



Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан



*РГП «Информационно-аналитический  
центр охраны окружающей среды»*



## РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ

**Автор, научный руководитель – Шабанова Людмила Владимировна**

кандидат биологических наук, член-корреспондент Академии «Экология», заместитель генерального директора РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» МООС РК, г. Астана, Республика Казахстан.

**Соисполнитель – Мельник Ольга Николаевна**

начальник отдела по связям с общественностью РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» МООС РК, г. Астана, Республика Казахстан.

**Соисполнитель – Уракбаева Айгуль Зулхарнаевна**

главный специалист отдела экологических знаний и международных конвенций РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» МООС РК, г. Астана, Республика Казахстан.

Географическое положение Казахстана между сибирской тайгой и среднеазиатскими пустынями, величайшим внутренним водоемом континента – Каспийским морем и высочайшими горными системами Тянь-Шаня выразилось в чрезмерном многообразии природных условий и ландшафтов, республика расположена на территории в 2,7 млн. км<sup>2</sup> и имеет значительную протяженность границ.

Сухопутная граница Республики Казахстан составляет около 12 тыс. км, из которых на границы с Российской Федерацией приходится 6,7 тыс. км, с Китайской Народной Республикой – 1,7 тыс. км, с Республикой Кыргызстан – 1,1 тыс. км, с Республикой Узбекистан – 2,1 тыс. км и с Туркменистаном – 0,4 тыс. км.

Характер сухопутной границы разнообразный. Большая часть проходит по равнинам степей (на севере), полупустынь и пустынь (на западе – с Россией, на юге – с Туркменистаном и Республикой Узбекистан). Восточная и юго-восточная границы приурочены к водораздельным хребтам Алтая (с Россией и Китаем), Тарбагатая, Джунгарского Алатау и Восточного Тянь-Шаня (с Китаем), Северного и Западного Тянь-Шаня – с Республикой Кыргызстан и, на небольшом участке, с Республикой Узбекистан [1].

Отдельные участки границы с Россией совпадают с речными артериями – реки Малый Узень на западе; отрезки реки Урал, её притока – реки Илек, верховья реки Тобол – на севере. На юге – реки Шу и Талас с Кыргызской Республикой, реки Сырдарья и Аральское море с Узбекистаном [1].

Участки границы с Китаем пересекают межгорные Иртыш-Зайсанскую, Балхаш-Алакольскую и Илийскую впадины, дренируемые трансграничными водотоками – р. Иртыш, р. Или [2].

В пределах водных пространств Казахстан граничит с Республикой Узбекистан – около 230 км по Аральскому морю, с Российской Федерацией, Республикой Азербайджан и Туркменистаном на Каспийском море.

Особенности географического и экономико-политического положения республики обусловили высокий уровень её чувствительности по трансграничным аспектам

воздействия на окружающую среду разнообразных видов хозяйственной деятельности, осуществляемой на территории республики и прилегающих стран.

Включение Казахстана в международное природоохранное сотрудничество является составным элементом современной политики республики в области охраны окружающей среды. Экологическим кодексом предусматривается приоритет международных правовых норм [3]. Среди них большое значение для нашей страны и других республик Центральной Азии и стран Союза Независимых Государств имеет Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [4].

На современном этапе развития партнерства между странами оценка воздействия на окружающую среду используется для комплексного подхода к охране и сбалансированному использованию окружающей среды трансграничных территорий. Это требует совместной комплексной оценки трансграничного воздействия планируемой и альтернативной деятельности для выбора наиболее эффективных проектов, с наименьшим ущербом от их хозяйственной деятельности.

В положениях Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду, законодательно закреплены общие обязательства государств, ратифицировавших данное международное соглашение, по уведомлению и проведению консультаций друг с другом по проектам, способным вызвать значительное вредное воздействие на окружающую среду [4].

Основными проблемами Казахстана являются:

- загрязнение и использование ресурсов трансграничных водотоков и международных озёр;
- трансграничное загрязнение воздуха;
- радиоактивное трансграничное загрязнение окружающей среды;
- загрязнение окружающей среды в результате космических запусков;
- угроза трансграничного бактериологического загрязнения;
- трансграничная миграция диких животных;
- трансграничное перемещение генетически измененных организмов;
- эпизоотии с последствиями для окружающей среды;
- противоправные трансграничные действия;
- непреднамеренные действия с трансграничными последствиями [2].

Это требует выработки совместных с соседними странами решений по использованию природного потенциала приграничных экосистем, которые определяются международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, в том числе природоохранной Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте.

Являясь стороной Конвенции, Казахстан принял определенные обязательства по предотвращению и уменьшению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности на трансграничных территориях; принятию законодательных, административных и других мер, а также обеспечению контроля по их выполнению. К числу вопросов ОВОС в трансграничном контексте, относятся: указание цели; изложение ситуации; описание альтернатив осуществления планируемой деятельности или отказа; описание возможных видов воздействия и обоснование их значительности на компоненты окружающей среды планируемой деятельности, её альтернативных вариантов и оценка их масштабов; описание природоохранных мер, направленных на минимизацию воздействия; указание методов прогнозирования; предоставление достоверной информации; краткое содержание программ мониторинга и управления; планов слепопостпроектного анализа; определение процедур процесса проведения оценки воздействия, включая планирование сотрудничества с общественными организациями; участие в оценке воздействия затронутых сторон в случае необходимости; осуществление политических действий по реализации мероприятия.

Органом, контролирующим мероприятия по проведению ОВОС в трансграничном контексте, является Компетентный орган в области охраны окружающей среды. Он назначается Стороной Конвенции и несет ответственность за выполнение функций,

охватываемых данным международным соглашением по принятию решений, касающихся планируемой деятельности. Компетентный орган назначается, в зависимости от характера вопроса, на государственном (национальном), региональном или местном уровне [4].

Подготовка документации ОВОС предусматривает процедуры, создающие возможность для участия общественности приграничных стран; проведение оценки до принятия решения и уведомление затрагиваемых Сторон о санкционировании или осуществлении планируемой деятельности, которая может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие [4].

Для этого необходимо проводить консультации; предоставлять общественности возможность принять участие в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Это способствует созданию благоприятного климата на трансграничных территориях при осуществлении хозяйственной деятельности, поскольку населению предоставляется своевременная информация об окружающей среде из компетентных источников.

Вследствие различий в законодательстве стран, необходим регулярный обмен между соседствующими странами комплексной информацией о последствиях воздействия на окружающую среду, чёткие правила процедур, постоянно работающие группы по проведению трансграничных оценок для выработки совместных решений в рамках двусторонних или многосторонних соглашений/мероприятий.

Конвенция ОВОС в трансграничном контексте имеет большое значение для нашей республики вследствие большой протяженности приграничных территорий, так как позволяет уже на ранних этапах планируемой деятельности предусмотреть возможные последствия воздействия при реализации крупных проектов.

Правовой основой законодательства в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в нашей республике является Конституция, которая закрепляет за гражданами право на благоприятную жизнь и здоровье. Вопросы общественных отношений в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, включая ОВОС, регулируются Экологическим, Земельным, Лесным, Водным, кодексами, природоохранными законами, правилами, инструкциями:

- Закон «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»;
- Закон «Об особо охраняемых природных территориях»;
- Закон «О радиационной безопасности населения»;
- Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
- Правила лицензирования и квалификационных требований, предъявляемых к деятельности в области охраны окружающей среды;
- Правила проведения государственной экологической экспертизы;
- Инструкция по проведению оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации;
- Правила проведения общественных слушаний;
- Правила осуществления контроля за деятельностью должностных лиц местных исполнительных органов в области экологической экспертизы;
- Правила оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду при разработке государственных отраслевых и региональных программ развития отраслей экономики, схем размещения производительных сил;
- Правила государственной регистрации проведения общественной экологической экспертизы, осуществляемой местными исполнительными органами, на территории которых намечается деятельность;
- Санитарно-эпидемиологические требования к проектированию производственных объектов;
- Правила доступа к экологической информации, относящейся к процедуре оценки воздействия на окружающую среду и процессу принятия решений по намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- Информационно-справочное руководство по организации и проведению общественных слушаний по вопросам, касающимся окружающей среды;
- Руководство по оценке воздействия на окружающую среду для государственных участников СНГ;
- Распределение объектов I категории, подлежащих государственной экологической экспертизе, и для выдачи разрешений на эмиссии в окружающую среду между уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и его территориальными подразделениями [5].

Порядок проведения процедуры ОВОС включает несколько стадий:

- Предварительная оценка воздействия на окружающую среду, сопровождающая обоснование инвестиций (технико-экономические обоснования проектов);
- Оценка воздействия в целях полного и комплексного анализа возможных эффектов реализации проекта или дальнейшего осуществления хозяйственной и иной деятельности, обоснования альтернативных вариантов и разработки плана (программы) управления охраной окружающей среды;
- Раздел «Охрана окружающей среды» в составе рабочего проекта, содержащий технические решения по предотвращению неблагоприятных воздействий на окружающую среду.

Любая хозяйственная деятельность может реализовываться лишь после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы. Возможные воздействия на окружающую среду и здоровье населения определяются при реализации процедуры оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду. Результаты стадий ОВОС в обязательном порядке представляются заказчиком общественности для учета их мнения. Прогноз, оценки экологического риска – это основная задача ОВОС. Базовой основой проведения государственной экологической экспертизы являются экологическое нормирование и экологические требования к хозяйственной и иной деятельности.

В особо сложных проектах заключения государственной экологической экспертизы рассматриваются на заседаниях Экспертных Советов при Министерстве охраны окружающей среды Республики Казахстан (МООС РК) и его территориальных подразделениях. Деятельность подразделений государственной экологической экспертизы МООС РК осуществляется во взаимодействии с другими ведомствами республики в соответствии с их компетенцией.

В соответствии с Экологическим кодексом экологическая экспертиза в Республике Казахстане представлена в двух формах – государственной экологической экспертизы и общественной экологической экспертизы, которая носит рекомендательный характер и учитывается при принятии решений местными исполнительными органами, финансовыми организациями и заказчиком намечаемой деятельности. Заключение общественной экологической экспертизы направляется в местные исполнительные органы, проводившие регистрацию заявления на ее проведение; в орган, осуществляющий государственную экологическую экспертизу данного объекта; заказчику намечаемой деятельности; органам, принимающим решения, связанные с реализацией объекта; в средства массовой информации [3].

В целом положения, закрепленные в экологическом кодексе, позволяют обеспечить доступ общественности к принятию решений при проведении ОВОС хозяйственной деятельности (общественные слушания) и заключения общественной экологической экспертизы, что соответствует принятыми Казахстаном обязательствами в рамках реализации природоохранных конвенций: ОВОС в трансграничном контексте [4]; Доступ общественности к экологической информации, принятию решений и правосудию [6].

Казахстаном проводится большая работа по развитию международного сотрудничества в области ОВОС в трансграничном контексте. В рамках реализации Рамочной Конвенции по защите морской среды Каспийского моря Азербайджанская Республика, Исламская Республика Иран, Республика Казахстан, Российская Федерация, Туркменистан инициировали разработку проекта Протокола ОВОС в трансграничном

контексте. Целью Протокола является проведение эффективных процедур ОВОС в трансграничном контексте планируемой деятельности, которая может оказывать значительное трансграничное воздействие на морскую среду и сушу, для предотвращения, снижения загрязнения и обеспечения контроля выполняемых мероприятий по сохранению биоразнообразия и рациональному использованию природных ресурсов и охране здоровья населения в регионе [8].

При этом Стороны Конвенции (5 стран) рассматривают возможность применения ОВОС в трансграничном контексте на ранней стадии принятия решений по планируемой деятельности на Каспии, в качестве важного элемента регионального сотрудничества и планируют подписание Протокола ОВОС в трансграничном контексте на IV конференции Сторон [8].

Кроме того, проводится работа по разработке Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации по сохранению экосистемы трансграничной реки Урал. Проект Соглашения разработан и согласован с заинтересованными государственными органами Республики Казахстан [5].

На IX Форуме межрегионального сотрудничества Казахстана и России с участием президентов стран подписаны Соглашения по профилактике и тушению пожаров на приграничных территориях и по охране и воспроизводству Волго-Уральской группировки сайгака.

Перспективными для решения трансграничных проблем являются также Соглашения между государствами Содружества Независимых Государств; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области охраны окружающей среды; Соглашение между МООС РК и Министерством водного хозяйства Китайской Народной Республики о взаимном обмене гидрологической и гидрохимической информацией пограничных гидропостов основных трансграничных рек; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды.

В рамках реализации Конвенции ОВОС в трансграничном контексте проекты, выполняемые в Алматинской и Джамбульской областях, включенные в Республиканскую карту индустриализации на 2010-2014 годы могут быть объектом проведения ОВОС в трансграничном контексте: Диверсификация и расширение ферросплавного производства и его сырьевой базы с доведением мощности до 300 тыс. тонн ферросплавов в год; Строительство завода по производству минеральных удобрений; Горнолыжный курорт мирового уровня в городе Алматы; Реконструкция международного транзитного коридора «Западная Европа – Западный Китай».

Необходимость проведения трансграничного ОВОС по данным проектам может возникнуть вследствие возможного воздействия на окружающую среду Кыргызстана, являющегося стороной Конвенции ОВОС в трансграничном контексте.

В качестве положительного примера решения приграничных проблем рассмотрим процедуры применения Конвенции ОВОС в трансграничном контексте, которые были проведены при планируемой разработке медно-золоторудного месторождения Андаш в Кыргызской Республике, затрагивающей интересы Республики Казахстан. Инициатором деятельности являлась «Андаш Майнинг Компани». Компетентные органы – Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики (Госагентство КР) и МООС РК.

В соответствии с процедурами ОВОС Кыргызской стороной были представлены детальные материалы по расположению объекта, объемам работ, технологиям, характеристике экологической ситуации в районе разработки и последствия воздействия хозяйственной деятельности на территорию Казахстана. Разработка месторождения планировалась открытым способом, производительность карьера - 2 млн. тонн руды в год, переработка руды предусматривалась флотационным способом.

Решение об отнесении планируемого вида работ к деятельности, способной оказать

возможное трансграничное воздействие, принято на основании того что, месторождение находится вблизи государственной границы с Республикой Казахстан (2,5 км); в непосредственной близости от реки Каракол, являющейся началом трансграничного водотока – реки Талас. На основании данного решения казахской стороне было направлено уведомление в МООС РК, которое подготовлено в формате, приведенном в Руководстве по проведению ОВОС в трансграничном контексте для стран Центральной Азии. В установленный согласно процедурам срок был получен ответ казахской стороны о согласии на участие в процедуре трансграничной ОВОС и о предоставлении документации по ОВОС в МООС РК и Жамбылское областное территориальное управление охраны окружающей среды для рассмотрения и подготовки комментариев. Документация по ОВОС была также передана руководителям Общественных организаций Кыргызской Республики («Независимая экологическая экспертиза») и Республике Казахстан (НПО «ЭкоФорум») для распространения среди общественности.

Кыргызская сторона предоставила одновременно с уведомлением информацию по комплексной оценке и значимости трансграничного воздействия при реализации проекта на атмосферный воздух, поверхностные и подземные воды, почвы и земельные ресурсы, на растительный и животный мир, историко-культурные памятники, уровни шума, альтернативные варианты проекта и базовый вариант проекта.

Вследствие расположения объектов открытых горных выработок близко к границе Казахстана, при предварительной оценке, была определена вероятность трансграничного воздействия на атмосферный воздух.

Наличие горных перевалов, затрудняющих перенос загрязняющих веществ, благоприятная роза ветров, значительная обводненность горных выработок, комплекс природоохранных мероприятий, определили не высокую степень трансграничного воздействия рудника на атмосферу нашей республики.

Замечания и предложения МООС РК, были рассмотрены и учтены при подготовке проекта ОВОС планируемой деятельности по разработке медно-золоторудного месторождения Андаш. Консультации проводились на республиканском и местном уровнях. В консультациях принимали участие республиканские и местные природоохранные органы и местные органы власти, НПО двух стран и представители «Андаш Майнинг Компани». При этом были согласованы план организации слушаний, включая место и сроки проведения, порядок ведения, программа, презентации.

Материалы ОВОС размещены в разделе «Трансграничное сотрудничество» на сайте Carnet. Жители села Кепюре-Базар (Кыргызия) были информированы о планах по разработке медно-золоторудного месторождения Андаш. По инициативе сельчан и некоторых НПО, при поддержке международной организации «Мильенконтакт», проведена общественная экологическая экспертиза. Заключение общественной экологической экспертизы представлено в Госагентство, областную администрацию и в Правительство КР, презентовано на собраниях, круглых столах, в СМИ (30 публикаций). В Таласской областной газете было размещено объявление о месте нахождения документации ОВОС. Информация ОВОС по разработке медно-золоторудного месторождения Андаш представлена на субрегиональном семинаре «Укрепление потенциала стран Центральной Азии в проведении ОВОС» [9].

После внесения предложений казахской стороной, включая рекомендации общественности, документация ОВОС представлена в Госагентство КР на государственную экологическую экспертизу с учетом рекомендаций общественной экспертизы. Далее на стадии реализации проекта Госагентство КР проводило консультации с казахской стороной. По результатам обсуждения были приняты решения о возможности и порядке проведения послепроектного анализа и мониторинга объекта.

Таким образом, Республика Казахстан и Кыргызская Республика в рамках пилотного проекта ТЭО «Промышленная отработка месторождения Андаш». Оценка воздействия разработки медно-золоторудного месторождения Андаш на окружающую среду отработали процедуру рассмотрения трансграничных проектов и проведения общественных слушаний.

Кроме того, мероприятия проведенные в рамках обсуждения положений Конвенции (участие в международных субрегиональных и национальных семинарах) дали положительный эффект по налаживанию международного сотрудничества по решению трансграничных экологических проблем с приграничными государствами и выработки совместных превентивных мер с участием общественности.

В перспективе данный опыт будет полезен для решения экологических проблем при реализации хозяйственной деятельности на обширных приграничных территориях Российской Федерации и Республики Казахстан, так как Конвенция ОВОС в трансграничном контексте подписана Россией, которая в настоящее время проводит процедуры по ее ратификации.

В этом плане особую значимость приобретают семинары, обучающие курсы по вопросам охраны окружающей среды, включая темы по выполнению обязательств Казахстана в рамках международных соглашений, в том, числе Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Данные курсы проводятся в рамках реализации Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды на базе РГП «ИАЦ ООС» МООС РК для представителей природопользователей, государственных и неправительственных организаций.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1 Научно-исследовательская работа «Исследование экологического состояния приграничных районов Казахстана для решения проблем трансграничного характера», г. Астана, ТОО «Экосервис», 2007-2010 гг.

2 Научно-исследовательская работа «Исследование экологического состояния приграничных с КНР и странами Центральной Азии районов Казахстана для решения проблем трансграничного характера», г. Астана, ТОО «Экосервис», 2011 г.

3 Экологический кодекс Республики Казахстан, утвержденный Указом Президента РК от 9 января 2007 г.

4 Закон Республики Казахстан от 21 октября 2000 года № 86-ІІ «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте».

5 Национальный доклад Республики Казахстан по выполнению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» МООС РК, Астана, Республика Казахстан, 2009 г; 2012 г.

6 Закон Республики Казахстан от 23 октября 2000 года N 92-ІІ «О ратификации Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

7 Закон Республики Казахстан от 29 апреля 2005 года N 406 «О ратификации Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря».

8 Национальный Доклад Республики Казахстан о Выполнении рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря // АО «НПО «Евразийский центр воды», г. Астана, Республика Казахстан, 2012 г.

9 Материалы субрегионального семинара «Укрепление потенциала стран Центральной Азии в проведении ОВОС», г. Душанбе, Таджикистан, февраль 2007 г.