



# **ОВОС крупным планом:**

**ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ РАЗВИТИЯ  
ДЕМОКРАТИИ И ОХРАНЫ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**



# Вступление

## ДЛЯ ЧЕГО НУЖНА ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ?

**Н**а протяжении 2014–2020 гг. ЕС выделит около 15 млрд евро на реализацию программ и проектов в регионе Европейского соседства (ENI), на Ближнем Востоке и в Северной Африке (MENA), а также в странах Восточного партнерства (ВП)<sup>1</sup>. Часть этих денег вместе с дополнительным финансированием, предоставляемым Европейским банком развития и реконструкции (ЕБРР) и Европейским инвестиционным банком (ЕИБ), будет направлена на энергетические и инфраструктурные проекты, которые, при плохом планировании, могут нанести вред окружающей среде и привести к нарушению прав человека. Общая ситуация с правами человека, и неэффективная политика и законодательство в области охраны окружающей среды и социальной защиты в большинстве стран региона Европейского соседства, а также опыт реализации разных проектов на протяжении 2007–2013 гг., демонстрируют важность мер для защиты прав человека и охраны окружающей среды. Согласно Общим правилам ЕС и Правилам предоставления помощи в целях развития, любая инвестиция в регионе Европейского соседства, «Должна проходить надлежащую предварительную экологическую проверку (screeping), в том числе на предмет влияния на климат и биоразнообразию, на уровне проекта в

соответствии с действующими законодательными актами Европейского Союза, включая Директиву 2011/92/EU<sup>2</sup> Европейского Парламента и Совета ЕС, Директиву Совета ЕС 85/337/EEC<sup>3</sup>, включая, где применимо, оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) для проектов с влиянием на окружающую среду, в частности крупных новых инфраструктурных объектов. В случаях, когда это применимо, стратегические оценки воздействия на окружающую среду должны использоваться при реализации отраслевых программ. Необходимо обеспечить участие заинтересованных сторон в проведении оценки воздействия на окружающую среду и доступ общественности к результатам таких оценок».

Правила также предусматривают, что «При проектировании и реализации программ и проектов надлежащим образом должны учитываться критерии доступности для людей с ограниченными возможностями» и «физические и юридические лица, с которыми были заключены контракты, должны соблюдать все требования действующего природоохранного законодательства, включая международные экологические соглашения, а также основные международные стандарты труда». Таким образом, процесс ОВОС становится важным инструментом, при помощи которого общественность в странах Ближнего Востока,



*Жители Дерстеи, что находится неподалёку от железного рудника Нуур у монгольско-китайской границы и финансируется ЕБРР, на общественных слушаниях - Бенквоц*

Северной Африки и Восточноевропейского партнерства может обеспечить надлежащее проведение ОВОС их правительствами и гарантировать людям полноценное участие в этих процессах.

Многие страны мира приняли законодательство в области ОВОС. Первые упоминания об ОВОС датируются началом 1970-х гг., когда вопрос охраны окружающей среды стал впервые фигурировать в политических программах. В 1980-х вопросы окружающей среды также начали частично учитываться в политиках международных финансовых организаций (МФО), таких как, например, Всемирный банк. Официальный статус ОВОС приобрела в 1990-х гг., когда она стала обязательным условием финансирования проектов за счет средств МФО. Иногда организации гражданского общества (ОГО) и представители заинтересованных групп считают, что они не могут или имеют ограниченную возможность участвовать в процессе ОВОС по причине ее чрезмерной сложности с технической точки зрения или необходимости иметь специальные знания, которыми широкая общественность не располагает. Хотя, на самом деле, это не так: знание жаргонизмов процесса ОВОС и понимание ее структуры, функций и целей предоставляет общественности великолепную возможность гарантировать себе право участия и влиять на

процесс принятия решений.

В ряде стран бывшего Советского Союза развитие национального законодательства пошло по пути совершенствования процесса экологической экспертизы. В таких системах под ОВОС понимаю документ, который подается на экологическую экспертизу. Такой процесс отличается от принятого в Евросоюзе и Банках развития и для проектов с заимствованием у МФО два процесса – ОВНС и экспертиза – могут идти параллельно. Эта брошюра в основном про ОВОС в понимании ЕС и МФО.

<sup>1</sup> Парламент утверждает новый Инструмент европейского соседства, предусматривающий финансирование на период 2014-2020 гг. в размере 15 млрд евро <http://goo.gl/FTeh2Z>.

<sup>2</sup> Про оценку воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:EN:PDF>

<sup>3</sup> Про оценку воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, <http://www.environ.ie/en/Publications/Environment/Miscellaneous/FileDownload,8786,en.pdf>

# Что такое ОВОС?

## ОВОС – ЭТО ПРОЦЕСС, А НЕ ПРОСТО ДОКУМЕНТ.

Цель процесса ОВОС заключается в изучении потенциальных экологических последствий реализации предложенного проекта и информировании лиц, ответственных за принятие решений, и общественности о таких последствиях. Документ ОВОС представляет собой технический инструмент, который определяет, анализирует и прогнозирует воздействие на физическую среду, а также социальные, культурные последствия и воздействие на состояние здоровья людей. Правильно выполненная ОВОС позволяет выработать изменения в предложенный проект и избежать или смягчить ожидаемые последствия. Процесс ОВОС также играет важную процедурную роль в принятии решений, способствуя повышению прозрачности и привлечения общественности. ОВОС основывается на предположении, что

сбор информации до принятия решения про деятельность, которая может иметь существенное воздействие на окружающую среду, улучшает экологические показатели. Благодаря ОВОС государственные органы получают экологическую информацию из разных источников, включая общественность, и могут учесть воздействие предлагаемого проекта в их решении. В идеале ОВОС проводится на этапе, когда детали проектов все еще можно изменить для устранения возможного негативного воздействия. Следует отметить, что после проведения ОВОС, проект, имеющий существенное воздействие на окружающую среду, не обязательно будет остановлен или изменён, поскольку первоочередной задачей ОВОС является принятие не экологически-ориентированного, а осознанного и хорошо информированного решения.

## ЧТО НАМ ДАЕТ ПРОЦЕСС ОВОС

- Позволяет выявлять экологически опасные проекты;
- Предлагает внести в проект изменения, направленные на снижение воздействия на окружающую среду;
- Определяет реалистичные альтернативы;
- Прогнозирует существенное неблагоприятное воздействие;
- Выявляет особые проблемы, о которых знают только местные жители;
- Определяет меры для уменьшения, компенсации или устранения существенного воздействия проекта;
- Предлагает план природоохранных мероприятий для минимизации негативного воздействия проекта;
- Задействует и информирует общины и отдельных людей, которые могут пострадать в результате реализации проекта;
- Оказывает влияние на принятие решений и подготовку сроков и условий.

<sup>4</sup> Директива ЕС по ОВОС требует, чтобы «разработчик обеспечил подготовку отчета по оценке воздействия на окружающую среду компетентными специалистами».

<sup>5</sup> Оценка воздействия на окружающую среду – ОВОС, <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>

# Кто подготавливает ОВОС?

## В РАЗНЫХ СТРАНАХ СУЩЕСТВУЮТ РАЗНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ. В ЕС, НАПРИМЕР, ОВОС ГОТОВИТ РАЗРАБОТЧИК ПРОЕКТА.

Разработчики проекта проводят ОВОС с привлечением природоохранных консультантов\*. Если проект доходит до реализации, то ОВОС должна помочь

подготовить надлежащие меры по смягчению воздействия проекта. ОВОС - систематический процесс подготовки конечного продукта: отчета по ОВОС.

Отчет по ОВОС является частью проектной документации и должен включать в себя:

- Описание проекта: место реализации, проектное решение, масштаб, размер и т.д.;
- Описание вероятных существенных последствий проекта для окружающей среды;
- Меры по смягчению воздействий;
- Описание осуществимых альтернатив, изученных разработчиком, включая «нулевую» альтернативу;
- Краткое содержание ОВОС без сложных технических деталей;
- План природоохранных мероприятий;
- План аварийного реагирования (где это применимо).

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОВОС

В ЕС ОВОС регулируется Директивой 85/337/ЕЕС, которая вступила в силу в июле 1998 года. В последствии в нее были внесены изменения Директивами 97/11/ЕС, 2003/35/35/ЕС и 2009/31/ЕС. Эти три директивы были объединены в одну - Директиву 2011/92/ЕС<sup>5</sup>. Еще одним важным законодательным актом является Конвенция ООН/ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), подписанная Европейским сообществом в 1998 году.

Среди прочего Орхусская конвенция гарантирует права участия общественности в принятии решений по экологическим вопросам как в рамках отдельно взятой политики, так и на уровне проекта и программы. Конвенция

устанавливает специальные процедуры и меры относительно участия общественности в проведении ОВОС, которые в полном объеме отражены в директиве.

Директива 2003/4/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 28 января 2003 года про доступ общественности к информации об окружающей среде требует в установленном порядке опубликовывать документы, которые содержат в себе политики, планы и процедуры, касающиеся охраны окружающей среды, доклады о состоянии окружающей среды, а также исследования воздействия на окружающую среду. К этой категории также относится информация, полученная в результате проведения мониторинговых мероприятий и оценки рисков, которые имеют или могут иметь воздействие на состояние окружающей среды.



# Требования Международных финансовых организаций относительно ОВОС Всемирный банк

**Принципы деятельности (ОР)/ Процедуры Банка (ВР) 4.01: Оценка воздействия на окружающую среду** является одной из десяти экологических, социальных и юридических охраняемых политик Всемирного банка. Она представляет собой комплексную политику, которая, среди прочего, включают в себя следующие вопросы: Естественная среда обитания (ОР 4.04), Леса (ОР 4.36), Борьба с вредителями (ОР 4.09), Охрана культурного достояния при осуществлении финансируемых Банком проектов (ОР 4.11) и Безопасность плотин (ОР 4.37).

В зависимости от конкретного проекта Банк может использовать широкий набор инструментов, таких как ОВОС, региональная или секторная ОВОС, стратегическая оценка воздействия на окружающую среду и социальную сферу, экологический аудит, оценка опасностей или рисков и т.д.<sup>6</sup>

Банк делит проекты на четыре категории в зависимости от типа, места реализации, значимости и масштабы проекта, а также характера и величины его потенциальных воздействий на окружающую среду:

**Категория А – включает в себя только те проекты**, которые «могут оказать существенное неблагоприятное воздействие на окружающую среду, которое будет ощутимо», многообразно или беспрецедентно. Такое воздействие может охватывать территорию, большую, чем участки или объекты, на которых предполагается проведение работ». Для этой категории проектов Банк

требует проведения оценки воздействия на окружающую среду, которая «изучает потенциальные отрицательные и положительные последствия проекта для окружающей среды, сопоставляет их с последствиями осуществимых альтернативных проектов (в том числе ситуациями «отказа от реализации проекта»), а также рекомендует меры по предотвращению, минимизации, смягчению или компенсации неблагоприятного воздействия на окружающую среду и более рациональному ее использованию». По проекту категории «А» заемщик несет ответственность за подготовку отчета, обычно в форме ОВОС (или соответствующей комплексной региональной или отраслевой ЭО). Документация по проекту категории «А», включая ОВОС, должна быть опубликована не позднее, чем за 120 дней до принятия решения совета директоров Всемирного банка, если речь идет о государственном проекте, и не позднее, чем за 60 дней, если речь идет о частном проекте. Общественность, как правило, просят предоставить письменные комментарии группе задач проекта.

**Предлагаемый проект относится к категории «В»**, если «его потенциальное неблагоприятное воздействие на население или экологически значимые территории, в том числе водно-болотные угодья, леса, лугопастбищные угодья и другие естественные места обитания, наносит меньший ущерб, чем проекты категории «А». Банк считает, что: «Эти последствия зависят от конкретного места реализации проекта;

*Местный житель выступает на общественных слушаниях по строительству объекта по утилизации отходов возле Старой Загоры, Болгария. Фото Беннвоч.*



необратимых последствий мало или нет вообще; в большинстве случаев мероприятия по смягчению неблагоприятного воздействия универсальны, и не требуют сложной подготовки как для проектов категории «А». Выводы и результаты ОВОС по проектам категории «В» излагаются в проектной документации (Документ оценки проекта, и Документ информирования о проекте).

**Проект относится к категории «С»,**

если «вероятность его неблагоприятного воздействия на окружающую среду минимальна или отсутствует». Помимо предварительной оценки, никаких дальнейших действий по ОВОС для проектов категории «С» не требуется. Банк считает, что: «Предлагаемый проект относится к Категории «ФП», если в нем предполагается инвестирование средств Банка через финансового посредника в подпроекты, которые могут оказывать неблагоприятное

воздействие на окружающую среду».

Подпроекты в индивидуальном порядке делятся на проекты, относящиеся к категориям «В» или «С».<sup>6</sup>

В данный момент Всемирный банк пересматривает свои Охранные политики. Их проект доступен для обсуждения по следующей ссылке: <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>.

По оценкам многих ОГО, опубликованный для общественного обсуждения проект документа, существенно ослабляет действующие политики, сводит на нет прогресс в области социальных и экологических стандартов, к которому банк шел на протяжении 30 лет, и посылает четкий негативный сигнал другим международным финансовым организациям, частным финансовым организациям и государственным органам о том, что охранными политиками можно пренебречь.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> ОР 4.01 - Environmental Assessment <http://goo.gl/qHX6ll>

<sup>7</sup> Потенциальное воздействие считается «ощутимым», если оно может оказаться необратимым (например, привести к утрате важной естественной среды обитания) или вызвать проблемы, указанные в ОР 4.04, Естественная среда обитания; ОР/ВР 4.10, Коренные народы; ОР/ВР 4.11, Охрана культурного достояния при осуществлении финансируемых Банком проектов или ОР 4.12, Вынужденное переселение.

<sup>8</sup> [http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb\\_bekhechi\\_3.pdf](http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_bekhechi_3.pdf)

<sup>9</sup> Узнать больше можно здесь: <http://bankonhumanrights.org/world-bank/>

# Экологическая и социальная политика ЕБРР

## ОВОС И ОБЩЕСТВЕННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

В рамках своей экологической и социальной политики (ЭСП) 2014<sup>10</sup> Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) обязуется обеспечить, чтобы «все проекты, финансируемые ЕБРР, разрабатывались и выполнялись в соответствии с требованиями настоящей Политики». Она предусматривает «целый ряд конкретных Эксплуатационных требований, которым должны соответствовать проекты». Кроме того, «ЕБРР, как одна из сторон, подписавших Принципы экологической политики Европейского союза<sup>12</sup>, обязуется способствовать принятию принципов, практик и важных стандартов ЕС в области охраны окружающей среды»<sup>13</sup>.

ЕБРР обязуется проводить предварительную экологическую оценку каждого предложенного проекта для определения необходимого объема и типа ОВОС. Банк делит предлагаемые проекты на четыре категории.

Категоризация проектов в ЕБРР сходна с таковой во Всемирном банке. Однако, в своей ЭСП ЕБРР добавил список типов проектов. Согласно ЕБРР этот «список применяется к проектам, реализуемым на неосвоенной территории, масштабным проектам расширения или трансформационно-конверсионным проектам, которые относятся к ниже перечисленным категориям. Этот список является примерным и типы проектов указаны в нем в качестве

примера. Отнесение того или иного проекта к определенной категории зависит от характера и масштаба фактического или потенциального неблагоприятного воздействия на окружающую среду или социальную сферу, которое определяется спецификой проектного решения, реализацией и местом реализации проекта». По проектам категории «А», кроме раскрытия информации о клиентах согласно ЭСП, «Банк обязуется опубликовывать результаты Оценок воздействия на окружающую среду и социальную сферу проектов категории «А» на вебсайте главного офиса банка в Лондоне и соответствующего регионального офиса не позднее, чем за 60 календарных дней до принятия решения по проекту Советом директоров, если речь идет о частном проекте, и не позднее, чем за 120 календарных дней до рассмотрения проекта Советом директоров, если речь идет о проекте государственного сектора. В случае проектов, реализуемых в странах, в которых ЕБРР не имеет Регионального управления, в качестве альтернативного решения для раскрытия информации можно создать веб-страницу оценки воздействия проекта на окружающую среду и социальную сферу. Результаты оценок воздействия на окружающую среду и социальную сферу публикуются на местном языке, а также могут быть переведены полностью или частично на другие языки, если это необходимо».

<sup>10</sup> Вступает в силу 7 ноября 2014 года.

<sup>11</sup> Европейские принципы в области защиты окружающей среды (ЕРЕ) были приняты Банком развития Совета Европы, ЕБРР, Европейским инвестиционным банком, Северной экологической финансовой корпорацией и Северным инвестиционным банком. Европейские принципы в области защиты окружающей среды - инициатива, принятая в рамках кампании по повышению гармонизации экологических принципов, практик и стандартов, связанных с финансированием проектов. Обязательства в рамках ЕРЕ изложены в PR 1, 3, 4 и 10.



# ЕИБ и оценка воздействия на окружающую среду

ЕИБ требует, чтобы все проекты в ЕС, странах, являющихся кандидатами и потенциальными кандидатами на вступление в ЕС, которые могут иметь существенное воздействие на окружающую среду, подвергались ОВОС согласно определениям и требованиям, изложенным в Директиве 2011/92/ЕС (далее по тексту «Директива ОВОС»). В соответствии с руководством ЕИБ, применимому к проектам, реализуемым в третьих странах и подлежащим официальной оценке воздействия на окружающую природную и социальную среду (ОВОСС), процесс и содержание ОВОСС должны соответствовать требованиям Директивы ОВОС ЕС. ОВОСС предусматривает проведение общественных консультаций и участие заинтересованных

лиц и осуществляется под ответственность организатора проекта и компетентных органов. ОВОСС должна быть полностью завершена, ее результаты и рекомендации должны быть приведены в соответствие с требованиями ЕИБ до утверждения проекта Советом директоров ЕИБ.<sup>14</sup>

Тем не менее, на практике ЕИБ иногда утверждает проекты до завершения ОВОС и некоторые из таких случаев послужили причиной проведения расследования Европейским уполномоченным по правам человека<sup>15</sup>. Таким образом, необходимо постоянно напоминать ЕИБ о том, что он должен строго соблюдать законодательство ЕС в своей деятельности, особенно в той, которую он ведет за пределами ЕС.

*Дом семьи Андрея Шингарева оказался погребен под мусором со свалки созданной для Олимпиады в Сочи.*

<sup>12</sup> Важные стандарты ЕС в области охраны окружающей среды включены в подзаконные акты ЕС, например, положения, директивы и решения. Из этого определения исключаются процедурные нормы, действие которых направлено на государства-члены и институты ЕС, а также судебная практика Европейского суда и Суда первой инстанции, которая применяется к государствам-членам, институтам ЕС, физическим и юридическим лицам, которые являются резидентами ЕС.

<sup>13</sup> <http://www.ebrd.com/downloads/policies/pip/pipe.pdf>

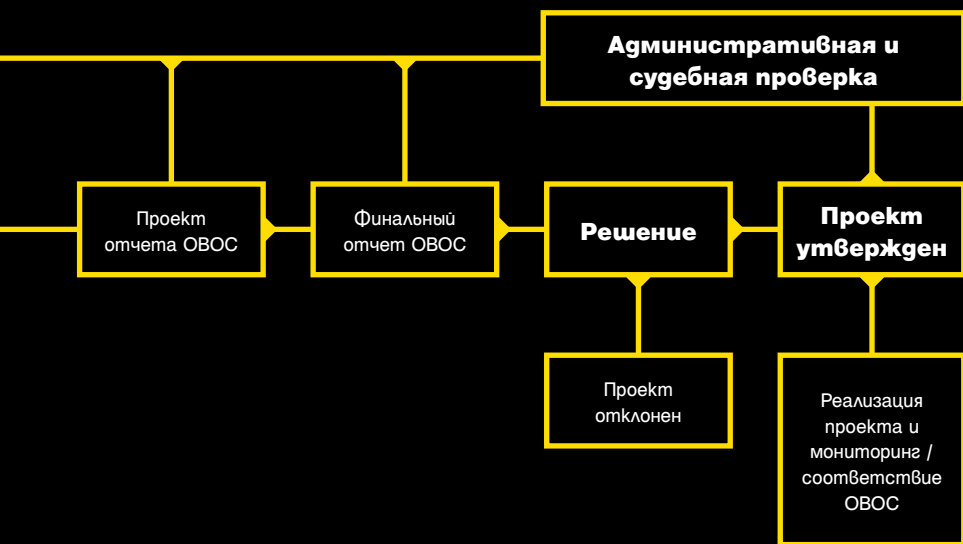
<sup>14</sup> Руководство ЕИБ по проведению оценки воздействия на окружающую среду и социальную сферу.

<sup>15</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/draftrecommendation.faces/en/537/html.bookmark>

# ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ПРОЦЕССА ОВОС

Процесс ОВОС, который в каждой стране имеет свои особенности, как правило, состоит из набора шагов, которые ведут к написанию отчета ОВОС, и последующему решению судьбы проекта ответственными лицами.





## ЭТАПЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ

### ОТБОР И КЛАССИФИКАЦИЯ

Отбор и классификация: в рамках процесса отбора определяется необходимость проведения ОВОС для конкретного проекта. Каждая страна и МФО имеют свои особые минимальные требования к ОВОС – одни законы предусматривают перечень видов деятельности или проектов, которые подлежат ОВОС, в то время как другие требуют проведения ОВОС для любого проекта, который может иметь существенное воздействие на окружающую среду.

Директива ОВОС применяется к широкому перечню определенных государственных и частных проектов, перечисленных в Приложениях I и II.

Для всех проектов, перечень которых указан в Приложении I, проведение ОВОС является обязательным. Эти проекты с большой вероятностью окажут существенное воздействие на окружающую среду и социальную сферу, которое будет ощутимо, многообразно и беспрецедентно. Такое воздействие выйдет за границы участков или объектов, на которых предполагается проведение работ. Например, к таким проектам относятся строительство автомобильных дорог и скоростных магистралей, аэропортов, железных дорог, атомных и тепловых электростанций, средних и больших плотин, заводов по переработке опасных отходов и т.д.

Проекты, указанные в Приложении II, имеют потенциальное неблагоприятное воздействие на население или экологически значимые регионы, в том числе водно-болотные угодья, леса, лугопастбищные угодья и другие естественные места обитания. Согласно Директиве ЕС, государства-члены должны обеспечить внедрение так называемой «процедуры отбора», которая определяет последствия проектов на основании минимальных требований (критериев) или при помощи оценки каждого конкретного случая.

Для обеспечения составления отчета по ОВОС для всех соответствующих проектов директивой установлен специальный критерий, который позволяет определить необходимость проведения ОВОС для проектов, перечень которых представлен в Приложении II. (См. нижеприведенное Приложение для ознакомления с примерами проектов категорий «А» и «В»).

В соответствии с директивой ОВОС ЕС, при определении категории проекта государственные органы должны принимать решение на основании наиболее важных критериев и информации, а также должны «принимать во внимание информацию, которая может быть доступна после проведения других оценок, предусмотренных законодательством Европейского Союза, для эффективного и прозрачного применения процедуры отбора». Согласно директиве «принятие во внимание комментариев, полученных из других источников, например, от членов общественных организаций или государственных органов, даже если на этапе отбора не предусмотрены общественные консультации, следует расценивать как надлежащую административную практику».

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕМА ОЦЕНКИ

На стадии определения объема работ выясняют ключевые моменты для последующей оценки, чтобы не упустить их при проведении исследований.

Определение объема оценки - это не только определение объема документации ОВОС. Это процесс, который используется для выявления проблем, альтернатив и воздействий, которые должны учитываться при подготовке ОВОС. Это дает возможность определить какие вопросы нуждаются в глубоком изучении, а какими можно пренебречь.

Определение объема оценки следует осуществлять на начальном этапе для того,

чтобы облегчить задачу по выбору места реализации проекта и поиску возможных альтернатив. В процессе определения объема оценки должны принимать участие все заинтересованные лица – инициаторы проекта, органы планирования или природоохранные организации и представители общественности. Задача этого процесса заключается в том, чтобы установить ключевые проблемы и вопросы, вызывающие озабоченность заинтересованных лиц, а также определить предельные значения проблемных вопросов, при которых внесение изменений становится неприемлемым. Результаты определения объема оценки определяют объем, глубину и технические условия, которые должны быть учтены при проведении ОВОС и в финальном документе.

В некоторых случаях объем ОВОС определяется в формате официальных или неофициальных консультаций, или же предписывается законодательной базой без какого-либо участия общественности. В таких случаях технические условия ОВОС определяются на основании результатов консультаций, законодательных требований или устанавливаются исходя из общепринятых технических условий. В некоторых случаях определение объема оценки не предусматривается национальным законодательством, например, в странах региона Европейского соседства и в некоторых странах-членах ЕС.

Процедуры Всемирного банка не предусматривают безоговорочного участия общественности на раннем этапе при определении объема оценки – именно в тот момент, когда принимаются ключевые решения. Тем не менее, Банк призывает заемщиков проводить консультации с «затрагиваемыми группами» и неправительственными организациями через короткий промежуток времени после определения категорий ОВОС (отбор). В случае проектов категории «А» сотрудникам Банка рекомендуется принимать



*Штаб-квартира ЕБРР в Лондоне*



участие в собраниях, на которых определяется объем оценки.

ЕБРР поступает следующим образом: определение объема оценки проектов ЕБРР проводится под ответственность заёмщика, хотя банк также может играть определенную роль в определении объема ОВОС<sup>16</sup>.

Степень участия ЕБРР в этом процессе зависит от сложности проекта и компетенции его заёмщика в вопросе проведения ОВОС. На этапе определения объема оценки заёмщик должен определить вопросы, вызывающие обеспокоенность заинтересованных групп, включая местные общины, НПО и правительственные учреждения, а также назначить встречи с участием заинтересованных лиц для обсуждения ОВОС.

Технические условия для подготовки отчета по ОВОС разрабатываются в зависимости от процедуры определения объема оценки или масштаба проекта. Это служит своего рода дорожной картой для консультантов. В некоторых случаях технические условия предоставляются общественности для ознакомления с целью получения комментариев.

### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСУЩЕСТВИМЫХ АЛЬТЕРНАТИВ**

В некоторых государствах-членах правила предварительной оценки требуют от разработчика проекта предоставить, среди прочего, альтернативы проекту, на реализацию которого он планирует подать заявку. В этом случае заявители обязаны предоставить мотивацию выбора основных альтернатив. Как результат, может возникнуть целый ряд новых вопросов. Например, разработчика могут попросить добросовестно изыскать возможность изучить другое место для застройки, которое может находиться вне его контроля или, если проект связан с утилизацией отходов,

рассмотреть другие решения проблемы.

Сложность заключается в том, что на практике разработчики проектов часто представляют бессмысленные альтернативы. Например, вместо больших проектов в области гидроэнергетики они отдают предпочтение таким альтернативам, как строительство атомных электростанций. Поэтому важно, чтобы детально изученные альтернативы были «разумными альтернативами», как того требует директива ОВОС. Должно быть «описание разумных альтернатив (например, используемая технология, расположение, размер производства), которые были изучены разработчиком и которые являются соответствующими для предложенного проекта и его особых характеристик, с указанием основных причин, исходя из которых был выбран соответствующий вариант, включая сравнение воздействий на окружающую среду»<sup>17</sup>.

**Подготовка проекта ОВОС:** Подготовка проекта ОВОС осуществляется в соответствии с Техническими условиями и/или с учетом ряда вопросов, которые были определены в рамках процесса определения объема оценки. Проект ОВОС также должен соответствовать требованиям к содержанию, устанавливаемым законами или регламентами в сфере ОВОС. На этом этапе оптимально будет привлечь технических специалистов в самых разных отраслях для оценки существующей ситуации, прогнозирования вероятного воздействия проекта и разработки мероприятий по смягчению воздействия. Проект ОВОС должен быть доступен для общественных консультаций с целью получения соответствующих комментариев.

### **Подготовка финального документа ОВОС.**

После проведения консультации на основании проекта доклада ОВОС, готовится финальный документ с учётом полученных комментариев. В некоторых случаях к финальной версии

отчета по ОВОС будет прилагаться приложение с кратким изложением всех комментариев, которые были получены от общественности и других заинтересованных лиц, а также ответами на такие комментарии.

**Решение:** Решение об утверждении или отклонении проекта, как правило, принимается на основании финальной версии документа ОВОС. В некоторых случаях заключение экологической оценки может быть всего лишь одним из этапов процесса получения разрешительных документов. Решением могут быть установлены определенные условия, которые должны быть выполнены во время строительства. Например, предоставление Плана природоохранных мероприятий или создание страхового фонда на случай аварии.

**Мониторинг и управление** природопользованием Мониторинг является важной составляющей реализации проекта. Мониторинг осуществляется для достижения трех целей: (1) обеспечение реализации необходимых мероприятий по смягчению воздействия; (2) оценка эффективности осуществления мероприятий по смягчению воздействия; и (3) подтверждение точности моделей и прогнозов, которые были использованы в процессе оценки воздействия.

## УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОВОС

Принцип №10 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: «экологические вопросы решаются

наиболее эффективно при участии всех заинтересованных граждан», а также определяет три главные составляющие участия общественности: доступ к информации; возможность участвовать в процессах принятия решений; и возможность эффективно использовать судебные и административные процедуры<sup>16</sup>.

Требования относительно участия общественности и их реализация могут существенно отличаться в зависимости от применяемой системы ОВОС. Некоторыми законодательными системами предусмотрены требования об интенсивном вовлечении общественности в процесс ОВОС в то время, когда другие определяют такое участие как необязательное или вообще ничего не указывают по этому поводу. Терминология, используемая в системах ОВОС для описания вовлечения общественности, может ввести в заблуждение. Такие термины как «информировать», «консультировать» и «участвовать» могут показаться похожими, однако, на самом деле, они имеют совершенно разные значения.

**Примерами систем ОВОС с более детально разработанными положениями об участии общественности, может служить Китай, ЕС (в рамках Орхусской конвенции) и Соединенные Штаты Америки.**

Директива ОВОС, а также Орхусская конвенция, предусматривают, что «заинтересованным лицам

<sup>16</sup> Экологическая и социальная политика ЕБРР 2014 [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA\\_Directive\\_informal.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_Directive_informal.pdf)

<sup>18</sup> Принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (1992 г.) Программа ООН по окружающей среде(UNEP) Цели и принципы оценки воздействия на окружающую среду, принцип 7(1987 г.). <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

должны быть предоставлены своевременные и эффективные возможности для участия в процедурах принятия решений, затрагивающих вопросы окружающей среды». Это означает, что разработчики ОВОС и государственные органы должны предпринять эффективные шаги для обеспечения участия общественности в процессе принятия решений. Они должны предполагать участие общественности в процедурах предварительной оценки (отбора) и определении масштаба оценки, обеспечения контроля проекта ОВОС со стороны общественности через его публикацию и получение комментариев, а также организации общественных собраний и слушаний.

Директива ОВОС подчеркивает, что национальное законодательство должно предусматривать «конкретные меры для информирования общественности (например, посредством рассылки почтовых отправок) в пределах территории радиуса воздействия определенного проекта или публикаций в местных газетах) и проведения консультаций с заинтересованными лицами (например, посредством сбора письменных комментариев или посредством опроса населения)». Государственные органы обязаны предпринимать все необходимые меры для обеспечения доступности соответствующей информации «общественности в электронном режиме, по меньшей мере, при помощи центрального портала или в легкодоступных пунктах доступа на соответствующем административном уровне». Это означает, что общественность имеет право ознакомиться как с кратким содержанием отчета, так и с полным документом ОВОС при помощи доступных средств и по разумной цене.<sup>19</sup> Согласно передовой практике ОВОС привлечение и участие общественности осуществляется на

разных этапах всего процесса посредством двустороннего обмена информацией и мнениями. Участие общественности может включать в себя ознакомительные собрания, общественные слушания и возможности предоставления письменных комментариев относительно предложенного проекта. Тем не менее, действующие системы ОВОС не предусматривают каких-либо единых правил участия общественности. Даже в отдельно взятой стране могут существовать отличия относительно качественного и количественного вовлечения общественности в процесс ОВОС в зависимости от типа рассматриваемого проекта.

### ЧТО ЕСЛИ ПРОЦЕСС ОВОС ДАЕТ СБОЙ?

Иногда процесс ОВОС и подготовка соответствующих отчетов сводится к заполнению анкет, которые предусматривают только ответы «Да» или «Нет». Форма и содержание отчета ОВОС часто могут быть неадекватными в части качества оценки или по причине отсутствия ключевых составляющих оценки. К наиболее распространенным недостаткам относятся отсутствие краткого содержания отчета, неадекватное рассмотрение вопросов в области здравоохранения и отсутствие надлежащего рассмотрения альтернатив. В некоторых случаях приведенная в отчете ОВОС информация не содержит четкой и объективной оценки экологических обстоятельств. Еще одним важным вопросом является то, что невозможность процедурной реализации ОВОС также подрывает доверие ко всему процессу ОВОС, в частности, когда недостатки приводят к нарушениям, связанным с участием общественности и предоставлением доступа к информации.

<sup>19</sup> Только стоимость фотокопии.

**Оспаривание решения:** процесс ОВОС не гарантирует, что проект будет отклонен, даже если он имеет ужасающее воздействие на окружающую среду и социальную сферу. В зависимости от юрисдикции страны, общественность может иметь право требовать пересмотра окончательного решения и процесса ОВОС в

административном и/или судебном порядке. Претензии могут касаться процедурных недостатков в процессе ОВОС (например, отсутствие публичных слушаний) и/или отсутствия в документах ОВОС существенных вопросов, например, вопросов, которые были в письменных комментариях, но не получили должного ответа.

## ПОДАЧА ЖАЛОБЫ В МФО НА ВЫПОЛНЕНИЕ ОВОС

Почти все МФО располагают собственными механизмами контроля. Всемирный Банк первым создал свой Инспекционный совет в 1993 году. Этому примеру вскоре последовали региональные банки развития и прочие финансовые учреждения. Несмотря на то, что такие механизмы имеют разную сферу применения, администрирование и результаты, все они получают аналогичные полномочия: служить средством защиты от негативного влияния проектов МФО когда их социальные и экологические политики нарушаются, или оказываются неэффективными.

Если советом директоров МФО был утвержден проект, процесс ОВОС которого имел недостатки и/или не соответствовал требованиям соответствующих охранных политик организации, то есть смысл опротестовать процесс / документ с через механизм отчетности. Узнать больше можно в буклете Бенквоч «Ключ к подотчетности» <http://goo.gl/6FqbVa>.

Кроме того, следует обратиться за поддержкой к следующим ОГО, связанным с такими МФО:

- **Структуры группы Всемирного Банка**
  - Банковский информационный центр, [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org)
  - Международный проект отчетности, <http://accountabilityproject.org>
  - Центр международного экологического права, [www.ciel.org](http://www.ciel.org)
- **ЕБРР и ЕИБ**
  - Сеть НПО Бенквоч, [www.bankwatch.org](http://www.bankwatch.org)
  - Сеть развития неправительственных организаций в арабских странах, [www.annd.org](http://www.annd.org)

# Погсказки для ОГО: как быть эффективным в процессе ОВОС

Участие общественности в процессе ОВОС включает различные виды деятельности: поиск информации о проекте, написание комментариев к проекту ОВОС, участие в общественных слушаниях, проведение кампаний в средствах массовой информации, подготовка запроса об административном пересмотре, и, в конечном итоге, подачи иска или жалобы в механизм отчётности МФО. Будьте активным также и за пределами официального процесса - пытайтесь наладить контакт с группой, которая занимается подготовкой текста ОВОС, для выяснения всех проблемных моментов и их отображения в отчете.

Возможности для участия общественности могут предоставляться как на основании различных государственных законодательных актов, так и посредством разных охранных политик вовлеченных финансовых организаций: Международных банков развития, экспортных кредитных агентств и частных банков (принявшим «Экваториальные принципы»). Постарайтесь хорошо изучить законодательные и политические возможности для участия общественности в конкретных проектах.

В некоторых странах необходимо официально зарегистрироваться заинтересованной стороной процесса принятия решения по выдаче экологического разрешения. Вы также не должны «прозевать» период предоставления комментариев, чтобы позже иметь возможность обжаловать принятое решение. В противном случае вы можете столкнуться с трудностями при подаче вашей жалобы в суд.

**ВОТ ПОЧЕМУ НЕОБХОДИМО ТЩАТЕЛЬНО ИЗУЧИТЬ НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВАШЕЙ СТРАНЫ И ОХРАННУЮ ПОЛИТИКУ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО МФО.**

## **Информирование местных жителей**

Инициаторы ОВОС должны информировать местных жителей и собирать от них специфическую местную информацию. Чаще всего именно эта часть процесса делается не надлежащим образом и в результате ОВОС не отображает темы актуальные для местных жителей. Порой местные жители вообще узнают о проекте только когда начинается его реализация.

Задача представителей ОГО заключается в информировании попадающих под влияние проекта общин о самом проекте, о его последствиях, их правах и возможностях участия в процессе принятия решений. Для этого можно распространять листовки, готовить



статьи в средствах массовой информации, проводить собрания с участием местных органов власти. Сотрудникам общественных организаций полезно ездить в ознакомительные поездки на места и готовить по их результатам доклады. Приложите все усилия, чтобы местное население осознавало, что его участие может существенно помочь делу, а также дайте людям понять, что они должны быть тверды в своих требованиях.

### **Общественные слушания**

Выступая на слушаниях обратите внимание присутствующих на воздействия, которые в значительной мере затронут населения, и объясните как их можно избежать. Особенно важные вопросы заранее изложите на бумаге в виде простого списка и раздайте их перед началом общественных консультаций. Это подтолкнет других обратить внимание на ваши вопросы в своих выступлениях.

### **Затрагиваемые общины**

Обеспечьте, чтобы представители с мест были уведомлены и приняли участие в общественных консультациях.

### **Эксперты**

Найдите авторитетных экспертов, которые понимают вероятные воздействия предложенного проекта и желают озвучить их в процессе слушания.

### **СМИ**

Для привлечения средств массовой информации подготовьте пресс-релиз, краткие доклады с данными, и убедитесь что журналисты их получили. Помните, что журналистам нужно описание конкретных проблем и позиций.

### **КАК ПОДГОТОВИТЬ ПИСЬМЕННЫЕ КОММЕНТАРИИ**

Подача письменных комментариев это очень важная составляющая процесса. В письменных комментариях надо указать как затронуты ваши права или какие ущемления имели место в процессе ОВОС. Предоставленные письменные комментарии также пригодятся, если вы примете решение обжаловать утверждение ОВОС конкретного проекта, как на национальном, так и на международном уровне. Ваши доводы будут более убедительными, если письменные комментарии будут охватывать все вопросы, которые позже вы можете поднять в суде.

Зачастую документация ОВОС доступна только по сложной процедуре. А иногда общественность вообще может рассчитывать на получение только Краткого обзора ОВОС.

**Не забывайте, что целью ОВОС является предоставление четкой и объективной информации о потенциальном воздействии проекта на окружающую среду и социальную сферу.**

## **В ПРОЦЕССЕ ОЦЕНКИ ДОКЛАДА ОВОС СОСРЕДОТОЧЬТЕСЬ НА СЛЕДУЮЩИХ ВОПРОСАХ:**

- Соответствует ли ОВОС методическим рекомендациям по ОВОС и/или Техническому заданию?
- Дает ли ОВОС ответы на вопросы, которые волнуют местных жителей?
- Является ли описание существующего состояния окружающей среды реалистичным и достаточным?
- Были ли в полном объеме представлены сферы прямого или непрямого воздействия проекта?
- Четко ли определены в анализе воздействия масштаб и значительность воздействия?
- Предусматривает ли ОВОС анализ соответствующих альтернатив проекта?
- Предусматривает ли ОВОС анализ альтернативы «без проекта»?
- Предусматривает ли ОВОС анализ совокупного воздействия нескольких проектов?

## СОЦИАЛЬНЫЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ

Крупномасштабные проекты могут иметь тяжелое и даже бесповоротное социальное воздействие. Изменения физической среды, присутствие тысяч рабочих, строительство новых подъездных дорог, повышенная потребность в услугах, изменение правил землепользования, доступа к водным ресурсам и загрязнение окружающей среды или даже принудительное переселение в результате проекта могут иметь долгосрочные последствия для жизни местных жителей. Большинство методических рекомендаций по ОВОС предусматривают проведение анализа воздействия на социальную сферу. Воздействие на социальную сферу могут в значительной мере отличаться, в зависимости от длительности проекта, расположения близлежащих населенных пунктов, доступа к землям общины и т.д. Всемирный Банк, ЕБРР и МФК требуют включать социальное влияние в оценку воздействия на окружающую среду.

## В ХОДЕ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ СЛЕДУЕТ ПРОВЕРИТЬ СЛЕДУЮЩИЕ МОМЕНТЫ В ОТЧЕТЕ ОВОС:

- Корректно ли представлены в ОВОС исходные данные относительно подверженного воздействию населения?
- Были ли правильно отображены ожидаемые изменения в доступе к местным ресурсам (земля, вода) и основным услугам?
- Правильно ли отображены изменения в характеристиках населения (численность, состав, традиции, производственная деятельность)?
- Какую выгоду местные жители получают от конкретного проекта и во что выльется его социальное и экологическое воздействие?


Предусматриваемое проектом принудительное переселение является серьезной социальной проблемой и несет в себе высокий риск нарушения прав человека. Таким образом, в ОВОС должны быть представлены детальные сведения о компенсации, планах переселения, варианты территорий, предложенные для переселения, а также информация о гарантиях сохранения качества жизни переселенных или компенсацию за потерю их средств существования и т.д.

## ТИПИЧНЫЕ НЕДОСТАТКИ ПРОЦЕССА ОВОС

- Отсутствие информации о некоторых неблагоприятных воздействиях на окружающую среду;
- Отсутствие или неадекватные возможности для участия общественности;
- Упущения в содержании ОВОС (например, отсутствие оценки альтернатив, отсутствие мероприятий по минимизации воздействия, отсутствие оценки совокупных воздействий нескольких проектов);
- Ненадлежащее уведомление о возможности прочитать и комментировать ОВОС;
- Невыполнение требований национальным законодательства, Орхусской конвенции или политик банков при проведении процесса общественных консультаций.

## ПОДСКАЗКИ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО УЧАСТИЯ

- Определите министерства или ведомства, уполномоченные принимать решения по предложенному проекту.
- Выясните, кто именно будет нести ответственность за решение.
- Объединяйте усилия и координируйте свои действия с организациями или группами со сходными интересами.
- Следите за официальными объявлениями и статьями в местных газетах с объявлениями о проекте и начале сбора комментариев или процессе общественных консультаций.
- Используйте каждую возможность, организованную органами власти или исполнителями проекта, как путем подачи письменных комментариев, так и участия в общественных слушаниях.



*Земля этой женщины из посёлка Поылу, Азербайджан, была конфискована что бы проложить трубопровод Баку-Джайхан - Бенковч.*

## Заключение

*Процедурная и правовая основа ОВОС является достаточно сложной, однако представители общественности и ОГО могут чрезвычайно эффективно участвовать в этом процессе даже с базовым пониманием процедур, возможностей и местных знаний.*

*В связи с тем, что качество документов ОВОС часто является невысоким, а разработчики не серьёзно относятся к процессу консультаций, достаточно поднять вопрос о необходимости пересмотра процесса чтобы обратить внимание органов власти на такие недостатки. ОВОС может стать эффективным инструментом для охраны окружающей среды, только если общественность и ОГО смогут эффективно подключиться к этому процессу.*

<sup>20</sup> <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>

## ПРИЛОЖЕНИЕ | ДИРЕКТИВА ЕС ПО ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Директива ЕС по ОВОС (85/337/ЕЕС) действует с 1985 года и применяется к широкому перечню определенных государственных и частных проектов, которые обозначены в Приложениях I и I<sup>20</sup>. Обязательная ОВОС: все проекты, которые перечислены в Приложении I, рассматриваются как оказывающие значительное воздействие на окружающую среду и требуют проведения ОВОС. Среди таких проектов атомные электростанции, железные дороги для перевозок на дальние расстояния, автострасы и автомобильные дороги для скоростного движения, аэропорты с основной длиной взлетно-посадочной полосы не менее 2100 м, предприятия по утилизации опасных отходов, предприятия по утилизации неопасных отходов, производительностью более 100 тонн в день, станции очистки сточных вод производительностью, превышающей эквивалент численности населения в размере 150 тысяч человек, дамбы и другие сооружения, предназначенные для сдерживания или длительного хранения воды, в тех случаях, когда вновь поступивший или дополнительный объем сдерживаемой или хранимой воды превышает 10 миллионов кубических метров, добыча нефти и природного газа в коммерческих целях в тех случаях, когда объемы добычи превышают 500 тонн в день для добычи нефти и 500000 кубических метров в день при добыче природного газа. ОВОС проводится на усмотрение государств-членов (отбор): для проектов, которые перечислены в Приложении II, государственные органы принимают решение относительно необходимости ОВОС. Данное решение принимается в рамках «процедуры отбора», которая отбирает проекты на основании определенных критериев или предварительно оценивая каждый конкретный проект. Приложение II включает проекты не попавшие в Приложение I из-за размеров (железные дороги, дороги для автомобилей, предприятия по переработке отходов, станции очистки сточных вод). Но есть и другие типы проектов, как например, проекты городского строительства, противоподавковые работы, изменения существующих проектов из Приложений I и II. При этом проект сравнивается с критериями из Приложения III. В Директиву ОВОС 1985 года трижды вносились

изменения – в 1997, 2003 и 2009 гг.: Директивой 97/11/ЕС Директива ОВОС была приведена в соответствие с требованиями Конвенции Эспо в части применения ОВОС в трансграничном контексте. Директива 1997 года расширила сферу применения Директивы ОВОС за счет увеличения подпадающих под ее действие видов проектов и количества проектов, требующих обязательного проведения оценки воздействия на окружающую среду (Приложение I). Также были предусмотрены новые механизмы отбора, включившие в себя новые критерии отбора (Приложение III) для перечисленных в Приложении II проектов, и предусмотрены минимальные требования по распространению информации. В Директиве 2003/35/ЕС была сделана попытка привести положения относительно участия общественности в соответствие с Орхусской конвенцией об участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Директивой 2009/31/ЕС были внесены изменения в Приложения I и II Директивы ОВОС в виде новых проектов, связанных с транспортировкой, улавливанием и хранением углекислого газа (CO<sub>2</sub>). Первоначальная Директива 1985 года с тремя изменениями был присвоен код ДИРЕКТИВЫ 2011/92/EU от 13 декабря 2011 года. В Директиву 2011/92/EU были внесены изменения в 2014 году ДИРЕКТИВОЙ 2014/52/EU (с более детальной информацией можно ознакомиться в Обзоре Директивы ОВОС). Процедура ОВОС в двух словах: разработчик может требовать от компетентного органа определить вопросы, которые должны быть охвачены информацией об ОВОС, которая должна быть предоставлена разработчиком (этап определения объема оценки); разработчик должен предоставить информацию о воздействии на окружающую среду (отчет по ОВОС – Приложение IV); природоохранные органы и общественность (а также подверженные воздействию другие государства-члены) должны быть проинформированы и с ними должны пройти консультации; компетентный орган принимает решение с учетом результатов консультаций. Затем общественности сообщается решение, которое можно обжаловать в судебном порядке.





CEE

bankwatch  
network

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



Эта публикация была подготовлена при финансовой поддержке ЕС. Она не может рассматриваться как отражение официального мнения Европейской комиссии или других европейских институтов. Ответственность за содержание публикации лежит на сети Бенквотч.