятной форме (например, сочетая семинары, простые печатные материалы, видеоматериалы и макеты), помогающей сделать технический материал доступным для неспециалистов.
- Проводить мероприятия в период и в месте, способствующих максимальному присутствию и свободному обмену мнениями всех заинтересованных групп. Можно выделять средства, чтобы облегчить вовлечение местных жителей (например, для оплаты поездок или расходов по организации встреч и слушаний).



**Врезка 4.7 Методы вовлечения общественности (продолжение)**

- Давать заинтересованным сторонам достаточно времени для усвоения предоставленной информации, рассмотрения возможных последствий и выражения своих взглядов.
- Определить механизмы, которые обеспечивают рассмотрение мнений и предложений заинтересованных сторон, например включением выводов и рекомендаций в доклад об оценке экологии, финансированием предложений и достижения согласия.
- Обеспечить ответы и обратную связь по любым поднятым проблемам или озабоченностям.

**ПРИМЕЧАНИЯ**

1. Акцент ответов на анкету по этому пункту ограничивается озабоченностями с позиций судоходства, сосредотачивается на обработке загрязненных отложений. Международная комиссия по защите р. Дунай справедливо указывает, что необходимо рассмотреть и другие воздействия. Землечерпательные работы могут вызывать изменения уровня замутненности вод, разрушение нерестилищ, гнездовых и отдыха перелетных птиц и нарушать гидроморфологическую структуру русла и экосистем реки.
2. См. Terra et Aqua (2004).



## *Глава 5*

### **НЕРЕШЕННЫЕ ВОПРОСЫ**

На основе приведенного выше анализа законодательства и процедур, уроков, извлеченных из ситуаций с проектами, освещенными при анкетировании, и прежде всего практики и опыта указанных проектов, для дальнейшей разработки и обсуждения на Общевропейской конференции 2006 года по внутреннему водному транспорту в Бухаресте предлагаются следующие вопросы.

### 5.1 Интегрированное видение, политика, стратегия и планирование ВВТ Европы

В предвидении необходимости составить планы управления речными бассейнами в порядке выполнения Рамочной директивы о водопользовании сектор ВВТ мог бы взять на себя инициативу разработки, в масштабе всего бассейна, стратегий, включающих запросы внутреннего судоходства.

Особенно полезным было бы исследование о комплексном развитии и защите окружающей среды для реки Дунай. Большинство проблем планирования, обозначенных в настоящем докладе, касается Дуная. Процедуры оценки в некоторых странах дунайского бассейна слабы, и исследование стратегии могло бы составить полезную основу для обеспечения того, что к проблемам экологии станут обращаться систематически, а также для уяснения масштаба конфликтующих интересов, который следует охватить на уровне проекта. Это исследование следовало бы предпринять в международном контексте в рамках интегрированного подхода с совместным участием (открытый процесс планирования), при котором сотрудничают различные правительственные ведомства, вместе с основными заинтересованными сторонами, а все социальные, экономические и экологические интересы рассматриваются сбалансированно.

#### Врезка 5.1 Стратегические планы развития

Стратегические планы развития речных бассейнов, которые, насколько возможно, интегрируют экономические, социальные и экологические императивы, должны облегчить формирование консенсуса по отдельным проектам развития. РДВ предоставляет базу для этого в виде целей качества воды; она создала ценный инструмент посредством внедрения планов управления речным бассейном. Директивы о птицах и о местах обитания и ареалы "Натуры 2000" используют стратегический императив для сохранения дикой природы в районах международного значения. У внутреннего судоходства официальная стратегия отсутствует.

В общем плане отрасль речных перевозок выступает за обеспечение наибольших стандартов навигационного фарватера на всем протяжении всех потенциально "основных" водных путей. Это желание, однако, не всегда может подкрепляться сколько-нибудь ясным представлением об экономическом обосновании или рыночном спросе на услуги, которые могли бы оказываться при такой стандартизации. Водное хозяйство требует исходить из масштаба речного бассейна, и это, возможно, более подходящая основа для развития рынка внутреннего судоходства, чем единообразный общеевропейский подход.

РДВ предписывает составить планы развития речных бассейнов. Подготовка стратегий внутреннего судоходства на международном или европейском уровне стала бы логичной параллелью и недостающей стратегической основой для работы с конфликтами интересов между судоходством и экологией. Идеальными были бы интегрированные стратегические планы.

Международная комиссия по защите р. Дунай (ICPDR) составляет План управления этим бассейном в соответствии с обязательствами по РДВ и в предусмотренные директивой сроки. Этот план будет принят в начале 2009 г. Вместе с Дунайской комиссией ICPDR выразила готовность осуществить предлагаемое исследование интегрированной стратегии развития водных путей и защиты окружающей среды в Дунайском бассейне. Готовятся предложения о дальнейших шагах, вытекающих из настоящего доклада, с перспективой завершения исследования стратегии к концу 2007 г., чтобы его выводы можно было надлежащим образом учесть при окончательной доработке Плана управления бассейном, предусмотренного в РДВ.

## 5.2 Законодательство и процедуры

### *Превосходящий общественный интерес*

Все предписания и процедуры можно перекрыть ссылкой на превосходящий общественный интерес, но действующие договора и конвенции не содержат общих процедур или критериев по международным аспектам этого принципа. Могло бы оказаться полезным определить, нельзя ли разработать этот принцип в применении конкретно к развитию международных сетей ВВТ.

### *Гармонизация*

Без намека на то, что политика или регулирование ЕС в одной области лучше, чем в какой-либо другой, отмечалось: политике и законодательству ЕС в различных областях свойственны несбалансированность и зачастую противоречивость. В целом политика и законодательство ЕС по защите окружающей среды (например, директивы о птицах, о местах обитания, Рамочная директива о водопользовании, директива о качестве воды) носят детализированный и обязывающий характер. Предписания в отношении развития общеевропейских транспортных сетей TEN-T менее конкретны. В отсутствие ориентиров от ЕС относительно того, какие интересы следует сбалансировать и/или сделать приоритетными, такие организации, как Центральная комиссия судоходства на Рейне, Международная комиссия по защите р. Рейн (ICPR), Дунайская комиссия и Международная комиссия по защите р. Дунай (ICPDR), могли бы оказаться полезными для достижения равновесия между имеющимися разнообразными экономическими, социальными и экологическими императивами. Конкретную проработку этой проблемы можно было бы включить в процесс создания стратегии в масштабе бассейна Дуная, как предложено в разделе 5.1.

### *Дифференциация*

Применение тех же или аналогичных законов и процедур может отличаться от одной страны к другой в зависимости от (а) национальной культуры, (b) уровня социально-экономического развития, (c) демократической традиции и d) организованности заинтересованных сторон. Было бы полезно изучить вопрос о том, не нужно ли однозначно указать на эти различия в руководящих принципах применения законодательства и процедур.

## 5.3 Общественные консультации и участие

Было бы полезно пересмотреть действующие руководящие принципы общественных консультаций и участия<sup>1</sup> и доработать их с целью закрепить за заинтересованными сторонами более активной роли и участия в процессе принятия решений с ранних стадий как стратегического планирования, так и подготовки проектов, поощряя открытый процесс планирования. Соответствующие руководящие принципы охватывают следующие аспекты

разработки проектов:

- Анализ заинтересованных сторон как органическая часть формулирования проекта.
- Разработка плана коммуникации как органической части формулирования проекта.
- Договоренность о процессе и процедурах принятия решений; в этом плане аспекты, которые следует рассмотреть, включают (а) роль и функции любого независимого помощника/арбитра и (b) методы контроля качества и сертификации исследований.
- Уяснение интересов других пользователей водным путем и заинтересованных сторон при подготовке проектов ВВТ.
- Определение экологических и иных воздействий, сказывающихся на различных пользователях водным путем и заинтересованных сторонах.
- Формирование у всех заинтересованных сторон чувства хозяина и приверженности комплексным решениям.
- Определение альтернативных решений, уважающих интересы всех сторон.

#### 5.4 Другие вопросы

На основе результатов рабочих семинаров и ответов ключевых экспертов в ходе бесед сочтены важными для рассмотрения в контексте Европы следующие дополнительные вопросы.

##### *Технические вопросы*

###### *Землечерпательные работы*

Администрации водного пути и портов становятся ответственными за проблемы загрязненных донных отложений, хотя не отвечают за причинение такого заражения. Следует осуществить изучение способов обеспечить планирование и выполнение дноуглубительных работ и содержания фарватера для внутреннего судоходства на условиях (а) уважения строгих регламентов стран и ЕС по загрязненным отложениям и (b) применения принципа: платит тот, кто загрязнил.

###### *Экологическая составляющая проектов ВВТ*

Было бы полезно обозреть международный опыт применения экологических принципов в подготовке и конструкции проектов внутреннего судоходства. Такой обзор следовало бы сосредоточить на разработке руководящих принципов в отношении:

- Конструкции экологичных сооружений береговой защиты.
- Создания системы оценки издержек-выгод для окружающей среды с ее включением в финансово-экономический анализ затрат-выгод.
- Интегрированного подхода к исследованиям ВВТ, при котором технические, экономические, финансовые, экологические, социальные и организационные аспекты учитываются на сбалансированной основе.

### ***Контроль качества и рисков***

Следует создать международную систему для гармонизации процедур контроля качества и риска, в частности, на следующих направлениях:

- Мониторинг качества воды в режиме реального времени и международный обмен информацией.
- Мониторинг перевозок и обработки опасных грузов в режиме реального времени.
- Контроль за преднамеренными сливами (нефти и трюмной воды).
- Создание в речных портах пунктов приема мусора и отработанной воды.

### ***Продвижение ВВТ***

Все рекомендованные выше исследования помогут пропагандировать ВВТ как дружелюбный в отношении окружающей среды и ответственный вид транспорта. Это, в свою очередь, подкрепит позицию в пользу развития адекватной инфраструктуры.

### ***Конкретная оценка воздействий на экологию***

Черновая ОВЭ для проекта Кэлэраши-Брэила в Румынии упустила из вида некоторые реальные воздействия. Полномасштабная процедура ОВЭ стартовала в 2005 г. при поддержке фондов Инструмента структурной политики для кандидатов на вступление (ISPA). Возможно, следовало бы доложить о результатах на Общевропейской конференции 2006 г. по внутреннему водному транспорту в Бухаресте. Могут представиться дополнительные возможности и для вклада международного сообщества в завершение данной ОВЭ.

## **ПРИМЕЧАНИЯ**

1. Руководящие принципы не только ООН и ЕС, но и представленные в: ЕКМТ (2004).





## БИБЛИОГРАФИЯ

### Публикации

**CIS Working Group 2.2 (2003a)**, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Policy Summary to Guidance Document No. 4: Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

**Рабочая группа 2.2 Совместной стратегии реализации (2003а)**, *Совместная стратегия реализации Рамочной директивы о водопользовании (2000/60/ЕК), Политическое резюме к Руководству №4: Определение и присвоение статуса Значительно модифицированных и Искусственных водных угодий*, Бюро официальных публикаций Европейских сообществ, Люксембург.

**CIS Working Group 2.2 (2003b)**, *Toolbox on Identification and Designation of Artificial and Heavily Modified Water Bodies*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

**Рабочая группа 2.2 Совместной стратегии реализации (2003b)**, *Инструментарий к определению и присвоению статуса Искусственных и Значительно модифицированных водных угодий*, Бюро официальных публикаций Европейских сообществ, Люксембург.

**CIS Working Group on Water Bodies (2003)**, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 2: Identification of Water Bodies*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

**Рабочая группа по водным угодьям Совместной стратегии реализации (2003)**, *Совместная стратегия реализации Рамочной директивы о водопользовании (2000/60/ЕК), Руководство №2: Определение водных угодий*, Бюро официальных публикаций Европейских сообществ, Люксембург.

**DFID (1995)**, *Note on Enhancing Stakeholder Participation in Aid Activities*, Overseas Development Administration (now Department for International Development), London.

**Департамент международного развития (1995)**, *Записка об усилении участия заинтересованных сторон в деятельности по оказанию помощи*, Администрация развития за границей (в настоящее время – Департамент международного развития), Лондон.

**ЕСМТ (2000)**, *Strategic Environmental Assessment*, OECD/ECMT, Paris.

**ЕКМТ (2000)**, *Стратегическая оценка экологии*, ОЭСР/ЕКМТ, Париж.

**ЕМСТ (2004)**, *Assessment and Decision Making for Sustainable Transport*, OECD/ECMT, Paris.

**ЕКМТ (2004)**, *Оценка и принятие решений по устойчивому транспорту*, ОЭСР/ЕКМТ, Париж.

**ЕСМТ (2000)**, *Sustainable Transport Policies*, OECD/ECMT, Paris.

**ЕКМТ (2000)**, *Меры политики устойчивого транспорта*, ОЭСР/ЕКМТ, Париж.

- Environment Agency (2003)**, *Artificial and Heavily Modified Water Bodies (AWBs & HMWBs) and the Water Framework Directive*, Version 1, July, UK Environment Agency, London and Bristol.
- Агентство по окружающей среде (2003)**, *Искусственные и Значительно модифицированные водные угодья (AWBs & HMWBs) и Рамочная директива о водопользовании*, Вариант 1, июль, Агентство по окружающей среде Соединенного Королевства, Лондон и Бристоль.
- European Commission (2000a)**, *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Европейская Комиссия (2000a)**, *Управление ареалами "Натуры 2000": Положения Статьи 6 Директивы о "местах обитания" 92/43/ЕЭС*, Бюро официальных публикаций Европейских сообществ, Люксембург.
- European Commission (2000b)**, *Towards Sustainable Economic and Development Co-operation, Environmental Integration Manual: Sector Guide - Inland waterways*, October, version 1.0, prepared by GIBB Ltd for European Commission, Development Directorate-General, Brussels.
- Европейская Комиссия (2000b)**, *К устойчивому сотрудничеству в экономике и развитии, Руководство по экологической интеграции: Ориентиры для сектора – внутренние водные пути*, октябрь, вариант 1.0, подготовлен ООО "ГИББ Лтд" для Европейской комиссии, Гендиректорат развития, Брюссель.
- European Commission (2001a)**, *Assessment of Plans and Projects Significantly Affecting Natura 2000 Sites: Methodological Guidance on the Provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Европейская Комиссия (2000b)**, *Оценка планов и проектов, значительно сказывающихся на ареалах "Натуры 2000": методологические указания по положениям Статьи 6(3) и (4) Директивы о местах обитания 92/43/ЕЭС*, Бюро официальных публикаций Европейских сообществ, Люксембург.
- European Commission (2001b)**, *Guidance on EIA: EIS Review*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Европейская Комиссия (2000b)**, *Пособие по ОБЭ: обзор заключений о воздействиях на экологию*, Бюро официальных публикаций Европейских сообществ, Люксембург.
- European Commission (2001c)**, *Guidance on EIA: Scoping*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Европейская Комиссия (2000c)**, *Пособие по ОБЭ: масштаб*, Бюро официальных публикаций Европейских сообществ, Люксембург.
- European Commission (2001d)**, *Guidance on EIA: Screening*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Европейская Комиссия (2000d)**, *Пособие по ОБЭ: отбор*, Бюро официальных публикаций Европейских сообществ, Люксембург.
- European Commission and International Conventions (2004)**, *Joint Mission of the Expert Team to the "Bystroe Project" in the Ukrainian Part of the Danube Delta (6-8 October 2004)*, European Commission, Environment Directorate-General, Brussels.

- Европейская Комиссия и Международные конвенции (2004)**, Совместная поездка экспертной группы на "Проект Быстрое" в украинской части дельты Дуная (6-8 октября 2004 г.), Европейская комиссия, Гендиректорат окружающей среды, Брюссель.
- European Commission Expert Group on Transport and Environment (2000)**, *Defining an Environmentally Sustainable Transport System*, Working Group I, 6 September, European Commission, Brussels.
- Экспертная группа Европейской комиссии по транспорту и окружающей среде (2000)**, *Определяя экологически устойчивую транспортную систему*, Рабочая группа 1, 6 сентября, Европейская комиссия, Брюссель.
- ICPDR (2005)**, *The Danube River Basin District*, ICPDR, Vienna.
- Международная комиссия по защите р. Дунай, Округ бассейна р. Дунай**, ICPDR, Вена.
- German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (1993)**, *Environmental Handbook*: 20, River and Canal Engineering; 23, Inland Ports; 24, Shipping on Inland Waterways; 26, Shipping, BMZ, Berlin.
- Германское федеральное министерство экономического сотрудничества и развития (1993)**, *Справочник по окружающей среде*: 20, Инженерное оснащение рек и каналов; 23, Внутренние порты; 24, Судходство по внутренним водным путям; 26, Судходство, БМЦ, Берлин.
- Life for the Danube, Oder and Elbe Rivers Coalition (2003)**, *Danube-Oder-Elbe Canal. An Opportunity or a Threat?*, available at [www.bankwatch.org/project.shtml?apc=-409271---1&x=193310&d=n](http://www.bankwatch.org/project.shtml?apc=-409271---1&x=193310&d=n) or [www.priateliazeme.sk/cepa/pdf/danub\\_oder\\_elbe\\_canal.pdf](http://www.priateliazeme.sk/cepa/pdf/danub_oder_elbe_canal.pdf)
- Коалиция жизнь рекам Дунаю, Одеру и Эльбе (2003)**, *Канал Дунай-Одер-Эльба. Шанс или угроза?* Доступ: [www.bankwatch.org/project.shtml?apc=-409271---1&x=193310&d=n](http://www.bankwatch.org/project.shtml?apc=-409271---1&x=193310&d=n) or [www.priateliazeme.sk/cepa/pdf/danub\\_oder\\_elbe\\_canal.pdf](http://www.priateliazeme.sk/cepa/pdf/danub_oder_elbe_canal.pdf)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (2003)**, *Handleiding voor de m.e.r.-procedure voor "natte" RWS-projecten*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, The Hague.
- Министерство транспорта и водного хозяйства – Гендиректорат государственного водного хозяйства (2003)**, МТВХ, Гаага.
- PIANC (2003)**, *Guidelines for Sustainable Inland Waterways and Navigation*, Report of Working Group 6 of the Environmental Commission (ENVICOM), PIANC, Brussels.
- Международная ассоциация судоходства (2003)**, *Руководящие принципы для устойчивых водных путей и судоходства*, Доклад Рабочей группы Комиссии по окружающей среде (ЭВИКОМ), PIANC, Брюссель.
- PIANC (2005)**, *Bird Habitat Management in Ports and Waterways*, Report of Working Group 2 of the Environmental Commission (ENVICOM), PIANC, Brussels.
- Международная ассоциация судоходства (2005)**, *Управление местообитанием птиц в портах и на водных путях*, доклад Рабочей группы 2 Комиссии по окружающей среде (ЭВИКОМ), PIANC, Брюссель.
- PIANC, ESPO, EFIP, CEDA, INE and IADC (2004)**, *Potential Implications for Navigation (Including Ports, Harbours, Waterways and Dredging) of EU Water Framework Directive Articles 16(1) and 16(7)*, position paper, 24 November, [www.pianc-aipcn.org/docs/wfd/wfd-01.doc](http://www.pianc-aipcn.org/docs/wfd/wfd-01.doc).

- Международная ассоциация судоходства, Европейская организация морских портов, Европейская федерация портов внутреннего судоходства, Центральная ассоциация землечерпательных организаций, "Внутреннее судоходство Европа" и Международная ассоциация землечерпательных компаний (2004),** *Потенциальные последствия для судоходства (включая порты, гавани, водные пути и дноуглубление) Статей 16(1) и 16(7) Рамочной директивы ЕС о водопользовании*, документ о позиции, 24 ноября, [www.pianc-aipcn.org/docs/wfd/wfd-01.doc](http://www.pianc-aipcn.org/docs/wfd/wfd-01.doc).
- Schramm, C. (2005),** *The Integrated River Engineering Project on the Danube to the East of Vienna – Strengthening the environmentally friendly transport alternative Danube*, abstract from Czech-Slovak Navigation Congress, Via Donau, Vienna.
- Шрам, К. (2005),** *Интегрированный речной инженерный проект на Дунае к востоку от Вены – Усиливая дружественную экологию транспортную альтернативу на Дунае*, выдержка из чешско-словацкого конгресса по судоходству, "Виа Донау", Вена.
- Terra et Aqua (2004),** "Sediment Management in the Context of the EU Water Framework Directive, from the Point of View of Waterways Maintenance for Shipping", No. 97, December 2004, IADC, The Hague.
- "Земля и вода"(2004),** "Управление отложениями в контексте Рамочной директивы ЕС, с точки зрения содержания водных путей для судоходства", №97, декабрь 2004 г., IADC, Гаага.
- UNECE (2001),** *Study of the Current Situation and Trends in Inland Water Transport in Member Countries*, TRANS/SC.3/2001/8, United Nations Economic Commission for Europe, Inland Transport Committee, Working Party on Inland Water Transport, Geneva.
- ЕЭК ООН (2001),** *Исследование нынешней ситуации и тенденций на внутреннем водном транспорте стран-членов*, TRANS/SC.3/2001/8, Европейская экономическая комиссия ООН, Комитет по внутреннему транспорту, Рабочая группа по внутреннему водному транспорту, Женева.
- UNECE (2004),** *Consideration of Measures Aimed at Prevention of Air Pollution from Inland Navigation Vessels*, TRANS/SC.3/104/Add.6, United Nations Economic Commission for Europe, Inland Transport Committee, Working Party on Inland Water Transport, Geneva.
- ЕЭК ООН (2004),** *Рассмотрение мер по предотвращению загрязнения воздуха судами внутреннего плавания*, TRANS/SC.3/104/Add.6, Европейская экономическая комиссия ООН, Комитет по внутреннему транспорту, Рабочая группа по внутреннему водному транспорту, Женева.
- World Bank (1993),** *Public Involvement in Environmental Assessment: Requirements, Opportunities and Issues*, Environmental Assessment Sourcebook Update, No. 5, World Bank, Washington D.C.
- Всемирный банк (1993),** *Вовлечение общественности в оценку экологии: требования, возможности и проблемы*, Обновление к сборнику материалов по оценке экологии, №5, Всемирный банк, Вашингтон, о.К.
- WWF (2002),** *Waterway Transport on Europe's Lifeline, The Danube: Impacts, Threats and Opportunities*, World Wide Fund for Nature, Vienna.
- Всемирный фонд дикой природы (2002),** *Водный транспорт на артерии жизни Европы, Дунае: воздействия, угрозы и возможности*, Всемирный фонд дикой природы, Вена.

**Вебсайты**

<b>Институт консультантов по транспорту AVV (Нидерланды)</b>	<a href="http://www.rws-avv.nl">www.rws-avv.nl</a>
<b>Директивы о птицах и местах обитания</b>	<a href="http://www.europa.eu.int/comm/environment/nature">www.europa.eu.int/comm/environment/nature</a>
<b>Центральная комиссия судоходства по Рейну (ЦКСР)</b>	<a href="http://www.ccr-zkr.org">www.ccr-zkr.org</a>
<b>Дунай – Австрия</b>	<a href="http://www.donau.bmvit.gv.at">www.donau.bmvit.gv.at</a>
<b>Канал Дунай – Ukraine</b>	<a href="http://www.delta-pilot.mk.ua">www.delta-pilot.mk.ua</a>
<b>Конвенция о режиме судоходства на Дунае</b>	<a href="http://ksh.fgg.uni-lj.si/danube/belgconv">http://ksh.fgg.uni-lj.si/danube/belgconv</a>
<b>ГД грузоперевозок Министерства транспорта Нидерландов (DGG)</b>	<a href="http://www.minvenw.nl/dgg/dgg/nl/index.shtml">www.minvenw.nl/dgg/dgg/nl/index.shtml</a>
<b>ЕКМТ</b>	<a href="http://www.cemt.org">www.cemt.org</a>
<b>Поддержка ОВЕ в ЕС</b>	<a href="http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-support.htm">www.europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-support.htm</a>
<b>Руководство по интеграции экологии</b>	<a href="http://www.europa.eu.int/comm/development/body/themes/environment/env_integ/envintegration/index1.html">http://www.europa.eu.int/comm/development/body/themes/environment/env_integ/envintegration/index1.html</a>
<b>Европейская организация морских портов (ESPO)</b>	<a href="http://www.espo.be">www.espo.be</a>
<b>Политика водопользования ЕС и РДВ</b>	<a href="http://www.europa.eu.int/comm/environment/water">www.europa.eu.int/comm/environment/water</a>
<b>Европа (портал ЕС)</b>	<a href="http://www.europa.eu.int">www.europa.eu.int</a>
<b>Международная комиссия по защите р. Дунай (ICPDR)</b>	<a href="http://www.icpdr.org">www.icpdr.org</a>
<b>Международная комиссия по защите р. Рейн (ICPR)</b>	<a href="http://www.iksr.org">www.iksr.org</a>
<b>InterNat</b>	<a href="http://www.wwwim.nl">www.wwwim.nl</a>
<b>ОЭСР</b>	<a href="http://www.oecd.org">www.oecd.org</a>
<b>Международная ассоциация судоходства (PIANC)</b>	<a href="http://www.pianc-aipcn.org">www.pianc-aipcn.org</a>
<b>Рамсарская конвенция</b>	<a href="http://www.ramsar.org">www.ramsar.org</a>
<b>Сена-Северная Европа, Франция</b>	<a href="http://www.seine-nord-europe.com">www.seine-nord-europe.com</a>
<b>Штраубинг-Фильсхофен, ФРГ</b>	<a href="http://www.donauforum.de">www.donauforum.de</a> и <a href="http://www.do-gis.de">www.do-gis.de</a>
<b>Аннотации законодательства ЕС</b>	<a href="http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s15000.htm">www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s15000.htm</a>
<b>Ведомство окружающей среды, СК</b>	<a href="http://www.environment-agency.gov.uk">www.environment-agency.gov.uk</a>
<b>Транспортное отделение ЕЭК ООН</b>	<a href="http://www.unece.org/trans/Welcome.html">www.unece.org/trans/Welcome.html</a>
<b>"Судоходные пути Франции" (VNF)</b>	<a href="http://www.vnf.fr">www.vnf.fr</a>
<b>Везер, Германия</b>	<a href="http://www.wsa-bremerhaven.de">www.wsa-bremerhaven.de</a> и <a href="http://www.weseranpassung.de">www.weseranpassung.de</a>





## **КАРТЫ**

Карта 1. Местоположение пятнадцати изучавшихся проектов



Источник: ООН/ЕЭК и "Судоходные пути Франции".

Карта 2. Трасса канала Сена-Северная Европа



Источник : "Судоходные пути Франции" (VNF).

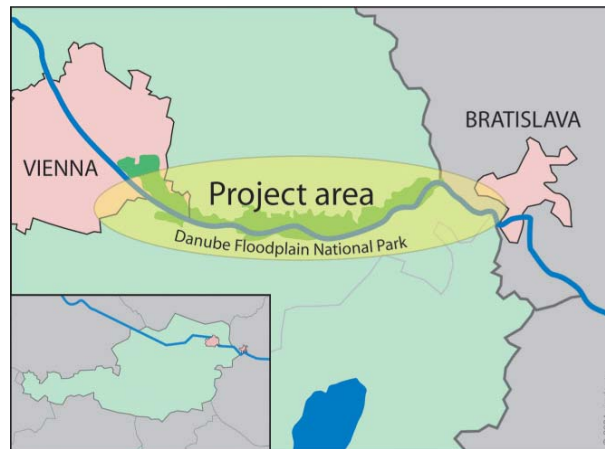
Карта 3. Проект Штраубинг-Фильсхофен



Источник: ООО "РМД Вассерштрассен".



Карта 4. Проект Дунай-Вена Восток



Источник: "Виа Донау – ООО Австрийские водные пути", [www.donau.bmvit.gv.at](http://www.donau.bmvit.gv.at)

Карта 5. Канал Быстрое



Источник: © Google Earth 2005.

Карта 5. Проект Канал Быстрое



Источник: WWF Германия, Институт экологии пойм, Раштатт, 2005.



Источник: Российский спутниковый снимок, KFA 1000. 3 июля 1989 г., разрешение 5 м.