

Стратегическая экологическая оценка программы социально-экономического развития Забайкальского края

Концепция

Преамбула

Стратегическая экологическая оценка – это оценка вероятных экологических и социально-экологических последствий реализации стратегических решений (планов, программ развития *региона* или *отрасли*). Упреждающее проведение СЭО – методический инструмент, пока еще практически не используемый в России, однако уже несколько десятилетий активно развиваемый и внедряемый в зарубежных странах, прежде всего - европейских. Проведение СЭО является обязательным в ряде стран в соответствии с принятыми международными документами:

- Директивой Европейского Парламента 2001/42/ЕС об оценке воздействия некоторых программ и планов на окружающую среду (2001) и гармонизированными с ней национальными законодательными актами;
- Протоколом (Киев, 2003) по стратегической экологической оценке к Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991).

Более того, СЭО предоставляет одно из средств для достижения поставленных *ООН Целей развития на тысячелетие*, принятых всеми странами мира и ведущими всемирными институтами развития на генеральной Ассамблее ООН в 2000 году. Значение СЭО в контексте сотрудничества в целях развития подчеркивается и другими международными документами, такими как *Парижская Декларация по повышению эффективности внешней помощи* (2005 год), которая рекомендует странам донорам и странам партнерам «развивать и применять общие подходы при проведении стратегических оценок окружающей среды» (ОЕСД, 2012). В 2010 г. Киевский Протокол по СЭО вступил в силу и стал открыт для подписания всеми членами ООН.

Стратегическая экологическая оценка проводится в отношении планов и программ, которые разрабатываются для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу, транспорт, региональное развитие, управление отходами, водное хозяйство, телекоммуникации, туризм, планирование развития городских и сельских районов или землепользования, и которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, требующих оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством. Кроме того, в ряде стран СЭО используется для экологической оптимизации пространственных планов – от локального до национального уровня, зонирования территорий по видам перспективного использования (например, выделения кластеров промышленного развития, транспортных коридоров, энергетических коридоров и т.п.).

Стратегическая экологическая оценка представляет собой систему подходов, направленных на внедрение экологических соображений в политики, планы и программы и оценку их взаимосвязи с экономическими и социальными соображениями.

Целью стратегической экологической оценки является обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды путем тщательного учета экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, соображений при разработке планов и программ на основе четких, открытых и эффективных процедур и с учетом мнения всех заинтересованных сторон.

При проведении СЭО участие общественности, прозрачность и хорошее качество информации являются ключевыми принципами. Поэтому СЭО – это больше, чем просто подготовка доклада, это хороший механизм для улучшения управления. Там, где это необходимо, СЭО также может включать в себя экономические и социальные вопросы. В то время как ОВОС направлена на улучшение отдельных проектов, СЭО направлена на улучшение планирования.

СЭО широко применяется в разных видах и формах и в самых разных странах и континентах (по состоянию на 2013 год – свыше 50 стран), будь то европейские страны, Канада, Непал, Мозамбик или Боливия. Применение СЭО не только является важным фактором обеспечения охраны окружающей среды при реализации крупных инфраструктурных, региональных или отраслевых проектов и программ, но и позволяет улучшить инвестиционный климат. При этом важно отметить, что многие страны начали внедрять СЭО еще до того, как присоединились к Протоколу по СЭО.

В ближайшее время ситуация может в корне измениться и в России. В соответствии с поручением Президента РФ Д.А.Медведева от 27 мая 2010 года по итогам Президиума Госсовета Российской Федерации Россия должна ратифицировать Конвенцию Эспо вместе с Киевским Протоколом по стратегической экологической оценке. Помимо этого, Президентом были даны поручения по созданию необходимой нормативной правовой базы для применения стратегической экологической оценки и проведению ОВОС в соответствии с требованиями международных финансовых институтов.

В утвержденных 30 апреля 2012 года Президентом РФ «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» при решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности предусматривается создание нормативно-правовой базы для внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду.

Отсутствие на федеральном уровне проработанной правовой базы в Российской Федерации тем не менее не означает невозможность проведения СЭО для отдельных регионов. Напротив, пилотные проекты в масштабе отдельных субъектов Федерации создадут важный прецедент, позволят развить методическую базу и, в конечном итоге, станут основой для СЭО в масштабах страны. Губернатор и Правительство Забайкальского края, осознавая важность экологических оценок для устойчивого развития территории, поддержали идею пилотной реализации СЭО в этом регионе.

Забайкальский край является активно развивающимся субъектом РФ, где идет процесс планирования социально-экономического развития с целью как повышения уровня и качества жизни населения, так и соблюдения баланса экономических и экологических интересов региона и страны в целом.

В связи с этим внедрение СЭО в отношении планов и программ развития региона обеспечит систематический анализ существенных экологических последствий, что позволит обеспечить выбор наиболее обоснованного с точки зрения охраны окружающей среды и здоровья населения варианта развития территорий и реализации крупных проектов. Использование СЭО позволяет найти ответы на основополагающие вопросы социально-экономического развития региона: где и каким образом вести деятельность, какие из альтернативных вариантов наиболее оптимальны с учетом экологических критериев.

Вовлечение общественности в обсуждение результатов СЭО снижает вероятность возникновения конфликтных ситуаций и открывает возможность принятия согласованной с общественностью стратегии экономического развития. Мониторинг осуществления принятых планов и программ, предусмотренный Протоколом по СЭО, позволяет обнаружить на ранней стадии непредусмотренные неблагоприятные последствия и обеспечить возможность для принятия надлежащих мер по исправлению положения.

Постановка задачи

Программа социально-экономического развития Забайкальского края на 2010–2014 годы, утвержденная Законом Забайкальского края от 10 декабря 2009 года № 295-ЗЗК «О стратегических направлениях развития Забайкальского края на период до 2025 года и программе социально-экономического развития Забайкальского края на 2010–2014 годы» заканчивает свое действие в текущем году. В рамках указанных программ в 2010 г. была разработана и принята Стратегия территориального планирования края. А 26 декабря 2013 года Постановлением Правительства Забайкальского края в соответствии со статьей 44 Устава Забайкальского края, статьей 7 Закона Забайкальского края от 22 декабря 2009 года № 322-ЗЗК «О стратегическом планировании в Забайкальском крае», учитывая пункт 5 Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года в Забайкальском крае, утвержденный распоряжением Правительства Забайкальского края от 26 августа 2011 года № 447-р, в целях развития стратегического планирования, актуализации приоритетов и направлений развития, определения действенных механизмов и инструментов экономического и социального развития Забайкальского края утверждена Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года (далее – Стратегия).

Стратегия ориентирована на реализацию сценария сбалансированного развития и предусматривает «выделение стратегической оси развития Забайкальского края с наложением на нее опорных инвестиционных проектов, с формированием поясов развития и мультипликативного влияния на развитие территорий края (формирование пространства развития), таким образом, будет осуществлен переход от «точек роста» к пространству развития. Данным сценарием учитывается, что развитие региона зависит от развития его человеческого потенциала. Поэтому сценарием сбалансированного развития предусматривается формирование пространства развития, прежде всего, через развитие культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта.

Сценарием предусматривается опережающее развитие края за счет структурных преобразований в составе отраслей специализации региональной экономики, связанных с

внедрением и переходом к новым производственным технологиям в горнодобывающей промышленности, обрабатывающих производствах, строительстве, сельском хозяйстве, лесозаготовках, использование современного оборудования. Предполагается повышение производительности труда и экономической эффективности за счет технического перевооружения и модернизации предприятий в традиционных и связанных с ними отраслях.

Предусматривается постепенное преобразование товарной структуры производства, где все большую долю начнут занимать более технологичные продукты, основная масса которых будет производиться за счет развития форм международной и межрегиональной специализации и кооперирования».

Очевидно, что обеспечить сбалансированное развитие региона можно только с учетом экологических аспектов намечаемых изменений, а наиболее адекватным инструментом для экологической оптимизации Стратегии, а также и территориального плана Забайкальского края является стратегическая экологическая оценка.

В результате консультаций в начале 2014 года между правительством Забайкальского края и WWF России достигнуты договоренности о том, что для подготовки новой программы социально-экономического развития Забайкальского края будет проведена стратегическая экологическая оценка.

Проведение СЭО в Забайкальском крае является первым пилотным проектом по внедрению СЭО в масштабе региона Российской Федерации. Результаты СЭО помогут комплексно и обоснованно подойти к процессу выбора целей и приоритетов программы социально-экономического развития Забайкальского края, а также разработать методологию проведения СЭО планов и программ в будущем.

Чтобы проведение совместной эколого-социально-экономической оценки было наиболее объективным, правительство Забайкальского края и WWF России вводят и поддерживают процесс совместных и открытых консультаций для внесения значимого вклада всеми заинтересованными сторонами, включая экологические и иные НПО (в том числе НПО коренных народов) на местном, региональном и международном уровнях, а также иные сообщества, которые потенциально могут подвергаться воздействию. Техническое задание на проведение оценки и все этапы оценки должны быть доступны для изучения всеми заинтересованными сторонами.

Цель и назначение СЭО:

Анализ альтернативных вариантов социально-экономического развития Забайкальского края с позиций возможных экологических и социально-экономических последствий и выработка рекомендаций по наиболее приемлемым вариантам развития, а также определение ключевых факторов (в том числе экологических и социально-экономических), ограничений и преимуществ, которые в дальнейшем необходимо учесть при разработке программ социально-экономического развития Забайкальского края.

Объекты СЭО:

- Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года;
- Схема территориального планирования Забайкальского края.

Географические границы и сроки СЭО

СЭО программы развития Забайкальского края подразумевает эколого-экономическую оценку для территории Забайкальского края, а также, возможно, граничащих с ним территорий, в том числе принимая во внимание приграничное расположение края, его трансграничный статус и связанные с этим преимущества и вызовы.

Горизонт планирования принимается равным 10 годам (до 2025 года).

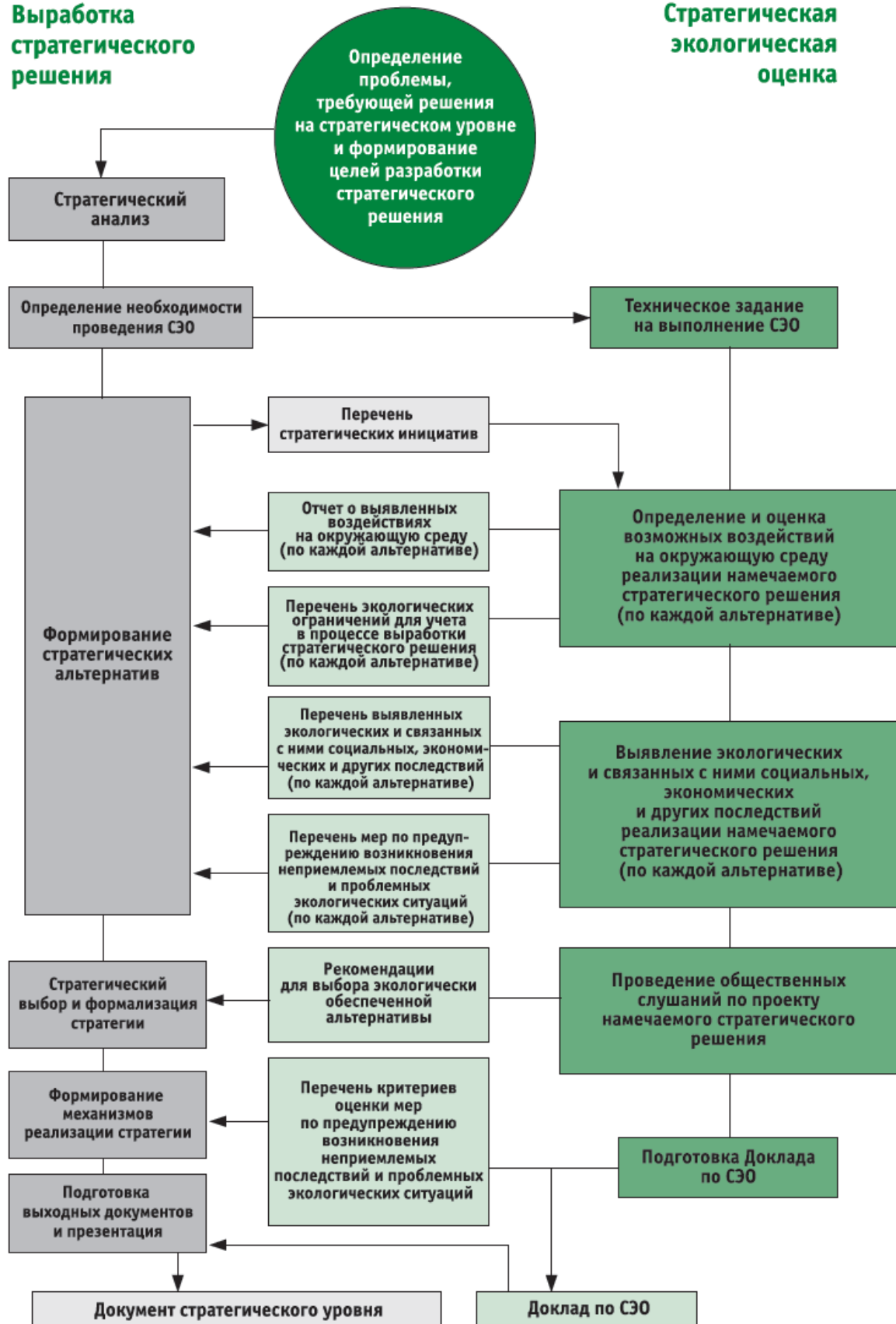
Срок проведения СЭО – 1 год с момента заключения договора на выполнение работ.

Методология исследования, этапы и содержание работ

Общепринятый порядок проведения СЭО может быть представлен в виде следующей схемы.

Выработка стратегического решения

Стратегическая экологическая оценка



Процесс оценки носит поэтапный характер с непрерывным анализом полученных результатов и корректировкой предыдущих этапов работы:

1. Установление контекста для СЭО

- Определить заинтересованные в процессе планирования стороны и подготовить план коммуникации;
- Определить существующие законодательные, нормативно-правовые рамки СЭО;
- Совместно со всеми заинтересованными сторонами определить целевые показатели социально-экономического развития, сформировать общее видение экологических проблем, определить альтернативы;
- Определить перечень параметров СЭО;
- Сформировать набор инструментов и показателей СЭО, включая количественные индикаторы уровня экологической нагрузки на окружающую среду в расчете на единицу экономического и/или социального результата;
- Разработать детальную программу и план-график СЭО.

Задачи по подготовке СЭО в рамках этапа 1:

- Создание рабочей группы и назначение координатора/менеджера по СЭО.
- Подготовка технического задания по выполнению СЭО .
- Уточнение и подтверждение совместно с партнерами и заинтересованными сторонами конкретных целей и задач СЭО в увязке с целями социально-экономического развития.
- Создание ресурсного потенциала и составление плана коммуникации по СЭО.
- Определение охвата СЭО.
- Определение степени соответствия целей социально-экономического развития существующим целям (экология или иное) органов государственного управления региона.
- Получение от Правительства Забайкальского края целевых показателей социально-экономического развития края и сценариев их достижения на 10-летний период.
- Определение четких и осуществимых сроков реализации.
- Согласование необходимой документации.
- Определение источников финансирования.
- Объявление начала процесса планирования; обеспечение согласования основными заинтересованными сторонами проблематики, целей, альтернатив и мер контроля качества.

2. Выполнение СЭО

- Сбор фондовых данных о состоянии окружающей среды, населении и социально-экономическом развитии края. В качестве информационной основы использовать материалы государственной статистики по Забайкальскому краю, включая материалы Докладов по состоянию окружающей среды края, опубликованные и фондовые картографические материалы. Сформировать геоинформационную систему (на базе ArcGIS или MapInfo), объединив в ней собранный фактический материал. Принять в качестве рабочего масштаб картографических материалов 1:1 000 000.
- Анализ собранных материалов, на этой основе - зонирование территории по степени техногенной нарушенности, чувствительности экосистем к воздействиям,

экологическим и социальным ограничениям. Выявить основные существующие экологические проблемы, оценить их значимость.

- Анализ вероятных экологических и социальных последствий развития кластеров (горнодобывающие, деревообрабатывающие и др.), предусмотренных Стратегией социально-экономического развития Забайкальского края, также включая, но не ограничиваясь:
 - Развитие транспортной инфраструктуры;
 - Развитие энергетики, в т.ч. альтернативные варианты газоснабжения, использование возобновляемых источников энергии;
 - Развитие систем сбора и переработки отходов;
 - Развитие сети ООПТ;
 - Развитие сельского и лесного хозяйства.

В процессе проведения предварительной оценки и определения сферы охвата планируемой СЭО целесообразно рассмотреть все существующие и потенциально реализуемые альтернативные варианты и определить, какие из альтернатив будут рассмотрены в дальнейшем при выполнении СЭО:

- альтернативные цели и приоритеты программы;
- альтернативные варианты деятельности;
- альтернативные условия осуществления (меры для достижения максимального положительного эффекта и сведения к минимуму отрицательных воздействий).

При этом важно отметить, что, так как объектом оценки будет стратегия социально-экономического развития, то целесообразно рассмотреть ее альтернативные цели и приоритеты. Существенной оговоркой Директивы ЕС2001/42/ЕС по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду является оговорка о «разумных альтернативах» и о необходимости предоставления полной и достоверной информации по рассматриваемым альтернативным вариантам.

Для всех альтернативных вариантов описываются фоновые условия, проводится оценка воздействия, выявляются природоохранные ограничения, проводится выявление потенциально возникающих острых экологических проблем на территории.

Оценка экологических и социальных последствий альтернативных программ, их вариантов проводится с учетом современного состояния природных комплексов, социально-экономических условий, десятилетних целевых показателей социально-экономического развития. Анализ выполняется на качественном уровне с применением балльных экспертных оценок.

При проведении анализа требуется учесть также и трансграничные факторы (воздействия с сопредельных территорий и, наоборот, возможное воздействие на сопредельные регионы и страны) и вероятные климатические изменения. Подробный перечень параметров, по которым проводится оценка, должен быть определен в ходе выполнения работ первой стадии – установления контекста СЭО.

- Сравнение альтернативных сценариев и выбор оптимальных.
- Корректировка территориального плана развития Забайкальского края на основе выбранных моделей развития.

- Определение путей уменьшения негативного воздействия (компенсационные меры, природоохранные мероприятия и др.).
- Разработка предложений по развитию региональной системы экологического и социального мониторинга и ее адаптации к задачам СЭО и реализации Стратегии.
- Разработка рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы.
- Разработка рекомендаций по дальнейшей детализации анализа (восполнению существующих пробелов в информации, использовании углубленного количественного анализа применительно к отдельным компонентам Стратегии и др.), корректировке СЭО в случае принятия новых решений, созданию постоянно действующих механизмов СЭО в Забайкальском крае.
- Разработка рекомендаций по кадровому обеспечению реализации Стратегии.
- Подготовка проекта отчета по результатам проведения СЭО.
- Независимая, в т.ч. общественная, оценка качества полученных результатов.
- Подготовка заключительного отчета по СЭО.

3. Информирование и влияние на принятие решений

- Обеспечить доступ к промежуточным и окончательным результатам СЭО для заинтересованных сторон.
- Организовать диалог между заинтересованными сторонами по результатам СЭО и дать рекомендации Правительству Забайкальского края для принятия решений с учетом результатов оценки и обсуждений.
- Обосновать в письменной форме (тактический) выбор, который был сделан в рамках принятой в итоге программы социально-экономического развития;
- Обеспечить информирования общества о проведении СЭО на регулярной и системной основе.

Результат СЭО

Результатом СЭО станет Отчет о стратегической экологической оценке, включающий Территориальный план развития Забайкальского края. На основе Отчета также разрабатывается резюме, содержащее основные положения и выводы для расширенного общественного обсуждения. Отчет и сопутствующие материалы представляются в бумажном виде (5 экз.) и на электронном носителе (5 экз.).

Публикация результатов СЭО

Результаты СЭО должны быть защищены авторским правом.

Раскрытие информации проходит поэтапно в течение всего процесса СЭО в соответствии с утвержденным графиком и только после согласования обеими сторонами.

Ни одна из сторон (Правительство Забайкальского края и WWF России) не могут публиковать отчеты о СЭО, промежуточные результаты и любую другую информацию в ходе исследования без согласования с другой стороной.

Техническое задание, промежуточные и конечные результаты СЭО – открытая информация, раскрываемая после согласования обеими сторонами. Техническое задание и промежуточные этапы оценки должны быть доступны для изучения заинтересованными сторонами.