

Байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээ (БОНБУ)



Д.Бямбажав ба бусад. 2016. "Хариуцлагатай уул уурхай" сургалтын гарын авлага. НУБХХ-аас доорх хэсгийг оруулав.

БОНБУ-ний зорилго

Байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээ (БОНБУ) нь аливаа төсөл, үйл ажиллагааны байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг системтэйгээр тодорхойлох, урьдчилан харах, үнэлэхэд туслах хэрэгсэл юм.

БОНБУ-г төслийг хэрэгжүүлж эхлэхээс хийгддэг. БОНБУ-ний гол зорилго нь төслийг хэрэгжүүлэх болон хэрэгжиж дууссаны дараа үүсч болох сөрөг нөлөөллийг тооцоолон урьдчилан сэргийлэх, бууруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхэд оршино. БОНБУ нь төслийн хэрэгжилтээс гарах техник, эдийн засаг болон байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг тооцоолох, шийдвэр гаргах үйл явцын уялдаа холбоог зэрэг хангахад чухал үүрэгтэй.

БОНБУ нь хоёр ерөнхий зорилготой: шууд /богино хугацааны ба явцын/ урт хугацаа. Богино хугацааны зорилго нь төслийн хэрэгжилтээс байгаль орчинд үзүүлж болох нөлөөллийг тодорхойлсноор шийдвэр гаргахад шууд нөлөөлөх явдал юм. Урт хугацааны зорилго нь тухайн төслийг хөгжлийн асуудлуудтай уялдуулан өргөн цар хүрээгээр авч үзэх, төслийн байршил орчмын экосистем, иргэд ба байгалийн нөөцөд үзүүлэх нөлөөллийг тооцож үзэхэд оршино.

БОНБУ-ний зорилгын талаар доорх хүснэгтэд үзүүлэв:

<i>БОНБУ-ний богино хугацаанд</i>	<i>БОНБУ-ний урт хугацаанд</i>
<i>үзүүлэх нөлөөлөл:</i>	<i>үзүүлэх нөлөөлөл:</i>

Байгалийн нөөцийг үр дүнтэй ашиглах	Байгалийн нөөцийг урт хугацаанд ашиглах, хамгаалах
Сөрөг нөлөөллийг тодорхойлж, бууруулах арга хэмжээг тодорхойлох	Экосистемд учруулах нөхөгдөшгүй гарз, хохирлоос зайлсхийх замаар тогтвортой хөгжилд хувь нэмэр оруулах
Үүсэж буй ба бий болох төлөвлөлтийн сонголтуудыг шийдвэр гаргагчдад	Хүний эрүүл мэнд ба аюулгүй байдалд эерэг нөлөөллийг үзүүлэх
Нөлөөллийг тодорхойлох, үнэлэх ба удирдах үйл явцуудад олон талын оролцоог бий болгох	Төслийг хүлээн авах нийгмийн хүлээлтийг дээшлүүлж, нийгмийн капиталыг бэхжүүлэх

БОНБУ-ний үйл явц

БОНБУ-ний үйл явц хэд хэдэн үе шаттай. Үүнд:

- Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний гол зорилт, шаардлага, мэдээлэл цуглуулах хүрээг тодорхойлох

Энэ нь БОНБУ-ний үйл явцын эхний үе шат бөгөөд санал болгож буй төсөлтэй танилцах, хууль эрх зүйн шаардлагуудтай нийцэж буй байдал болон тухайн төсөл орчмын байгаль орчинд учруулж болзошгүй хохирол, эрсдэлийн талаар эхний дүгнэлт гаргах үе шат юм. Шийдвэр гаргалтад төслийн талаар тодорхой санал, зөвлөмж өгөх холбогдох талуудыг тодорхойлно.

Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ, нөлөөллийн цар хүрээг тодорхойлох

Төслийн хэрэгжилтээс үүсч болзошгүй нөлөөллийг эхний байдлаар тодорхойлсон үнэлгээ, эрсдэл, нөлөөлөлд өртөж болзошгүй талуудын тухай мэдээлэл, нарийвчилсан судалгааны ажлын удирдамж боловсруулахад шаардлагатай мэдээлэл зэрэг суурь нөхцөл байдал, сонголт, боломжуудын талаар мэдээлэл өгөх үе шат юм.

Нөлөөлөлд дүн шинжилгээ хийх

Илрүүлэх, урьдчилан харах, хүрээ - Төслөөс үүсч болох бүхий л нөлөөлөл, тэдгээрийн эх үүсвэрийг илрүүлэх үе шат юм. Түүнээс гадна, БОНБУ-ний энэ үе шатанд нөлөөллийн зэргийг үнэлэхэд чухал үүрэгтэй. Нөлөөллийн зэрэг, нөлөөллийг ойлгохын зэрэгцээ тэдгээрийг бууруулах, урамшуулал олгох боломжуудаас хамааран сонголтуудыг харьцуулах боломжийг олгодог. Нөлөөлөл нь богино, урт, шууд, шууд бус, эерэг, сөрөг, хуримтлагдах зэрэг янз бүр байдаг.

Нөлөөллийг бууруулах - төлөвлөлт, удирдлага

Төслийн хэрэгжилтээс үүсч болзошгүй сөрөг нөлөөллийг бууруулах боломжит, боломжгүй бол зайлсхийх нөхцөлүүдийг тодорхойлох боломжийг бий болгох үе шат юм. Оролцогч талууд, тэдгээрийн сөрөг нөлөөллийг бууруулах төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд

хүлээх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсныг анхаарч үзнэ. Төслийг хэрэгжүүлж дуусах сүүлчийн хугацаа, тайлан болон үйл ажиллагааны хуваарьт төлөвлөгөөг боловсруулсан байна.

Тайлан

Тодорхой, товч тайлан нь шийдвэр гаргагчдыг мэдээллээр хангахад чухал үүрэгтэй. Чанартай тайлан нь хураангуй, Байгаль орчны Нөлөөллийн Мэдэгдэл, төслийн товч танилцуулга, суурь судалгаа, баримт, ноцтой эрсдэлийн үнэлгээ, үүсч болзошгүй нөлөөллүүд, бууруулах арга замууд ба зөвлөмжийг агуулсан байдаг.

Перу улс дахь Конга төслийн БОНБҮ

2010 оны 10 сард Перу улсын Эрчим хүч, уул уурхайн Кажамарка хотоос 73 кмт орших алтны мега төслийн БОНБҮ-г баталсан. Конга хэмээх энэ төсөл нь далайн төвшнөөс дээш 4000 метрт олон гол мөрнүүдийн эх орших газарт байршсан байв. Конга төсөлд 4.5 тэрбум америк долларын хөрөнгө оруулалт хийгдэхээр төлөвлөсөн байв. Төслийн анхны төлөвлөгөөгөөр 4 нуурны оронд 4 усан сан үүсгэж 5000 ажлын байр шинээр бий болгох байв. Орон нутгийн иргэдийн хөдөлгөөнүүд үүнийг шууд эсэргүүцжээ. Тэд шинээр үүсгэх усан сангууд нь хүмүүсийн ундны болон ХАА-н усны хэрэгцээг хангаж чадахгүй гэж үзсэн. Түүнчлэн төслийг хэрэгжүүлэгч компанийн өмнөх төслийн түүхтэй холбоотойгоор итгэл үзүүлж чадахгүй гэж мэдэгдсэн. 2011 оны 7 сард Кажамарка мужийн Ерөнхийлөгч орон нутгийн эсэргүүцэлд нэгдсэн байна. 2011 оны 9 сард компанийн зүгээс Засгийн газраас нэгэнт батлагдсан төлөвлөгөөний дагуу ажлаа эхэлнэ гэж үзэж байсан боловч орон нутгийн хөдөлгөөнүүд эсэргүүцээр байсан. 2011 оны 11 сард эсэргүүцлийн үйл ажиллагаа өргөжиж, Засгийн газраас мөн хүсэлт тавьсан тул компани төслийн үйл ажиллагааг зогсоосон. Төслийн БОНБҮ-д асуудал байснаас гадна оролцогч талуудтай хэрхэн харилцан ойлголцол үүсгэх тал дээр асуудал байсан. Үл ойлголцолд түлхэж байсан маш том шалтгаан бол БОНБҮ-ний тайланг энгийн хүнд ойлгогдохуйц байдлаар танилцуулаагүй явдал юм. Маш олон янзын мэргэжлийн үг хэллэг, дүрслэл, хувьсагчууд гэх мэт нь иргэд болон компанийн хооронд ойлголцол үүсэхэд саад болж байсан. БОНБҮ-д дүгнэлт өгсөн тайлангаас үзэхэд уг БОНБҮ-ний цахим хувилбар нь 9030 хуудастай байжээ. Цаашлаад хамгийн чухал мэдээллүүд нь энэ тэнд орчихсон, ойлгож унших, дүгнэлт гаргахад маш хэцүү байдлаар бичигдсэн байв. (Эх сурвалж: *Fiorella Triscritti. 2013. Mining, development and corporate–community conflicts in Peru. Community Dev. J. 48: 437-450*)

БОНБҮ-ний дүгнэлт, шинжилгээ

Энэ үе шатанд БОНБҮ-ний тайлан байгаль орчинд нөлөөлөх нөлөөллийг хир чадварлаг, бодитой мэдээлсэн байдалд үнэлгээ, дүгнэлт өгнө. Энэ нь төсөлд оролцогч талуудын оролцоо хангагдсан байдал, зөвлөмж нь шинжлэх ухааны болон амьдралд хэрэгжих байдлаасаа бодитой тусгагдсан байдал болон мөрдөгдөж буй хууль эрх зүйн баримт бичгүүдтэй зөрчилдөж байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийж дүгнэлт, зөвлөмж

боловсруулах үе шат юм. Мөн үнэлгээнд орхигдуулсан, цаашид дахин судлах шаардлагатай асуудлууд болон судалгааны аргачлалын хувьд өөр хувилбарыг хэрэглэх зөвлөмж зэрэг дээр дүгнэлт, зөвлөмж өгдгөөрөө чухал ач холбогдолтой.

Шийдвэр гаргалт

Хөгжлийн сонголтуудад үнэлэлт хийх, янз бүрийн нөлөөллүүдийг илрүүлэх замаар шийдвэр гаргахад мэдээллээр хангах нь БОНБҮ-ний үндсэн зорилго юм. БОНБҮ нь шийдвэр гаргагчид болон төсөлд хамтран оролцогч талуудад зааварчилгаа, зөвлөмжөөр хангадаг.

БОНБҮ-ний үйл явцад идэвхтэй хэлэлцүүлэг хийх, шийдвэр гаргахад шаардлагатай чухал асуудлуудыг гаргаж тавих, шийдвэр гаргалтын ил тод байдлыг хангах, шийдвэрийг олон нийтэд ил тод нээлттэй байлгах зэрэг бүхий л арга, зарчмууд нь бодитой, зөв шийдвэр гаргахад чухал ач холбогдолтой.

Австралийн Баруун Австрали муж дахь БОНБҮ

Олон улсын түвшинд Баруун Австралийн БОНБҮ-ний үйл явцыг хамгийн үр дүнтэй системүүдийн нэг гэж үздэг. Тус мужид БОНБҮ-г Захиргааны Журмууд гэдэг эрх зүйн актаар тодорхойлсон байдаг. Байгаль орчныг хамгаалах газрын болон Байгаль орчны яамны сайдын БОНБҮ-ний талаарх шийдвэр нь олон нийтэд ил байх ёстой. БОНБҮ нь доорх үе шатуудаар дамжуулан олон нийтийн мэдээлэл авах, оролцох боломжийг хангадаг. Үүнд:

- Байгаль орчныг хамгаалах газрын үнэлгээний шийдвэрүүд нь 7 хоног бүр олон нийтэд ил тавигдах ёстой
- Үнэлгээ хийгдэж буй төслийн тухайд олон нийтээс санал авах хугацаа болон олон нийт хэрхэн мэдээлэл, БОНБҮ-ний хувийг авах талаарх мэдээллийг олон нийтийн зар мэдээнд оруулсан байна
- Аливаа иргэн БОНБҮ-ний дүгнэлтийн талаар давж заалдах эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд үнэлгээг улам нарийвчлах магадлал ихсэнэ.
- Албан ёсны үнэлгээ хийж буй БОНБҮ-нд олон нийтээс санал авах хугацаа 4-10 долоо хоног байдаг.
- Олон нийтийн зүгээс өгсөн санал, шүүмжийг төсөл хэрэгжүүлэгчид өгөх ба хариултыг мэдэгдэх ёстой
- Байгаль хамгаалах газрын үнэлгээний тайланд олон нийтийн санал, төсөл хэрэгжүүлэгчийн хариулт орсон байна.
- Байгаль хамгаалах газар нь дүгнэлт, зөвлөмжөө Байгаль орчны яаманд хүргүүлэх ба тэдгээр нь олон нийтэд ил байна.
- Аливаа иргэн Яамны сайдын тушаал гарахаас өмнө Байгаль хамгаалах газрын дүгнэлт, зөвлөмжийг давж заалдаж болно.
- Сайдын шийдвэр олон нийтэд ил байна.

Эх сурвалж: Angus Morrison-Saunders and John Bailey. 2000. Transparency in environment impact assessment decision-making: recent developments in Western Australia, Impact Assessment and Project Appraisal, 18:4, 260-270, DOI: 10.3152/147154600781767321

Хяналт-шинжилгээ, аудит ба үнэлгээ

БОНБҮ-ний дараагийн үе шатанд хийгдэх үйл ажиллагаа ба БОНБҮ-ээс гарсан бүх зөвлөмжүүдийг хангалттай хэрэгжүүлсэн эсэхэд хяналт-шинжилгээ, аудит хийх үе шат юм. БОНБҮ-ний чухал зорилго болох аливаа бууруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн байх нь чухал юм. Байнгын хяналт нь, өмнөх үнэлгээгээр тодорхойлогдоогүй, тооцоолоогүй нөхцөл байдлын талаар шинэ мэдээлэл өгөх боломжийг олгодог.

Олон нийтийн оролцоо

Олон нийтийн оролцоог хангах явдал нь БОНБҮ-ний бүхий л үе шат, үйл явц, сурталчилгаа болон төслийн өмнөх ба дараах үеийн ойлголт, дүрслэлийг бүрдүүлэхэд чухал үүрэгтэй. Олон нийтийн дуу хоолойг сонсох өдөр, хэлэлцүүлэг, зорилтот бүлгийн ярилцлага, судалгаа, Оролцооны аргын үнэлгээ гэх мэт олон төрлийн арга, замуудыг ашиглан олон нийтийн оролцоог хангаж болно.

Ингэснээр, БОНБҮ-ний үр дүн нь төслийн хэрэгжилт эхлэхээс өмнө сөрөг нөлөөллийг бууруулах эсвэл учирч болзошгүй эрсдэл, нөлөөллийг тодорхойлох зорилготой. Эдгээр нөлөөлөлд зөвхөн байгаль орчинд бус тухайн бүс нутагт амьдардаг иргэд, эсвэл тухайн орчмын байгаль орчноос амьжиргаагаа тэтгэж байдаг иргэд, тэдний амьдрах орчинд шууд болон шууд бусаар нөлөөлөх нөлөөллүүд ч хамааралтай. Тийм учраас, аливаа аж ахуйн нэгж, хувь хүний хэрэгжүүлэх төсөл нь хүний эрүүл мэнд ба байгаль орчинд нөлөөлөл үзүүлэх учраас орон нутгийн нөхцөл байдал, хөгжил рүү хөтөлж буй тэргүүлэх үйл ажиллагааны талаар сайн ойлголт, мэдлэгтэй байх нь чухал.

БОНБҮ-ний нийтлэг үр дүн

БОНБҮ-г чанартай, ил тод, үр дүнтэй хийсэн тохиолдолд, БОНБҮ нь талууд, засаг захиргаа болон иргэдэд үнэ цэнэтэй мэдээллийг өгнө. Ерөнхийдөө, БОНБҮ нь дараах чиглэлээр зөвлөгөө өгөх боломжтой. Үүнд:

- Байгаль орчинд ноцтой хохирол, нөлөөлөл үзүүлэх тохиолдолд төслийг хэрэгжүүлэхгүй байх
- Төслийн үйл ажиллагаа, үйл явцад үүсэх сөрөг нөлөөллийг бууруулахад чиглэсэн өөрчлөлтийг оруулах
- Сайн мэдээлэл, бодитой үр дүнд тулгуурлан шийдвэр гаргах үйл явцад мэдээллээр хангах
- Урт хугацаанд байгаль орчны тогтвортой байдлыг хангах хамгийн тохиромжтой хөгжлийн сонголтууд
- Сонголт бүрээс гарах өөр өөр үр дагаваруудыг олон янзын аргаар бууруулах арга зам, нарийвчилсан дүгнэлт
- Байгаль орчны хууль журмуудтай нийцүүлэн байгаль орчны хамгаалах

- Тооцоолоогүй нөлөөллүүдийг бууруулахад зарцуулагдах төлөвлөгдөөгүй зардлуудыг бууруулах “урьдчилан харж зайлсхий” арга хандлагыг ашиглах

БОНБУ-ний хязгаарлагдмал байдал

Зарим тохиолдолд, БОНБУ хийхэд хэд хэдэн бэрхшээлтэй асуудлууд тулгардаг. Эдгээр нь ихэвчлэн дараах шалтгаантай байдаг. Үүнд:

- Үнэлгээний гол зорилго ба хандлагыг алдагдуулдаг. Тухайн төсөл байгаль орчинд хохирол учруулах талаар бодитой судалгаа, дүгнэлт байсан байсан ч төслийг зогсоох шийдвэрийг гаргах боломжгүй байдаггүй олон жишээнүүд байдаг.
- Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг бууруулах, удирдлагыг араас нь хөөж үзэх, шалгах нь бэрхшээлтэй байдаг, ялангуяа, засаг захиргааны нэгжийн чадавх сул, тодорхой ба хүчтэй хуулийн зохицуулалт байхгүй, хяналт-шалгалтыг хангалттай хийдэггүй зэргээс шалтгаалан бэрхшээлүүд гарч ирдэг.
- БОНБУ нь томоохон төслийн хувьд заавал хийгдэх ёстой үнэлгээ юм. Гэвч, том төсөл доторх жижиг үйл ажиллагаанууд болон төслүүд дээр цаг хугацаа болон төсвийн дутмаг байдлаас шалтгаалан сайн, бодитой БОНБУ хийх үйл явцад бэрхшээл учруулдаг. Ихэнх тохиолдлуудад БОНБУ-г “дүр үзүүлэх” байдлаар хийдэг явдал нь урт хугацаанд хөгжлийн эерэг нөлөөлөл үзүүлэх өнцгөөс харж үнэлэх байдлыг орхигдуулдаг.
- БОНБУ нь чухал ач холбогдолтой - гэвч хангалтгүй байдлаар хийгддэг - төлөвлөлтийн нэг арга, хэрэгсэл юм. БОНБУ нь санал болгож буй төсөл нь хэрэгжилт үед болон дараа сөрөг нөлөөлөл үзүүлэхгүй гэдгийг баталж чадавхгүй. Энэ утгаараа, БОНБУ нь бас тийм ч төгс арга хэрэгсэл биш.
- Өргөн олон нийтийг хамруулан БОНБУ-г хийх нь тийм амар ажил биш, ялангуяа, ‘дуу хоолой’ бага хүргэдэг иргэдийн бүлгийг хамруулахад хэцүү байж болно. Тэдгээр нь ядуу, орлого багатай өрх, өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд, хөгшид болон алслагдсан өрх айлууд байж болох ба тэд тухайн төслийн үйл ажиллагааны талаар сайн ойлголт, мэдлэггүй байдаг.

Цогц үнэлгээ

Сүүлийн үед цогц үнэлгээг өргөн хэрэглэж байна. Цогц үнэлгээ нь нийгэм, соёл, эдийн засаг ба байгаль орчны өөрчлөлтийг цогцоор нь авч үзэн тэдгээр хоорондын уялдаа холбоо, шалтгаан- нөлөөлөл, олон талт нөлөөлөл зэргийг илрүүлэх, удирдах зорилгоор үнэлдэг. Цогц үнэлгээ нь тогтвортой хөгжлийг хангахад шаардлагатай тохиролцоог хийх, авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг шаардлагатай тохиолдолд хэрэгжүүлэх бодлого барих ба бодлого боловсруулагчдад эдгээр боломжийг олгодог.

Цогц үнэлгээ нь уламжлалт байдлаар нэг талын оролцоотой хийгддэг байсан болон бусад хамааралтай шалтгаан, нөлөөллүүдийг үл тооцоолон хийгддэг байсан туршлагыг халж, талуудын оролцоог бий болгох сэдлийг ихээр төрүүлэх замаар салбар дундын уялдааг хангах боломжийг бүрдүүлдэг. Тиймээс, цогц үнэлгээ нь оролцогчдын идэвхтэй оролцоог нэмэгдүүлж, иргэдэд тулгарч буй асуудал, тэдгээрийг бууруулах арга замуудын талаар хэлэлцүүлэг, ярилцлага өрнүүлэх боломжийг дээшлүүлдэг.

Сүүлийн үеийн хөгжлийн чиг хандлага нь үнэлгээний цар хүрээг илүү өргөн хүрээнд тухайлбал, тогтвортой хөгжлийн 3 тулгуур болох байгаль орчин, нийгэм, эдийн засгийн нөлөөллийг үнэлэх, харах боломжийг эрэлхийлж байгаа бөгөөд стратегийн бодлого ба төлөвлөлтөд үзүүлэх нөлөөллийг Байгаль орчны стратегийн үнэлгээ (БОСҮ), Эрүүл мэндэд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ үнэлгээ (ЭМНБҮ), Хүний эрхэд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ (ХЭНБҮ) ба Жендерийн ялгаатай нөлөөлөх байдлын үнэлгээ (ЖЯНБҮ) гэх мэт олон үнэлгээний төрлүүд бий болж байна. Жишээ нь 2016 онд батлагдсан "Эрүүл ахуйн тухай хуульд" эрүүл мэндийн нөлөөллийн үнэлгээ гэж үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, үйл ажиллагаанаас хүний эрүүл мэндэд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг тогтоох, урьдчилан сэргийлэх, бууруулах, арилгах арга замыг тодорхойлох, эерэг нөлөөллийг дэмжих ажиллагааг хэлнэ заасан байна.