

Вернуть оценке воздействия на окружающую среду ее прежнюю роль

И.Ю. ХОВАВКО, доктор экономических наук, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Москва. E-mail: irina.hov@ramler.ru

В статье исследовано влияние процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) на формирование экономического пространства. Изучены требования международных финансовых институтов по управлению экологическими и социальными рисками. Проанализирована российская практика применения ОВОС в процессе принятия решений о реализации хозяйственных проектов. Показано снижение роли ОВОС в экологическом регулировании в нашей стране, что предопределяет высокий уровень негативных экологических внешних эффектов.

Ключевые слова: экологическое регулирование, оценка воздействия на окружающую среду, управление экологическими и социальными рисками, интернализация экологических внешних эффектов

В большинстве стран мира, включая Россию, основные положения экологического регулирования хозяйственной деятельности давно законодательно оформлены. Важнейшим элементом экологического регулирования является процедура *оценки воздействия на окружающую среду* (ОВОС), которая проводится для выявления характера, интенсивности и степени опасности влияния любого вида планируемой хозяйственной деятельности на состояние окружающей среды и здоровье населения. Именно ОВОС связывает хозяйственный проект с конкретной территорией, а ее результаты содержат информацию, позволяющую принимать решения о возможности или невозможности реализации проекта. Таким образом, ОВОС позволяет на ранней стадии процесса принятия решений выявить возможные негативные внешние эффекты и показать, каким образом они могут быть интернализированы на конкретной территории.

Новым важным этапом в развитии оценки воздействия на среду стали требования международных финансовых институтов по включению природоохранных соображений в цикл разработки и выполнения проектов (управление экологическими и социальными рисками).

В данной статье исследовалось влияние современных процедур оценки воздействия на окружающую среду на формирование экономического пространства в РФ. Для этого был проведен анализ экологических требований международных финансовых институтов, которые влияют на экономическое пространство, регулируя доступ к кредитным ресурсам. Показано воздействие существующей в нашей стране процедуры ОВОС на возможности реализации проектов; выявлены недостатки и обоснованы подходы к реформированию данной системы.

Экологические аспекты проектного финансирования: международный опыт

Процедура проведения оценки воздействия проектов на окружающую среду (ОВОС) (Environmental Impact Assessment – EIA) зародилась в 70-е гг. XX века. В Законе об охране окружающей среды (1969) в США было сформулировано требование о необходимости проведения исследований, касающихся воздействия проектов на окружающую среду и здоровье людей. Закон обязал инициаторов проекта разрабатывать заключение о воздействии на окружающую среду. Затем в законодательство было включено требование проведения оценки воздействия на общество. Впоследствии были приняты соответствующие нормативные акты и в европейских странах.

В настоящее время оценка воздействия на окружающую среду стала проводиться по отношению к трансграничным проектам, осуществление которых может нанести ущерб окружающей среде в других странах. Согласно «Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (вступила в силу 10.09.1997 г.) это предусмотрено в тех случаях, когда планируемая деятельность может оказать значительное вредное трансграничное воздействие. Конвенция дает возможность минимизировать риски от экологических ущербов.

Вероятно, опасаясь возможного внешнего давления, Россия подписала, но не ратифицировала договор. Однако требование по проведению ОВОС включено в российское природоохранное законодательство (№ 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002; «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» № 372 от 16.05.2000 г. и др.), в котором

сформулированы требования к работам по оценке воздействия на окружающую среду и их включению в инвестиционный цикл.

Интеграция экологических требований в цикл разработки и выполнения проекта стала на рубеже веков стратегическим направлением деятельности международных финансовых организаций [8]. При решении вопроса о выделении кредитов банки обязаны соблюдать природоохранные и социальные требования, сформулированные Международной финансовой корпорацией (так называемые «Принципы экватора»), и проводить оценку экологических и социальных рисков проекта, используя стандартную процедуру, разработанную Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР).

Нормы Всемирного банка, определенные директивами Международной финансовой корпорации (МФК), заняли сегодня центральное место в экологической регламентации бизнеса. Содержанием этой политики является **стимулирование устойчивого развития путем включения социальной и экологической оценки проектов в процесс принятия решений об их финансировании**. Природоохранные и социальные стандарты МФК легли в основу концепции «Принципы экватора» – комплекса добровольных принципов, разработанных и принятых банками для оценки экологических и социальных рисков при предоставлении проектного финансирования. В 2003 г. десять крупнейших мировых банков, аккумулирующих треть всех кредитных ресурсов, договорились соблюдать «экваториальные принципы» при выборе приоритетов финансовой поддержки. Сегодня ими руководствуются более 60 мировых банков, осуществляющих 71% от общего объема проектного финансирования в странах с быстрорастущей экономикой [10. С. 10].

При применении «Принципов экватора» в рамках конкретного проекта исходными пунктами для предоставления банком кредита становятся:

- изучение экологических и социальных воздействий и рисков, связанных с данным проектом;
- присвоение проекту определенной категории с точки зрения экологических и социальных рисков;
- проведение оценки воздействия на окружающую среду с использованием количественных экологических показателей и требования раскрытия информации о проекте для местных сообществ (для проектов с повышенным уровнем риска);

- постоянный контроль за соответствием установленным требованиям в процессе реализации проекта и ведение клиентом необходимой отчетности.

МФК разработала восемь стандартов социальной и экологической устойчивости проектов, выполнение которых необходимо для принятия положительного решения о кредитовании/инвестировании (1 – социальная и экологическая оценка; 2 – рабочий персонал и условия труда; 3 – предотвращение и уменьшение загрязнения окружающей среды; 4 – здоровье и безопасность населения; 5 – приобретение прав землепользования и вынужденное переселение; 6 – сохранение биологического разнообразия и устойчивое управление природными ресурсами; 7 – коренное население; 8 – культурное наследие).

Основополагающим является стандарт 1, на соответствие которому проводится оценка всех проектов. В рамках проведения **комплексной оценки социальных и экологических рисков** следует изучить все значимые социальные и экологические воздействия, связанные с реализацией проекта, как на основных площадках, так и на связанных объектах (поставщики, государство, неправительственные организации и т. д.). Должен быть определен круг лиц, которых эти воздействия могут затронуть. По результатам оценки клиент обязан разработать **программу управления** социальными и экологическими рисками, включающую конкретный **план мероприятий** по смягчению экологических воздействий проекта, а также **процедуры контроля** за их выполнением и **систему отчетности**.

Инициатор проекта определяет организационную структуру (распределение функций, ответственности и полномочий по ключевым направлениям в социальной и природоохранной сферах), обеспечивает обучение сотрудников и подрядчиков, несущих ответственность за соответствующие сферы деятельности. Система экологического управления должна быть интегрирована в корпоративную систему административного управления, поскольку это позволяет более эффективно внедрять мероприятия по улучшению качества окружающей среды.

В обязанности инициатора проекта входит **раскрытие информации** о проекте и **вовлечение общественности** в ее обсуждение. Если в ходе реализации проекта местное население может подвергнуться неблагоприятным воздействиям, инициатор

проекта обязан организовать консультации, чтобы обсудить все последствия (как положительные, так и отрицательные). Важным моментом является разработка и выполнение понятного и прозрачного механизма обращений и рассмотрения жалоб населения.

Таким образом, банки перешли к активному регулированию экономической деятельности в глобальном масштабе путем формирования собственных экологических и социальных требований к финансируемым проектам. В дополнение к этому внедряется процедура управления экологическими и социальными рисками, которая призвана гарантировать, что в процессе кредитования и инвестирования эти риски будут адекватно оценены и проконтролированы. Данная процедура, разработанная ЕБРР, является обязательной и для самого банка, и для его финансовых партнеров [9].

Разработаны «запретительный список», где фиксируются виды деятельности, запрещенные к кредитованию (производство и торговля продуктами, содержащими полихлорированные бифенилы, озоноразрушающие вещества, морское рыболовство дрейфтерными сетями длиной свыше 2,5 км и др.), и «контрольный список», включающий опасные виды деятельности, финансирование которых возможно лишь с письменного согласия ЕБРР (производство энергии с использованием ядерного топлива, деятельность, предполагающая принудительное переселение либо осуществляемая на территории проживания коренных народов и др.).

В ходе финансовых операций должны быть выяснены подробности деятельности компании (размер объекта, тип зданий и их использование, применяемое технологическое оборудование, характер использования прилегающей территории, планы капитальных инвестиций, наличие очистного оборудования, соблюдение природоохранного законодательства, экологические характеристики сырья и конечной продукции, система производственного экологического контроля, взаимоотношения с поставщиками, отношение населения к компании и т. д.).

Для объектов, отнесенных к высокому уровню риска, проводится ОВОС, выполненная в соответствии с национальными или международными требованиями. Финансовая операция имеет приемлемый уровень риска, если экологические и социальные

обязательства клиента не представляют существенной угрозы для жизнеспособности компании и ее способности погасить кредиты.

Процедуры управления экологическими и социальными рисками существенным образом влияют на экономическое пространство, поскольку, во-первых, запрещают или ограничивают финансирование определенных видов деятельности, во-вторых, предъявляют определенные требования к применяемым в проектах технологиям, в-третьих, серьезно прорабатываются вопросы привязки к конкретной территории.

Таким образом, **в современном мире сформировалась система экологического регулирования инвестиционной деятельности с хорошо налаженными обратными связями.** Кредитующие организации формулируют экологические и социальные требования к проектам, влияют на решения, которые принимаются на основе материалов экологического и социального обоснования проекта. Выявление нарушений в ходе реализации проекта ведет к приостановке финансирования. С одной стороны, это стимулирует ответственное поведение бизнеса. С другой – регулируя доступ к кредитным ресурсам, международные финансовые организации имеют возможность оказывать воздействие на отраслевую и территориальную структуру экономик отдельных стран, сужая границы национального суверенитета.

Процедура оценки воздействия на окружающую среду в России

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (2002) определяет эту оценку как вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. Однако возможные последствия намечаемой деятельности должны быть не только своевременно выявлены, но и учтены при принятии решения о возможности реализации проекта, поэтому обычно говорят о процедуре ОВОС.

Процедура ОВОС – это официально установленный способ и порядок действий при проведении оценки и учете ее результатов. Она включает исследование воздействия проекта на окружающую среду, оценку допустимости прогнозируемого воздействия, обсуждение материалов ОВОС с заинтересованными

сторонами (общественностью) и подтверждение в процессе государственной экспертизы, государственной экологической либо негосударственной экспертизы соответствия документации, обосновывающей планируемую деятельность, нормативным требованиям законодательства в области охраны окружающей среды.

Исследование по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности должно включать [6]:

- определение характеристик намечаемой деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности);

- анализ состояния территории, на которую может быть оказано влияние (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т. п.);

- выявление возможных воздействий на окружающую среду с учетом альтернатив;

- оценку воздействий на окружающую среду (вероятность возникновения риска, степень, характер, масштаб, зона распространения, а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий);

- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации;

- оценку значимости остаточных воздействий на окружающую среду и их последствий;

- сравнение по ожидаемым экологическим и связанным с ними социально-экономическим последствиям рассматриваемых альтернатив, в том числе варианта отказа от деятельности, и обоснование варианта, предлагаемого для реализации;

- разработку предложений по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой деятельности, а также по проведению послепроектного анализа реализации намечаемой деятельности.

Важнейшие результаты и выводы по оценке воздействия на окружающую среду оформляются в виде резюме нетехнического характера.

Экологическими ограничениями на ведение хозяйственной деятельности на определенной территории в РФ являются: условия рассеивания загрязняющих веществ в атмосфере; уровень самоочищающей способности водоемов; потенциал самовосстановления почв; уровень загрязненности и нарушенности компонентов окружающей природной среды; повышенная экологическая ценность отдельных территорий (особо

охраняемые природные); наличие редких и исчезающих видов растений и животных, занесенных в Красную книгу; наличие зон ограниченной хозяйственной деятельности (водоохранных зон); характер землепользования (наличие сельхозугодий).

Таким образом, в российском законодательстве достаточно четко раскрыты порядок и содержание работ по оценке воздействия на окружающую среду. Иностранцы эксперты отмечают высокий уровень проработки материалов в российских ОВОСах. Однако это вполне совмещается с неудовлетворительной реализацией природоохранных мероприятий на практике. **ОВОС может быть достаточно детальной в части воздействия на природные экосистемы, однако ее рекомендации на практике зачастую не реализуются. То есть российский вариант ОВОС во многом остается «бумагой», которую необходимо представить на определенном этапе, но совсем необязательно исполнять.** Чтобы выявить причины этого явления, рассмотрим, как менялись способы включения ОВОС в цикл экологического обоснования проектов в нашей стране.

Процедура проведения ОВОС и состав документации были значительно изменены в 2006 г. после выхода новой редакции Градостроительного кодекса РФ, и оценка этих изменений далеко не однозначная. Место ОВОС в общей системе реализации инвестиционных проектов показано на рисунке.



Источник. Составлена автором.

Схема реализации производственной деятельности в РФ

Практическая реализация любого инвестиционного проекта начинается с документального оформления его замысла. Все приводимые на этом этапе сведения о проекте должны позволить дать принципиальную оценку возможности реализации проекта. До 2006 г. при рассмотрении вопроса о месте размещения планируемого объекта необходимо было предоставить в органы исполнительной власти субъекта Федерации или местного самоуправления предпроектную документацию (в РФ это – Ходатайство (Декларация) о намерениях инвестирования и Обоснование инвестиций).

Процедура включала ряд этапов проведения ОВОС: на этапе подготовки предпроектной документации – разработку предварительной оценки воздействия на окружающую среду; на этапе подготовки проектной документации – окончательную оценку. Вся документация, обосновывающая намечаемую деятельность, представлялась на государственную экологическую экспертизу, на заключение которой существенно влияли результаты общественных обсуждений. **Статус государственной экологической экспертизы в РФ был очень высок: без ее положительного**

заклучения никакая хозяйственная деятельность не могла быть разрешена.

С 2007 г. новая редакция Градостроительного кодекса и принятые в его развитие нормативно-правовые акты поменяли всю систему экологического обоснования проектов. Основные вопросы экологического обоснования хозяйственной деятельности были перенесены на стадию территориального планирования. Подверглись изменениям как требования к составу предпроектной и проектной документации, так и процедуры оценки соответствия документов нормативным экологическим требованиям. Из законодательства исчезло требование обязательности разработки и представления на государственную экспертизу предпроектной документации. **Отмена законодательных требований к составу и содержанию предпроектной документации формально упростила задачу инвестора, однако неизбежно возникающая при этом неопределенность требований создала почву для произвола.**

По новой процедуре инвесторы, заинтересованные в предоставлении им земельного участка для строительства, должны обращаться в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта, в котором указаны лишь его назначение и предполагаемое место размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на него. Акт выбора земельного участка утверждается решением о предварительном согласовании места размещения объекта, которое принимается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления (в зависимости от того, в чьей собственности находится земля).

Отсутствие законодательных требований о проведении ОВОС на стадии предпроектных разработок снизило возможности эффективного воздействия на процесс принятия решения на ранней стадии реализации проекта. На сегодняшний день результаты ОВОС включаются лишь в природоохранный раздел проектной документации «Перечень мероприятий по охране окружающей среды». На этом этапе уже затрачены значительные финансовые ресурсы на проведение инженерных изысканий и подготовку проектной документации,

а в ряде случаев – начато строительство. **Поэтому возможности заинтересованной общественности повлиять на судьбу проекта резко сокращаются.** Оспорить реализацию проекта в судебном порядке, как это предлагают законодатели, на этом этапе часто бывает поздно (например, если строительство ведется в лесу, и лес уже вырублен, то судебный иск становится бессмысленным). Реальная практика показала, что именно на этом этапе закладываются негативные внешние эффекты, провоцирующие в будущем экологические и социальные конфликты.

Подверглась изменению и процедура оценки соответствия документов нормативным экологическим требованиям.

Во-первых, перечень объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, для которой в обязательном порядке представляются материалы по оценке воздействия на окружающую среду и результаты их обсуждения с общественностью, был сильно урезан. В настоящее время государственная экологическая экспертиза проектной документации проводится только для объектов, строительство, реконструкция, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне РФ, на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах и территориальном море РФ и на особо охраняемых территориях.

Во-вторых, для объектов капитального строительства, расположенных на суше, упрощен порядок прохождения экспертизы. Проектная документация на эти объекты, а также результаты инженерных изысканий, выполненные для ее подготовки, подлежат государственной экспертизе, которая заменила государственную экологическую и экспертизу Минстроя.

В-третьих, сформирован институт негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Негосударственная экспертиза была уравнена в правах с государственной в отношении объектов, которые не относятся к категории особо опасных, технически сложных или финансируемых государством (из федерального или муниципальных бюджетов). Соответствующие поправки в Градостроительный кодекс РФ вступили в силу с 1 апреля 2012 г. Однако переход к негосударственной экспертизе начался неудачно, поскольку процедурная сторона вопроса была плохо проработана.

Формальное наделение общественных экспертиз полномочиями государственных (ФЗ «Об экологической экспертизе», ст. 20) при отсутствии механизмов реализации этих полномочий привело к тому, что эта форма общественного участия в решении вопросов о реализации инвестиционных проектов не нашла должного развития. На практике неясно, кто финансирует проведение общественной экспертизы (публикации в СМИ, оплату труда экспертов и т. д.), как получить информацию об объекте экспертизы, зарегистрировать и утвердить свое заключение в уполномоченном органе и т. п.

В 2014 г. были приняты два закона, которые потенциально окажут серьезное влияние на пространственное развитие экономики. Это № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (от 28.06.2014 г.) и № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 21.07.2014 г.).

Первый закон устанавливает в стране правовые основы стратегического планирования. Ключевым его документом в нашей стране теперь становится Стратегия пространственного развития России, на основе которой будут разрабатываться Схема территориального планирования РФ и стратегии социально-экономического развития макрорегионов, в единую систему стратегического планирования включаются муниципальные образования. Пакет нормативных правовых документов по реализации данного закона должен быть разработан до конца 2015 г. Пока не прослеживается четкая взаимосвязь документов стратегического планирования, не ясна процедура согласования документов разных уровней и т. д.

Второй закон охватывает широкий круг вопросов государственного регулирования природоохранной деятельности: во многом изменена понятийная база природоохранного законодательства, меняется система экологического нормирования, провозглашается принцип нормирования на основе наилучших доступных технологий, вводится категоризация объектов хозяйственной деятельности в зависимости от уровня воздействия на окружающую среду, меняются разрешительная документация и система исчисления и взимания платежей за загрязнение, по-новому регламентируется процедура постановки предприятий-

загрязнителей на госучет. Закон устанавливает необходимость расчета нормативов допустимых выбросов и сбросов при планировании строительства объектов 1-й и 2-й категории на стадии проведения ОВОС. Остальная разрешительная документация оформляется позднее и не затрагивает стадии реализации проекта до ввода его в эксплуатацию.

Чтобы сделать какие-то выводы по существу принятого закона, следует дождаться выхода подзаконных актов, поскольку последние в большой мере будут влиять на ситуацию с экологическим обоснованием хозяйственной деятельности. Например, существенными станут те критерии, по которым предприятия будут относить к одной из четырех категорий по уровню воздействия на окружающую среду. Закон вступил в силу с 1 января 2015 г. (за исключением отдельных положений). Какая-либо правоприменительная практика в настоящее время отсутствует. Отсюда в связи с масштабностью вносимых изменений необходим определенный переходный период.

Таким образом, основные изменения в российском законодательстве можно систематизировать следующим образом:

1) существенно сократилось количество необходимых согласований проектной документации (единственное изменение, которое можно однозначно оценить как положительное, поскольку речь шла лишь о «цене вопроса»);

2) исключено требование проведения всех видов государственной экспертизы предпроектной документации;

3) значительно уменьшился перечень объектов государственной экологической экспертизы;

4) установлены три вида государственных экспертиз: экспертиза проектной документации, результатов инженерных изысканий и экологическая экспертиза проектной документации; введён институт негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, ликвидировавший государственную монополию в этой области;

5) для объектов, исключенных из перечня объектов государственной экологической экспертизы, ОВОС сохранилась лишь как часть раздела в проектной документации; сократилась возможность заинтересованных лиц повлиять на реализацию проекта в рамках общественных обсуждений;

б) об изменениях, вносимых в природоохранное законодательство федеральными законами № 172 и № 219, можно будет в полной мере судить лишь после выхода большого количества подзаконных актов.

Значение экологического регулирования вообще и ОВОС, в частности, для формирования экономического пространства в России снизилось. Изменения законодательства упростили экологические требования к бизнесу, мотивируя это необходимостью снижения нагрузки на него. Однако фактически они усугубили правовую неопределенность и не создали механизмов обратной связи, необходимых для эффективного управления. Это идет вразрез с мировой практикой. Население практически исключено из участия в выработке решения. Определяющие привязку к территории вопросы предварительного землеотвода полностью отданы на откуп местным и региональным чиновникам. Поскольку механизмы ответственности чиновников за экологические последствия принимаемых решений отсутствуют, реально это расширило коррупционные возможности в экономике.

Следует признать, что в момент своего введения в российское законодательство ОВОС более органично вписывалась в систему принятия решений и являлась достаточно эффективным инструментом интернализации негативных экологических экстерналий. Отнесение его на более поздние этапы проектного цикла делает всю работу в значительной степени бессмысленной. Наша задача – вернуть оценке воздействия на окружающую среду ее первоначальную роль.

Литература

1. Градостроительный кодекс РФ (№ 190-ФЗ от 29.12.2004, с изм. и доп.).
2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (№ 7-ФЗ, от 10.01. 2002, с изм. и доп.).
3. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 года).
4. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (№ 219-ФЗ от 21 июля 2014 года).
5. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (№ 174-ФЗ) от 23.11.1995, с изм. и доп.).

6. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000, № 372).
7. *Бабина Ю. В.* Государственная экологическая экспертиза: становление и современная практика // *Экология производства*. – 2012. – № 10. – С. 18–27.
8. Политика ЕБРР в отношении охраны окружающей среды, 2003. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/russia03.pdf>
9. Руководство ЕБРР по управлению экологическими рисками, 2004. URL: <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/policies/environmental.shtml>
10. Чистая выгода для России: преимущества ответственного финансирования (под ред. И. Герасимчук, К. Илюмжиновой, А. Шорна). URL: www.wwf.ru/data/policy/pure_profit_rus_for_web.pdf
11. Экваториальные принципы. URL: <http://biodat.ru/nera/banks.htm>
12. Environmental and Social Procedures, 2010. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/about/sustainability/esprocs10.pdf>