

# Кейс. Стратегическая экологическая оценка (СЭО) плана или программы развития района угледобычи в Кемеровской области, с учетом задач сохранения биоразнообразия

## Оглавление

1. Общие положения.....	1
1.1. Объект СЭО и уровень планирования .....	1
1.2. Заказчик и исполнитель СЭО .....	1
1.3. Стадия проведения СЭО.....	2
1.4. Особенности документа .....	2
2. Процедура проведения СЭО.....	2
2.1. Этапы проведения СЭО .....	3
Этап 1. Подготовительный.....	3
Этап 2. Определение сферы охвата для выполнения СЭО .....	3
Этап 3. Выполнение СЭО .....	3
Этап 4. Подготовка Экологического отчета .....	4
2.2. Используемые методы.....	4
2.3. Выбранные критерии оценки.....	6
2.4. Рассмотрение альтернатив.....	6
2.5. Консультации с заинтересованными сторонами .....	6
2.6. Результаты СЭО.....	7
2.7. Индикаторы мониторинга и оценки реализации стратегического документа .....	8
3. Выводы пилотного проекта .....	8

## 1. Общие положения

Стратегическая экологическая оценка (СЭО) плана или программы развития района угледобычи в Кемеровской области, с учетом задач сохранения биоразнообразия - это пилотный проект, который стартовал в феврале 2016 года. Целью проекта является оказание содействия внедрению процедур стратегической экологической оценки в Российской Федерации путем практической апробации выполнения СЭО плана или программы развития района угледобычи в Кемеровской области, с учетом задач сохранения биоразнообразия.

В качестве пилотной территории был выбран Новокузнецкий муниципальный район, как крупнейший и самый густонаселенный из муниципальных районов Кемеровской области, а также как один из наиболее значимых и перспективных с точки зрения угледобычи.

### 1.1. Объект СЭО и уровень планирования

«Комплексная программа социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района до 2025 г.».

Уровень планирования – местный.

### 1.2. Заказчик и исполнитель СЭО

Заказчик – Проект ПРООН / ГЭФ / Минприроды России «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России» (<http://bd-energy.ru>) и администрация Новокузнецкого муниципального района (<http://www.admnkr.ru/>).

Исполнитель – ООО «ИнЭкА-консалтинг» (<http://inesa.ru>).

### 1.3. Стадия проведения СЭО

СЭО проводится в отношении уже принятого документа – «Комплексная программа социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района» (далее – «Комплексная программа...»), утвержденной решением Новокузнецкого районного Совета народных депутатов от 09.10.2007 г. № 426 (с изменениями от 27.11.2014 г.), с целью разработки рекомендаций по внесению корректировок по результатам СЭО.

Также администрация Новокузнецкого муниципального района намерена использовать результаты СЭО при разработке новых стратегических документов.

### 1.4. Особенности документа

Согласно «Комплексной программе...», миссия Новокузнецкого муниципального района – устойчивое повышение качества жизни населения, обеспечиваемое развитием экономического потенциала и социальной сферы, ростом вовлеченности населения в решение проблем муниципального образования и гармонизацией среды обитания.

Стратегические цели: повышение качества жизни населения Новокузнецкого муниципального района; развитие экономического потенциала Новокузнецкого муниципального района; повышение эффективности управления территориями и районом в целом; кардинальное улучшение состояния окружающей среды; развитие инфраструктуры Новокузнецкого муниципального района; повышение экономичности и качества работы муниципального хозяйства.

«Комплексная программа...» (с последними изменениями) включает паспорт программы, паспорт муниципального образования, концепцию социально-экономического развития, долгосрочный (на 2007-2025 гг.), среднесрочный (на 2012-2017 гг.), а также годовой (на 2013 г.) планы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района.

В связи с изменениями законодательства РФ, в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», вместо комплексных программ социально-экономического развития муниципальных районов будет разрабатываться новый вид стратегического документа – стратегия социально-экономического развития муниципального образования (пп. 1 п. 5 ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

В соответствии с изменениями законодательства, администрация Новокузнецкого муниципального района в 2017 году планирует разработку новых документов стратегического планирования Новокузнецкого муниципального района:

1. Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район» на период до 2035 года (далее – Стратегия);
2. Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район» на период до 2035 года.

Собранная в рамках СЭО «Комплексной программы...» информация о состоянии окружающей среды и здоровья населения, выполненные оценки и разработанные рекомендации по корректировке «Комплексной программы...» будут учтены в новых документах стратегического планирования Новокузнецкого муниципального района.

## 2. Процедура проведения СЭО

Сроки выполнения работ по СЭО: 29 февраля 2016 года – 20 ноября 2017 года.

## 2.1. Этапы проведения СЭО

### Этап 1. Подготовительный

1. Формирование Рабочей группы по СЭО, включающей исполнителей СЭО (специалистов ООО «ИнЭкА-консалтинг»), представителей администрации Новокузнецкого муниципального района, привлеченных экспертов в области биоразнообразия, здоровья населения, геологии, экономики природопользования, муниципального управления.
2. Проведение обучающих семинаров по методологии СЭО и по оценке экономической ценности биоразнообразия и экосистемных услуг.
3. Сбор и анализ исходных данных из общедоступных источников по состоянию окружающей среды, здоровья населения, экосистемным услугам территории района.
4. Выявление заинтересованных сторон.

### Этап 2. Определение сферы охвата для выполнения СЭО

1. Сбор мнений представителей заинтересованных сторон по значимым экологическим проблемам, ресурсам биоразнообразия и экосистемным услугам Новокузнецкого муниципального района. Анкетирование населения жителей 19 поселков Новокузнецкого муниципального района (583 человека) по состоянию общественного здоровья, использованию ресурсов биоразнообразия и экосистемных услуг.
2. Выполнение предварительной экологической оценки состояния территории Новокузнецкого муниципального района (включая оценку состояния здоровья населения). Выявление значимых экологических проблем на территории муниципального района (идентификация экологических проблем и их ранжирование), на основании экспертных оценок состояния окружающей среды и здоровья населения, выполненных в составе ПЭО, а также консультаций с заинтересованными сторонами.
3. Предварительный анализ «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района». Анализ соответствия целей «Комплексной программы...» экологическим целям, изложенным в стратегических документах РФ и Кемеровской области, а также экологической стратегической цели непосредственно в составе программы (целевой анализ).
4. Разработка проекта ТЗ на выполнение СЭО. Определение сферы охвата для выполнения СЭО.
5. Общественные обсуждения ПЭО и проекта ТЗ на выполнение СЭО.
6. Внесение корректировок в ТЗ на СЭО по результатам общественных обсуждений.
7. Утверждение ТЗ на выполнение СЭО.

### Этап 3. Выполнение СЭО

1. Работа (запросы, консультации) с государственными органами, службами и учреждениями по вопросам предоставления данных о состоянии окружающей среды и о системе государственного экологического и социально-гигиенического мониторинга на территории Новокузнецкого муниципального района. Характеристика системы государственного экологического и социально-гигиенического мониторинга, осуществляемого на территории Новокузнецкого муниципального района.
2. Уточнение данных о состоянии окружающей среды. Выполнение оценки трендов состояния окружающей среды на территории района.
3. Краткая характеристика альтернатив развития района.
4. Выполнение оценки достаточности предусмотренных «Комплексной программой...» мероприятий для решения значимых экологических проблем.

5. Выполнение оценки последствий реализации «Комплексной программы...» для окружающей среды и здоровья населения.
6. Проведение семинара о роли СЭО в муниципальном планировании и деловой игры по разработке альтернатив развития района, с привлечением различных заинтересованных сторон.
7. Экспертная оценка экосистемных услуг основных биомов Новокузнецкого муниципального района.
8. Оценка экономической ценности биоразнообразия и экосистемных услуг (по уточненным данным).
9. Оценка состояния здоровья населения Новокузнецкого муниципального района (по уточненным данным).
10. Оценка системы управления процессом стратегического планирования Новокузнецкого муниципального района.
11. Разработка рекомендаций по корректировке «Комплексной программы...» по результатам выполненных в СЭО оценок.
12. Определение показателей для мониторинга состояния окружающей среды и здоровья населения, при реализации «Комплексной программы...» (или иного стратегического документа) с учетом корректировок по результатам СЭО.

#### **Этап 4. Подготовка Экологического отчета**

1. Подготовка предварительной версии Экологического отчета по результатам выполнения СЭО.
2. Общественные обсуждения предварительной версии Экологического отчета.
3. Подготовка итоговой версии Экологического отчета с учетом мнения заинтересованных сторон.
4. Подготовка отчета по организации общественных обсуждений, учету мнения общественности.

#### **2.2. Используемые методы**

1. Метод построения и экстраполяции трендов (анализ динамики изменения состояния окружающей среды на основании достоверных ретроспективных данных и прогнозирование на перспективу). Применялся относительно построения трендов изменения состояния окружающей среды по данным государственных докладов и иных официальных источников.
2. Выявление значимых экологических проблем района, посредством экспертных оценок состояния окружающей среды и консультаций с заинтересованными сторонами.
3. Консультации с заинтересованными сторонами. Проводились на протяжении всей СЭО для следующих целей: сбор и анализ информации для выполнения оценок; вовлечение в обсуждение вопросов развития района и постановку промежуточных задач СЭО; привлечение к обсуждению промежуточных результатов оценок; повышение информированности о целях и задачах СЭО; информирование и сбор мнений о процессе выполнения СЭО.
4. Целевой анализ. Проводился в отношении стратегических целей «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района» на предмет их соответствия стратегическим экологическим целям программы, а также федерального и регионального уровня. Позволил выявить нестыковки и разработать рекомендации по корректировке и гармонизации целей программы.
5. Анализ космоснимков и картографических материалов. Проводился для оценки состояния территории района, определения основных биомов, границ нарушенных

земель, видов землепользования, границ эксплуатируемых и перспективных угольных лицензионных участков и т.д. (Рис.1.)

6. Подготовка картографических материалов для целей СЭО. Применялась для выполнения различных оценок, а также для наглядности представления результатов оценок (Рис.2.).
7. Оценка достаточности предусмотренных «Комплексной программой...» мероприятий для решения значимых экологических проблем» Был разработан специальный формат таблицы для выполнения этой оценки. Таблица позволяет реализовать алгоритм выявления «слабых» мест в экологическом блоке стратегического документа с точки зрения способности заложенных целей, задач и мероприятий снижать значимость экологических проблем на территории.
8. Оценка последствий реализации «Комплексной программы...» для окружающей среды и здоровья населения. Был разработан специальный формат таблицы для выполнения этой оценки. Таблица позволяет оценить достаточность предусмотренных программой задач и мероприятий по предотвращению или снижению негативных последствий перспектив развития района.
9. Оценка ценности экосистемных услуг и биоразнообразия. Экспертные и экономические оценки экосистемных услуг показывают, что их учет в стратегическом планировании дает дополнительные инструменты для разработки стратегий устойчивого развития территорий и местных сообществ, показывает дополнительные возможности для сохранения и использования многочисленных выгод от экосистемных услуг. Изменения в биоразнообразии способны отражаться на оказании экосистемных услуг. Биоразнообразию, подобно экосистемным услугам, нуждается в охране и рациональном управлении. В рамках СЭО были выполнены экспертная оценка экосистемных услуг основных биомов Новокузнецкого муниципального района и оценка экономической ценности биоразнообразия и экосистемных услуг на территории Новокузнецкого муниципального района. Для экспертной оценки экосистемных услуг биомов был разработан специальный формат таблицы и критерии оценки. К заполнению таблиц были привлечены не только члены Рабочей группы по СЭО, но и представители местного сообщества. Для выполнения экономической оценки были привлечены специалисты, имеющие опыт выполнения таких оценок – ООО «Ресурсы и консалтинг» (г. Ярославль). При выполнении экономических оценок использовались методологические подходы к оценке экономической ценности биоразнообразия и экосистемных услуг в рамках системы эколого-экономического учета, разработанной под эгидой ООН (System of Environmental Economic Accounting, 2014a, 2014b) (Рис.3-6).
10. Оценка состояния здоровья населения. Для оценки общественного здоровья в Новокузнецком муниципальном районе, выявления зон риска здоровья применялись методы статистической обработки данных, методы аналоговых оценок и экстраполяции данных, экспертные оценки. Был разработан специальный интегральный показатель: индекс оценки наличия проблемы (ИИНП) и рассчитан для показателей общественного здоровья. Для оценки были привлечены местные специалисты в области здравоохранения и социально-гигиенического мониторинга, имеющие значительный опыт в данной сфере.
11. Проведение обучающих семинаров для Рабочей группы по выполнению СЭО и заинтересованных сторон. Семинары и тренинги проводились как для обеспечения понимания целей, процедуры и методов СЭО, так и для согласованности действий при выполнении оценки.
12. Деловая игра. В случае ретроспективной СЭО отсутствует возможность проработки альтернативных вариантов. Деловая игра проводилась для попытки определения возможных альтернативных вариантов развития Новокузнецкого муниципального района, а также для демонстрации данного инструмента администрации Новокузнецкого муниципального района и заинтересованным сторонам (включая будущих разработчиков нового стратегического документа). Игра проводилась с участием

представителей различных групп заинтересованных сторон, что позволило получить различные предложения по альтернативам и провести их SWOT-анализ.

### 2.3. Выбранные критерии оценки

В качестве основных критериев оценки «Комплексной программы...» были выбраны стратегические экологические цели федерального, регионального и местного уровней и выявленные значимые экологические проблемы района.

При выполнении предметных оценок состояния компонентов окружающей среды, биоразнообразия и экосистем, здоровья населения использовались сопоставления с нормативными показателями качества, с интегральными и индикаторными показателями, с аналоговыми характеристиками и т.п. При необходимости разрабатывались специальные критерии для экспертных оценок.

### 2.4. Рассмотрение альтернатив

Рассмотрение альтернатив в случае выполнения ретроспективной СЭО было затруднено тем, что пришлось принимать те альтернативы и формат их описания, которые приняты в утвержденном документе, и отсутствовала возможность их уточнения у команды разработчиков стратегического документа.

В «Комплексной программе социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района» в 2007 г. были предусмотрены 3 сценария:

- 1) инерционный (в рамках сложившихся тенденций – сохранение и наращивание объемов добычи угля, минимальное развитие переработки сельскохозяйственной продукции, среднестатистический уровень роста объемов продукции сельского хозяйства, развитие рекреационных зон, туризма, коттеджной застройки; сохранение показателей, характеризующих человеческий капитал, практически без изменений, за исключением естественной убыли экономически активного населения за счет старения);
- 2) инновационный (сохранение текущих объемов добычи угля, развитие агрохолдингов, промышленных зон с замкнутым циклом производства и ввозозамещающих предприятий, таким образом, наращивание производственных мощностей, создание рабочих мест, приток кадров из других регионов; потребность в поддержке предложенных к реализации бизнес-проектов и оказании им помощи со стороны власти);
- 3) переходный (объединяющий оба сценария, с распределением по времени: инерционный – 2011-2013 гг., инновационный – 2014-2025 гг.).

В «Комплексной программе...» обоснован переходный сценарий. С учетом того, что выполнение СЭО пришлось на 2016-2017 гг., развитие района уже осуществлялось по одному сценарию – переходному/инновационному. Характеристика представленных альтернатив не содержала информации об экологических показателях для сравнения.

В рамках СЭО также рассматривался «нулевой вариант», а также предложен дополнительный сценарий, учитывающий снижение спроса и цен на уголь, и предусматривающий снижение объемов добычи угля по отношению к существующему положению. Однако полноценная проработка дополнительных альтернатив в СЭО возможна только при условии одновременной проработки команды разработчиков стратегического документа, поэтому в данном случае она была невозможна. Сравнение альтернатив осуществлялось качественно, только по прогнозируемым (насколько это было возможно) потенциальным экологическим последствиям их реализации.

### 2.5. Консультации с заинтересованными сторонами

План взаимодействия с заинтересованными сторонами включает в себя:

1. Выявление и анализ заинтересованных сторон для целей СЭО путем проведения консультаций, личных встреч и экспертных совещаний.

2. Проведение обучающих семинаров по СЭО, консультаций, круглых столов и личных встреч с целью донесения информации о СЭО и повышения потенциала заинтересованных сторон.

3. Выявление и обсуждение значимых экологических проблем, ресурсов биоразнообразия и экосистемных услуг Новокузнецкого муниципального района (совещания Рабочей группы по СЭО, консультации с экспертами, заинтересованными сторонами, государственными органами в сфере охраны окружающей среды и здравоохранения, представителями структурных подразделений администрации района, сельских поселений, анкетирование населения района относительно значимых экологических проблем, состояния общественного здоровья, использования ресурсов биоразнообразия и экосистемных услуг (19 сельских населенных пунктов, 583 чел.)).

4. Общественные обсуждения (1 тур) предварительной экологической оценки и проекта ТЗ на СЭО, сферы охвата СЭО: с 07 по 20 октября 2016 г. г. Всего получено более 20 отзывов от общественности, региональных и местных органов власти, контролирующих и надзорных органов Кемеровской области.

5. Общественные обсуждения (2 тур) предварительной версии Экологического отчета по результатам выполнения СЭО: на момент подготовки кейса (апрель 2017 г.) еще не были проведены, планируются в июле-августе 2017 г.

6. Предоставление итоговой версии Экологического отчета по результатам выполненной СЭО (с учетом результатов общественных обсуждений).

## 2.6. Результаты СЭО

В результате выполнения СЭО были разработаны рекомендации по внесению корректировок в экологические цели, задачи и мероприятия «Комплексной программы...», и ряд других рекомендаций, которые могут быть учтены при разработке новых стратегических документов, а также применены для совершенствования системы стратегического планирования, системы охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия:

- рекомендации по организации эффективного управления охраной окружающей среды на территории Новокузнецкого района;
- рекомендации по организации эффективного взаимодействия в сфере охраны окружающей среды (с государственными органами, с промышленными предприятиями, с общественностью и другими заинтересованными сторонами, межмуниципальное сотрудничество);
- рекомендации по снижению значимости существующих экологических проблем и предотвращению потенциальных негативных последствий в будущем;
- рекомендации по мерам снижения степени неопределенности в исходных данных для целей экологических оценок;
- рекомендации по стратегическому планированию в области охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и охраны здоровья населения;
- рекомендации по результатам оценки экономической ценности биоразнообразия и экосистемных услуг;
- рекомендации по решению вопросов, выходящих за рамки полномочий администрации Новокузнецкого муниципального района.

Собранная в рамках СЭО «Комплексной программы...» информация о состоянии окружающей среды и здоровья населения, выполненные оценки и разработанные рекомендации по корректировке «Комплексной программы...» будут учтены в новых документах стратегического планирования, разрабатываемых администрацией Новокузнецкого муниципального района:

1. Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район» на период до 2035 года;

2. Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район» на период до 2035 года.

## 2.7. Индикаторы мониторинга и оценки реализации стратегического документа

Индикаторы были разработаны на основании:

- значимых экологических проблем, выявленных на этапе предварительной экологической оценки состояния окружающей среды на территории Новокузнецкого муниципального района;
- перечня индикаторов (показателей) для оценки состояния экологической безопасности, приведенного в п. 28 Указа Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Перечень индикаторов для контроля реализации «Комплексной программы...» может применяться также для других стратегических инициатив Новокузнецкого муниципального района:

1. Индикаторы комплексного негативного воздействия угольных разрезов на окружающую среду (3 индикатора).
2. Индикаторы загрязнения водных объектов, качества питьевой воды (3 индикатора).
3. Индикатор загрязнения атмосферного воздуха.
4. Индикатор роста площадей нарушенных земель и темпов рекультивации.
5. Индикаторы состояния здоровья населения (2 индикатора).
6. Индикаторы состояния биоразнообразия (3 индикатора).
7. Индикаторы эффективности работы системы управления охраной окружающей среды (2 индикатора).

Все предложенные индикаторы измеримы, просты в определении и не требуют значительных временных и финансовых затрат.

## 3. Выводы пилотного проекта

СЭО «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района» – одна из первых в России СЭО для муниципального уровня. Оценка показала:

- СЭО позволяет гармонизировать экономические и экологические стратегические цели, снизить негативное воздействие на окружающую среду (существующее и потенциальное), способствует более устойчивому развитию территории;
- СЭО позволяет выявить значимые экологические проблемы и оценить, насколько оцениваемый стратегический документ влияет на их значимость (решает или усугубляет проблемы);
- СЭО, с применением оценок экономической ценности биоразнообразия и экосистемных услуг, позволяет выявить природный потенциал территории и дать рекомендации по рациональному, неистощительному и эффективному использованию природных ресурсов, тем самым повысив устойчивость экономики муниципалитета;
- такой инструмент, как СЭО, важен именно на местном уровне, поскольку основная часть налоговых отчислений уходит на более высокие уровни, а загрязнения от промышленной деятельности остаются непосредственно на территории; таким образом, муниципалитеты – наиболее чувствительны с точки зрения соблюдения баланса экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и биоразнообразия;



- согласно действующему законодательству, вопросы охраны окружающей среды в основном делегированы на уровень субъекта федерации, при этом на местном уровне, как правило, экологическое состояние территории в должной мере не отслеживается и не учитывается при разработке стратегических документов;
- информация о состоянии окружающей среды находится в разных ведомствах и государственных органах, которые не всегда готовы её предоставлять, т.к. в их административных регламентах не прописан такой вид государственной услуги, как предоставление информации для целей выполнения СЭО, а процедуры межведомственного обмена информацией и документами четко не содержат положений о предоставлении администрациям муниципальных образований информации о состоянии окружающей среды.

В рамках СЭО «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района»:

- собрана информация о состоянии окружающей среды и здоровья населения на территории Новокузнецкого района, а также о системах экологического и социально-гигиенического мониторинга;
- определены источники информации о состоянии окружающей среды, а также возможность получения данной информации администрацией Новокузнецкого муниципального района от государственных органов на постоянной основе в будущем;
- выполнен ряд оценок, результаты и механизм выполнения которых можно будет использовать администрации Новокузнецкого муниципального района в будущем, при разработке новых документов стратегического планирования Новокузнецкого муниципального района и выполнении их стратегической оценки, а также при принятии решений в текущей деятельности;
- разработаны методические подходы по выполнению различных оценок в составе СЭО, которые могут быть использованы при выполнении СЭО как в Новокузнецком муниципальном районе, так и на территориях других муниципальных образований и субъектов Российской Федерации;
- выявлены сложности при выполнении СЭО (в частности, для муниципального уровня), которые, возможно, будут приняты во внимание при корректировке и разработке новых нормативных актов федерального и регионального уровня.

**Ссылка на источник**

Дополнительная информация у исполнителя СЭО ООО «ИнЭкА-консалтинг» <http://inesa.ru>.