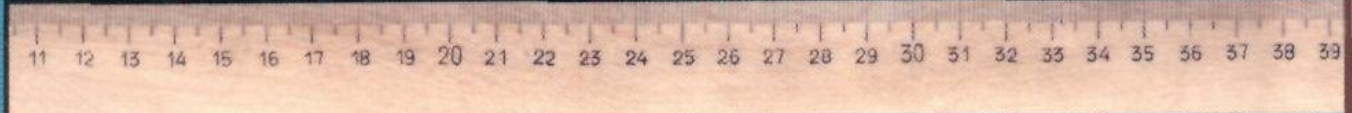


ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

ЭКОЛАЙН • 2001



Экологическая оценка и экологическая экспертиза

Авторы: *О.М.Черп, В.Н.Виниченко, М.В.Хотулёва, Я.П.Молчанова, С.Ю.Дайман*

3-е издание, переработанное и дополненное

Оглавление

[Полное оглавление](#)

[Благодарности](#)

[Термины и сокращения](#)

[Введение](#)

[Часть первая. Принципы и элементы экологической оценки](#)

[Глава 1. Экологическая оценка: основные понятия и принципы](#)

[Глава 2. Основные элементы экологической оценки](#)

[Глава 3. Начальные стадии процесса экологической оценки](#)

[Глава 4. Прогноз и оценка значимости воздействий на окружающую среду](#)

[Глава 5. Консультации и участие общественности в процессе экологической оценки](#)

[Глава 6. Рассмотрение альтернатив](#)

[Глава 7. Документирование экологической оценки и контроль качества](#)

[Глава 8. Экологическая оценка и принятие решений](#)

[Глава 9. Послепроектные стадии экологической оценки](#)

[Глава 10. Стратегическая экологическая оценка](#)

[Глава 11. Экологическая оценка: уроки и направления развития.
\(Заключение к части 1\)](#)

[Часть вторая. Экологическая оценка в России](#)

[Глава 12. История развития экологической оценки в России](#)

[Глава 13. Официальная терминология и законодательные требования в области экологической оценки](#)

[Глава 14. Основные стадии и элементы экологической оценки проектов в Российской Федерации](#)

[Глава 15. Экологическая оценка в России: возможные направления развития](#)

[Список использованной литературы](#)

Благодарности

Авторский коллектив выражает искреннюю признательность всем тем, без чьей помощи эта книга не увидела бы света.

Настоящее (третье) издание подготовлено при финансовой поддержке Британского Совета и Департамента по международному развитию Королевства Великобритания.

Подготовка этого издания была бы невозможна без помощи сотрудников Центра по экологической оценке Манчестерского университета (University of Manchester EIA Centre), в особенности Нормана Ли, предложившего многочисленные поправки и дополнения к предыдущему изданию.

Мы хотели бы особо отметить роль Т.В. Гусевой, чьи знания и опыт оказались незаменимыми при работе над книгой.

Мы благодарны Ю.Л. Максименко, И.Д. Горкиной, Е.В. Веницианову, С.Г. Голубевой, высказавшим подробные комментарии и замечания к первому изданию книги.

Мы выражаем признательность тем, чей опыт был использован нами при подготовке второго и третьего изданий: Г.С. Чегасову, С.А. Васильеву, О.О. Петровой, Д.В. Волостнову, П.Н. Черногривову, В.Л. Мищенко, А.Е. Хачатурову, Д.Н. Хромову, Ю. Бунде.

Наконец, мы искренне благодарны спонсорам, чья финансовая помощь сделала возможным подготовку первого и второго изданий этой книги. Первое издание книги было подготовлено за счет средств, предоставленных Институтом устойчивых сообществ и американским Агентством по международному развитию. Для второго издания книга была существенно переработана и дополнена в рамках проекта, осуществленного при поддержке Фонда Дж. и К. МакАртуров. В книге также использованы результаты исследований, выполненных при содействии Междисциплинарного центра по общественным и экономическим наукам (Интерцентр, Москва), Центрально-Европейского университета и Института “Открытое общество” (Будапешт, Венгрия), Манчестерского университета и МИД Великобритании.

Третье издание осуществляется на средства, предоставленные Фондом МакАртуров и, частично, Институтом устойчивых сообществ и Агентством по международному развитию США.

Термины и сокращения

ВОЗ - Всемирная Организация Здравоохранения

ГЭЭ - государственная экологическая экспертиза

ЕС - Европейский Союз, Европейское Сообщество

ЗВОС - заявление о воздействии на окружающую среду

МОВ - материалы по оценке воздействия (на окружающую среду)

НПО - неправительственная организация

ОВОС - оценка воздействия на окружающую среду

ООС - охрана окружающей среды

ОЭЭ - общественная экологическая экспертиза

ПМОВ - предварительные материалы по оценке воздействия (на окружающую среду)

ПЭМ - план экологического менеджмента

СЭМ - система экологического менеджмента

СЭО - стратегическая экологическая оценка

ТЭО - технико-экономическое обоснование

ФЗ - Федеральный закон

ЭО - экологическая оценка

ЭЭ - экологическая экспертиза

ЮНЕП - программа ООН по окружающей среде

Введение

Системы экологической оценки (ЭО) намечаемой деятельности сегодня используются практически во всех странах мира и во многих международных организациях, как “превентивный”, упреждающий инструмент экологической политики. Экологическая оценка основана на простом принципе: легче выявить и предотвратить негативные для окружающей среды последствия деятельности на стадии планирования, чем обнаружить и исправлять их на стадии ее осуществления. Таким образом, экологическая оценка сосредоточена на всестороннем анализе возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и использовании результатов этого анализа для предотвращения или смягчения экологического ущерба. Такой подход становится особенно актуальным по мере распространения представлений об устойчивом развитии, поскольку он позволяет учитывать, наряду с экономическими, экологические факторы уже на стадии формулировки целей, планирования и принятия решений об осуществлении той или иной деятельности.

В России и в других странах СНГ основными составляющими системы экологической оценки являются экологическая экспертиза, организуемая государственными природоохранными органами, и оценка воздействия на окружающую среду, проводимая заказчиками документации, подлежащей экспертизе. Однако использование международного опыта ЭО в России ограничено, в частности, из-за недостаточно полного его освещения в литературе на русском языке, а также из-за не вполне систематического соотнесения международно-признанных принципов ЭО и подходов к экологической оценке, используемых в России.

Данная книга ставит своей целью внести вклад в решение обеих названных проблем. В ее первой части обсуждаются основные принципы и элементы экологической оценки, схема “классического” процесса ЭО и описываются некоторые методы, которые могут использоваться на тех или иных этапах этого процесса. Вторая часть книги посвящена рассмотрению истории и современного состояния ЭО в России. В ней широко используются определения, выводы и другой материал первой части.

Экологическая оценка может рассматриваться с различных точек зрения. С одной стороны, — это процесс, носящий научно-технический и инженерный характер, содержанием которого является прогноз воздействий и последующая выработка или корректировка плановых и/или проектных решений. С другой стороны, экологическая оценка представляет собой механизм регулирования и связанную с ним формальную процедуру. Наконец, ее можно рассматривать как процесс взаимодействия заинтересованных сторон по поводу намечаемой деятельности, для которого формальная процедура задает лишь общие рамки. Все эти аспекты экологической оценки рассматриваются в данной книге.

Терминология

Под **экологической оценкой** мы понимаем *процесс систематического анализа и оценки экологических последствий намечаемой деятельности, консультаций с заинтересованными сторонами, а также учет результатов этого анализа и консультаций в планировании, проектировании, утверждении и осуществлении данной деятельности*¹.

Это определение будет проанализировано в [главе 1](#) первой части. В некотором пояснении нуждается и сам выбор термина — “экологическая оценка”, который не является общепринятым в отечественной литературе, но сначала мы коротко обсудим международную терминологию в области экологической оценки.

Международная терминология

В силу особенностей формирования механизмов экологической оценки соответствующая терминология первоначально сложилась в английском языке и изменялась по мере развития практики ЭО и представлений о ней. Впервые формальная система оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду была введена в действие федеральным законом США о *Национальной политике в области окружающей среды* или *NEPA*. В первые годы своего применения процесс оценки, выполняемый в соответствии с *NEPA*, назывался NEPA-процессом. Затем он получил особое название: **Environmental Impact Analysis** (анализ воздействия на окружающую среду), а позднее — **Environmental Impact Assessment (EIA)**. Этот термин может быть переведен как “оценка воздействий на окружающую среду”, хотя в данной книге мы используем другой перевод по причинам, описанным ниже. Именно термин *EIA* закрепился в конце 70-х годов в качестве основного, обозначающего систематический процесс анализа потенциальных экологических последствий намечаемой деятельности и учета его результатов в процессе принятия решений.

В 80-х годах возрос интерес к анализу возможных экологических последствий, связанных не только с проектами строительства конкретных хозяйственных объектов, но и с так называемыми *стратегическими* решениями: планами территориального и отраслевого развития, комплексными программами, стратегиями, нормативно-правовыми актами². Анализ экологических последствий стратегических решений получил название **Strategic Environmental Assessment (SEA)**, что можно перевести как “стратегическая экологическая оценка (СЭО)”. По мере развития этого инструмента значение термина *EIA* “смещалось” в сторону оценки, связанной с проектами конкретных хозяйственных объектов. Наконец, в последнее десятилетие получил распространение термин **Environmental Assessment (EA)** (Lee N., 1995) (“экологическая оценка” или ЭО), который охватывает как оценку проектного уровня (*EIA*), так и стратегическую экологическую оценку (*SEA*).

Другой распространенный подход состоит в использовании термина “*Environmental Impact Assessment (EIA)*” для обозначения оценки как стратегического, так и проектного уровней. Оценка стратегического уровня и в этом случае называется “*Strategic Environmental Assessment (SEA)*”, а специальный термин для оценки проектного уровня отсутствует.

Описанные подходы к терминологии характерны для международного научного сообщества, а также для международных документов — конвенций, соглашений и т.п. В то же время, системы терминов, принятые в разных национальных системах, могут существенно различаться. Одни и те же термины могут использоваться для обозначения принципиально разных понятий, а сходные понятия — называться по-разному³. Дополнительные сложности возникают при переводе терминов на другие языки.

Терминология, принятая в книге

На русский язык термины *EIA* и *EA* переводились по-разному. Наиболее распространенными переводами были “оценка воздействия на окружающую среду” (ОВОС) (ЕЭК, 1991; Максименко Ю.Л. и Горкина И.Д., 1996; Шайкин А.Б. и др. 1998) и, реже, “экологическая экспертиза” (Ли Н., 1995, Аганбегян В.А и др., 1987). Однако в российском контексте оба этих термина имеют самостоятельные определения, приводимые в нормативно-правовых актах. Эти определения, а также практика использования названных терминов не вполне соответствуют описанной практике употребления терминов *EIA* или *EA*. Термин *EA* обычно используется в специальной литературе для обозначения всего процесса учета возможных экологических последствий в принятии управленческих и иных решений. В России такой процесс включает в себя и оценку воздействия, проводимую заказчиками (в том числе в рамках процедуры ОВОС), и экологическую экспертизу, и ряд согласований с государственными органами. Таким образом, оценка воздействия на окружающую среду (в смысле, принятом в российском законодательстве) представляет собой лишь часть общего процесса учета экологических факторов в принятии решений по намечаемой деятельности. Одновременное использование этого же термина для обозначения процесса в целом может привести к путанице и неоднозначности. То же самое справедливо и для термина “экологическая экспертиза”⁴.

Поэтому в данной книге для обозначения всего процесса учета экологических факторов при принятии решений по намечаемой деятельности мы используем термин “**экологическая оценка**”⁵. Таким образом, этот термин употребляется в книге как эквивалент английского термина “*Environmental Assessment*” и используется для его перевода. Термин “**стратегическая экологическая оценка**” используется нами как аналог и перевод термина “*Strategic Environmental Assessment*”. В тех случаях, когда необходимо подчеркнуть, что речь идет об экологической оценке проектного уровня, используется не непосредственный перевод термина *Environmental Impact Assessment* (“оценка воздействия на окружающую среду”), а термин “**экологическая оценка проектов (ЭОП)**”. Если то, что речь идет об оценке проектного уровня, ясно из контекста, нами употребляется термин “экологическая оценка” без дополнительных определений.

Термины “оценка воздействия на окружающую среду” и “экологическая экспертиза” мы будем использовать лишь в смысле определений, приведенных в российских нормативно-правовых документах⁶. Таким образом, в рамках терминологии, принятой в настоящей книге, *оценка воздействия на окружающую среду* (ОВОС) и *экологическая экспертиза* являются составными частями российской системы *экологической оценки*.

Итак, экологическая оценка (ЭО) может осуществляться на уровне отдельных проектов и на уровне “стратегических” документов (планов развития территорий или отраслей хозяйства, программ, политик, стратегий и др.) и будет называться, соответственно, экологической оценкой проектов (ЭОП) и стратегической экологической оценкой (СЭО) (см. рис. 1).

Рисунок 1. Виды экологической оценки

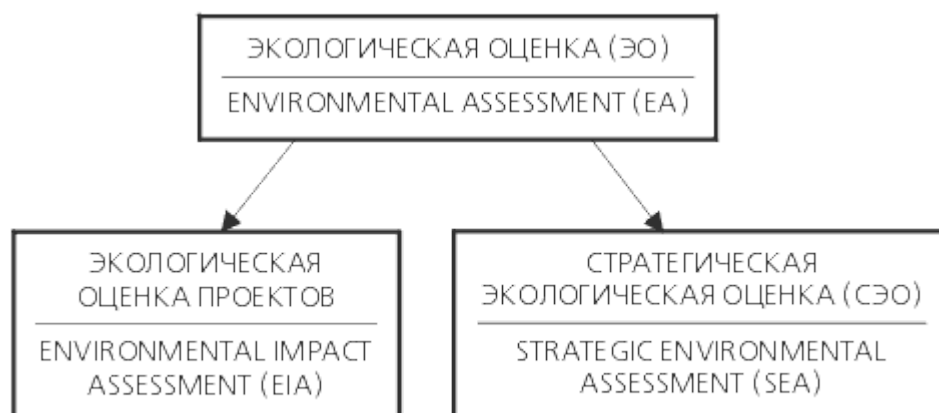


Таблица 1 посвящена терминологии экологической оценки. Она приводит как юридические термины, нормативно-правовых актов РФ и международных правовых документов, так и терминологию, предлагаемую авторами.

* * *

Необходимо сделать еще несколько замечаний относительно терминологии, применяемой в данной книге. В большинстве систем экологической оценки важную роль играет документ, называемый по-английски *Environmental Impact Statement (EIS)*. В книге мы используем прямой перевод этого термина — “заявление о воздействии на окружающую среду”⁷ и соответствующую аббревиатуру (ЗВОС). Этот термин часто употребляется в литературе на русском языке, и сложившаяся практика его применения в основном соответствует значению термина *EIS*. В отличие от “оценки воздействия на окружающую среду”, он не имеет официального определения в российском законодательстве. Следует особо отметить, что речь идет именно об основном, итоговом документе ЭО, а не о краткой сводке ее результатов⁸.

Некоторые соглашения были приняты нами для компактности изложения. Так, если не оговорено иное, в тексте этой книги мы понимаем под *законодательством* всю совокупность обязательных нормативно-правовых актов, не проводя границы между законами и подзаконными актами. В книге также принято следующее определение “воздействия на окружающую среду”:

Воздействие на окружающую среду — любое изменение в окружающей среде, которое полностью или частично может быть результатом намечаемой хозяйственной и иной деятельности (ГОСТ Р ИСО 14001)

Таблица 1. Экологическая оценка: термины и определения

Термин	Английский эквивалент	Определение	Ссылка
Экологическая оценка (ЭО)	Environmental Assessment (EA)	Процесс систематического анализа и оценки экологических последствий намечаемой деятельности, консультаций с заинтересованными сторонами и учет результатов этого анализа и консультаций в планировании, проектировании, утверждении и осуществлении данной деятельности.	Ли Н., 1995; Therivel, R. and Partidario, M.R. 1996; Lee N., 1995
Экологическая оценка (ЭО) бывает двух видов - экологическая оценка проектов (ЭОП) и стратегическая экологическая оценка (СЭО)			
Экологическая оценка проектов (ЭОП)	Environmental Impact Assessment (EIA)	Экологическая оценка проектов (намечаемой деятельности проектного уровня).	Therivel, R. and Partidario, M.R. 1996; Lee N., 1995; Всемирный банк, 1991
Стратегическая экологическая оценка (СЭО)	Strategic Environmental Assessment (SEA)	Экологическая оценка намечаемой деятельности стратегического уровня (планов, программ, стратегий и проектов нормативных актов).	Ли Н., 1995; Данилов-Данильян В.И., 1997
		Систематический процесс выявления и учета экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий (политик), планов и программ.	Sadler, B., 1996
		Формализованный, систематический и всесторонний процесс оценки экологических последствий осуществления политики, плана или программы и их альтернатив, включая подготовку письменного доклада о результатах этой оценки и использование этих результатов в принятии решения.	Therivel, R. and Partidario, M.R. 1996

Процесс, аналогичный ЭОП, но применяющийся на предшествующих этапах проектного цикла: на стадии разработки планов, программ и стратегий, а также нормативных актов.		Всемирный банк, 1991
---	--	----------------------

Официальная терминология, закрепленная в нормативно-правовых актах РФ в области экологической оценки, находится в стадии формирования и использует в настоящий момент следующие термины:

Экологическая экспертиза	Environmental Review Environmental Expert Review Environmental Examination Environmental (ecological) Expertise	Установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и допустимости реализации объекта экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.	Федеральный закон 174-ФЗ, 1995 (см. также Закон РСФСР, 1991, в редакции 1993)
Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)	Assessment of Environmental Impacts (возможно также использование термина OVOS)	Процедура учета экологических требований законодательства Российской Федерации при подготовке и принятии решений о социально-экономическом развитии общества. ОВОС организуется и осуществляется с целью выявления и принятия необходимых и достаточных мер по предупреждению возможных неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий реализации хозяйственной или иной деятельности.	(Минприроды 1994). Положение об ОВОС

		Определение характера, степени и масштаба воздействий объекта хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и последствий этих воздействий.	(Минприроды 1995) Инструкция Минприроды РФ
Обоснование экологическое	Environmental (Ecological) Substantiation	Совокупность доводов (доказательств) и научных прогнозов, позволяющих оценить экологическую опасность намечаемой хозяйственной и иной деятельности для экосистем (природных территориальных комплексов) и человека.	(Минприроды 1995) Инструкция Минприроды РФ
Национальная процедура оценки возможного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду	National EIA Procedure	Проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и экологической экспертизы документации, обосновывающей намечаемую хозяйственную и иную деятельность	Положение об оценке воздействия на ОС, 2000
Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду		Это процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.	Положение об оценке воздействия на ОС, 2000

Примечание. Для некоторых терминов приведено несколько определений. В этом случае авторы приводят предпочтительное с их точки зрения определение первым. Переводы официальных российских терминов даются на основе официальных переводов нормативных актов, а также научных публикаций на английском языке.

Системы экологической оценки: сходство и различия

Системы экологической оценки, принятые в разных странах, существенно отличаются друг от друга с точки зрения видов деятельности, которые подлежат оценке, установленной процедуры, обязанностей участников и т.д. В частности, система экологической оценки, сложившаяся в ряде стран с развитой рыночной экономикой, с которой и был первоначально связан термин *EIA* (ниже мы условно называем ее “классической” системой) значительно отличается от систем, основанных на экологической экспертизе или ее аналогах, которые существуют в ряде стран с переходной экономикой, в том числе в большинстве стран бывшего СССР ([Черп, А. 1999](#)). Но, несмотря на эти различия, мы исходим из представления о принципиальном единстве этих систем, и термин “экологическая оценка” в том смысле, в котором он употребляется в этой книге, охватывает их все. Насколько оправдан и обоснован такой подход? И, что особенно важно для целей настоящей книги, насколько актуален опыт различных зарубежных систем ЭО в российских условиях?

Мы исходим из того, что все системы ЭО, несмотря на их существенные различия, а также различия условий, в которых они функционируют, сходны с точки зрения своей конечной цели, которой является минимизация негативных воздействий деятельности человека на окружающую среду. Более того, практически для всех этих систем в той или иной мере характерны основные принципы экологической оценки — превентивность, комплексность и демократичность (подробнее об этих принципах см. [гл. 1](#))⁹. Общность цели и основных принципов приводит к наличию общих закономерностей и условий эффективности экологической оценки, характерных для любых систем ЭО. В качестве примера можно назвать необходимость дифференцированного подхода к экологической оценке в зависимости от масштаба и характера намечаемой деятельности. Механизмы, обеспечивающие дифференцированный подход в конкретных системах ЭО, могут быть различными (подробнее см. [гл. 3](#)), однако реализация такого подхода *тем или иным способом* является одним из важных условий эффективности ЭО.

Это предположение, в конечном счете, может быть подтверждено аргументами практического характера. Можно показать, что определенные элементы присутствуют в той или иной форме в любой системе ЭО, или же их отсутствие в конкретной системе приводит к возникновению проблем, снижает эффективность экологической оценки. Именно рассмотрение систем, существенно отличающихся друг от друга, позволяет выявить такие закономерности и условия эффективности.

Как уже было сказано, в конкретных национальных системах эти общие элементы могут реализовываться в различных формах. Выбор форм в значительной степени не является произвольным. Он обусловлен особенностями национального законодательства и административной системы в той или иной стране, сложившимся подходом к принятию решений, наконец, общим социальным, экономическим, культурным контекстом. В силу этих причин прямое, механическое перенесение в иной контекст целостной системы, сформировавшейся в определенных условиях, вряд ли может быть продуктивным.

Поэтому в первой части книги мы, с одной стороны, стремились сформулировать те общие закономерности и элементы экологической оценки, которые вытекают из самой природы этого механизма, его целей и общих принципов. С другой стороны, нашей задачей было показать многообразие возможных подходов как к решению содержательных задач экологической оценки, так и к их процедурному оформлению и регулированию этого процесса. При этом мы стремились, по возможности, провести границу между общими принципами и их реализацией в конкретных системах. Поэтому в

каждой из глав используется материал, относящийся к различным системам экологической оценки.

Наконец, отметим, что анализ опыта, накопленного в различных условиях, особенно важен в тех условиях, когда системы ЭО формируются, быстро эволюционируют. Именно этот процесс имеет место в странах СНГ, и мы надеемся, что наша книга внесет в него определенный вклад.

Развитие систем экологической оценки в мире

Системы экологической оценки сравнительно молоды и быстро развиваются. Их развитие шло “волнообразно”, постепенно накапливая знания и опыт, а затем совершая переход на следующий качественный уровень. Ли (Ли Н., 1995) различает три стадии или “волны” развития систем экологической оценки. Первая стадия последовала за подписанием 1 января 1970 года президентом США “Закона о Национальной политике в области окружающей среды” (National Environmental Policy Act или NEPA), потребовавшим от федеральных ведомств “учитывать, при принятии крупных решений, экологические последствия планируемой деятельности”. Данный закон сыграл настолько существенную роль в развитии современных подходов и системы понятий экологической оценки, что имеет смысл подробнее остановиться на причинах его успеха.

Раздел 102(2)С NEPA требовал, чтобы принятие решений, которые могут повлечь за собой “значительные экологические последствия”, предварялось составлением так называемого “Заявления об оценке воздействия на окружающую среду (ЗВОС)” (*Environmental Impact Statement, EIS*), которое затем должно использоваться ведомствами в процессе принятия решений по намечаемой деятельности. Вступление NEPA в силу прежде всего отразилось на федеральных ведомствах, проводящих или лицензирующих хозяйственную деятельность, например, на лесной службе, департаменте энергетики, армейском инженерном корпусе (в чьи задачи входит строительство плотин и водохранилищ). Эти ведомства в большинстве случаев сами являлись заказчиками или инициаторами намечаемых проектов (программ) и сами же принимали по ним решения. NEPA не передавал функции принятия решения никакому специально уполномоченному экологическому органу, а просто требовал от ведомств *включить учет экологических факторов в их собственную процедуру принятия решений*. Это требование, достаточно декларативное, было подкреплено всего одним формальным обязательством: составлять ЗВОС и делать его открытым для заинтересованных сторон, любых лиц и организаций. Поэтому первоначально NEPA был воспринят многими со скептицизмом, как “беззубая декларация хороших намерений”.

Однако, совершенно неожиданно, уже через несколько лет после своего вступления в силу, закон был охарактеризован как “открывший новую эру в экологическом регулировании”. Утверждалось, что в результате введения и применения NEPA федеральные ведомства США вынуждены были существенно переориентировать, экологизировать свою деятельность. Внезапный успех американской процедуры экологической оценки определялся несколькими взаимосвязанными факторами.

Прежде всего, доступность ЗВОС предоставила общественности, экологическим и другим организациям возможность активно контролировать соблюдение требований NEPA. Действия ведомств, игнорировавших составление ЗВОС для экологически опасных проектов или халатно относившихся к этой обязанности, активно оспаривались в суде. Всего американские суды разобрали более 2300 жалоб граждан, общественных и государственных организаций, связанных с несоставлением или неадекватностью ЗВОС,

из них 650 — в первые пять лет действия NEPA. Судебные разбирательства затягивали выполнение проектов и делали их менее экономически привлекательными, поэтому ведомства стали прислушиваться к принимавшимся решениям судов и стараться не доводить до судебного разбирательства. Кроме того, на основе анализа практики применения NEPA и решений судов в 1973 году была принята специальная инструкция, а в 1978 году — “Положение о NEPA Совета по качеству окружающей среды (СКОС)” ([Council of Environmental Quality, 1978](#)). Последнее “Положение” во многом заложило основы современного процесса экологической оценки. В частности, СКОС сформулировал основные требования к ЗВОС, направленные на увеличение его полезности для принятия решений. Эти требования включали: всестороннее исследование и описание ожидаемых экологических последствий планируемой деятельности, особенно неизбежных и необратимых; сравнение экологических последствий альтернатив предполагаемой деятельности; понятность и краткость (не более 250 страниц); открытость ЗВОС для замечаний заинтересованных сторон, в том числе населения ([Yost, N.G. 1979](#)).

Необходимость выполнения требований СКОС и судов, в свою очередь, дала импульс ряду других “побочных” процессов: для составления адекватных ЗВОС федеральные агентства стали приглашать на работу экологов, которые изменили традиционную технократическую атмосферу проектных и строительных департаментов: экологические вопросы стали предметом анализа, обсуждения и, постепенно, *фактором проектирования* ([Taylor, S., 1984](#)). С другой стороны, составление ЗВОС неизбежно сделало процесс принятия решений более “прозрачным” для заинтересованных правительственных агентств, неправительственных организаций и населения. Это позволяло ведомствам заранее увидеть возможные последствия намечаемой деятельности, которые могли бы послужить причиной недовольства, конфликтов или других проблем, и предпринять усилия по их предотвращению.

Уже в начале 70-х годов процедуры, подобные описанным в NEPA, были введены на уровне ряда штатов США. Следующими, кто перенял опыт NEPA, были Канада, Австралия и Новая Зеландия (см. [табл. 2](#)). Первая “волна” распространения ЭО характеризовалась, прежде всего, тем, что этот процесс вводился в законодательно-административные системы, подобные североамериканской (включая ее федеративное устройство и нацеленность на сохранение природного потенциала обширных территорий). На этой стадии сама идея экологической оценки проектов проходила “обкатку”, и основные концепции, принципы и методы еще находились в стадии формирования.

Наконец, следует отметить, что, хотя NEPA требовал составления ЗВОС для всех “значительных федеральных действий”, включая стратегические программы, нормативные акты и т.д., практика применения Акта в 70-х годах в основном сводилась к экологической оценке отдельных *проектов*, а не стратегических решений. Тем не менее, считалось, что экологическая оценка проектов поможет решить не только локальные, но и глобальные экологические проблемы. Например, энергетические кризисы и прогнозы о скором исчерпании запасов других природных ресурсов отразились в требовании NEPA описывать в ЗВОС потребление невозобновляемых ресурсов.

Вторая “волна” распространения систем экологической оценки связана, прежде всего, с их выходом за пределы североамериканских и схожих с ними законодательно-административных систем. Хотя процедуры экологической оценки были введены во Франции, а также применялись в экспериментальном порядке в Великобритании (Шотландия) и Нидерландах уже в 70-х годах, в целом европейские страны осторожно относились к североамериканскому опыту. Однако с 80-х годов началась работа над общеевропейским законом об EIA, который был оформлен Директивой Европейского

Сообщества от 3 июля 1985 года (т.н. [Директива 85/337](#), дополненная [Директивой 97/11](#) в 1997 году) (например, см. [Руководство ОВОС, 1998](#)), потребовавшей от национальных правительств включения процедуры экологической оценки в процесс принятия решений по определенным типам *проектов*. К концу 1980-х годов страны Европейского Союза приняли новые или изменили существующие законы, чтобы соответствовать Директиве. Например, в Англии и Уэльсе было изменено и дополнено 22 закона.

Успешное использование систем экологической оценки проектов европейскими странами продемонстрировало универсальность и гибкость этого подхода, то есть его применимость в контексте таких различных систем принятия решений и планирования, как, например, британская, германская и шведская (см. табл. 2).

Наконец, третья “волна” распространения ЭО имеет несколько аспектов. Во-первых, ЭО все больше применяется на международном уровне. В 1991 году на конференции в Эспо, Финляндия, проводимой под эгидой Европейской экономической комиссии ООН, 30 стран подписали Конвенцию о проведении ЭО проектов, которые могут иметь значительные трансграничные экологические последствия. Согласно “Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” ([ЕЭК, 1991](#)), материалы по оценке воздействия таких проектов должны быть полностью доступны соседней стране. Россия также подписала данную Конвенцию (хотя к моменту выхода в свет настоящей книги она не ратифицирована). Конвенция вступила в силу 10 сентября 1997 года, после того, как ее ратифицировали 16 стран. К лету 1998 года Конвенцию ратифицировали более 20 стран. В мае 1998 года состоялось первое совещание сторон Конвенции в Осло, следующая подобная встреча планируется в Софии в 2001 году. На этой встрече будет обсуждаться решение о разработке Протокола по Стратегической Экологической Оценке как части Конвенции. Принятие этого протокола возможно уже в 2002 году на конференции министров окружающей среды в Киеве.

Таблица 2. Законодательство об ЭО в некоторых странах с развитой рыночной экономикой ([Wood C. 1995](#); [Lee N., Wood C., 1991](#))

Страна	Хронология принятия нормативных актов об ЭО	
	Год	Закон
США	1969	<i>Закон о национальной политике в области окружающей среды (NEPA)</i>
Канада	1973	<i>Решение правительства о введении <i>Федерального процесса экологической оценки и экспертизы</i></i>
Австралия	1974	<i>Закон Содружества об охране окружающей среды (воздействие проектов)</i>
Новая Зеландия	1974	<i>Приказ министерства о введении процедур по защите и улучшению окружающей среды</i>
Франция	1976	<i>Закон об охране окружающей среды</i>
Великобритания	1973	Начало разработки первых процедур ЭО в Шотландии
	1988	<i>Положение о городском и сельском планировании (Англия и Уэльс) и 20 других актов переработанных в соответствии с Директивой ЕС 85/337</i>
Нидерланды	1979	Проводятся пробные ЭО
	1987	<i>Изменения в Законе об охране окружающей среды, вводящие ЭО</i>
Австрия	1992	<i>Федеральный акт об ЭО и участии общественности</i>
Финляндия	1994	<i>Закон о процедуре ЭО</i>

Важным шагом в распространении процедур ЭО по всему миру, особенно в развивающихся странах, явилось их принятие международными и двусторонними “организациями развития” (табл. 3).

Наконец, изменения общественно-политических систем в бывших социалистических странах и намерение некоторых из них войти в Европейский Союз привело к принятию положений или законов об экологической оценке/оценке воздействия на окружающую среду, а также связанных с ними законов об экологической экспертизе почти всеми странами с переходной экономикой (табл. 4). Процедуры ЭО в бывших социалистических странах развиваются с разной скоростью и по разным моделям. Страны, намеревающиеся вступить в ЕС, принимают законы в соответствии с Директивами 85/337 и 97/11. В СНГ в основном развивается модель, основанная на процессах экологической экспертизы и ОВОС. Примером является российская система ЭО, которой посвящена вторая часть книги.

Наконец, последней чертой третьей “волны” является повышение внимания к стратегической экологической оценке. Многолетний опыт применения ЭО на проектном уровне продемонстрировал, что ее возможности рассматривать достаточно широкий круг альтернатив, а также учитывать кумулятивные воздействия большого количества проектов ограничены. Кроме того, все большее признание стали получать идеи устойчивого развития, требующие учета экологических аспектов наряду с социальными и экономическими при разработке планов, программ и стратегий развития. СЭО развивалась как инструмент, потенциально способный решить обе проблемы: рассмотреть более широкий круг альтернатив и воздействий, чем ЭОП, и включить экологические соображения в цели стратегического планирования. Однако существенные процедурные и методологические трудности в осуществлении СЭО задержали ее развитие примерно на

15 лет по сравнению с ЭО проектного уровня. Тем не менее, в последнее время именно стратегическая экологическая оценка выходит на передний план в дискуссиях, посвященных совершенствованию ЭО.

Развитие систем ЭО в мире в последнее время, особенно в странах со средним и низким уровнем экономического развития и в международных организациях, подробно описано в недавно изданном сборнике “Экологическая оценка в развивающихся странах и странах с переходной экономикой” (Lee and George, 2000). Эта книга, в частности, делает вывод о существовании систем ЭО примерно в 100 странах на всех континентах.

Таблица 3. Процедуры ЭО в международных организациях, международные соглашения по ЭО

Организация	Хронология принятия документов об ЭО	
	Год	Положение
Азиатский банк развития	1988	<i>Р Руководящие принципы ЭО, Процедуры ЭО.</i>
Всемирный банк	1991	<i>Операционная Директива 4.01. Руководство по операционной политике, процедуре и практике</i>
ОЭСР	1992	<i>Руководящие принципы помощи и окружающей среды</i>
Европейское сообщество (Европейский союз)	1985	<i>Директива 85/337 ЕЕС “Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду”</i>
	1997	<i>Директива 97/11 ЕС “О внесении изменений и дополнений в Директиву 85/337 ЕЕС”</i>
	1996	Предложения Комиссии по Директиве Совета об оценке последствий осуществления некоторых планов и программ на окружающую среду COM/96/0511 FINAL — SYN 96/0304
	1992, 1993	Процедуры ЭО для финансирования проектов в развивающихся странах
Европейская экономическая комиссия ООН	1991	<i>Международная конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (вступила в силу в 1997 году)</i>
Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)	1992, 1996	Экологические процедуры

* * *

Таким образом, системы экологической оценки сначала на проектном, а затем и на стратегическом уровнях, прочно вошли в законодательства более сотни стран и ряда международных организаций. Нормативные акты вводились параллельно с анализом опыта и развитием представлений об основных принципах ЭО. Успешно функционирующие системы экологической оценки строятся на последовательном применении этих принципов, обсуждению которых посвящена первая часть книги.

Таблица 4. Нормативно-правовые акты, регулирующие ЭО в странах с переходной экономикой

Страна	Хронология принятия нормативных актов об ЭО	
	Год	Основные нормативные акты
Центральная и Восточная Европа		
Польша	1980	Закон об охране окружающей среды
	1984 – 1997	Многочисленные законодательные акты относящиеся к ЭО. В настоящее время готовится рамочный закон по ЭО
Чехия	1992	Закон об охране окружающей среды (Чехословакия)
	1992	Закон (акт Парламента) об экологической оценке
Словакия	1992	Закон об охране окружающей среды (Чехословакия)
	1994	Закон об экологической оценке
Венгрия	1995	Закон об охране окружающей среды
	1995	Положение об экологической оценке
Болгария	1991	Закон об охране окружающей среды
	1993, 1995	Положение об экологической оценке
Румыния	1992, 1993	Приказы об экологической оценке
	1996	Закон об охране окружающей среды
Хорватия	1984	Положение о проведении исследований по воздействию на окружающую среду
	1997	Положение об экологической оценке
Словения	1993	Закон об охране окружающей среды
Черногория	1997	Положение об экологической оценке
Страны Балтии		
Эстония	1992	Приказ об экологической экспертизе (в Парламенте рассматривается Закон об экологической оценке и экологическом аудите)
Латвия	1998	Закон об экологической оценке
Литва	1996	Закон об экологической оценке (в настоящее время готовятся изменения и дополнения)
СНГ (за исключением РФ)		
Беларусь	1993	Закон о государственной экологической экспертизе
Украина	1995	Закон об экологической экспертизе
Армения	1995	Закон об экспертизе воздействия на окружающую среду
Туркменистан	1995	Закон о государственной экологической экспертизе
Молдова	1996	Закон об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду
Казахстан	1997	Закон об экологической экспертизе

Сноски

1. Данная формулировка основана на определениях и основных принципах экологической оценки, приводимых в научной литературе (см., например, [\(Ли. Н., 1995, Lee, N., 1998, Therivel, R. and Partidario, M.R., 1996\)](#))
2. Далее в книге термин "стратегический" употребляется именно в этом смысле - для обозначения уровня планов, программ, схем развития, нормативных актов и т.п. в противоположность "проектному" уровню - уровню отдельных хозяйственных объектов.
3. Например, аналог термина *Environmental Impact Assessment* в Великобритании и в Европейском союзе - *Environmental Assessment*, а в США этот термин обозначает одну из начальных стадий процесса *EIA*. В Новой Зеландии аналогом термина *EIA* является *Assessment of Environmental Effects* ("оценка экологических последствий").
4. Авторы некоторых публикаций говорят об "экологической экспертизе в широком понимании", которая охватывает оценку воздействия на окружающую среду, а также собственно экологическую экспертизу (в смысле законодательного определения) ([Данилов-Данильян В.И., 1997](#)).
5. Среди других отечественных терминов, используемых в качестве эквивалента *EIA/EA*, можно назвать термин "**оценка экологического воздействия (ОЭВ)**", используемый в работе Н.Н. Гришина "Общественность и среда обитания" ([Гришин Н., 1997](#)). Терминологический бюллетень ООН "Окружающая среда и развитие" (1992) приводит три варианта перевода для "environmental impact assessment": уже упоминавшиеся "оценка воздействия на окружающую среду" и "экологическая экспертиза", а также "**оценка экологических последствий**" ([United Nations, 1992](#)). Термин "экологическая оценка", используемый нами, применяется также в переводах документации Всемирного банка на русский язык для обозначения собственных процедур Банка (Всемирный банк, 1991)..
6. Исключение из этого правила в данной книге возможно лишь при цитировании тех международных соглашений, в официальном переводе которых "оценка воздействия на окружающую среду" используется в качестве эквивалента терминов EA/EIA.
7. Возможен также перевод термина EIS как "доклад" или "отчет о воздействии", "отчет об экологической оценке".
8. Необходимость данного пояснения обусловлена тем, что в некоторых странах СНГ (в том числе в ряде российских источников) термин "заявление об экологических последствиях" означает краткую сводку, резюме результатов ЭО, публикуемое для общего сведения.
9. Разумеется, в различных национальных системах эти принципы реализованы в неодинаковой степени. В ряде систем они закреплены в законодательных актах, однако, эта декларация не подкреплена в достаточной степени механизмом реализации. Тем актуальнее для этих систем опыт создания таких механизмов в других системах ЭО.

Часть первая. Принципы и элементы экологической оценки

Глава 1. Экологическая оценка: основные понятия и принципы

1.1. Понятие экологической оценки

В настоящей книге мы используем следующее определение экологической оценки:

Экологическая оценка — это процесс систематического анализа и оценки экологических последствий намечаемой деятельности, консультаций с заинтересованными сторонами, а также учет результатов этого анализа и консультаций в планировании, проектировании, утверждении и осуществлении данной деятельности.

Согласно данному определению:

- экологическая оценка рассматривается как процесс, а не просто как данные или документы, которые получаются в результате этого процесса;
- экологическая оценка рассматривается как процесс систематический, то есть следующий определенным правилам;
- экологическая оценка не ограничивается этапом планирования, но охватывает и этап осуществления намечаемой деятельности.

Процесс экологической оценки включает следующие основные составляющие:

- анализ (прогноз) потенциальных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду и оценка их значимости;
- консультации с заинтересованными сторонами с целью поиска взаимоприемлемых решений;
- использование результатов прогноза воздействий и консультаций в процессе принятия решений, относящихся к намечаемой деятельности.

Упрощенная схема ЭО могла бы рассматривать эти составляющие как последовательные этапы процесса. Такой процесс включал бы прогноз воздействий, обсуждение его результатов с заинтересованными сторонами и принятие решения о возможности осуществления намечаемой деятельности с учетом результатов прогноза и обсуждений. Однако такая “линейная” модель далека от эффективности, и не существует практически ни в одной стране. Например, как мы увидим в ходе дальнейшего изложения, есть веские основания начинать взаимодействие с общественностью еще до прогноза воздействий — при решении вопроса о необходимости экологической оценки для данного проекта или в ходе определения задач ЭО. В качестве другого примера можно отметить, что экологическая оценка оказывается наиболее эффективной в том случае, если ее материалы используются не только при принятии решения о возможности осуществлении намечаемой деятельности в целом, но и при принятии различных решений в ходе планирования и проектирования. Поэтому консультации, а также использование

результатов ЭО при принятии решений следует рассматривать не как последовательные этапы, а как необходимые компоненты процесса ЭО.

1.2. Общие принципы экологической оценки и их связь с принципами устойчивого развития

1.2.1. Принципы экологической оценки

Процедуры экологической оценки в разных странах различаются во многих аспектах: для каких видов деятельности проводится ЭО, кто проводит ее, в каких решениях и каким образом учитываются ее результаты. Так, экологическая оценка может проводиться для всех видов деятельности, или, например, только для крупных проектов, осуществляемых по решению правительства, или для видов деятельности, отобранных по определенным правилам. Основную роль в проведении экологической оценки может играть инициатор деятельности или природоохранные органы. Результаты ее могут по-разному использоваться в системе принятия решений. Степень обязательности учета результатов экологической оценки в принятии решений тоже различается от страны к стране.

Несмотря на эти отличия, эффективные системы экологической оценки, проверенные временем, отвечают трем основным принципам: *превентивности, комплексности и демократичности.*

Принцип **превентивности** означает, что экологическая оценка проводится *до принятия* основных решений по реализации намечаемой деятельности, а также, что ее результаты *используются при выработке и принятии решений.* Анализ последствий уже принятого решения экологической оценкой по сути не является. Это справедливо независимо от того, является ли такой анализ “обоснованием” решения, ориентированным на оправдание его экологической приемлемости, или же представляет собой объективное и независимое исследование.

Для эффективных систем экологической оценки характерно расширенное понимание превентивности — экологическая оценка должна проводиться не только до принятия решения о возможности осуществления намечаемой деятельности (например, выдачи соответствующего разрешения), но и до принятия важнейших проектных решений. Наконец, последовательная реализация принципа превентивности приводит к необходимости стратегической экологической оценки (СЭО), предметом которой являются решения более высокого уровня, предшествующие планированию конкретных проектов.

Одним из важных инструментов реализации принципа превентивности является анализ альтернатив. Рассмотрение и сравнение нескольких альтернатив достижения целей намечаемой деятельности и вариантов ее осуществления обеспечивает свободу принятия решений в зависимости от результатов экологической оценки.

Принцип **комплексности** подразумевает совместное рассмотрение и учет факторов воздействия намечаемой деятельности и связанных с ними изменений во всех природных средах, а также в социальной среде. Этот принцип основывается на представлении о том, что разделение окружающей среды на “компоненты” (воздух, вода, почва) является упрощением реальной ситуации. На самом деле мы имеем дело с единой природной системой, неразрывно связанной с обществом. Задача экологической оценки состоит не только в том, чтобы проследить, насколько соблюдаются “стандарты и нормативы” для

отдельных компонентов природной среды, но и в том, чтобы понять, как природно-социальная система в целом отреагирует на воздействие намечаемой деятельности.

На процедурном уровне отражением принципа комплексности является рассмотрение различных воздействий намечаемой деятельности в рамках единой процедуры, а также представление информации о них в едином документе.

Принцип комплексности может быть расширен до рассмотрения и учета в принятии решений экологических и социально-экономических последствий намечаемой деятельности в комплексе (подробнее см. ниже).

Наконец, принцип **демократичности** отражает тот факт, что экологическая оценка не сводится к научно-техническому исследованию, а является инструментом принятия взаимоприемлемых решений. Предполагаемое воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду затрагивает интересы потенциально неограниченного круга лиц и организаций. Большинство из них не обладают какими-либо формальными полномочиями в отношении этой деятельности. Инструментом защиты интересов этих сторон (в той мере, в которой они отражены в “интересах общества в целом”) могут служить разного рода системы разрешений и лицензирования, нормы проектирования. Однако принцип демократичности подразумевает признание за этими сторонами права на *непосредственное* участие в процессе принятия решений. Таким образом, заинтересованные стороны должны иметь возможность участвовать в процессе ЭО, и их мнение должно учитываться наряду с заключениями экспертов при формулировании выводов и использовании результатов процесса ЭО.

Еще одно важное следствие принципа демократичности состоит в том, что для обеспечения возможности участия заинтересованных сторон *экологическая оценка должна проводиться в соответствии с определенными правилами, которые известны и понятны всем ее участникам.* Таким образом, необходимо наличие регламентированной процедуры экологической оценки. В рамках этой процедуры участники процесса должны иметь определенные права и обязанности.

“Демократические” процедуры ЭО обычно противопоставляются “технократическим”, в которых решения принимаются закрытым образом. В таких системах предполагается, что проблема воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду носит преимущественно научно-технический характер, и при ее рассмотрении значимы только мнения экспертов-профессионалов, а также компетентных лиц, принимающих решения.

Отсутствие демократичности, закрытость и непрозрачность процесса принятия решения часто приводит к тому, что на практике решения в таких системах принимаются на основе неформальных переговоров и соглашений с участием отдельных, наиболее влиятельных заинтересованных сторон. В результате нередко страдает объективность экологической оценки.

1.2.2. Отличие экологической оценки от других методов экологического регулирования

Рассмотрев основные принципы ЭО, мы можем сформулировать особенности экологической оценки, отличающие ее от других методов регулирования. Этот вопрос имеет практическое значение, так как при создании национальных систем экологической оценки во многих странах высказывалась критика, основанная на предположении о том,

что ЭО фактически не вносит ничего нового по сравнению с действующими инструментами регулирования.

Так, в ряде стран (например, в Словакии и Великобритании) введение экологической оценки сталкивалось с противодействием проектировщиков и градостроителей, которые полагали, что они и без всякой ЭО адекватно учитывают экологические факторы при разработке территориальных планов и утверждении проектов. В других государствах (например, в Германии) экологические министерства считали, что они проводят необходимый анализ потенциальных воздействий в ходе лицензирования отдельных аспектов намечаемой деятельности (например, воздушных выбросов), а следовательно, никакие дополнительные процедуры не нужны.

Действительно, предшественниками формальных систем ЭО во многих странах являлись, во-первых, экологически ориентированные правила планирования и проектирования и, во-вторых, экологическое лицензирование намечаемой деятельности¹⁰. Например, система планирования землепользования в Великобритании, созданная в 40-х годах, подразумевала учет экологических факторов. Однако именно с введением системы ЭО это стало делаться явно, формально и систематически. Аналогично, экологически ориентированные правила проектирования выполняли некоторые функции экологической оценки, однако они не могли учесть всех нюансов конкретной ситуации, особенно мнения заинтересованных сторон, как это могла сделать комплексная и систематическая ЭО.

Наконец, системы экологического лицензирования намечаемой деятельности часто осуществлялись на ведомственной основе и таким образом не отвечали принципу комплексности анализа экологических воздействий, на котором основана ЭО. Более того, большинство систем лицензирования в значительной мере полагаются на технические стандарты, которые, во-первых, не всегда способны регулировать не прямые и синергетические воздействия и, во-вторых, не обязательно отражают мнение заинтересованных сторон. Комплексная и демократичная ЭО позволяет устранить указанные недостатки.

1.2.3. Экологическая оценка и устойчивое развитие

Экологическая оценка, отвечающая сформулированным выше принципам, может служить одним из основных инструментов *устойчивого развития*. Являясь не только превентивным инструментом экологического регулирования, но также и инструментом *планирования и проектирования*, она помогает формировать стратегические решения в соответствии с экономическими, социальными и экологическими целями устойчивого развития.

Цель устойчивого развития сформулирована в третьем принципе “Декларации по окружающей среде и развитию” ([United Nations, 1992a](#)) следующим образом:

...на равноправной основе удовлетворить потребности как нынешнего, так и будущих поколений в развитии и благоприятной среде обитания.¹¹

Данное определение цели устойчивого развития имеет две составные части. Первая часть касается “равноправия поколений”: будущие поколения должны иметь такие же возможности удовлетворения потребностей, как и нынешнее. Для этого совокупный природный и экономический капитал, оставляемый будущим поколениям, должен быть сохранен или приумножен в результате намечаемой деятельности. Именно на это нацелен принцип *комплексности* экологической оценки.

Вторая составная часть цели касается равноправия представителей нынешнего поколения. Если совокупный капитал общества растрачивается и не остается нашим потомкам, то нельзя говорить об “устойчивости”. Если же капитал сохраняется или даже накапливается, но распределяется настолько неравномерно, что более обеспеченная часть общества становится еще богаче, а менее обеспеченная — еще беднее, другими словами, если развитие идет без учета принципа равноправия, то вряд ли возможно говорить о развитии (George, C., 2000). Устойчивое развитие подразумевает как справедливость по отношению к будущим поколениям, так и справедливость по отношению к представителям нынешнего поколения¹². Принцип *демократичности* экологической оценки помогает осуществить более равноправное развитие, то есть он нацелен на выполнение второй составной части устойчивого развития.

Именно в силу этих причин экологическая оценка упомянута как один из инструментов устойчивого развития в Декларации Рио (Принцип 17). В наибольшей степени эту роль может играть стратегическая экологическая оценка (см. [гл. 10](#)), а также ЭО интегрированная с другими видами оценки в “оценку устойчивости” (см. [гл. 11](#)).

1.3. Предмет экологической оценки

Предметом экологической оценки является *воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду*. Под **воздействием** здесь понимаются те изменения в окружающей среде, которые полностью или частично являются результатом намечаемой деятельности. Прогноз и разработка мер по их смягчению являются одной из основных составляющих процесса ЭО. Систематическая, комплексная природа экологической оценки позволяет выявлять те воздействия, которые могут неадекватно учитываться стандартами, установленными для отдельных сред и источников воздействия, — прежде всего, не прямые и кумулятивные воздействия¹³. С другой стороны, для того, чтобы такой систематический анализ был возможен, а результаты его применимы на практике, экологическая оценка должна быть сконцентрирована на наиболее важных, ключевых воздействиях. Воздействия в рамках экологической оценки рассматриваются не только с точки зрения их физической величины, но и с точки зрения их значимости для общества в целом, отдельных социальных групп и граждан. Подходы к решению перечисленных задач подробно рассматриваются в главах [3](#) и [4](#).

Что же понимается под **окружающей средой** в контексте ЭО? В первую очередь, предметом рассмотрения в ходе ЭО являются воздействия на окружающую *природную* среду — природные среды, компоненты окружающей среды, ландшафт. Традиционно в ходе ЭО рассматриваются и историко-культурные ценности. Однако практически всегда экологическая оценка в той или иной мере затрагивает медицинские, социальные и экономические последствия намечаемой деятельности, *связанные с воздействием* на окружающую природную среду. Так, ухудшение качества окружающей природной среды может повлечь для местного населения ухудшение здоровья, последствия социального характера (например, ухудшение качества жизни вследствие сокращения возможностей для рекреации), а также экономического характера (например, падение цен на недвижимость). Рассмотрение таких последствий в ходе ЭО является практической необходимостью независимо от того, закреплены ли подобные требования законодательно. Это связано с тем, что экологическая оценка рассматривает воздействия на окружающую среду с точки зрения их значимости для общества в целом, отдельных граждан и групп, которая в существенной мере обусловлена именно социальными и экономическими последствиями.

Поэтому провести четкую грань между воздействием на окружающую среду и воздействием социально-экономического характера (включая воздействие на здоровье) в рамках ЭО затруднительно. Это приводит к постепенному формированию представления о том, что последствия социально-экономического характера должны быть предметом систематического анализа в ходе экологической оценки или аналогичной процедуры. Данная проблема в настоящее время является предметом активного обсуждения специалистов и исследователей в области ЭО и смежных областях. Один из предложенных подходов предполагает воспроизведение положительного опыта ЭО в социальной сфере и сфере здравоохранения — создание специальных механизмов “оценки социального воздействия” (Social Impact Assessment, SIA) и “оценки воздействия на здоровье” (Health Impact Assessment) по модели экологической оценки. Другой подход предполагает проведение “интегрированной оценки воздействий” (Integrated Impact Assessment). Предполагается, что предметом такой оценки являются любые последствия намечаемой деятельности, особенно те, которые не оцениваются инициатором деятельности, исходя из его собственных интересов (экономические интересы для частного инициатора, или цели деятельности для государственного органа). Однако попытки осуществления этих подходов на практике в настоящее время носят экспериментальный характер и не закреплены, в отличие от экологической оценки, в нормативных документах.

Поэтому в настоящее время в большинстве систем ЭО принят “традиционный” подход — систематическая оценка социально-экономических последствий (включая воздействие на здоровье)¹⁴ проводится лишь в той мере, в какой они связаны с воздействием на окружающую природную среду. При этом ряд социально-экономических последствий остается за пределами экологической оценки. Предполагается, однако, что все эти факторы, наряду с результатами экологической оценки, учитываются органом, принимающим решение о возможности осуществления намечаемой деятельности. Вопросы принятия решения по результатам ЭО подробно обсуждаются в [главе 8](#).

Наконец, рассмотрим вопрос о том, какие виды **деятельности** являются предметом ЭО. Прежде всего, предметом экологической оценки является намечаемая деятельность проектного уровня — проекты конкретных хозяйственных объектов. Однако проекты существенно различаются по масштабу и характеру связанного с ними воздействия. Как уже было сказано, целью системы ЭО является минимизация негативного воздействия деятельности человека на окружающую среду. Для того чтобы система была эффективной, основные усилия должны быть сосредоточены на тех проектах, которые предполагают значительное воздействие такого рода. Поэтому проведение полномасштабной ЭО для всех проектов вряд ли было бы целесообразным, и с самого начала этот механизм был ориентирован, прежде всего, на крупные проекты¹⁵.

Именно для таких проектов превентивное регулирование с помощью стандартов, раз и навсегда установленных для любой ситуации, оказывается особенно неадекватным. Именно в случае масштабных воздействий наиболее ярко проявляются взаимосвязи между различными природными средами, компонентами окружающей среды. Кроме того, крупные проекты являются в некоторой степени уникальными, и предыдущий опыт может оказаться просто недостаточным для того, чтобы установить для них стандарты. Для регулирования воздействия небольших проектов в большинстве случаев достаточным является использование типовых норм и стандартов, основанных на предыдущем опыте. К ним также может применяться упрощенная процедура ЭО.

Однако представление о значимости воздействий вносит в такой подход определенные коррективы. Так, специального рассмотрения может заслуживать стандартный проект,

реализуемый в нестандартных условиях, например, вблизи уникального природного комплекса. Серьезная обеспокоенность населения также может быть основанием для проведения экологической оценки или, по крайней мере, одним из факторов, от которых зависит необходимость ее проведения. Поэтому решение вопроса о необходимости ЭО в том или ином конкретном случае представляет собой определенную проблему. Различные подходы, применяемые на практике для решения этой проблемы, рассматриваются в [главе 3](#).

Наконец, отметим, что предметом ЭО могут быть не только отдельные проекты, но инициативы более высокого уровня — различные планы и программы, отраслевые схемы развития, проекты нормативных актов, которые могут иметь значительные экологические последствия. Этот вопрос подробно рассматривается в [главе 9](#).

1.4. Участники процесса ЭО

Выше уже было сказано, что эффективно организованная система экологической оценки подразумевает формально установленную процедуру с участниками, права и обязанности которых определены. Ниже мы последовательно рассмотрим основных участников процесса экологической оценки и их роль в этом процессе. Более подробно роль участников будет обсуждена при рассмотрении конкретных этапов и элементов экологической оценки.

1.4.1. Инициатор деятельности

Это — юридическое или физическое лицо, ответственное за планирование (проектирование) и осуществление намечаемой деятельности, своего рода “хозяин” намечаемой деятельности. В роли инициатора могут выступать как государственные органы, так и частные компании.

Здесь следует сделать небольшое терминологическое отступление. В английском языке в связи с этим участником процесса ЭО используются термины *Proponent* и *Developer*. Иногда эта роль в процессе описывается как “заявитель”. Строго говоря, ни один из этих терминов не является вполне адекватным и не отражает всего многообразия функций, связанных с этим участником. Так, его роль не сводится к подаче заявления с просьбой о разрешении намечаемой деятельности; первоначальная инициатива может вообще принадлежать лицу, не имеющему никакого формального отношения к проекту и его осуществлению. Поэтому любой выбор термина неизбежно будет условным. В первой части этой книги мы будем использовать термин “инициатор деятельности” или “инициатор”, подразумевая, однако, что роль его далеко не ограничивается выдвижением инициативы намечаемой деятельности. Согласно российскому законодательству, ответственным за организацию оценки воздействия на окружающую среду, а также за представление документации на экологическую экспертизу является “заказчик документации, подлежащей экспертизе”. Именно термин “заказчик” мы определяем и используем во второй части книги, при рассмотрении российской системы ЭО.

В большинстве систем ЭО инициатор деятельности несет расходы, связанные с проведением основных элементов ЭО¹⁶. Это является следствием принципа “загрязнитель платит”, а также принципа “презумпции потенциальной экологической опасности намечаемой деятельности” (закрепленного, например, в российском законодательстве), согласно которому бремя доказательства экологической безопасности намечаемой деятельности должно быть возложено на ее инициатора. Это связано также с тем, что экологическая оценка, выполняемая в полном объеме, может быть связана со

значительными расходами, которые вряд ли целесообразно возлагать на бюджет государства.

Во многих национальных системах к числу важнейших обязанностей инициатора деятельности относится прогноз воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду, подготовка документа, отражающего результаты этого прогноза (ЗВОС), а также обсуждение его с общественностью. Однако такая ситуация имеет место не во всех системах. Подробнее этот вопрос рассматривается ниже в этом разделе (см. [1.4.5](#)).

1.4.2. Специально уполномоченные органы

Это — органы или организации, имеющие те или иные полномочия по отношению к процессу экологической оценки или намечаемой деятельности в целом. Можно выделить три основные функции таких органов в процессе ЭО.

Контроль за процессом ЭО

Эту функцию, как правило, выполняют подразделения национального министерства охраны окружающей среды или специальные агентства по ЭО, государственные или независимые, но формируемые государством (например, Комиссия по ЭО в Нидерландах). В их задачи входит контроль соблюдения процедуры ЭО, а также проверка качества документации по ЭО (прежде всего — ЗВОС). При этом основным предметом такой проверки является достаточность информации для принятия решений, ее достоверность и адекватность представления.

Принятие решения по итогам экологической оценки

Практически во всех странах решение о возможности осуществления намечаемой деятельности в целом принимают государственные органы, выдавая разрешение, лицензию и т.п. Например, в Великобритании в большинстве случаев эту функцию выполняют местные управления по планированию. Во многих национальных системах материалы ЭО используются при принятии общего решения о возможности осуществления намечаемой деятельности. В таких системах контроль процедуры и качества документации и принятие решения разделены и относятся к компетенции разных организаций. В то же время, в ряде систем обязательное решение по итогам экологической оценки принимается теми же органами, которые контролируют качество ЭО.

В некоторых системах инициатор деятельности самостоятельно принимает решение об ее осуществлении, учитывая результаты экологической оценки. Это имеет место в тех случаях, когда инициатор является государственной организацией (например, в федеральной системе США в случае государственной организации-инициатора).

Согласование отдельных аспектов намечаемой деятельности

Наконец, следует упомянуть и различные специализированные органы, например агентства, ответственные за охрану вод, лесов, здоровья населения и т.д. Эти органы ответственны за согласование (лицензирование, выдачу разрешения) отдельных аспектов намечаемой деятельности, которые могут включать, например, использование определенных ресурсов, объем выбросов и т.п. Как правило, эти органы используют содержание материалов экологической оценки при принятии соответствующего решения.

Как следует из сказанного, в подавляющем большинстве систем ЭО все перечисленные функции выполняют государственные органы. Однако, возможны и исключения, например упомянутая выше независимая Комиссия по ЭО в Нидерландах. Наконец, следует упомянуть внутренние системы ЭО международных организаций (например, Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития и т.п.). В таких системах функции “специально уполномоченных органов” в описанном смысле выполняют подразделения этих организаций. Они контролируют соблюдение необходимых процедур инициатором деятельности, претендующим на получение финансирования, оценивают качество документации по ЭО, а также принимают решение о выделении финансирования.

1.4.3. Другие заинтересованные стороны

Осуществление любого крупного проекта, и, в частности, его экологические аспекты затрагивают разнообразные интересы общества в целом, многочисленных организаций, социальных групп и отдельных граждан. Согласование интересов с этими сторонами или, по крайней мере, учет их интересов при планировании намечаемой деятельности составляет одну из важнейших задач экологической оценки. Процесс взаимодействия с заинтересованными сторонами в ходе ЭО обычно характеризуется как “консультации и участие общественности”.

Роль заинтересованных сторон в процессе ЭО можно кратко описать следующим образом:

- они представляют свои интересы, а также интересы других, иногда более широких групп;
- они также могут предоставлять информацию, необходимую или ценную для проведения экологической оценки.

Заинтересованные стороны в процессе ЭО могут быть, в частности, представлены **государственными органами**, — например, специализированными агентствами, в сферу компетенции которых входит тот или иной аспект намечаемой деятельности, или органами местного самоуправления. Предполагается, что государственные органы представляют интересы общества в целом или населения определенной территории в сфере своей компетенции, в частности при выдаче разрешений или согласований, речь о которых шла в предыдущем разделе. Однако это взаимодействие не обязательно подразумевает получение формального разрешения. Некоторые государственные организации, участвуя в процессе консультаций, могут служить источником информации, необходимой для выполнения ЭО. Другим организациям необходимо направлять ЗВОС или его проект; затем они могут представить официальные замечания и комментарии, носящие рекомендательный характер. Наконец, некоторые государственные организации сами осуществляют и планируют на данной территории деятельность, которая может затрагивать намечаемую деятельность — предмет ЭО. Этот факт должен быть учтен инициатором в процессе планирования, для чего необходимо взаимодействие с этими организациями. Практически в любой национальной системе ЭО определен перечень государственных органов, взаимодействие с которыми необходимо в ходе экологической оценки.

Однако круг сторон, взаимодействие с которыми необходимо в ходе экологической оценки, далеко не ограничивается государственными органами. Так, независимые научные организации могут располагать ценной информацией, необходимой для прогноза воздействий или оценки их значимости. Различные заинтересованные стороны представлены многочисленными неправительственными (общественными)

организациями, отражающими интересы различных групп граждан. Наконец, заинтересованной стороной является и просто широкая общественность, например местное население в зоне осуществления проекта. Эти участники процесса в большинстве случаев не имеют формально определенных полномочий, контрольных или распорядительных функций. В то же время взаимодействие с ними рассматривается как неотъемлемая часть процесса ЭО, призванная обеспечить эффективность процесса, снижение его конфликтности, а также соблюдение прав граждан. Организация взаимодействия с этими сторонами представляет большую сложность, как для регламентации, так и для осуществления, поскольку круг этих участников потенциально неограничен и заранее определить его невозможно, так же как невозможно формально предписать все детали этого взаимодействия. Подробнее понятие “общественность”, формы и методы ее участия в принятии решений, национальные и международные нормы, регулирующие это участие, рассматриваются в [главе 5](#).

1.4.4. Исполнители

Наконец, следует упомянуть профессиональных исполнителей, которые могут привлекаться различными участниками процесса ЭО для решения различных задач. Так, инициатор деятельности может использовать услуги сторонних организаций для разработки проектной документации или специализированной компании — для подготовки ЗВОС. Государственные организации могут приглашать консультантов для оценки качества документации по ЭО, а общественность может привлекать экспертов для независимой оценки тех или иных аспектов намечаемой деятельности. Строго говоря, исполнители не являются самостоятельными участниками процесса и выполняют задачи, поставленные пригласившим их участником, который и несет перед “внешними” сторонами ответственность за результаты их работы. Однако от их квалификации существенно зависит качество процесса ЭО, и их деятельность нередко является предметом “внешнего” регулирования, которое осуществляется, например, путем государственного лицензирования компаний, имеющих право на выполнение работ по подготовке ЗВОС.

1.4.5. Кто должен отвечать за выполнение экологической оценки?

Как следует из предыдущего изложения, экологическая оценка представляет собой процесс, который включает различные элементы. Ответственность за разные элементы процесса (подготовку ЗВОС, контроль его качества, принятие решения) могут нести различные участники процесса. Поэтому вопрос, поставленный в заголовке, строго говоря, является не вполне корректным.

Однако главную проблему представляет собой ответственность за выполнение основной части экологической оценки, которая включает сбор необходимой информации, прогноз воздействий, оценку их значимости и завершается подготовкой итогового документа экологической оценки (ЗВОС). Как правило, эта часть процесса включает в себя и организацию взаимодействия с заинтересованными сторонами. Во многих системах ЭО ответственность за выполнение этих работ возложена на инициатора деятельности, который выполняет их собственными силами, или же привлекает специальную компанию. Однако такая практика не является повсеместной. Например, в федеральной системе США при проведении ЭО проектов частных компаний, требующих получения лицензии федерального органа, исполнитель привлекается этим органом на основе тендера. Хотя его работу оплачивает компания — инициатор деятельности, исполнитель подотчетен федеральному органу, на который, таким образом возложена ответственность за качество этой работы. Аналогичная практика характерна, например, для системы ЭО Эстонии или

штата Калифорния (США). Обязанностью инициатора в таких системах является предоставление информации, необходимой для прогноза воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.

Вопрос о том, какой подход является более эффективным, активно обсуждается с момента возникновения механизма экологической оценки. В частности, он был предметом оживленных дискуссий при разработке Европейской директивы по ЭО. В том случае, если прогноз воздействий, оценка их значимости выполняются заинтересованной стороной — инициатором деятельности (или третьей стороной по его заказу) — эта заинтересованность может повлиять на качество и полноту документа, характер сделанных выводов.

С другой стороны, тесная связь между процессами проектирования и ЭО — один из важнейших источников эффективности ЭО. Она позволяет использовать результаты ЭО (в том числе промежуточные) не только при утверждении решения об осуществлении намечаемой деятельности, но и при выработке оптимальных решений в процессе проектирования. Исполнитель же, независимый от инициатора, может выполнять ЭО лишь на основе завершенной или близкой к завершению проектной документации. При этом основная масса проектных решений уже принята, их существенная корректировка затруднена. Длительность и стоимость цикла “принятие решения” — “оценка” — “корректировка решения” оказывается в этом случае слишком большой. ЭО, таким образом, становится лишь инструментом предотвращения экологически опасных проектов¹⁷. Это, несомненно, важно, но экологическая оценка при этом не является инструментом инициатора деятельности, позволяющим ему выработать оптимальные проектные решения.

Поэтому многие специалисты и практики полагают, что система, в которой “основная часть” экологической оценки является ответственностью инициатора деятельности, является более эффективной. Однако необходимым условием функционирования такой системы является независимая система контроля качества документации и процесса ЭО, доступ к документации и к участию в процессе общественности и других заинтересованных сторон. Предполагается, что эти элементы могут компенсировать “заинтересованность” инициатора (или зависимого от него разработчика) и в конечном счете обеспечить адекватное качество результата.

Сноски

[10.](#) Например, как обсуждается в [Части 2](#), предшественниками российской системы ЭО являлись правила проектирования, ТерКСОПы и разрешения на отдельные виды природопользования, а также ведомственные и межведомственные экспертизы.

[11.](#) Перевод авторов.

[12.](#) Кратко изложенная здесь концепция устойчивого развития не является общепринятой, однако именно она представляется авторам наиболее логичной, реалистичной и практически ориентированной. Более подробно с данной концепцией можно познакомиться в работе Джорджа ([George, C., 2000](#)).

[13.](#) О непрямым воздействиях говорят в том случае, когда изменения в одной природной среде (компоненте окружающей среды) вызывает изменения в другой среде или компоненте. Кумулятивное воздействие создается совместным действием нескольких источников, распределенных в пространстве или действием одного источника, распределенным во времени.

[14.](#) В настоящее время Мировой Банк и ВОЗ заканчивают подготовку руководящих принципов о включении “оценки воздействия на здоровье” в существующие процедуры ЭО.

[15.](#) Например, соответствующее положение содержалось в NEPA.

[16.](#) Отдельные элементы процедуры могут оплачиваться государством. Так, во многих системах оценка качества документации по ЭО, выполняемая государственными органами, осуществляется за счет бюджета соответствующих органов. В некоторых системах предусмотрено государственное финансирование для мероприятий по участию общественности.

[17.](#) В некоторых случаях такая ЭО может служить инструментом выбора альтернатив, если таковые проработаны в проектной документации.

Глава 2. Основные элементы экологической оценки

В этой главе мы рассматриваем основные элементы экологической оценки проектов (ЭОП). Как показывает практика, в той или иной форме эти элементы присутствуют в большинстве существующих систем экологической оценки. Во многих системах их наличие закреплено нормативными документами. Там, где такая регламентация отсутствует, эти элементы, тем не менее, могут существовать в неявном виде, неформальным образом. Отсутствие же каких-либо из этих элементов, как правило, приводит к недостаточной эффективности системы ЭО. Многие из них часто присутствуют в форме специального этапа или процедуры, другие принципиально связаны с несколькими этапами или процессом ЭО в целом.

Схема процесса, вокруг которой организовано изложение в этой главе, отражает сложившиеся представления об экологической оценке, но не является единственно возможной. Более того, эта схема представляет собой результат обобщения, и в точности такая процедура не существует ни в одной стране. Однако эта схема содержит основные элементы процесса экологической оценки. В конкретных системах могут различаться названия этих элементов, их относительная значимость; несколько последовательных этапов могут сливаться в один или выполняться параллельно. Одни и те же действия в некоторых системах могут выполняться инициатором деятельности, а в других — государственными органами. Однако, в любом случае, эти элементы важны с точки зрения общей эффективности системы ЭО. Поэтому соответствующие элементы, а также механизмы решения связанных с ними задач присутствуют и в тех системах, где принятая процедура существенно отличается от “классической” системы ЭО.

Более подробно отдельные этапы и элементы ЭО, а также те причины, по которым их наличие важно с точки зрения общей эффективности процесса, обсуждаются в последующих главах. Представления, изложенные в этой части, используются затем при анализе российской системы экологической оценки во второй части настоящей книги. Те же самые элементы, как правило, присутствуют и в процессе стратегической экологической оценки (СЭО), хотя соответствующие представления еще находятся в стадии формирования.

2.1. Общая схема процесса экологической оценки проектов

Итак, в изложении стадий процесса ЭОП мы следуем схеме, приведенной на рис. 2.

Рисунок 2. Общая схема процесса экологической оценки проектов (UNEP, 1996), с изменениями)



Процесс экологической оценки проектов начинается с **принятия решения о необходимости ЭО**. Это решение может приниматься инициатором деятельности или государственными органами на основе списков деятельности, подлежащих ЭО, в явном виде сформулированных в нормативно-правовых актах и (или) предварительной оценки воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду. Такая оценка может проводиться как неформально, так и в виде специального регламентированного процесса¹⁸. В некоторых системах результатом этого этапа может быть выбор одной из нескольких процедур ЭО, допускаемых национальным законодательством. Эти процедуры могут различаться по требуемой детальности и глубине проработки предполагаемых воздействий, характеру предусмотренных мероприятий.

На этой же стадии может происходить более точное определение объекта экологической оценки. Это необходимо для того, чтобы избежать ситуации, когда оценке подвергается только часть реального замысла. Например, если предполагается прокладка шоссе, то экологическая оценка требуется не только и не столько для того (небольшого) участка, на который в данный момент выделяется финансирование, а на всю магистраль в целом, с

учетом подъездных путей, бензоколонок и других объектов, неразрывно с ним связанных, с учетом тех изменений, которые произойдут на прилегающих территориях.

Решение о проведении экологической оценки в некоторых системах принимается непосредственно инициатором деятельности на основе действующего законодательства и других правил. Однако во многих национальных системах отбор объектов ЭО проводится органами охраны окружающей среды, часто при участии заинтересованных сторон и общественности.

Следующей стадией является **определение задач ЭО**. На этой стадии выявляются потенциально важные воздействия, которые должны детально изучаться впоследствии. Здесь же может происходить определение принципиальных **альтернатив** намечаемой деятельности, которые будут анализироваться и сравниваться в процессе дальнейшей оценки. Как правило, на этой же стадии готовится *программа проведения ЭО (техническое задание)*, которая среди прочего включает получение необходимых согласований, консультации с общественностью и другие мероприятия.

Определение задач и планирование ЭО может осуществляться как непосредственно инициатором и разработчиком, так и при участии органов государственной власти и заинтересованных сторон. В ряде систем *программа* или *техническое задание* ЭО носит официальный характер и утверждается либо непосредственно разрабатывается государственными органами.

Прогноз, анализ и оценка значимости ожидаемых **воздействий** на окружающую среду является основной стадией процесса экологической оценки. При этом должна быть изучена не только физическая величина факторов, оказывающих воздействие (объем выбросов или концентрация вредных веществ), но и ожидаемые изменения в различных компонентах окружающей среды: воде, воздухе, почве, ландшафте, фауне и флоре, взаимосвязи между всеми этими факторами. Должно быть также изучено возможное влияние осуществления деятельности на здоровье человека, историко-культурные ценности и, как правило, социально-экономические условия (см. [1.3](#)). Последствия осуществления намечаемой деятельности должны быть оценены не только в терминах их величины, но и в терминах их значимости. Потенциальные воздействия должны изучаться для всех альтернатив, рассматриваемых в ходе экологической оценки, чтобы обеспечить возможность их сравнения и выбора наиболее приемлемой альтернативы.

Данная стадия экологической оценки в большинстве национальных систем выполняется инициатором деятельности или, по его поручению, специализированными организациями.

Разработка мероприятий по смягчению воздействий. В процессе проведения экологической оценки проектов информация о существенных экологических воздействиях должна приводить к выбору между предложенными альтернативами или поиску новых проектных решений, направленных на их смягчение. Под **смягчением** мы понимаем предотвращение или уменьшение воздействий (например, путем установки очистных сооружений или использования технологии, приводящей к меньшим выбросам), ликвидацию или уменьшение ущерба, нанесенного окружающей среде, и, наконец, различные формы компенсации. Примером последней могут быть, например, мероприятия по благоустройству прилегающих территорий, снижение для местного населения тарифов на услуги компании — инициатора деятельности, а в некоторых случаях — непосредственная выплата компенсаций местному населению. Выбор мер должен быть обоснован и их экологическая эффективность описана в документации по ЭО, — это обычно является ответственностью инициатора и разработчика.

Составление итогового документа экологической оценки (ЗВОС) в большинстве национальных систем ЭО является обязанностью инициатора деятельности и, как правило, осуществляется по его поручению разработчиком проектной документации или специализированными организациями. Документация по ЭО должна в первую очередь способствовать принятию информированного решения (или решений) по намечаемой деятельности. Другая важная функция — представить информацию о намечаемой деятельности и ее предполагаемых воздействиях для заинтересованных лиц и организаций, в том числе, затрагиваемых этими воздействиями. Поэтому важно, чтобы документация в сжатой и понятной форме излагала основные выводы экологической оценки проекта.

Консультации и участие общественности. Взаимодействие с заинтересованными сторонами — консультации и участие общественности — целесообразно на многих или даже на всех стадиях экологической оценки (как и показано на приведенной схеме). Например, на стадии определения задач ЭО полезно знать мнение общественности о том, какие именно воздействия на окружающую среду вызывают наибольшую озабоченность и, следовательно, должны быть изучены. Вопросы, связанные с участием общественности в процессе ЭО, рассматриваются в [разделе 2.2](#), а также в [главе 5](#).

Многие национальные системы предусматривают особую стадию ЭО, посвященную консультациям и участию общественности. Основным содержанием этой стадии является обсуждение итогового документа ЭО (ЗВОС) или его проекта, представление комментариев и замечаний к нему. Как правило, в течение определенного периода этот документ доступен общественности и другим заинтересованным сторонам, которые могут представлять свои замечания и предложения. Одновременно документ направляется в ряд государственных органов и других организаций для получения официальных комментариев и замечаний. Распространенным требованием является также проведение на этом этапе общественных слушаний и включение их результатов в материалы по оценке воздействия.

Оценка полноты и качества ЭО. Поскольку лица, использующие результаты экологической оценки, во многих случаях не имеют возможности оценить, насколько качественно она проведена, большинство национальных систем требуют предварительной проверки качества документации по экологической оценке. Такая проверка может проводиться постоянной независимой комиссией, специально создаваемой для этой цели (например, в Нидерландах), экспертами, назначаемыми министерством экологии из числа профессионалов, имеющих лицензию, (например, в Словакии) или непосредственно комитетами по охране природы (например, в Белоруссии). Кроме того, в большинстве случаев обеспечивается участие заинтересованных сторон (в том числе общественности) в процессе такой оценки. В России проверка адекватности и полноты предоставляемых заказчиком материалов по оценке воздействия осуществляется в ходе государственной (а иногда и общественной) экологической экспертизы.

Учет результатов экологической оценки в принятии решений. Основная цель экологической оценки — способствовать принятию решений, учитывающих экологические факторы наряду с техническими и экономическими. Промежуточные и окончательные результаты экологической оценки проектов могут использоваться различными сторонами, например:

- *проектировщиками* при выборе проектных решений, связанных с наименьшим воздействием на окружающую среду и при планировании мер по смягчению воздействий;

- *инициатором* при выборе альтернатив осуществления намечаемой деятельности (или принятии решения об отказе от таковой);
- *кредитно-финансовыми организациями* при принятии решений о выделении средств на осуществление намечаемой деятельности;
- *органами, ответственными за охрану окружающей среды* при выдаче разрешений на природопользование и согласовании условий природопользования;
- *другими органами государственного надзора и контроля, органами власти и местного самоуправления* при принятии решений о разрешении или лицензировании намечаемой деятельности.

Послепроектные стадии. Накопленный в области ЭО опыт свидетельствует, что результативность этого процесса решающим образом зависит от того, насколько выводы экологической оценки учитываются не только при планировании, но и при осуществлении намечаемой деятельности. Поэтому в современных системах ЭО все большее внимание уделяется стадиям ЭО происходящим после утверждения намечаемой деятельности (“послепроектным стадиям”). С этой целью в документацию по ЭО включаются так называемые *планы экологического менеджмента* (ПЭМ), которые подробно описывают, каким образом будут выполняться предлагаемые меры по смягчению негативных воздействий. ПЭМ обычно также включают программы мониторинга реальных воздействий и сравнения их с предсказанными, что позволяет улучшить не только индивидуальные процедуры экологической оценки, но и систему ЭО в целом. Послепроектные стадии ЭО более подробно рассматриваются в [главе 9](#).

2.2. Элементы процесса ЭО: участие общественности и рассмотрение альтернатив

Мы коротко рассмотрели основные элементы процесса экологической оценки. Некоторые из них — *участие общественности* и *рассмотрение альтернатив* — не могут быть связаны с каким-либо одним этапом процесса ЭО. Их присутствие на ключевых этапах является важным условием эффективности всего процесса.

2.2.1. Участие общественности

Одним из важнейших элементов экологической оценки является участие общественности. Как уже было сказано, в процессе экологической оценки участвуют три основные группы, различающиеся по степени и характеру заинтересованности в тех или иных результатах проекта: инициатор деятельности, специально уполномоченные органы и другие заинтересованные стороны. При этом инициатор деятельности и группа участников, представляющая интересы государства, достаточно легко определяются по формальным признакам, их права и обязанности, как правило, регламентированы нормативными документами. В то же время группа, условно названная “другие заинтересованные стороны”, и прежде всего, та ее часть, которую можно охарактеризовать как “общественность”, поддается идентификации гораздо труднее. При этом сама общественность имеет сложную внутреннюю структуру, включает множество групп интересов. По этим причинам организация взаимодействия с ней в рамках процесса ЭО представляет наибольшую сложность. Понятие общественности, формы и методы ее участия в процессе ЭО обсуждаются ниже, в [главе 5](#). В этом разделе мы коротко рассмотрим общие цели, для которых используется участие общественности и его место в процессе экологической оценки.

Во-первых, участие общественности может служить инструментом **согласования интересов различных групп**, вовлеченных в планирование и осуществление намечаемой деятельности, или затрагиваемых ее возможными воздействиями. Противоречия, возникающие между интересами этих групп, являются наиболее частым источником конфликтов, возникающих вокруг проекта. Поэтому поиск таких проектных решений, которые в наибольшей степени отвечали бы интересам всех этих сторон, в значительной степени определяет содержание процесса участия общественности. Можно сказать, что одной из основных целей участия общественности в процессе ЭО является выработка взаимоприемлемых решений и, как следствие, уменьшение конфликтности проекта в целом.

Во-вторых, общественное участие может использоваться в качестве **инструмента решения различных задач экологической оценки**, таких как выявление возможных воздействий, изучение социальной значимости проекта и определение наиболее значимых воздействий, изучение альтернатив, планирование мер по уменьшению и (или) смягчению воздействий. В целом общественное участие должно содействовать улучшению качества принимаемых решений.

И, наконец, участие общественности в процессе ЭО представляет самостоятельную ценность, поскольку оно является инструментом осуществления прав граждан (подробнее см. [5.6](#)).

2.2.2. Рассмотрение альтернатив

Еще одним элементом, определяющим структуру процесса ЭО, является рассмотрение альтернатив. Известно, что любой хозяйственный объект, так или иначе, оказывает влияние на окружающую среду. Важнейшей задачей ЭО является уменьшение отрицательных и увеличение положительных воздействий намечаемой деятельности. При этом сами понятия уменьшения (увеличения) предполагают сравнение с другими вариантами решений, ведущих к той же цели. Можно сказать, что экологическая оценка на безальтернативной основе вообще не имеет смысла. Кроме того, выбор варианта из числа исследованных альтернатив является одним из способов учета результатов ЭО в принятии решений. В хорошо организованном процессе ЭО рассмотрение альтернатив проходит через большинство стадий — от их определения на ранних этапах процесса, через анализ на стадии прогноза воздействий и обсуждение с заинтересованными сторонами, и до принятия решений по итогам ЭО.

Необходимость рассмотрения альтернатив зафиксирована в законодательстве большинства стран и международных организаций, имеющих системы экологической оценки. Подробно вопросы, связанные с рассмотрением альтернатив, обсуждаются в [главе 6](#).

2.3. Принцип превентивности и стратегическая экологическая оценка

Как уже было сказано, экологическая оценка направлена на **предотвращение** экологического ущерба. На ранних стадиях развития механизма ЭО считалось, что для этого достаточно проведения экологической оценки проекта до того, как начинается осуществление деятельности. Иными словами, считалось, что достаточно сначала подготовить проект, затем “просчитать” последствия его осуществления и на основе результатов этих подсчетов принять решение о возможности осуществления намечаемой деятельности¹⁹. Именно на таком понимании основывались ранние представления об

экологической экспертизе в Советском Союзе (“законченный *проект* должен пройти экологическую экспертизу”).

Но, как показывает опыт, такой подход оказывается недостаточным. Если проект уже *разработан* без учета экологических соображений, то никакая экспертиза не может сделать его экологически безопасным. Так, в рамках того же примера, экспертиза, в лучшем случае, могла вернуть проект “на доработку”, которая нередко носила косметический характер²⁰, или вообще его “запретить”, таким образом, принципиально противопоставляя экономическое развитие и охрану окружающей среды.

Современные представления о процессе экологической оценки проектов состоят в том, что он должен начинаться на самых ранних стадиях разработки проекта и проходить *параллельно* с процессом проектирования. При этом результаты экологической оценки проекта используются не только для “обоснования” уже принятых проектных решений и даже не только для разработки специальных природоохранных мероприятий, а для принятия ключевых решений по выбору технологии и места размещения объекта.

Однако даже в том случае, если экологическая оценка проводится согласно изложенным выше принципам, можно констатировать, что она начинается недостаточно рано. Так, решение об осуществлении любого крупного проекта, например строительстве электростанции, как правило, принимается в рамках отраслевых программ или планов территориального развития. Следствием принципа превентивности является то, что оценка деятельности должна осуществляться до фактического принятия (а не до формального утверждения) соответствующего решения, следовательно, предметом экологической оценки должен быть план или программа. Такая оценка называется стратегической экологической оценкой (СЭО). В ходе такой оценки, в частности, могут быть рассмотрены альтернативные варианты достижения поставленных целей (например, выбор типа источника энергии, проекты, направленные на энергосбережение), в том числе варианты осуществления конкретных проектов для достижения этих целей. Разумеется, альтернативы могут (и должны) быть рассмотрены и в ходе ЭО проектного уровня, однако принятие решения об отказе от реализации проекта или принципиальном изменении типа объекта на этом этапе может быть связано с большими трудностями.

Однако роль СЭО не ограничивается обеспечением своевременного рассмотрения альтернатив и связанного с ними воздействия на окружающую среду. Осуществление конкретного проекта может в той или иной мере предопределять направление развития территории. Например, сооружение крупной электростанции может в значительной мере предопределять развитие энергоемких производств и, с другой стороны, существенно ограничить возможности развития туризма, рекреационного использования территории. Разумеется, такие направления должны определяться не стихийно, в результате осуществления ряда отдельных проектов, а осознанно, на основании приоритетов, установленных систематическим образом. Стратегическая экологическая оценка может сыграть важную роль в этом процессе, обеспечивая учет экологических факторов при выработке приоритетов развития.

Таким образом, СЭО не только устраняет некоторые ограничения экологической оценки проектов, но и является ключевым элементом устойчивого развития. Подробнее вопросы, связанные с СЭО, обсуждаются в [главе 9](#).

2.4 Экологическая оценка проектов и послепроектный анализ

Рассмотрим теперь противоположную точку в процессе ЭО, задав вопрос, когда следует заканчивать экологическую оценку проекта. И в этом случае самый простой и очевидный ответ на этот вопрос: “когда проект утвержден”, — не обязательно верен. Этот ответ основан на двух предположениях: (1) возможно с необходимой степенью точности предсказать воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду; (2) основное решение по проекту принимается в момент его утверждения, после чего деятельность осуществляется в строгом соответствии с утвержденным проектом. На практике оба предположения выполняются далеко не всегда. Во-первых, предсказание воздействия на окружающую среду на стадии проектирования возможно только весьма приблизительно. Знания о природных системах ограничены, а время и ресурсы, обычно доступные для проведения ЭО, как правило, недостаточны для сколько-нибудь точного прогноза. Более того, часто природно-социальные системы, которые приходится рассматривать в ходе ЭО, в принципе труднопредсказуемы. Можно ли достоверно предсказать изменение характера экономических отношений или появление новых технологий? Во-вторых, утвержденный проект объекта экологической оценки также реализуется лишь с некоторой степенью точности (например, применение более дешевых материалов, отказ от строительства очистных сооружений из-за нехватки средств, постепенная модернизация или реконструкция объекта). Наконец, определенные стадии проектного цикла (например, вывод из эксплуатации) могут быть и не описаны в проекте, и по ним будут приниматься отдельные, часто неформальные, решения.

Таким образом, в ходе проектного цикла мы имеем дело не с одним решением, принимаемым на основе достоверных данных и в точности реализуемым, а с целым рядом решений, которые принимаются на основе весьма приблизительной информации, и осуществляются лишь с определенной степенью точности. Чтобы быть эффективным, механизм ЭО должен учитывать эту особенность проектного цикла. Для эффективного развития экологической оценки необходима организация “обратной связи”, дающей возможность оценить соответствие или несоответствие сделанных предсказаний реальному воздействию на окружающую среду и, при необходимости, осуществить мероприятия по корректировке деятельности. Эта цель достигается путем разработки по результатам ЭО *планов экологического менеджмента* и программ послепроектного анализа.

Планы экологического менеджмента потенциально являются связующим звеном в интеграции ЭО и таких современных инструментов добровольной экологической деятельности, как системы экологического менеджмента (СЭМ). Связь ЭО и СЭМ более подробно рассматривается в [главе 9](#) настоящего пособия.

Сноски

[18.](#) В англоязычных странах процедура принятия решения о необходимости ЭО, как правило, называется screening — отсев.

[19.](#) На практике даже этот принцип соблюдался далеко не всегда. Иногда приходится слышать, что “*строительство уже давно идет, а ОВОС еще не закончен*”, причем подобные ситуации встречаются не только в России.

[20.](#) Так, в одном из случаев, известных авторам, вся “доработка” проекта свелась к использованию канцелярской замазки и пишущей машинки, в результате чего объем выбросов вредного вещества, приводимый в разделе ОВОС, “уменьшился” на несколько порядков. Сам проект при этом остался без изменений.

Глава 3. Начальные стадии процесса экологической оценки

3.1. Решение о необходимости проведения ЭО

3.1.1. Нужно ли проводить ЭО всех проектов?

Для каких видов намечаемой деятельности должна выполняться экологическая оценка? Казалось бы, чем шире охват экологической оценки, тем “строже” экологическое законодательство, тем лучше оно защищает окружающую среду. Следовательно, экологическая оценка всей намечаемой деятельности является оправданной. В некоторых системах принят именно такой подход, и требуется проведение ЭО для всех без исключения видов деятельности.

Однако существуют веские причины воздерживаться от такой “тотальной” экологической оценки. Одна из причин носит экономический характер: необходимость для инициаторов всех проектов осуществлять или проходить процедуру полномасштабной экологической оценки создавала бы неоправданные бюрократические барьеры для предпринимательства, прежде всего малого и среднего. Такая практика потребовала бы и значительных ресурсов от государственных органов, участвующих в процессе ЭО или осуществляющих его контроль.

Другая причина связана с нормами, регулирующими процесс ЭО. Применение одинаковых стандартов проведения экологической оценки и к проекту нефтяного терминала, и к проекту бензоколонки чревато одной из двух опасностей. Если такая процедура ЭО больше соответствует нефтяному терминалу, чем бензоколонке, такие нормы заведомо невыполнимы, а значит, изначально создают предпосылки для несоблюдения законодательства и неразрывно связанной с этим коррупции. Если же процедура ЭО больше соответствует бензоколонкам, это автоматически снижает стандарт экологической оценки для действительно опасных проектов. Таким образом, унифицированная экологическая оценка всех видов деятельности без исключения вместо защиты окружающей среды может привести к неоправданным задержкам в осуществлении проектов и расходам заказчиков и государства, проблемам с выполнением законодательства и снижению общих стандартов проведения ЭО.

Следствием сказанного является важный принцип: *содержание и процедура экологической оценки должны соответствовать потенциальной экологической опасности намечаемой деятельности*. Поэтому большинство систем ЭО требуют ее проведения в полном объеме только для определенных видов деятельности.

Система определения видов деятельности, для которых необходима ЭО (ниже речь идет о проектах хозяйственных объектов), должна удовлетворять следующим условиям:

- **Обеспечивать рассмотрение воздействия на окружающую среду всех проектов, потенциально опасных для окружающей среды.** Из прошлого опыта известно, что определенные типы проектов (например, атомные станции, нефтепроводы, мусоросжигательные заводы) практически всегда обладают повышенной экологической опасностью. Такие проекты должны обязательно проходить ЭО. Степень экологической опасности других проектов (например, тепловых электростанций) зависит от их масштабов, их

экологическая оценка становится необходимой при превышении “пороговых значений”, например тепловой мощности в случае с электростанцией.

- Однако не только тип и масштаб проектов определяют необходимость проведения экологической оценки. Предположим, что речь идет о прокладке дороги местного значения. Такой проект, скорее всего, не связан со значительным воздействием на окружающую среду и не требует проведения ЭО. Однако если речь идет о прокладке такой же дороги в национальном парке, последствия осуществления проекта могут быть гораздо более серьезными. Поэтому разумно предположить, что здесь необходимо проведение ЭО. Таким образом, необходимо **учитывать местные условия при принятии решений о проведении ЭО**.
- В приведенном примере с национальным парком местные условия могут быть учтены довольно просто: путем введения обязательного требования ЭО всех проектов в национальных парках (более точно, *влияющих* на национальные парки). Однако возможны ситуации, в которых местные условия являются в какой-то степени уникальными, однако эта уникальность не зафиксирована в виде какого-либо формального статуса. Например, речь может идти о незарегистрированном памятнике природы, который может пострадать в результате реализации проекта. Местные органы власти, общественные организации и население лучше других осведомлены о местных особенностях. Поэтому целесообразно **взаимодействовать с населением и другими заинтересованными сторонами** при принятии решений о проведении экологической оценки. Это позволит как получить дополнительную информацию, так и учесть мнение заинтересованных сторон, что позволит избежать конфликтов в будущем.
- Наконец, как уже отмечалось, для экономии ресурсов и сосредоточения их на действительно опасных проектах, необходимо **не проводить или проводить упрощенную ЭО** для видов деятельности, не представляющих экологической опасности.

3.1.2. Методы и системы отбора проектов, для которых необходима ЭО

Существуют два принципиальных подхода к определению объектов ЭО. Один из подходов основан на так называемой **предварительной оценке** всех проектов или их значительной части. В результате такой оценки принимается решение о необходимости проведения ЭО или отсутствии такой необходимости. Такой подход практически в чистом виде применялся в США на федеральном уровне на ранних стадиях осуществления NEPA. Поскольку NEPA требовал проведения ЭО всех видов деятельности “со значительными экологическими последствиями”, возникла необходимость формализовать процедуру отбора таких проектов, для чего и была введена система предварительной оценки. Такая предварительная оценка²¹ заканчивается публикацией документа, в котором либо декларируется отсутствие “значительных воздействий”, либо принимается решение о проведении полномасштабной экологической оценки. В конце 80-х годов в США на федеральном уровне ежегодно проводилось от 30 до 50 тысяч предварительных оценок и от 400 до 500 полномасштабных экологических оценок²². Поскольку в США за проведение экологической оценки полностью отвечает федеральное агентство — инициатор деятельности, то именно оно принимает решение о необходимости проведения ЭО. В других странах такое решение может приниматься органами власти на основе материалов предварительной оценки, представляемых инициатором деятельности (см., например, ниже об определении объектов ЭО в Словакии).

Достоинствами системы отбора проектов с помощью предварительной оценки является ее гибкость: она позволяет учитывать как разнообразные типы проектов, так и особенности местных условий, законодательства, мнения заинтересованных сторон и другие факторы. Такая система обеспечивает возможность участия общественности уже на стадии принятия решения о необходимости проведения ЭО. Предварительная оценка может служить не только для принятия решения о проведении полномасштабной ЭО, но и определить наиболее важные воздействия, которые должны изучаться в ходе дальнейшего процесса. Наконец, предварительная оценка может до некоторой степени выполнять те же функции, что и полномасштабная оценка: выявление и предсказание воздействий, поиск оптимальных проектных решений, информирование и учет мнения общественности, принятие управленческих решений²³. Поэтому она может рассматриваться как упрощенная процедура экологической оценки для проектов, менее опасных с экологической точки зрения.

В то же время у такой системы существуют и некоторые недостатки. Во-первых, она не гарантирует проведение экологической оценки всех без исключения опасных проектов, оставляя это на усмотрение участников процесса, что при определенных условиях может привести к злоупотреблениям. Во-вторых, она все же требует проведения оценки, хотя и предварительной, *всех* проектов, что накладывает определенное бремя на ресурсы инициаторов деятельности и государственных органов. Тем не менее, именно разделение на предварительную и полномасштабную экологическую оценку может оказаться реалистичным путем к повышению эффективности тех национальных систем, в которых предусмотрена одинаковая процедура ЭО для всех видов деятельности.

Второй метод отбора проектов основан на явном использовании списков **видов деятельности**²⁴, которые являются (или не являются) объектами ЭО. Такие списки могут определяться нормативными актами. Чаще всего законы содержат так называемые “положительные” списки, то есть перечисление экологически опасных видов деятельности, в обязательном порядке проходящих ЭО. Например, Директива Европейского Содружества по экологической оценке 85/337 перечисляет такие виды деятельности в приложении 1. Иногда применяются “отрицательные” списки, перечисляющие виды деятельности, для которых не нужна экологическая оценка. Например, Совет по качеству окружающей среды (США) устанавливает список видов деятельности, составляющих так называемое “*категориальное исключение*”, для которых никакой (даже предварительной) экологической оценки не требуется.

Достоинства системы, основанной на нормативных списках видов деятельности, — в простоте применения и в гарантированном проведении экологической оценки экологически опасных проектов. Ее недостатки — в отсутствии гибкости, а также в невозможности участия общественности и заинтересованных сторон в принятии решения о необходимости проведения ЭО. Так, в американской системе ЭО природоохранные проекты входят в списки проектов, не подлежащих ЭО. При этом факт декларации природоохранной направленности проекта сам по себе не исключает вероятности негативного воздействия на окружающую среду, иногда значительного.

Оба метода — предварительная оценка и нормативные списки — обладают определенными достоинствами и недостатками. Поэтому эффективные системы ЭО, как правило, используют их комбинацию. Примером такой системы является система оценки воздействия, принятая в Словакии, отбор проектов в которой описан ниже.

Когда нужна экологическая оценка? *Опыт отбора видов деятельности в Словацкой Республике*²⁵

Законом Словацкой Республики устанавливаются четыре типа процедуры экологической оценки: индивидуальных проектов, линейных сооружений (то есть дорог, трубопроводов и т.д.), проектов, которые могут оказывать трансграничное воздействие на окружающую среду и “стратегических видов деятельности” (то есть программ, национальных и региональных стратегий и планов землепользования). Выделение **линейных сооружений** в отдельную категорию оправдано тем, что утверждение данных проектов проводится в две стадии: на стратегическом уровне при выборе “коридора” и на местном уровне при выборе конкретного пути прохождения коммуникации внутри коридора. Эти стадии требуют различных подходов к экологической оценке, привлечения различных заинтересованных сторон и т.д. Выделение **трансграничных проектов** в отдельную категорию диктуется особыми требованиями Конвенции по трансграничной оценке воздействия (1991 года), которая была ратифицирована Словакией. Необходимость экологической оценки стратегических видов деятельности уже обсуждалась в этой книге. Ниже мы рассматриваем только процедуру отнесения **индивидуальных проектов** к объектам ЭО в Словакии.

Законодательство Словакии указывает на две категории проектов. Первая категория содержит проекты, отнесенные к списку экологически опасных (например, добыча угля в количестве, превышающем 100 000 тонн в год, или сооружения для переработки и хранения радиоактивных материалов). Экологическая оценка этих проектов обязательна. Вторая категория содержит проекты, которые являются потенциально экологически опасными (например, добыча угля в количестве, не превышающем 100 тонн в год, или добыча и переработка асбеста). Для всех проектов из этой категории инициатор деятельности готовит заявление о намерении, содержащее предварительную экологическую оценку (ее состав определен законом), и представляет ее в Министерство охраны окружающей среды (далее министерство). Министерство рассылает заявление в заинтересованные организации и органы власти тех районов, на которые может оказать влияние предполагаемая деятельность, которые, в свою очередь, принимают меры по оповещению общественности и обеспечению ее доступа к тексту документа. На основе предложений заинтересованных сторон, местных властей и общественности и результатов процедуры “отбора” принимается решение о необходимости проведения полномасштабной процедуры ЭО. Это решение должно, в соответствии с законом, учитывать следующие критерии:

- тип и масштаб намечаемой деятельности;
- место осуществления деятельности: характеристики экосистем и наличие особо охраняемых территорий;
- значимость ожидаемых воздействий на окружающую среду;
- письменные замечания, представленные в министерство.

Для проектов, не входящих ни в первую, ни во вторую категории, как правило, экологическая оценка не проводится, и инициатор не обязан посылать заявление о намерении в министерство. Однако, если местные органы власти считают, что проект представляет экологическую опасность, они могут направить в министерство просьбу о рассмотрении возможности проведения экологической

оценки такого проекта. В этом случае министерство запрашивает у инициатора информацию о проекте и принимает решение о том, необходимо ли проведение полной экологической оценки. Министерство также может запросить такую информацию на основе собственной инициативы, просьб местных экологических комитетов или других министерств. Известен ряд случаев, когда сами инициаторы проектов, не входящих в первую и вторую категории, просили провести процедуру ЭО. Отметим, что все проекты в Словакии должны получать разрешение у местных экологических органов, подчиненных местным органам власти.

Описанная система отбора проектов реально работает в Словакии. Около 300 заявлений о намерении было представлено в министерство за последние 3-4 года (с момента принятия Закона об экологической оценке), по 1/3 из них и по некоторым дополнительным проектам было принято решение о проведении полномасштабной экологической оценки. Как правило, система отбора видов деятельности для ЭО не вызывает нареканий у специалистов и представителей общественных организаций (т.е. они не указывают при опросах, что ЭО не проводится в тех случаях, когда должна проводиться, или проводится в тех случаях, когда не должна).

Таким образом, эффективная система отнесения проектов к объектам ЭО может содержать следующие элементы:

- обязательное проведение полномасштабной ЭО экологически опасных проектов, входящих в “положительный” список;
- проведение предварительной упрощенной ЭО (с участием заинтересованных сторон и общественности) проектов, входящих в расширенный список; принятие на этой основе решений о необходимости полномасштабной ЭО;
- возможность проведения по инициативе заинтересованных сторон предварительной или полномасштабной ЭО для проектов, не входящих ни в один из списков.

3.2. Определение задач ЭО

3.2.1. Характер задач ЭО

Положение о необходимости четкого определения круга задач при проведении каждой экологической оценки было впервые сформулировано Советом по качеству окружающей среды при Президенте США в 70-х годах. В то время федеральные ведомства пытались защититься от возможных судебных разбирательств путем составления “безупречных” ЗВОС, охватывающих все мыслимые компоненты окружающей среды и последствия реализации намечаемой деятельности, как значимые, так и незначимые, причем рассмотрение последних занимало подавляющую часть документа. В результате на свет появлялись десятки томов документации, напоминающие по размерам энциклопедию, “неполноту” которых было очень сложно оспаривать. Однако подобные фолианты, подготовка которых нередко требовала значительных ресурсов, не способствовали решению практических задач экологической оценки. Они не могли быть использованы для принятия решений об осуществлении намечаемой деятельности, выработки мер по смягчению воздействий. Наличие таких документов не способствовало информированию общественности, обеспечению ее участия в процессе, поиску компромиссных решений, приемлемых для широкого круга заинтересованных сторон.

Оценивая эффективность NEPA через пять лет после его введения в действие, Совет пришел к заключению, что подготовка “всеобъемлющих” ЗВОС являются практически бесполезной тратой времени и денег. Он рекомендовал (а затем и потребовал в специальном Положении), чтобы при проведении ЭО учитывалась ее основная цель: учет экологических факторов в выработке и принятии решений. В связи с этим ЗВОС (EIS) должно было содержать не более 250 страниц и включать только те сведения, которые действительно необходимы лицам, принимающим решения. С этой целью ведомствам рекомендовалось в самом начале процесса ЭО проводить специальную процедуру для определения круга вопросов и задач, решаемых в ходе ЭО²⁶.

С тех пор наличие установленной процедуры формулировки задач является важной чертой многих эффективных систем экологической оценки. Как мы уже отмечали, целью данного этапа является сосредоточение усилий по оценке воздействия именно на тех проблемах, которые важны для принятия решений. Задачами на данной стадии, как правило, являются:

- установление границ “объекта” экологической оценки, то есть определение видов работ, в рамках намечаемой деятельности, или с необходимостью вытекающих из нее, воздействие которых будет изучаться (в [разделе 2.1](#) уже отмечалось, что узкое понимание объекта ЭО ведет к упущению из рассмотрения важных воздействий);
- определение особо значимых потенциальных воздействий, прогнозирование, анализ и оценка значимости которых будет осуществляться в ходе ЭО;
- исключение из дальнейшего рассмотрения тех воздействий, которые в силу их меньшей значимости могут не рассматриваться при принятии решений;
- определение круга альтернатив, которые будут изучаться в ходе ЭО;
- определение потребности в информации для проведения ЭО и получение исходной информации;
- определение рекомендуемых к применению методов прогноза и оценки воздействий;
- определение необходимых согласований и законодательных требований;
- разработка плана проведения ЭО, установление временных рамок и требований к экспертам;
- разработка плана по взаимодействию с заинтересованными сторонами, в частности по информированию и участию общественности.

Формулировка задач может быть осуществлена одним-двумя опытными специалистами в ЭО. На основе сформулированных задач может быть определен состав экспертной группы, осуществляющей ЭО, и составлено техническое задание на проведение ЭО. Должны быть указаны сведения о квалификации и продолжительности вовлечения специалистов-предметников. Например, “потребуется один ихтиолог, имеющий опыт работы в выбранном регионе. Его участие необходимо в летний и зимний сезоны (три месяца), во время подготовки инженерного обоснования проекта”.

3.2.2. Определение задач ЭО: процедура и участники

В различных системах определение задач ЭО происходит неодинаковым образом. В некоторых странах (например, в США) это процедура осуществляется инициатором деятельности, который в результате формулирует техническое задание экспертной группе по проведению ЭО. В других случаях процессом определения задач ЭО руководят специально уполномоченные государственные органы. Так, в Словакии такие органы издают специальное решение о том, что должна будет содержать документация по оценке воздействия в том или ином конкретном случае. В канадском штате Онтарио документ, определяющий задачи экологической оценки, готовится инициатором деятельности и утверждается министерством охраны окружающей среды.

Как бы ни были устроены национальные процедуры определения задач ЭО, они должны отвечать следующим принципам:

- **Систематичность и учет местных условий.** Определение задач ЭО теряет всякий смысл, если оно осуществляется произвольно. Только систематический подход к выявлению значимых воздействий позволяет разработчику продемонстрировать как органам власти, так и общественности, что выбор круга задач, решаемых в ходе ЭО, не является произвольным. Некоторые общепотребительные методы выявления ключевых воздействий на окружающую среду обсуждаются в следующем разделе.
- **Участие заинтересованных сторон.** Без консультаций с различными заинтересованными сторонами трудно в полной мере выяснить, какие именно воздействия на окружающую среду значимы и должны быть изучены в ходе ЭО. Часто информация о памятниках природы и культуры, особо уязвимых экосистемах и группах населения может быть получена на ранних стадиях ЭО только в ходе консультаций с различными государственными и неправительственными организациями, широкой общественностью. Такие консультации имеют и то преимущество, что заинтересованные организации оказываются вовлеченными в процесс ЭО уже на ранних стадиях. Это помогает избежать непонимания и конфликтов на более поздних этапах, когда зачастую одной из основных претензий к разработчикам ЭОП становится: *“А почему вы не изучали эти виды воздействия или компоненты окружающей среды?”*. В некоторых странах (например, в Нидерландах) процедура участия общественности на этом этапе закреплена законодательно.
- **Документированность.** Данный принцип, строго говоря, является механизмом выполнения первых двух. Составление документа, определяющего задачи ЭО (иногда называемого по-английски “Scoping Report”) в виде технического задания, отдельного документа или части документации по ЭО, — это способ заказчика и разработчика обосновать свой подход к планированию ЭО и проинформировать заинтересованные стороны. Разумеется, такой документ должен быть открыт для заинтересованных сторон, в том числе для общественности.

3.2.3. Методы выявления значимых воздействий

Как указывалось в разделе 3.2.1, одной из основных задач этапа является выявление потенциально значимых воздействий, которые затем должны быть более подробно изучены в ходе дальнейшего процесса ЭО.

Наиболее простым методом выявления потенциально значимых воздействий является просмотр исчерпывающего списка компонентов среды обитания и выделение тех из них, на которые намечаемая деятельность может оказать значимое воздействие. Такой метод называется “методом списка” (Checklist Method). Списки компонентов окружающей среды, обычно содержащие от 50 до 100 пунктов, часто приводятся в учебных пособиях и руководствах по экологической оценке. Достоинством списков является простота их использования, недостатками — трудности учета непрямых воздействий, возникающих на разных стадиях или в связи с разными аспектами осуществления проекта.

В начале 70-х годов американский эколог Леопольд предложил выявлять значимые воздействия с помощью матрицы, в которой столбцы соответствуют различным этапам осуществления проекта и видам деятельности (подготовка площадки, строительство подъездных путей, складирование отходов, вывод из эксплуатации и т.д.), а строки — компонентам окружающей среды (подземные воды, флора и фауна и т.д.). На пересечении строк и столбцов могут при помощи условных знаков указываться значимость, степень предсказуемости, природа воздействия или другая информация, как показано на примере упрощенной матрицы (табл. 5), разработанной для проекта по реконструкции угольной электростанции в газотурбинную (Коннакс Куэй, Великобритания)²⁷. Леопольд, в частности, составил матрицу для выявления воздействий крупных гидроинженерных сооружений, которая содержит около 70 строк и около 100 столбцов (так называемая “матрица Леопольда”).

Матрицы помогают выявлять значимые воздействия более систематично, чем списки. С помощью матриц легче учитывать опыт прошлых проектов. Более того, матрицы могут указать не только на возможные значимые *изменения в окружающей среде*, но и на те *элементы проекта*, которые могут привести к серьезным экологическим воздействиям, а значит, возможно, нуждаются в альтернативной проработке.

Недостатком матриц, так же как и списков, является их непригодность к выявлению непрямых, опосредованных воздействий. Например, воздействие на подземные воды может привести к изменениям в экосистемах, однако с помощью простой матрицы выявить и отразить это не так просто. Более того, матрицы, содержащие очень большое количество столбцов и колонок, трудны к применению.

Для более систематического выявления непрямых воздействий применяются так называемые “пошаговые” матрицы или матрицы второго порядка. В таких матрицах, как показано на рис. 3, выявленное воздействие на компонент окружающей среды используется для предсказания “непрямых” воздействий (второго порядка). Например, воздействие на почвы, как показано на рисунке, может отразиться на флоре и фауне.

Таблица 5. Пример матрицы по выявлению воздействий газотурбинной станции в Коннахс Куэй

Деятельность	Предварительные работы			Строительство			Эксплуатация			Аварии	Вывод из эксплуатации
	Очистка участка и дренажные работы	Подготовка площадки	Подъездные пути	Фундамент	Установка сооружений	Трубопроводы	Транспортировка газа	Сжигание газа	Очистка выбросов		
Воздух: в данной местности							?	*	+		
в регионе (кисл.дождь)								–			
глобальный(климат)							?	?	+		
Воды подземные	– LT	? LT	?							–	
поверхностные	– ST	? LT						–	–	–	
Почва и геология	–	? LT							–		
Шум и вибрация	– ST	– ST	– ST	– ST	– ST	? ST		?			– ST
Экосистемы наземные	–	–	?		?					– ST	
водные	*	?									
Социальные визуальные/рекреация	–				–			–			
другие (здоровье и т.д.)										–	
Земельные ресурсы	–								–		–
Потребление ресурсов								–			

Характеристики воздействий:


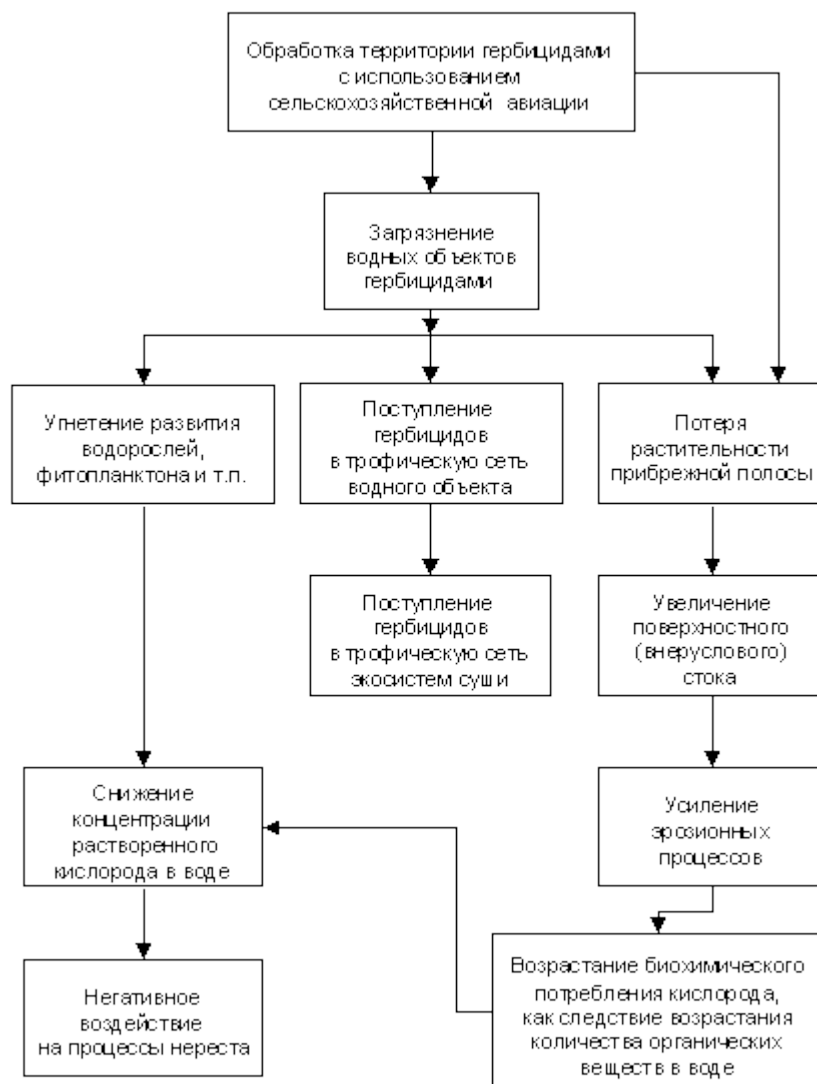
- Отрицательное
- ? Нуждается в дальнейшем изучении
- ST Краткосрочное
- + Положительное
- * Зависит от мер по смягчению
- LT Долгосрочное
-  Ключевое

Рисунок 3. Упрощенная “пошаговая” матрица.

	Подготовка площадки	Прокладка коммуникаций	Работа в нормальном режиме	Аварии
Почвы	отр.	?	—	—
Водные ресурсы	?	отр.	отр.!	отр.!!
Климат	—	—	отр.	—
Фауна и флора	—	—	—	пол.

Еще одним методом систематического выявления воздействий являются так называемые “сети”. Сети, как показано на упрощенном примере на рис. 4, отражают взаимодействия в экологических системах и позволяют отследить непрямые воздействия намечаемой деятельности.

Рисунок 4. Выявление воздействий при помощи сети (Canter, L.W., 1996)



* * *

В данной главе мы рассмотрели так называемые начальные стадии экологической оценки: отбор объектов и формулирование задач ЭО. На примере этих стадий можно проследить применение основных принципов экологической оценки как инструмента подготовки и принятия решений: комплексный, междисциплинарный подход, сочетание систематического научного анализа с вовлечением общественности и других заинтересованных сторон, тщательное документирование процесса. В дальнейшем мы увидим, как эти же принципы применяются на других стадиях процесса ЭО.

21. В американской федеральной терминологии предварительная оценка называется “environmental assessment”, то есть так же, как в Европе называется процесс ЭО в целом.

22. Аналогичное соотношение наблюдается и в ряде других систем ЭО. Например, в канадском штате Онтарио из, примерно, 3000 проектов в год, требующих той или иной формы разрешения от властей штата, около 300 проектов проходят предварительную экологическую оценку, а по итогам последней около 30 проектов становятся объектом полномасштабной оценки (Sadler B., 1996).

[23.](#) Например, в Венгрии органами охраны окружающей среды в результате изучения результатов предварительной оценки могут быть приняты решения (а) о разрешении намечаемой деятельности; (б) о проведении полномасштабной экологической оценки; (в) о запрещении намечаемой деятельности (*“Чтобы не тратить время и силы на заведомо безнадежные проекты”*, — как выразился венгерский специалист).

[24.](#) Под “видом деятельности” здесь понимается тип деятельности, ее масштаб и место расположения, например, *“разработки торфа производительностью более 3000 тонн в год, расположенные на территориях национальных парков”*.

[25.](#) В примере описана система скрининга, действовавшая в Словакии с 1994 по 2000 г. С 1 декабря 2000 г. вступает в силу новый нормативный документ, который несколько процесс отбора проектов и приводит его в полное соответствие с Европейской директивой по оценке воздействия на окружающую среду (Европейская комиссия, 1997). Этот документ несколько изменяет список видов деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду обязательна, а также описывает (в отдельном приложении) процедуру отбора проектов.

[26.](#) Эта процедура получила название scoring, что можно перевести как *определение объема [работ]*.

[27.](#) Матрица предоставлена Ю.Бундэ, Манчестерский университет.

Глава 4. Прогноз и оценка значимости воздействий на окружающую среду

4.1. Введение

Прогноз и оценка значимости воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду представляет одну из наиболее важных стадий процесса ЭО. Целью этой стадии является установление того, какие изменения могут произойти в окружающей среде в результате осуществления каждой из рассматриваемых альтернатив, а также оценка *важности* или *значимости* этих изменений.

Данная цель достигается путем:

- изучения тех компонентов окружающей среды, на которые может повлиять намечаемая деятельность;
- прогноза и анализа возможных изменений в окружающей среде в результате осуществления намечаемой деятельности;
- оценки значимости прогнозируемых изменений.

Стадия прогноза и анализа воздействий на окружающую среду неразрывно связана с более ранней стадией *выявления* значимых воздействий, так как именно они подлежат детальному анализу. С другой стороны, именно результаты прогноза и оценки значимости воздействий лежат в основе документации по ЭО (прежде всего, ЗВОС), используются для принятия проектных, административных и иных решений по намечаемой деятельности.

Изучение и описание компонентов окружающей среды, на которые может повлиять намечаемая деятельность, так же как и прогноз изменений в окружающей среде осуществляется, как правило, специалистами-предметниками с использованием специальных научных методов. Задача настоящей главы — дать общий обзор этих методов и критерии для оценки того, насколько полно и правильно выполнены две названные задачи.

С другой стороны, *оценка значимости* воздействий на окружающую среду не может быть полностью осуществлена узкими специалистами, она относится к *общим* методам экологической оценки, которые более подробно рассматриваются в данной главе.

4.2. Описание окружающей среды

4.2.1. Характеристика природных условий и компонентов окружающей среды

При сборе и анализе информации об окружающей среде необходимо иметь в виду основную цель проведения ЭО: учет экологических факторов в принятии решений по намечаемой деятельности. “Многословные описания природной среды”, упоминаемые в приведенном примере, сами по себе не помогут лицам, принимающим решения, сделать обоснованный выбор. В ходе ЭО должно быть проанализировано состояние только тех компонентов природной среды, информация о которых необходима для принятия решений. Поэтому, подобно выявлению наиболее важных воздействий, о чем шла речь в [предыдущей главе](#), необходим отбор тех компонентов окружающей среды, изменения в

которых будут детально изучены в ходе прогноза воздействий. В ходе такого отбора следует руководствоваться следующими вопросами:

- Повлияет ли намечаемая деятельность на состояние этих компонентов? (Те компоненты окружающей среды, на которые может повлиять проект, могут выявляться на предыдущей стадии ЭО, наряду со значимыми воздействиями, как описано в [предыдущей главе](#))
- Повлияют ли эти компоненты на осуществление намечаемой деятельности?
- Представляют ли они значительный интерес для общественности?

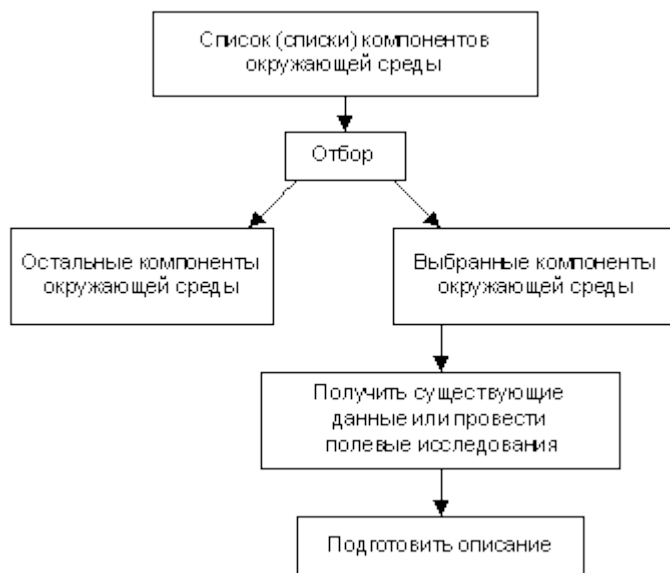
Описание исходных условий не должно быть более подробным, чем это необходимо для понимания последствий рассматриваемых вариантов [деятельности]...

Многословные описания природной среды сами по себе ни в коей мере не улучшают адекватности заявления о воздействии на окружающую среду.

Совет по качеству окружающей среды США, 1978

Кантер ([Canter, L.W., 1996](#)) рекомендует применение систематического процесса для отбора природных условий и компонентов окружающей среды, подлежащих описанию в документации по ЭО (ЗВОС), схематически изображенного на рис. 5.

Рисунок 5. Отбор компонентов окружающей среды, подлежащих описанию в документации по ЭО



Перечни компонентов окружающей среды, описание которых необходимо, в целом зависят от типа намечаемой деятельности и ожидаемых воздействий. Примерные списки такого рода могут содержаться в ведомственных инструкциях или корпоративных руководствах крупных компаний. Важную роль при выяснении того, какие именно природные условия и компоненты окружающей среды необходимо описывать для данного типа проектов, может сыграть и анализ документации ранее выполненных экологических оценок. Пример списка для проектов, связанных с атомной энергетикой, приводимый Кантером ([Canter, L.W., 1996](#)), дан в приложении 3.

При подготовке к описанию окружающей среды необходимо еще раз уточнить ожидаемые *границы воздействия* (важность этого уже обсуждалась в [разделе 3.2](#) в отношении выявления значимых воздействий).

Наряду с природными условиями и компонентами окружающей природной среды должны быть определены и описаны наиболее важные составляющие социально-экономической обстановки в районе осуществления проекта²⁸. Это связано с тем, что при проведении ЭО “окружающая среда” рассматривается как единая природно-социальная система. Значимость изменений в окружающей среде в большой степени определяется именно последствиями социально-экономического характера (см. [Введение, 1.1](#)).

При анализе современного состояния окружающей среды и тенденций ее изменения (см. [4.2.4](#)) возможно использовать фондовые материалы, литературные источники, а также проводить изыскания, собирать собственные данные в зависимости от наличия средств и необходимой глубины изучения.

Значительное количество информации о состоянии окружающей среды может быть получено в государственных организациях, научных учреждениях и высших учебных заведениях, общественных организациях (см. табл. 6). Существуют также официальные рекомендации по источникам информации о состоянии окружающей среды.

Таблица 6. Некоторые источники экологической информации (на примере России).

Природные условия и компоненты окружающей среды	Где можно получить информацию
Климат	Росгидромет, фондовые материалы
Почвенно-растительные условия	Минсельхоз, Рослесхоз, ГИПРОЗЕМы
Хозяйственное использование	Роскомзем, статистические управления
Социально-экономические аспекты и состояние здоровья	Статотчетность, СЭС, опросы населения

В ходе ЭО природные условия должны быть не только проанализированы с научной точки зрения, но и описаны в терминах, которые бы позволили общественности и лицам, принимающим решения, судить о степени их уникальности, ценности, уязвимости и т.д. Например, при выявлении мест обитания биологического вида необходимо отметить, насколько редок данный вид (в данной местности, в стране, в мире), насколько уязвимы его места обитания и т.д. В качестве одного из подходов Кантер ([Canter, L.W., 1996](#)) предлагает сравнивать существующее состояние окружающей среды

- со стандартами;
- с фоновым уровнем (в регионе, в стране или в мире);
- с многолетними данными.

В некотором смысле, речь здесь идет об оценке значимости тех или иных компонентов окружающей среды, общие принципы которой сходны с принципами оценки значимости воздействий (см. [4.4](#)).

4.2.2. Динамика состояния окружающей среды

Распространенным заблуждением является представление о том, что результатом данного этапа ЭО должен являться анализ *текущего* состояния окружающей среды. На самом деле, поскольку целью экологической оценки является прогноз *будущих* последствий осуществления проекта, задача состоит в том, чтобы понять, каким могло бы быть состояние окружающей среды *в будущем* при отказе от осуществления проекта. Именно это прогнозируемое состояние является той точкой отсчета, “исходной чертой” (Baseline), по отношению к которой должны оцениваться прогнозируемые изменения.

Состояние окружающей среды в будущем может меняться как в результате природных процессов, так и в результате хозяйственной деятельности (отличной от той, которая является предметом ЭО в данном случае). Эти изменения могут сказаться как на физической величине наблюдаемых изменений, так и на значимости влияния намечаемой деятельности.

Пример 1. Планируемая дорога проходит недалеко от пустыря, земля на котором отведена под коттеджное строительство. В существующих условиях шум и загрязнения от дороги не представляют серьезной проблемы, однако в будущем жильцы коттеджей будут испытывать большие неудобства. Поэтому анализ шумового загрязнения должен быть включен в ЗВОС, и при оценке его значимости должны учитываться неудобства жителей будущего поселка.

Пример 2. Планируется строительство подземного водозабора. Есть основания полагать, что этот водозабор определенным образом повлияет на поверхностный сток, а также, вероятно, на состояние водно-болотных угодий, расположенных в районе водозабора. Для того, чтобы оценить влияние водозабора на состояние этих угодий, необходимо максимально точно оценить динамику естественных изменений. В противном случае будет невозможно вычленить влияние водозабора на фоне суммарных изменений. При этом цикл естественных колебаний может составлять несколько лет или десятков лет.

Прогноз естественной динамики состояния окружающей среды нередко оказывается трудоемкой задачей. Прямые наблюдения, необходимые для оценки этой динамики, могут потребовать значительных ресурсов и времени, иногда несоразмерно больших по сравнению с другими затратами. Поэтому на практике часто приходится искать компромисс между ограничением объемов исследований и снижением точности прогнозов при недостаточных рядах наблюдений.

4.3. Характер, величина, значимость воздействий

Как и другие задачи, выполняемые в ходе процесса ЭО, прогноз воздействий на окружающую среду является не самоцелью, а средством подготовки информации для лиц, принимающих проектные, управленческие и иные решения, а также других заинтересованных сторон. В идеале, опираясь на результаты оценки воздействия, органы власти, лица, принимающие решения, общественность и другие заинтересованные стороны смогут сказать, какой из предлагаемых вариантов намечаемой деятельности предпочтительнее (включая и вариант отказа от деятельности).

Как же должен быть проведен анализ потенциальных воздействий, чтобы сделать возможным осуществление этой задачи? Прежде всего, необходимо уточнить, что сам термин “воздействие” в контексте ЭО имеет специфический смысл. В русском языке

слово “воздействие” часто понимается как “*то, что воздействует*” (например, говорится, что “под воздействием того-то произошло то-то”). При этом последствия этого события или процесса не охватываются термином “воздействие”²⁹. В случае анализа намечаемой деятельности под “воздействием” в данном смысле можно понимать количество сбросов и выбросов загрязняющих веществ, количество отходов, объем водозабора, площадь изымаемых из пользования земель и т.д.

В английском же языке, особенно в терминологии, связанной с ЭО, слово “*impact*” (переводом которого и является термин “воздействие”) охватывает как “*то, что воздействует*”, так и “*то, что происходит в результате*”³⁰. Таким образом, анализ или оценка воздействий в этом смысле предусматривают прогноз и описание не только “того, что воздействует” — выбросов, сбросов, отходов, изымаемых ресурсов. Они охватывают и последствия, результат действия этих “факторов воздействия” — изменения в окружающей среде, здоровье и качестве жизни населения и т.п. Именно информация об изменениях, могущих быть результатом реализации намечаемой деятельности, является существенной для принятия решений, связанной с этой деятельностью. Этим и определяется понимание воздействия, характерное для экологической оценки.

В настоящей книге мы используем определение термина “воздействие на окружающую среду”, принятое в ГОСТ Р ИСО 14001 и “Положении об оценке воздействия...” 2000 г.

Вернемся к приведенному выше примеру с водозабором. Знание его основных характеристик, например, планируемого объема водозабора само по себе не поможет учесть экологических факторов при принятии решений, например решения банка о выделении кредита на строительство объекта. Для этого потребуются данные о предполагаемых изменениях в окружающей среде, вызванных забором данного количества воды в единицу времени. При этом, чтобы адекватно предсказать их, вероятно, потребуется проследить причинно-следственные связи, выяснить, как изменения в одних компонентах окружающей среды вызывают изменения в других компонентах, то есть проанализировать *непрямые* воздействия.

Однако даже информация об изменениях в окружающей среде (обмеление речки, уменьшение площади болот), которые могут произойти в результате осуществления намечаемой деятельности, может оказаться недостаточной для лиц, принимающих решения. Именно для решения этой проблемы и существует специальная стадия оценки *значимости* или *важности* воздействий, то есть соотнесение их с общезначимыми критериями. В нашем примере может оказаться, что уменьшение площади водно-болотных угодий в районе водозабора не рассматривается как критический фактор, поскольку рядом с зоной влияния расположен большой национальный парк, специально созданный для охраны таких угодий. Таким образом, для всех выявленных воздействий должны анализироваться их характер, величина³¹, а также оцениваться значимость. Более подробная схема осуществления этого анализа и оценки приведена ниже.

4.3.1. Пошаговая схема анализа воздействий

Прогноз воздействий обычно осуществляется по отдельным компонентам окружающей среды. Впоследствии может быть проведен анализ того, как изменения в различных средах могут взаимодействовать друг с другом, а также анализ общей значимости воздействия на окружающую среду по всем компонентам.

Как правило, оцениваются воздействия на:

1. Воздушную среду;
2. Водную среду (поверхностные воды);
3. Почвы и подземные воды;
4. Шумовую обстановку;
5. Экосистемы, растительный и животный мир;
6. Ландшафт и визуальную обстановку;
7. Социально-экономическую обстановку, в том числе здоровье населения;
8. Культурно-историческое наследие.

Кантер ([Canter, L.W., 1996](#)) рекомендует процедуру из шести шагов предсказания воздействий, оценки значимости и разработки мер по уменьшению воздействий по первым семи из этих компонент, приведенную на рис. 6.

Рисунок 6. Пошаговая схема анализа воздействий.



Таблица 7 кратко описывает содержание данных шагов для первых семи компонентов окружающей среды, перечисленных выше. Оценка воздействия на историко-культурное наследие проводится по несколько отличной схеме, поскольку (а) невозможно выявить потенциальные воздействия намечаемой деятельности до того, как выявлены историко-культурные объекты в районе влияния; (б) практически невозможно “уменьшить”

воздействие проекта на историко-культурные объекты без изменения места осуществления деятельности, существенного изменения ее характера или отказа от ее осуществления.

Первая стадия включает определение **известных** культурных, исторических и археологических ресурсов, включая памятники истории и культуры, религиозные памятники и объекты. Информацию по ним можно получить у местных властей, обществ охраны памятников истории и культуры, в государственных регистрах памятников, в высших учебных заведениях и научных учреждениях.

Вторая стадия касается выявления **потенциальных** (то есть незанесенных в списки) культурных и иных ресурсов, особенно тех, которые важны для местного населения, в том числе национальных и других меньшинств. Эту информацию можно получить только полевыми методами (включая проведение опросов населения, посещение площадок и т.д.)

На третьей стадии необходимо определить **значимость** историко-культурного наследия, затрагиваемого планируемой деятельностью. Особенно важно понять, являются ли выявленные на стадии 2 объекты достаточно важными для отнесения их к категории памятников истории и культуры.

На четвертой стадии определяются возможные **воздействия** планируемой деятельности на всех этапах ее осуществления — от строительства до вывода из эксплуатации — на объекты историко-культурного наследия. Воздействия, как и в других случаях, могут быть прямые (например, снос исторического здания) и непрямые (например, усилившаяся эрозия почв, возникшая в результате деятельности, разрушает археологический объект), так же как значительные и незначительные.

На пятой стадии происходит **выбор альтернатив** и мер по уменьшению воздействия (например, изменение масштаба проекта, сохранение, реставрация и защита памятников (вместо их сноса), перенесение объектов на другое место, сохранение археологических ценностей). Кроме того, если намечаемое строительство будет происходить в районе, где *возможны* археологические находки, хотя они не были выявлены в процессе ЭО, разумно разработать план действий на случай обнаружения археологических ценностей **в процессе строительства и эксплуатации**.

Таблица 7. Пошаговая процедура анализа воздействий

	Воздушная среда	Поверхностные воды	Почвы и подземные воды
Определение возможных воздействий	Определение типов и количества выбросов в атмосферу и их воздействий	Определение объемов водозабора и сбросов в водную среду, включая диффузные источники	Изъятие плодородного слоя Складирование отходов Водозабор из подземных источников
Описание существующих	Определение региона воздействия	Оценка существующего	Типы почв, землепользование

условий	Описание существующих метеоусловий и уровня загрязнения воздушной среды	стока, качества воды, типов водопользования	Гидрология грунтовых и подземных вод, их использование
Ознакомление с существующими требованиями	ПДК по воздуху, инструкции по расчету рассеивания загрязнений	ПДК по воде, ограничения на водопользование	Ограничения на землепользование и использование подземных вод
Предсказание величины воздействий	Применение моделей массового баланса и моделей рассеивания	Метод массового баланса, модели разбавления, модели водных экосистем	Качественные методы (сходные проекты)
	Модели межсредового распределения и трансформации загрязнения		
Оценка значимости воздействия	Сравнение воздействий со стандартами Определение возможного влияния на критические группы населения и уязвимые рецепторы экосистем и культурного наследия	Сравнение воздействий со стандартами Влияние на критические водные экосистемы и типы водопользования	Сравнение с требованиями по землепользованию и водопользованию из подземных источников Экспертная оценка критичности утраты почвы/площади
Определение и включение в проект мер по смягчению воздействия	Уменьшение неорганизованных выбросов Ограничение практики сжигания отходов Очистка выбросов из организованных источников Ограничения типов автомобилей/двигателей/применяемого топлива на дорогах	Схемы более эффективного водопотребления Сокращение неорганизованных стоков Предотвращение эрозии Очистные сооружения Организация сбора и очистки поверхностных стоков	Контроль эрозии, обратное землепользование рекультивация почв Эффективность водопотребления Гидроизоляция и другие меры для ограничения поступления загрязняющих веществ в подземные воды

Таблица 7. Пошаговая процедура анализа воздействий (*продолжение*)

	Шумовое загрязнение	Растительный и животный мир
Определение возможных воздействий	Шум во время строительства (типы строительной техники) Шум во время эксплуатации (типы оборудования)	Изъятие земель Поступление токсикантов в экосистемы Шум и другое беспокойство Чуждые виды (интродукция)
Описание существующих условий	Типичный уровень шума для данного типа местности; данные измерений Распределение населения	Списки биологических видов в районе воздействия; биоразнообразии, редкие виды Описание местообитаний, биотопов, экосистем и сукцессий
Ознакомление с существующими требованиями	Предельно допустимые уровни шума Стандарты ВОЗ	Наличие ООПТ, особых мер по защите животных/растений
Предсказание величины воздействий	Модели распространения шума (разный уровень сложности)	Качественные методы (анализ местообитаний и воздействия на них намечаемой деятельности) Количественные модели экосистем Анализ воздействия сходных проектов
Оценка значимости воздействия	Сравнение воздействия со стандартами Приемлемость уровня/типа шума для населения (по сходным проектам) Влияние на экосистемы (литературные данные)	Редкость видов Роль видов в экосистемах Уникальность экосистем Уязвимость/устойчивость экосистем Экономическая ценность видов
Определение и включение в проект мер по смягчению воздействия	Шумозащитные барьеры График проведения строительных работ Стандарты на технику и оборудование Размещение объекта, проектирование сооружений	Предотвращение воздействий (например, буферные зоны) Смягчение последствий (например, рекультивация или облесение)

Таблица 7. Пошаговая процедура анализа воздействий (*продолжение*)

	Социально-экономические воздействия
Определение возможных воздействий	<p>Количество рабочих мест (строительство и эксплуатация); влияние на деловую активность</p> <p>Платежи из общественных фондов и поступления в эти фонды</p> <p>Изменения в землепользовании и последующей застройке</p> <p>Изменение цен недвижимости</p> <p>Влияние на санитарно-эпидемиологическую обстановку, контроль стихийных бедствий</p> <p>Влияние на коммунальные/муниципальные службы: водоснабжение, канализацию, транспорт, образование и здравоохранение и т.д.</p> <p>Влияние на рекреационные возможности</p>
Описание существующих условий	<p>Определение "региона влияния" (например, административный район)</p> <p>Сбор статистических данных по социально-экономической и демографической обстановке в регионе влияния</p>
Ознакомление с существующими требованиями	<p>Санитарно-гигиенические требования</p> <p>Требования по организации сетей водоснабжения, канализации</p>
Предсказание величины воздействий	<p>Описательные методы (количественные и качественные)</p> <p>Экономические модели</p> <p>Воздействие сходных проектов</p> <p>Сравнение альтернатив развития</p>
Оценка значимости воздействия	<p>Сравнение с требованиями и стандартами.</p> <p>Сравнение с географически усредненной для района величиной</p> <p>Длительность, затронутое население, обратимость воздействий</p> <p>Оценка значимости для сообщества</p>
Определение и включение в проект мер по смягчению воздействия	<p>Зависят от типа воздействия. Могут включать меры по смягчению различных воздействий на окружающую природную среду, приводящих к последствиям социально-экономического характера. Могут также включать меры по улучшению работы коммунальных и муниципальных служб, взносы в местные бюджеты и т.д..</p>

4.3.2. Корректно ли выполнен прогноз воздействий?

Как уже было сказано, прогноз воздействий, как правило, могут осуществить только специалисты в соответствующих предметных областях. Однако организаторы процесса ЭО, а также лица, контролирующие его качество, должны уметь оценивать, насколько адекватно решены задачи прогноза воздействий.

Первый вопрос, который необходимо задать — **выполнен ли вообще прогноз воздействий?** Иногда инициатор деятельности, ориентируясь, в первую очередь, на выполнение установленных нормативов и стандартов, выполняет только расчет “того, что воздействует”, источников и факторов воздействия — выбросов, сбросов, изъятия ресурсов и земель и т.д. При этом недостаточно внимания уделяется ответу на более важные вопросы: какие изменения в окружающей среде и здоровье людей произойдут под действием этих факторов? Какова значимость этих изменений?

При проектировании мусоросжигательного завода количество выбрасываемых диоксинов³² было оценено в 14 г в год. Однако ни заказчик, ни исполнитель не указали в документации, к каким последствиям для здоровья людей может привести данный поток диоксинов (на самом деле, эквивалентный годовому выбросу *всех* голландских мусоросжигательных заводов Голландии).

Второй важный вопрос — идет ли речь о прогнозе **наиболее значимых или второстепенных воздействий?** Как уже обсуждалось, анализ всех воздействий намечаемой деятельности практически невозможен. Для достижения целей экологической оценки усилия должны быть сконцентрированы на анализе наиболее существенных воздействий (которые должны выявляться на предыдущей стадии процесса ЭОП — при составлении Технического задания). Однако прогноз последствий деятельности, затрагивающих большую территорию, анализ непрямых, кумулятивных, труднопредсказуемых воздействий может быть технически сложным и дорогостоящим, а также может представить планируемую деятельность в невыгодном свете. Поэтому исполнитель часто в деталях анализирует второстепенные воздействия и оставляет практически без внимания значимые. Поэтому всегда важно контролировать, насколько тщательность анализа воздействий соответствует их потенциальной серьезности.

Третий вопрос — **является ли прогноз воздействий количественным или качественным?** Существуют объективные и субъективные причины, по которым точный количественный прогноз воздействий может быть невозможен. Например, некоторые воздействия (визуальные, воздействия на историко-культурное наследие) не могут быть описаны в количественных терминах. В анализе других велика неопределенность. Однако отсутствие количественного прогноза может быть обусловлено и субъективными причинами: нежеланием инициатора раскрывать истинный масштаб воздействий или тратить средства на применение сложных методов. И то, и другое приводит к тому, что ожидаемые воздействия характеризуются лишь качественно, нередко общими фразами (“воздействие на редкие виды будет незначительным”). При контроле качества документации по ЭО целесообразно следить за тем, чтобы количественный прогноз был сделан всегда, когда это возможно и необходимо.

Наконец, необходимо обратить внимание на то, какие **методы** использовались для прогноза воздействий. Использование неадекватных методов также может быть связано с нехваткой человеческих, финансовых и информационных ресурсов или нежеланием раскрывать истинные масштабы того или иного воздействия.

Раздел “Оценка воздействия на окружающую среду” в ТЭО одного из международных проектов по реконструкции автодороги рассматривал воздействие на флору и фауну. К тексту приложены справки от охотоведов и комитетов по охране окружающей среды о распространенности видов животных и растений. Сами разработчики в качестве приема исследования предприняли поездку по региону осуществления проекта. Их заключение, на котором основаны все оценочные суждения в отношении существенности или несущественности ожидаемого воздействия на биоту, заслуживает того, чтобы быть процитированным дословно: “Когда мы проезжали по дороге, дикая жизнь на полотне дороги не выходила и вблизи него обнаружена не была”.

4.4. Оценка значимости воздействий

Эта книга посвящена экологической *оценке*. С этим термином также связана некоторая неоднозначность. Слово “оценка”, особенно в научно-техническом контексте, может пониматься как “прикидка”, приблизительное вычисление, не совсем точный прогноз (“эксперты *оценили* прирост ВВП в 1-2 %”). Однако в словосочетание “экологическая оценка” оно входит в своем первоначальном значении: как определение *ценности*³³.

Для принятия решений, основанных на экономических критериях, наиболее важным индикатором ценности являются финансовые показатели. Именно возможные финансовые убытки и прибыли определяют предполагаемую “цену” решения. Если бы существовала общепризнанная методика финансового выражения воздействия на окружающую среду, ее можно было бы использовать для оценки предсказанных воздействий намечаемой деятельности. Разумеется, прибыли и убытки такого рода следовало бы подсчитывать не только с точки зрения инвестора, но и с точки зрения общества в целом. Такая “оценка” в прямом смысле сводилась бы к определению “экологической цены” осуществления проекта, определению “ценности” связанных с ним воздействий. (Правда, в подавляющем большинстве случаев речь может идти об “отрицательной ценности”, выражении экологического ущерба.) На основе такой оценки могли бы приниматься решения о выборе того или иного варианта реализации намечаемой деятельности, о принципиальной возможности ее осуществления.

Несмотря на наличие целого ряда методик для денежного выражения экологического ущерба, на практике подобный монетарный подход к экологической оценке проектов далеко не всегда желателен и еще реже возможен по ряду причин³⁴. Некоторые из них в общих чертах рассматриваются ниже.

Однако экологическая оценка проектов, тем не менее, имеет смысл именно как определение “ценности” (не обязательно экономической), значимости воздействия намечаемой деятельности в целом, а также отдельных видов воздействия. Данный раздел рассматривает, *зачем* проводят оценку значимости, *как* ее проводят и как определяют, *насколько качественно* проведена оценка значимости воздействий в процессе ЭО.

4.4.1. Зачем нужно оценивать значимость

В ходе процесса экологической оценки проекта возникает несколько моментов, когда необходимо определить, насколько значимы ожидаемые воздействия, например:

- При принятии решения о необходимости проведения ЭО следует оценить, являются ли возможные воздействия намечаемой деятельности достаточно значимыми, чтобы оправдать их подробное

исследование в ходе ЭО. Если речь идет о нескольких “уровнях детальности” выполнения ЭО, необходимо решить, какому из уровней соответствует ожидаемая значимость воздействий.

- Схожая проблема возникает при выявлении воздействий, которые будут подвергаться подробному изучению. Является ли то или иное воздействие настолько значимым, чтобы приглашать в экспертную группу специалиста, который будет заниматься его изучением?
- При выборе альтернатив или мер по уменьшению воздействий законным является следующий вопрос: оправдывает ли “серьезность” (значимость, важность) ожидаемого воздействия дополнительные затраты на реализацию мероприятий по его предотвращению или уменьшению?
- При принятии органами власти решения о возможности реализации объекта ЭО возникает вопрос: перевешивают ли ожидаемые социально-экономические выгоды от осуществления намечаемой деятельности прогнозируемый экологический ущерб? То есть, насколько серьезен этот ущерб?
- Наконец, специфическая проблема определения значимости воздействий возникает при информировании общественности и других заинтересованных лиц (неспециалистов) о выводах ЭО. Как правило, общественности мало что говорят цифры, полученные в результате научных исследований (такие как “*в результате осуществления проекта густота овражного расчленения может увеличиться на 20 % на площади в 900 га в течение ближайших 15 лет*”). Все заинтересованные стороны хотят знать, “**насколько это важно?**”, а для этого выводы ЭО должны быть соотнесены с общепризнанными ценностями и критериями. Этот процесс соотнесения и называется оценкой значимости воздействий. Как его осуществлять, рассматривается в следующем пункте.

В любом случае, значимость представляет собой необходимое переходное звено между величиной того или иного воздействия и решением, принимаемым на основе информации об этом воздействии.

4.4.2. Методы оценки значимости воздействий

Значимость воздействия, разумеется, непосредственно зависит от его *вида* или *природы* (шумовое, радиационное, выбросы определенных веществ в воздух, и т.д.), *физической величины* и *вероятность его возникновения*. Понятие величины охватывает здесь несколько факторов, таких как *интенсивность* воздействия (например, повышение величины показателя БПК₅³⁵ в реке до 10 мг/л); *продолжительность* воздействия; *масштаб распространения* воздействия. При этом масштаб распространения воздействия оценивается как в терминах площади (например, площадь территории, на которой будет зафиксировано повышение радиационного уровня), так и в терминах численности населения, наличия особо охраняемых территорий, памятников культуры или других объектов, представляющих общественную ценность, подвергающихся воздействию данного фактора.

Однако наиболее серьезным аспектом, который чаще всего не учитывается при оценке значимости воздействий, является его *контекст*. Воздействия, одинаковые по величине и вероятности, могут рассматриваться как более или менее важные, влиять на принимаемые решения в большей или меньшей степени в зависимости от того, где именно они имеют

место, как они воспринимаются заинтересованными лицами, какова сложившаяся социальная обстановка и т.д.

Для оценки значимости существует множество методов (например, Ли ([Ли Н., 1995](#)) описывает 24 метода). Наиболее простым и часто применяемым методом оценки значимости является сравнение их с универсальными стандартами. Стандарты могут быть количественными (например, предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ) или носить характер качественных норм (например, ограничения на определенные виды хозяйственной деятельности в пределах особо охраняемой природной территории или вблизи культурных памятников). Однако следует иметь в виду важные ограничения применимости стандартов для оценки значимости:

- на многие виды воздействия стандарты отсутствуют (например, в момент написания этой книги в России не существовало стандарта на концентрации или выбросы диоксинов);
- многие стандарты разработаны на основе приблизительных данных (недостаточно проверенных, неточных или неполных) и таким образом их область применения ограничена;
- стандарты основаны на представлении о “пороговом воздействии”, в то время как многие виды воздействия (например, ионизирующее излучение) не имеют порогового значения: не исключено, что их влияние проявляется при сколь угодно малых величинах;
- стандарты не всегда годятся для учета непрямых, кумулятивных воздействий, синергетического³⁶ действия нескольких факторов;
- стандарты редко применимы для учета уникальных условий, характерных для конкретной ситуации.

Очень близок к сравнению со стандартами метод оценки значимости, основанный на сравнении величины воздействия с усредненными значениями данного параметра для рассматриваемой местности. Такой метод привносит в оценку значимости элемент “контекста”, учета местной ситуации. Например, если вывод ЭО будет сформулирован как “*в результате проекта будет уничтожено 15 га зеленых насаждений*”, то судить о значимости воздействия будет гораздо сложнее, чем в том случае, когда в документе будет указано: “*в результате проекта будет уничтожено 28% зеленых насаждений в районе*”. К этому типу методов относится сравнение параметров состояния окружающей среды с фоновыми значениями.

Сравнение величины воздействий и со стандартами, и с характерными значениями является “объективным” методом оценки значимости воздействий (хотя стандарты, конечно, могут рассматриваться как субъективная величина). В то же время, часто оценка значимости воздействий невозможна без соотнесения их с социальными ценностями, интересами и предпочтениями различных заинтересованных сторон.

Кантер ([Canter, L.W., 1996](#)) приводит пример “шкалы значимости” воздействий (табл. 8). Наиболее значимые воздействия превышают установленные стандарты. Это означает, что меры по устранению таких воздействий должны быть приняты в обязательном порядке или намечаемая деятельность не может быть осуществлена. Второй уровень значимости воздействий составляют неизбежные воздействия, которые необратимым образом разрушают экосистемы. Третьи по значимости воздействия — те, последствия которых нарушают сложившиеся социальные нормы и устои. Деятельность, при которой необходимо переселение людей, может представлять пример воздействий такого типа.

Наконец, последние две группы воздействий касаются интересов и предпочтений различных групп общества.

Таблица 8. Пример шкалы значимости

(Юридический порог) Превышение стандартов, установленных законом	наивысшая значимость
(Функциональный порог) Неизбежные воздействия, приводящие к необратимому разрушению экосистем	очень высокая значимость
(Порог приемлемости) Воздействия, нарушающие сложившиеся местные нормы	высокая значимость
(Порог конфликта) Воздействия, вызывающие конфликт между группами общества по поводу ресурсов	умеренная значимость
(Порог предпочтений) Воздействия, касающиеся предпочтений тех или иных групп	низкая значимость

4.4.3. Пример сложного метода оценки значимости: метод нормирования и взвешивания

Сравнение величины воздействия со стандартами или характерными применимо для оценки значимости отдельного вида воздействия. На основе такой оценки, в зависимости от стадии процесса ЭО, может приниматься решение о включении воздействия в последующее детальное рассмотрение, или о необходимости принятия мер по смягчению данного воздействия. Задача другого рода возникает, когда необходимо оценить общую значимость целого ряда воздействий различной природы. Такая потребность возникает в тех случаях, когда нужно сравнить различные альтернативы осуществления намечаемой деятельности или варианты проектных решений с точки зрения их воздействия на окружающую среду. Не только величина, но и характер воздействия на окружающую среду может существенно отличаться от одного варианта к другому; при этом среди возможных вариантов может не оказаться такого, для которого все виды воздействия являются наименьшими.

Кто определяет веса?

Присваивание "весов" разным параметрам (так же, как, строго говоря, и "нормирование") - это процесс, включающий субъективный момент решения того, какой из принципиально разнородных показателей является более важным. Могут быть высказаны доводы в пользу того что, взвешивание должны проводить эксперты, так как именно они "знают", какие из параметров наиболее важны для здоровья, функционирования экосистем и т.д. С другой стороны, если рассматривать процесс определения значимости как ведущий к принятию решений, возникает сомнение в том, можно ли доверять принятию решений техническим специалистам. Мнения различных групп в обществе могут расходиться даже относительно того, что более важно для водоема: концентрация кислорода или минерализация (рыбаки могут настаивать на первом, а владельцы скота, который пьет из этого водоема - на втором). Безусловно, можно ожидать больших разногласий по поводу того, что является более важной проблемой: загрязнение воды или воздуха.

Поэтому существуют подходы, при которых эксперты-профессионалы присваивают веса только частным, относительно сходным параметрам. При дальнейшем суммировании,

когда речь идет о "взвешивании" принципиально разнородных воздействий, в присвоении весов участвуют более широкие круги граждан.

Для решения подобных задач выработан ряд методов. В качестве примера метода оценки значимости, который сочетает объективные характеристики воздействий с социальными ценностями, можно привести метод "нормирования и взвешивания" (Rating and Weighting Technique).

В ходе этого метода прогнозируемые воздействия сначала нормируются, то есть приводятся к безразмерным показателям по единой шкале. Нормирование может осуществляться, например, соотношением ожидаемой концентрации загрязняющего вещества с ПДК по данному параметру или с фоновым значением этого параметра.

Следующим шагом является присваивание соотнесенным (ранжированным) параметрам весов в соответствии с их "важностью". Например, может быть решено, что в связи с особенностями гидрологического режима и частыми заморными явлениями снижение концентрации кислорода в воде данного водоема — существенно более значимый, весомый аспект, чем, например, повышение минерализации. Соответственно, концентрация кислорода в воде может получить вес "3", а минерализация — вес "1".

На следующем этапе нормированные показатели умножаются на их веса и складываются. Такое сложение может происходить отдельно для каждой из компонент природной среды или даже для всех компонент вместе. Результирующий показатель считается количественным определением значимости воздействия для рассматриваемого варианта. Затем он может сравниваться с показателями значимости воздействий других вариантов, подсчитанных таким же образом, и результаты могут учитываться при выборе между этими вариантами.

4.4.4. Трудности в определении значимости

Существуют три принципиальные трудности в выработке методов определения значимости: *неопределенность*, *проблема понимания* и *конфликт интересов*.

Неопределенность в предсказании воздействий уже обсуждалась выше. К сожалению, наших знаний и ресурсов всегда будет не хватать для предсказания изменений в природных системах с желаемой степенью точности. Дополнительные трудности связаны с тем, что системы, на которые оказывает воздействие любая намечаемая деятельность, являются не чисто природными, а *природно-социальными*, что еще более усложняет задачу.

Проблема понимания связана с тем, что **значимость** воздействий не может быть определена теми, для кого эти воздействия ничего не **значат**. Определение значимости непосредственно связано с пониманием смысла воздействий, соотношением их с известными сторонами жизни. К сожалению, узкая специализация, практика принятия решений людьми, имеющими только отдаленное представление о конкретной ситуации, серьезно усугубляют проблему понимания.

Самым же серьезным препятствием в определении значимости является **конфликт интересов**, который тесно связан с вопросом "**значимость для кого?**" Значимость исчезновения сельского пруда в результате строительства нового шоссе может быть очень

большой для жителей данного села, и пренебрежимо малой для жителей двух больших городов, которых это шоссе соединяет.

Хотя для решения этих проблем не существует универсального рецепта, выработаны некоторые общие принципы определения значимости воздействий:

1. Использование количественных методов в качестве инструментов. Количественные методы (сравнение со стандартами, ранжирование и взвешивание) создают опасную иллюзию объективности в определении значимости. Нельзя преувеличивать их роль и подменять принятие решений расчетом весов и учетом стандартов. В то же время, количественные методы могут быть использованы как **инструменты** установления **взаимопонимания** между экспертами, осуществляющими ЭО, лицами, принимающими решения, и общественностью. С их помощью может быть отсеяна ненужная информация, а внимание заинтересованных сторон привлечено к действительно важным проблемам.

2. Вовлечение заинтересованных сторон. В оценке значимости в явном виде должно быть учтено мнение заинтересованных сторон, в первую очередь тех, кого затронет намечаемая деятельность. Конфликт интересов и разногласия между различными группами общества, в случае наличия таковых, должны не маскироваться “объективными” количественными методами, а в явном виде быть представлены лицам, принимающим решения, а также общественности. Ключом к разрешению подобных ситуаций является диалог между заинтересованными сторонами, поиск компромиссов и взаимоприемлемых решений, а не “правильное” или “объективное” выполнение расчетов.

4.4.5. Качество оценки значимости

В заключение приведем несколько критериев, по которым можно определить, насколько качественно оценена значимость воздействий в процессе ЭО:

- **Проведена четкая граница между значимостью воздействий и их величиной.** Недостатком большинства экологических оценок является то, что их авторы даже не пытаются определить значимость воздействий и останавливаются на указании их прогнозируемой величины. В этом случае ЭО не выполняет своих прямых функций, так как предсказание величины воздействий без определения их значимости не способствует принятию экологически ориентированного решения.
- **Точно описан метод определения значимости**, а также сделанные предположения, предпосылки, допущения и ограничения области его применения. Полная неопределенность по поводу используемых методов является еще одним распространенным недостатком определения значимости. *“В результате осуществления проекта повысится концентрация в воздухе только водяных паров, что является незначительным экологическим последствием”*. Как автор пришел к такому выводу, остается только гадать.
- **Определение значимости учитывает мнение общественности и других заинтересованных сторон.**

Анализ воздействий в рамках экологической оценки включает в себя два основных элемента: прогноз их физической величины и оценку их значимости. Прогноз **величины** воздействий обычно осуществляется для различных компонент окружающей среды с применением специальных методов прогноза, таких, например, как математические модели. Важно, чтобы усилия экспертной группы были сосредоточены на предсказании наиболее значимых воздействий, чтобы точность применяемых методов соответствовала задачам экологической оценки и чтобы воздействия предсказывались в форме *изменений* в окружающей среде, а не просто описания факторов воздействия. Прогноз **значимости** воздействий осуществляется для соотнесения их друг с другом и с социально-экономическими факторами. Существует много методов оценки значимости, и их выбор зависит от требований технического задания, законодательства и конкретной ситуации. Адекватная оценка значимости должна учитывать различную значимость для различных групп населения.

Сноски

[28.](#) Для компактности дальнейшего изложения мы подразумеваем, что термины “природные условия” и “компоненты окружающей среды” охватывают и социально-экономическую обстановку.

[29.](#) В качестве примера можно привести определение из “Толкового словаря по охране природы” ([Снакин В.В., 1995](#)), где под отрицательным воздействием на окружающую среду понимаются “любые потоки вещества, энергии и информации, непосредственно образующиеся в окружающей среде или планируемые в результате антропогенной деятельности и приводящие к отрицательным изменениям окружающей среды и последствиям этих изменений”.

[30.](#) Буквальное, первоначальное значение слова “impact” — столкновение, коллизия, шок, то есть событие, при котором то, *что* воздействует и то, *на что* оно воздействует, сливаются в одно целое.

[31.](#) Под “величиной” воздействий понимается масштаб, степень распространения и вероятность возникновения.

[32.](#) Диоксины — разновидность галогенорганических суперэкоксикантов, чрезвычайно токсичных веществ, которые в малых дозах оказывают сильное индуцирующее или ингибирующее действие на ферменты ([Майстренко В.Н., Хамитов Р.З., Будников Г.К., 1996](#)).

[33.](#) Именно это значение передается в английском языке термином “assessment”. Оценка как “прикидка” обозначается другим термином: “estimation”.

[34.](#) Одно из серьезных ограничений приведения всех результатов осуществления деятельности к единому денежному или другому показателю связано с тем, что такой метод ничего не говорит о том, как эти “прибыли” и “убытки” распределяются среди различных групп граждан, заинтересованных сторон.

[35.](#) БПК (биохимическое потребление кислорода) — показатель, отражающий степень загрязнения воды органическими соединениями, количество кислорода, необходимое для их окисления микроорганизмами в аэробных условиях. Величина часто определяемого показателя БПК₅ (потребление кислорода за 5 суток) в поверхностных водах, как правило, составляет 0,5–4 мг/л ([Гусева Т.В., 2000](#)).

[36.](#) Действие двух или более факторов, которое не сводится к сумме действий отдельных факторов.

Глава 5. Консультации и участие общественности в процессе экологической оценки

5.1. Понятие участия общественности

Участие общественности как составная часть взаимодействия с заинтересованными сторонами является одним из важнейших элементов процесса экологической оценки. Как уже было сказано в [главе 2](#), оно служит инструментом для **согласования интересов различных групп, решения различных задач экологической оценки**. Кроме того, независимо от практических задач процесса ЭО, участие общественности в этом процессе имеет самостоятельную ценность как **реализация права граждан** на получение информации и участие в принятии экологически значимых решений.

Что же понимается под “участием общественности” в контексте процесса экологической оценки? В книге Л. Кантера “Экологическая оценка” ([Canter, L.W., 1996](#)) приведена следующая трактовка этого понятия:

“Участие общественности может быть определено как непрерывный процесс взаимодействия между гражданами и учреждением (организацией), ответственным за принятие решения. При этом:

1. Создаются условия для формирования у общественности ясного и полного представления о механизмах и процедурах выявления и решения экологических проблем и учета экологических потребностей соответствующими учреждениями и организациями.
2. Общественность имеет доступ к полной информации о ходе и текущем состоянии процесса разработки и осуществления проекта, плана, программы, формирования политики или проведения оценки.
3. Все заинтересованные граждане имеют возможность сообщить о своей точке зрения, потребностях, предпочтениях, связанных с использованием ресурсов, альтернативными вариантами решения, системой управления проектом, а также другую информацию, имеющую отношение к принимаемому решению”.

Приведенное определение отражает важные аспекты участия общественности: оно является *непрерывным процессом*, происходит по *определенным правилам*, известным участникам этого процесса, носит характер *диалога* — общественность не только получает информацию о намечаемой деятельности, но и сообщает о своей точке зрения. Однако, это определение, с нашей точки зрения, не учитывает еще один важный аспект. Понятие участия подразумевает, помимо диалога, и *учет точки зрения общественности в процессе принятия решения*. При этом эффективная система ЭО должна включать нормы и механизмы, обеспечивающие такой учет.

Согласно материалам UNEP (Программа ООН по окружающей среде), эффективно организованное участие общественности включает следующие взаимосвязанные компоненты ([Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A., 1999](#)):

- Выявление заинтересованных групп и лиц.
- Своевременное предоставление достоверной информации в форме, понятной для аудитории.

- Диалог между стороной, принимающей решение, и другими заинтересованными сторонами.
- Использование результатов диалога при принятии решения.
- “Обратная связь” — предоставление информации о принятых решениях и о том, как на них повлияло участие общественности.

		Уровни участия общественности
8	Гражданское управление	<p>Рисунок иллюстрирует диапазон возможных уровней; степень участия возрастает снизу вверх. Две нижние ступеньки "лестницы" представляют ситуации, в которых участие общественности вообще отсутствует. Так, в ситуации манипуляции речь идет не о реальном участии общественности, а об имитации такого участия. "Терапия" подразумевает, что сторона, принимающая решения, "обучает" граждан, убеждает их в безопасности или выгоды предлагаемого решения, не предоставляя при этом фактической информации в достаточном объеме и не предполагая какого-либо их вклада в процесс принятия решений.</p> <p>Если в полной мере реализуются подходы, характерные для уровней информирования и консультаций, граждане имеют реальную возможность "знать" (получать информацию о намечаемой деятельности) и "говорить" (излагать свою точку зрения). Однако степень влияния, которой располагают граждане на этих уровнях, недостаточна, и граждане не могут быть уверены, что они "будут услышанными", то есть их точка зрения будет учтена при принятии решения.</p>
7	Делегирование полномочий	
6	Партнерство	
5	Учет мнения	
4	Консультации	
3	Информирование	
2	"Терапия"	
1	Манипулирование	

Следующий уровень предполагает учет мнения граждан - общественность имеет право предлагать рекомендации, и они могут учитываться при принятии решения. Однако на этом уровне не существует какого-либо механизма, обеспечивающего общественности реальную возможность участвовать в выработке и принятии решения.

Выше располагаются уровни, на которых можно говорить о полномасштабном участии граждан в процессе планирования. Так, участие общественности может принимать формы партнерства, которое позволяет гражданам вести переговоры, добиваясь компромисса с другими участниками процесса и совместно вырабатывая решения. В ситуациях делегирования полномочий и гражданского управления граждане, не занимающие официальных позиций, имеют часть или даже всю полноту полномочий, необходимых для принятия решения. На практике ситуация, охарактеризованная как "гражданское управление", имеет место, например, в случае референдумов.

На практике степень участия общественности в процессе принятия решений может быть различной. Эти градации иллюстрируются схемой “уровней участия общественности”³⁷. Следует отметить, что не существует одного уровня участия, оптимального для всех возможных ситуаций. Выбор такого уровня в каждом конкретном случае зависит от природы самого проекта, характера и масштабов его воздействия на окружающую среду, требований законодательства, а также от уровня обеспокоенности общественности, демократических традиций, характерных для региона его реализации, и прочих причин социально-экологического характера. Можно утверждать, что работа на уровне манипуляции и терапии неэффективна для решения основных задач общественного

участия. В то же время, реализация максимально “демократического” варианта в большинстве случаев не является ни оптимальной, ни возможной. Как правило, для проектов, вызывающих серьезную обеспокоенность общественности, целесообразно строить программы участия, ориентируясь на уровень партнерства. Для проектов, вызывающих меньший общественный интерес, часто можно ограничиться информированием и консультациями. Таким образом, значимость проекта для общественности является одним из важных факторов, определяющих предпочтительный уровень участия. Выяснение степени этой значимости составляет одну из важных задач участия общественности на ранних этапах ЭО. Большинство реальных программ общественного участия в терминах данной схемы находится на уровне информирования, консультаций или, в некоторых случаях, учета мнения общественности.

5.2. Понятие “общественность”

Определение общественности является ключевым как при разработке законодательства, относящегося к участию общественности, так и в практической организации этого процесса. “Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” определяет **общественность** как “одно или несколько физических или юридических лиц” ([ЕЭК, 1991](#)). Сходное определение дано и в “Конвенции о доступе к информации...” ([ЕЭК, 1998](#)). Смысл такого понимания общественности состоит в отказе от каких-либо искусственных ограничений этого понятия.

В контексте процесса экологической оценки важным является также понятие “заинтересованная общественность”. Такое сужение понятия общественности может быть продуктивным, если оно используется не для ограничения прав граждан³⁸, а для более точного определения обязанностей организатора участия общественности, для решения практических задач. Применение ряда конкретных норм ко всей совокупности физических и юридических лиц практически неосуществимо или затруднительно. Так, положения о принципиальной открытости определенного документа автоматически распространяются на любые лица и организации. Однако, например, целенаправленные усилия по вовлечению в процесс принятия решений или по получению комментариев в любом случае будут преимущественно направлены на тот или иной круг лиц и организаций. Если принципы определения этого круга не сформулированы, он образуется в ходе процесса “явочным порядком” и, вероятно, не оптимальным образом. В ряде случаев обязанности инициатора деятельности определяются в нормативных документах именно по отношению к заинтересованной общественности.

Так, например, согласно законодательству США, полный текст ЗВОС, так же как и возможность представить комментарии к нему, должны быть доступны для “любых лиц и организаций”. В то же время, инициатор должен “активно добиваться комментариев от лиц и организаций, которые являются заинтересованными или могут быть затронуты [намечаемой деятельностью]”³⁹.

Одно из возможных определений “заинтересованной общественности” содержится в “Конвенции о доступе к информации...” ([ЕЭК, 1998](#)).

“Заинтересованная общественность” означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям,

предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность”.

Процитированное определение является результатом компромисса, достигнутого при подготовке проекта конвенции. В первоначальных вариантах проекта было четко определено, что гражданину или группе лиц достаточно заявить о своей заинтересованности, чтобы рассматриваться как “заинтересованная общественность”. Выражение “имеет заинтересованность”, вошедшее в окончательный текст, не вполне определено и допускает различные толкования. Однако в окончательном тексте сохранились важные положения о том, что круг заинтересованной общественности не ограничивается теми, кто может быть непосредственно затронут воздействием намечаемой деятельности (например, местным населением). В частности, экологические общественные организации, действующие в соответствии с национальным законодательством, рассматриваются как заинтересованная общественность.

5.3. Группы общественности и процесс ЭО

Процитированные определения призваны ответить на вопрос о том, кто *имеет право* участвовать в процессе принятия решений в качестве общественности. Теперь рассмотрим вопрос о том, кого *целесообразно* вовлекать в этот процесс, какие группы участвуют в нем на практике.

Прежде всего, это общественность, которая непосредственно затрагивается намечаемой деятельностью или может быть затронута ею. В связи с конкретным проектом это — местное население на территории его осуществления. Даже если эта категория общественности не проявляет интереса к намечаемой деятельности на стадии планирования, это не исключает возможности возникновения конфликта на стадии эксплуатации объекта. Поэтому целесообразны активные действия по вовлечению затрагиваемой общественности в обсуждение и принятие решений.

Следует отметить, что речь не идет только о гражданах, непосредственно затрагиваемых, например химическим или шумовым загрязнением, которое может быть вызвано намечаемой деятельностью. Речь может идти о нарушении сложившегося уклада природопользования (отдых, рыболовство, охота), об экономических последствиях намечаемой деятельности (создание новых рабочих мест, изменение стоимости недвижимости), о социальных последствиях (изменение социальной структуры местного населения, приток рабочей силы из других регионов или стран).

Однако в качестве заинтересованной общественности могут выступать и те, кто непосредственно не затронут воздействием намечаемой деятельности, однако проявляет интерес к нему или отдельным его аспектам. Это может быть, например, общественная организация, в задачи которой входит защита охраняемых природных территорий, группа ученых-биологов, обеспокоенная угрозой для мест обитания редкого вида птиц. Согласно современным представлениям, отраженным в международных документах, заинтересованные лица и организации такого рода также представляют часть “общественного интереса” по отношению к намечаемой деятельности и имеют право на полноценное участие в процессе ЭО.

Как представители “затрагиваемой” общественности, так и другие лица и организации (например, общественные экологические организации, научные коллективы), могут располагать информацией об объектах, затрагиваемых намечаемой деятельностью — редких видах, памятниках природы, исторических и культурных ценностях.

Взаимодействие с ними позволит получить об этих объектах ценную информацию, которая может быть недоступной в опубликованных источниках или официальных органах.

Вообще, общественные (неправительственные, некоммерческие) организации играют важную роль в процессе участия общественности. Любая такая организация представляет определенную часть граждан и может сыграть свою роль в организации диалога, согласования интересов с этой частью. Поэтому оправдано вовлечение в диалог не только экологических, но и других общественных организаций, представляющих местное население и прочие заинтересованные группы. Однако ориентация на одну или несколько активных общественных организаций создает опасность того, что эти организации монополизируют роль “общественности” в процессе. Средством против этого является информационная прозрачность процесса участия общественности, а также его открытость для присоединения новых участников. Важна также непосредственная работа с “неструктурированной” общественностью, не представленной никакими общественными организациями. Если их интересы никак не были учтены, эти граждане могут активно выступить на этапе осуществления проекта, образуя инициативные группы и другие неформальные объединения.

При организации участия общественности важно иметь в виду, что ни общественность в целом, ни местное население не является чем-то однородным. Они состоят из различных групп, для которых могут быть характерны неодинаковые взгляды, ценности, интересы. Различные этнические, профессиональные, социальные, религиозные группы могут по-разному видеть и оценивать одну и ту же ситуацию. Как уже было сказано, разные группы населения могут быть затронуты воздействием намечаемой деятельности в неодинаковой степени и неодинаковым образом. Как правило, эффективные программы участия общественности основаны на выявлении *заинтересованных (целевых) групп* общественности и последующей работе с ними. Анализ таких групп служит двум основным целям.

Во-первых, это **выявление и учет различных интересов и мнений, связанных с намечаемой деятельностью**. Проведенная работа по определению целевых групп нередко позволяет избежать ситуации, когда внезапно обнаруживается небольшая, но активная группа, находящаяся в жесткой оппозиции к проекту. Положение оказывается особенно сложным, если такая группа включается в процесс на заключительных этапах подготовки проекта, когда решения, казалось бы, уже были согласованы с общественностью.

Например, при осуществлении ряда проектов в России таким “камнем преткновения” оказывались владельцы дач — особая группа, отличная от местного населения, ориентированная на “рекреационное природопользование”, и гораздо более активно противостоящая намечаемой деятельности.

Во-вторых, это **учет специфики различных групп при организации взаимодействия с общественностью**. Методы информирования и взаимодействия, круг обсуждаемых проблем существенным образом зависят от особенностей конкретной группы. Эффективность участия общественности значительно повышается, если подготовлены информационные документы нескольких уровней, ориентированные на различные целевые группы, однако принципиально доступные всем участникам процесса.

Именно исходя из выявленных групп общественности, можно эффективно спланировать программу общественного участия. С другой стороны, распространенной ошибкой при

организации такой программы является ориентация на произвольно выбранные или случайно оказавшиеся в поле зрения организаторов целевые группы, что существенно снижает эффективность процесса. Поэтому “выявление заинтересованных групп и лиц” — важное условие эффективного участия общественности (см. “схему UNEP” в [разделе 5.1](#)).

5.4. Участие общественности на стадиях процесса экологической оценки

На начальных этапах развития экологической оценки в мире консультации и участие общественности были, как правило, связаны с определенным этапом процесса ЭО. ЗВОС (или его проект) делался доступным для заинтересованных сторон, например, путем помещения в общедоступную библиотеку. В некоторых случаях любой желающий мог получить копию документа бесплатно или за небольшую плату. Ознакомившись с документом, общественность могла представить комментарии и замечания, в том числе и в ходе обсуждений или слушаний. На основе этих комментариев могли быть внесены изменения в проектные решения, что отражалось в окончательном варианте ЗВОС. В других системах ЭО эти замечания учитывались государственным органом при выдаче разрешения на осуществление намечаемой деятельности.

Однако довольно быстро обозначилась тенденция к расширению роли общественности в процессе ЭО. На практике уже проект ЗВОС отражает взаимосвязанную систему проектных решений. Наиболее важные решения, например, о выборе площадки, фактически приняты, хотя, возможно, не утверждены. Поэтому даже на этом этапе, задолго до начала осуществления намечаемой деятельности, принципиальное изменение проектных решений возможно далеко не всегда. С другой стороны, участие общественности на ранних этапах процесса ЭО позволяет инициатору деятельности получить ценную информацию, улучшить качество проектных решений, снизить вероятность возникновения конфликта. Как правило, количество проблем, образующихся на стадии обсуждения ЗВОС, тем меньше, чем раньше организовано общественное участие. С другой стороны, организация участия общественности на ранних стадиях процесса ЭО иногда сталкивается с той проблемой, что на этих стадиях еще нет “материала для обсуждения”, и не на все вопросы общественности можно немедленно дать ответ. С другой стороны, эту проблему можно решить, если явно определять конкретные цели вовлечения общественности на каждом этапе.

Так, на этапе **принятия решения о необходимости ЭО** (скрининга) целесообразно выяснить степень обеспокоенности общественности по поводу данного проекта, желая участвовать в процессе принятия проектных решений. Это может быть одним из факторов, значимых для принятия решения о проведении ЭО.

На этапе **определения задач экологической оценки** необходимо выяснить, какие проблемы вызывают обеспокоенность общественности в наибольшей степени. Это внесет вклад в выявление значимых воздействий, позволит определить приоритетные проблемы для анализа на следующих этапах процесса ЭО. Кроме того, взаимодействие с различными заинтересованными группами позволяет получить дополнительную информацию, необходимую для проведения ЭО. При планировании процесса ЭО, которое обычно происходит на этом этапе, целесообразно разработать план или программу участия в нем общественности.

Стадия **прогноза и оценки значимости воздействий** в наибольшей степени носит “научно-технический” характер. Однако содержанием этого этапа является не только прогноз величины воздействий, но и оценка их значимости, которая представляет собой

соотнесение ожидаемых последствий с общественными представлениями об их допустимости. Следовательно, и на этом этапе консультации с заинтересованными сторонами необходимы.

Обсуждение ЗВОС, сбор замечаний и последующая корректировка проектных решений представляют собой одну из наиболее важных и одновременно наиболее проработанных стадий общественного участия. На этом этапе общественность, как правило, представляет комментарии и замечания к ЗВОС, могут проводиться общественные слушания и другие мероприятия. Одним из предметов обсуждения на этом этапе может быть **сравнение ранее проработанных альтернатив**.

Общественность или ее представители далеко не всегда принимают участие в **систематической оценке качества ЭО**, а также в непосредственном **принятии решения** об осуществлении намечаемой деятельности. Тем не менее, на этих этапах должны быть учтены результаты участия общественности на всех предыдущих этапах процесса ЭО. Решения и их обоснования должны, как правило, публиковаться или быть доступными общественности. Кроме того, во многих системах общественность имеет право оспаривать принятое решение в судебном или административном порядке.

И, наконец, на стадии **осуществления намечаемой деятельности** участие общественности может выражаться в общественном контроле выполнения проектных решений и оценке соответствия реальных воздействий предсказанным на стадии ЭО. Конкретные методы вовлечения общественности в послепроектные стадии может быть документировано, например, в плане экологического менеджмента (см. [главу 9](#))

Ответственность за организацию участия общественности в тех или иных национальных системах ЭО несут различные стороны. Как правило, это стороны, ответственные за выполнение задач соответствующего этапа. Так, в большинстве национальных систем, где выполнение основных элементов ЭО (сбор информации, прогноз воздействий и оценка их значимости, подготовка ЗВОС) является обязанностью инициатора деятельности, ответственность за организацию взаимодействия с общественностью, как правило, возложена на него же. В то же время, стороны, ответственные за оценку качества ЭО или принятие решения, могут организовывать дополнительные мероприятия по взаимодействию с общественностью в связи с решением этих задачами.

5.5. Программа участия общественности

Важным условием эффективного процесса участия общественности является его предварительное планирование. Фактически, речь идет о планировании и осуществлении *программы участия общественности* в процессе ЭО. В рамках такой программы должны быть сформулированы определенные *цели* процесса. С учетом этих целей могут быть выработаны *критерии эффективности* процесса, по которым организаторы могут на различных этапах оценивать и корректировать свои действия. Программа участия должна также предусматривать *задачи и формы участия* для каждого этапа процесса ЭО, план проведения отдельных мероприятий. Разработку такой программы целесообразно рассматривать и осуществлять как составную часть планирования процесса ЭО.

Цели и задачи процесса, отдельных этапов и мероприятий могут вырабатываться с учетом как требований законодательства, так и конкретных условий, включая особенности намечаемой деятельности, интересы и возможности различных групп общественности. Для того чтобы процесс взаимодействия сторон был эффективным, его цель должна быть известна всем участникам и, следовательно, *декларирована организатором процесса*.

Например, такой целью может быть выработка проектных решений, наиболее приемлемых с экологической и социальной точек зрения, или выяснение предпочтений общественности и их учет при принятии проектных решений.

Не менее важен этот принцип и применительно к отдельным мероприятиям. Мероприятия или целые программы, цель которых неясна для участников, могут оказаться не только бесполезными, но и привести к обострению ситуации, породив нереалистичные ожидания, например, в случае, когда организатор проводит встречу для информирования населения, в то время как общественность полагает, что ее содержанием будет совместная выработка решений.

Разумеется, различные участники процесса общественного участия (в том числе организатор процесса) имеют свои собственные цели и интересы. Успех процесса существенным образом зависит от того, в какой мере цели различных групп и цели программы общественного участия совместимы, а также в какой мере окончательные решения отражают компромиссы, учитывающие различные интересы. Поэтому важной задачей организатора является анализ целей и интересов участников процесса. Именно на основе такого анализа может быть выработана как общая цель процесса, так и задачи конкретных мероприятий. Разумеется, процесс общественного участия вряд ли будет эффективным, если реальные цели организаторов или участников существенно отличаются от заявленных ими.

Задачи участия общественности на отдельных этапах ЭО, задачи конкретных мероприятий определяются их местом в общем процессе экологической оценки. Такими задачами могут быть, например:

- информирование;
- выявление общественных предпочтений;
- выработка идей, поиск решения проблем;
- получение комментариев и замечаний к проектным решениям;
- оценка альтернатив;
- преодоление конфликтных ситуаций и достижение консенсуса по тем или иным вопросам.

Поставленные задачи определяют выбор форм и методов участия. Существует множество форм участия общественности. Некоторые источники, посвященные их подробному и систематическому описанию, насчитывают до пятидесяти форм и методов ([EBRD, 1995](#); [Hancey J.R., 1981](#)).

Одна из общих задач, возникающих в процессе ЭО, — **информирование общественности**. Эту задачу решают обычно с помощью публикации информационных материалов в прессе, подготовки теле- и радиопередач, распространения информационных листов, буклетов, аналитических брошюр. При подготовке публикаций следует учитывать местные особенности, уровень подготовленности населения к восприятию информации той или иной сложности, специфику социальных и этнических групп. Однако в случае масштабного проекта, вызывающего обеспокоенность общественности, этих форм может быть недостаточно даже для простого информирования. Полезными формами работы могут быть информационные семинары, организация посещений аналогичных объектов и т.п.

Ряд форм может использоваться в качестве инструмента **получения информации** от общественности. Это — различные формы консультаций (очные и телефонные), сбор

письменных комментариев, “горячие линии” и т.п. Можно упомянуть также опросы общественного мнения, социологические исследования.

Наконец, ряд форм участия в той или иной мере подразумевает участие общественности в **выработке решения**, партнерство общественности и сторон, принимающих решение.

Общественные слушания — одна из наиболее формализованных и структурированных форм работы с общественностью. Слушания нередко преследуют несколько взаимосвязанных целей — информирование общественности, обсуждение различных точек зрения на проблему, выработку компромиссных, взаимоприемлемых решений. Они предполагают четкое определение темы обсуждений, предварительное распространение информации по обсуждаемой теме, документирование мероприятия. Успешные слушания, как правило, являются результатом значительных усилий, направленных на их подготовку. **Круглый стол** — менее формализованное мероприятие, предназначенное, в первую очередь, для организации открытой дискуссии. Задачи общественных слушаний и встреч за круглым столом сходны; разница состоит в масштабах, организации, оформлении результатов. **Неформальные встречи** в малых группах позволяют детально изучить позиции сторон, их цели и ценности. Например, в ходе подобных встреч могут быть выработаны предложения, которые затем станут предметом обсуждения в рамках общественных слушаний.

Сходы — традиционная форма работы с населением в небольших сообществах (поселки, деревни), не превышающих несколько тысяч человек. Сходы могут использоваться в целях информирования, для обсуждения проблем местного уровня, выработки подходов к их решению. В процессе участия общественности возможно также использование уже существующих механизмов общественного диалога, например специализированных **консультативных или координационных советов** при органах местного самоуправления. Такие советы с участием представителей общественности успешно действуют в ряде городов России.

В ряде стран также существуют специфические формы участия общественности, установленные национальным законодательством. Такова, например, общественная экологическая экспертиза в России. Подробнее она рассматривается во второй части книги.

5.6. Принципы организации участия общественности

Приведем еще несколько взаимосвязанных принципов организации участия общественности. Разумеется, успех соответствующих мероприятий зависит от множества факторов — в частности, от готовности участников процесса к компромиссам, их способности выделить свои основные и второстепенные цели, ряда объективных условий в месте осуществления проекта, от которых зависит большее или меньшее пространство для компромисса. Поэтому следование принципам, описанным в этой главе, само по себе не гарантирует такого успеха. Однако оно помогает полностью реализовать существующий “потенциал согласия”. С другой стороны, невнимание к этим принципам со стороны организаторов процесса может привести к возникновению или обострению конфликта даже там, где для этого нет достаточных предпосылок.

В одном из регионов РФ планировалась разработка золоторудного месторождения. Для реализации проекта предполагалось получить кредиты крупного международного банка, имеющего собственные процедуры ЭО. Следуя этим процедурам и требованиям общественности региона, заказчик организовал серию

общественных слушаний и сельских сходов. Однако это привело лишь к обострению конфликта. Общественные организации обратились в органы государственной экологической экспертизы с жалобой на некорректное проведение общественных обсуждений и манипуляции общественным мнением. В жалобе отмечалось, что общественности не была заранее предоставлена документация, необходимая для подготовки к слушаниям; в устных сообщениях на сельских сходах использовалась терминология, не соответствовавшая уровню и характеру аудитории; по итогам слушаний не было внесено никаких изменений в проектные решения.

1. Только *информированное участие* может быть конструктивным. Предварительное информирование общественности о деталях намечаемой деятельности является необходимым условием любых консультаций и особенно крупных обсуждений с общественностью. Если общественность вовсе не получает необходимой информации или получает ее только в ходе общественных слушаний, результатом нередко становится агрессивное неприятие намечаемой деятельности в целом. В то же время, общественность, которой заранее предоставлена необходимая информация, может сформулировать серьезные и реалистичные предложения по корректировке проектных решений.

2. Важным условием успешного участия общественности является обсуждение различных *альтернатив*. Мероприятия, проводимые на безальтернативной основе, существенно менее эффективны. Даже если целью мероприятия является не совместная выработка решений, а получение комментариев к проекту, вынесение на обсуждение нескольких вариантов значительно улучшает восприятие намечаемой деятельности аудиторией. С другой стороны, если на обсуждение вынесен единственный вариант, это может быть воспринято как признак того, что все решения по проекту уже приняты. С большой вероятностью общественные обсуждения такого рода будут восприняты как своеобразная терапия, что может привести к конфликту. В этом случае любые предложения, даже разумные и обоснованные, могут негативно восприниматься общественностью.

3. Необходимость *“обратной связи”* — реакция стороны, принимающей решения, на результаты процесса общественного участия. Мнения, высказанные в ходе общественных обсуждений, должны фиксироваться, каждое замечание должно быть проанализировано и на него должен быть дан разумный ответ. Если замечание признано значимым или обоснованным, на его основе могут быть скорректированы проектные решения. Анализ замечаний, высказанных в ходе общественных обсуждений, является одним из основных документов, по которым можно оценивать результаты программ общественного участия и их эффективность.

Инициатор крупного проекта в одном из регионов России дважды проводил общественные слушания с интервалом в год. С точки зрения инициатора, отраженной в ряде публикаций, эти мероприятия были успешными и эффективными. Тем не менее, общественность региона не только не изменила негативного отношения к проекту в целом, но и выступила с заявлениями о некорректной организации общественных обсуждений. В качестве наиболее важных просчетов организаторов процесса общественность отметила отсутствие доступа к документированной информации при проведении повторных слушаний, отсутствие какой-либо изменений в проектных решениях по результатам первых слушаний.

Следует отметить, что данный принцип не подразумевает безусловной необходимости удовлетворять любые требования или пожелания, высказанные представителями общественности. Это не является необходимым условием эффективности процесса общественного участия, тем более, что и требования общественности не обязательно являются разумными или реалистичными.

Во время общественных слушаний, посвященных инвестиционному проекту крупной западной компании, отдельные участники слушаний потребовали выплатить населению компенсации за загрязнение окружающей среды, существовавшее до реализации проекта и не связанное ни с деятельностью компании, ни с площадкой, на которой предполагалась реализация проекта.

В данном случае достаточным оказался аргументированный ответ на необоснованные требования, логичность которого была признана аудиторией.

4. Перечисленные принципы и примеры еще раз иллюстрируют важность *участия общественности на ранних стадиях* подготовки проекта. Так, если основные проектные решения уже приняты, то внесение изменений в проект крайне затруднительно, а рассмотрение альтернатив практически теряет смысл (по крайней мере, в рамках предложенного проекта). Поэтому позднее вовлечение общественности может привести либо к серьезным финансовым потерям, связанным с корректировкой проектных решений, либо к появлению конфликтных ситуаций, возникающих в ходе общественных обсуждений (в том числе и стихийно проводимых).

5. Наконец, следует отметить важность *документирования* мероприятий по участию общественности, их результатов. Так, например, важным условием результативности общественных слушаний является составление итогового документа, отражающего как моменты согласия участвующих сторон, так и разногласия. Если последние не нашли отражения в итоговых документах, деятельность организатора слушаний может рассматриваться участниками как манипуляция. С другой стороны, взаимное признание разногласий позволяет определить предмет для дальнейшего диалога, и нередко ввести существующий конфликт в определенные рамки.

5.7. Участие общественности в принятии экологически значимых решений: международные нормы

В этом разделе мы рассмотрим две конвенции, подготовленные Европейской экономической комиссией ООН. Эти документы важны не только как нормативные акты, но и как отражение принципов участия общественности и ее прав, признанных на международном уровне.

5.7.1. “Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте”

Эта Конвенция ([ЕЭК, 1991](#)), открытая для подписания в 1991 г., была первым международным соглашением, которое зафиксировало права общественности на получение информации о намечаемой деятельности и участие в принятии связанных с ней решений.

Страны-участницы конвенции обязались установить процедуру оценки воздействия на окружающую среду, предоставляющую возможности для участия общественности (здесь

мы употребляем термин “оценка воздействия”, следуя официальному переводу документа на русский язык). Конвенция устанавливает:

- возможность для общественности принять участие в процедурах оценки воздействия на окружающую среду;
- необходимость предоставления общественности информации (документации) о намечаемой деятельности;
- возможность для общественности предоставлять замечания, относящиеся к намечаемой деятельности.

Положения документа относятся к определенным видам деятельности, перечисленным в приложении к Конвенции, которые могут оказывать значительное трансграничное воздействие. Перечисленные права относятся как к общественности “страны происхождения” воздействия, так и той страны, которая подвергается воздействию.

5.7.2. “Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды”

Конвенция ([ЕЭК, 1998](#)), открытая для подписания в 1998 г. в Орхусе (Дания), призвана зафиксировать систему принципов и положений, относящихся к правам граждан в областях, перечисленных в названии документа. Конвенция отражает консенсус, достигнутый в этой области несколькими десятками европейских стран⁴⁰. Предметом соглашения являются три взаимосвязанных права общественности: на доступ к экологической информации, на участие в принятии экологически значимых решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Здесь мы подробнее остановимся на нормах Конвенции, касающихся участия общественности в принятии решений по намечаемой деятельности, затронув прочие положения лишь в той мере, в какой они связаны с этой проблемой.

Участие в принятии экологически значимых решений, относящихся к намечаемой деятельности

Основные принципы в этой области, отраженные в документе, таковы:

- Уведомление общественности о предстоящем принятии решения и предполагаемых процедурах общественного участия. Это уведомление должно быть адекватным (т.е., содержать достоверную и достаточную информацию), своевременным (оставлять достаточно времени для реального участия общественности) и эффективным (т.е., распространяться таким способом, чтобы реально достичь заинтересованной общественности).
- Обеспечение участия общественности на самых ранних этапах, когда открыты возможности для рассмотрения различных вариантов.
- Разумная длительность различных этапов процесса принятия решения, достаточная для информирования и участия общественности.
- Доступность информации о намечаемой деятельности как необходимое условие общественного участия (подробнее см. ниже).
- Возможность для общественности представлять любые замечания, мнения, информацию или анализ, которые, с ее точки зрения, имеют отношение к намечаемой деятельности.

- Отражение результатов участия общественности в окончательном решении.
- Предоставление общественности текста окончательного решения, информации о причинах и соображениях, положенных в его основу.

Согласно Конвенции, данные требования по участию общественности устанавливаются для видов деятельности, перечисленных в приложении к документу, а также для тех видов деятельности, для которых процедура ЭО предусмотрена национальным законодательством. Следует отметить, что обязанности, установленные данным соглашением, относятся к государственным органам стран-участниц Конвенции. Соответственно, решения, относящиеся к намечаемой деятельности в контексте документа — это решения государственных органов о ее разрешении. Конвенция прямо не устанавливает никаких обязанностей инициатора деятельности, например, необходимости организовывать какие-либо мероприятия по участию общественности и учитывать ее мнение при принятии проектных решений.

Однако для того, чтобы исполнить положение о предоставлении общественности информации о намечаемой деятельности, государственные органы с необходимостью должны будут получить ее у инициатора деятельности, что подразумевает обязанность инициатора предоставить эту информацию.

Кроме того, стороны Конвенции обязуются в “необходимых случаях” поощрять частных инициаторов еще до подачи заявки “определить заинтересованные круги общественности, провести обсуждения и представить информацию относительно целей их заявки”.

Доступ к информации

Получение информации о намечаемой деятельности рассматривается в Конвенции как необходимое условие реального общественного участия. Как минимум, эта информация должна содержать: описание намечаемой деятельности, ее физических и технических характеристик и возможных альтернатив достижения цели намечаемой деятельности, оценку ожидаемых воздействий (предполагаемых выбросов, сбросов и количества отходов и т.д.), предполагаемых мер предотвращения или уменьшения воздействия (с учетом альтернатив). Кроме того, общественности должны быть предоставлены доклады и рекомендации, направленные государственному органу в процессе принятия решения. Общественности предоставляются копии фактической документации.

Конвенция перечисляет ряд оснований, на которых может быть отказано в предоставлении информации, например, интересы национальной обороны, судебную тайну, конфиденциальность личных данных. В этом ряду особо следует отметить соображения “конфиденциальности коммерческой и промышленной информации”, если “такая конфиденциальность охраняется законом в целях законных экономических интересов”.

Это положение, однако, сопровождается важными оговорками. Основания для отказа “толкуются ограничительно” и должны быть соотнесены с общественным интересом в раскрытии этой информации. В случаях, когда информация, не подлежащая раскрытию, может быть отделена от остальной информации без ущерба для ее конфиденциальности, общественности должна быть предоставлена остальная информация. Информация о выбросах и сбросах не может быть конфиденциальной на основании соображений коммерческой тайны.

Доступ к правосудию

Согласно Конвенции, граждане имеют право оспаривать в суде или в другом независимом и беспристрастном органе отказ в предоставлении информации, а также решения, принимаемые в связи с намечаемой деятельностью. Для рассмотрения споров о предоставлении информации должна быть предусмотрена также “быстрая, бесплатная или требующая минимальной оплаты” внесудебная процедура.

5.8. Участие общественности в национальных системах ЭО

Практически во всех национальных системах ЭО существуют обязательные требования, которые предусматривают:

- обнародование отчета об ЭО путем помещения копий в общедоступные места и, в некоторых случаях, возможность для всех желающих получить копии документации бесплатно или за небольшую плату;
- уведомление общественности о возможности ознакомиться с документацией и представить свои замечания;
- сбор комментариев и замечаний общественности;
- их учет при принятии решения.

Эти положения составляют общепризнанный “необходимый минимум” участия общественности в процессе ЭО. В некоторых системах инициатор деятельности обнародует таким образом проект отчета об ЭО, чтобы с учетом замечаний и комментариев скорректировать проектные решения и отразить результаты процесса общественного участия в окончательной версии документа (США). В других странах обнародование отчета и сбор замечаний являются обязанностью государственных органов, которые затем учитывают мнение общественности, принимая решение о разрешении намечаемой деятельности (Великобритания; подобный подход отражен и в Орхусской конвенции).

Как уже отмечалось выше, во многих случаях этот “минимум” оказывается недостаточным для эффективного учета мнения общественности при принятии основных решений. Поэтому расширение возможностей для общественного участия является одной из важных тенденций развития систем ЭО. В ряде стран нормы об обязательном участии общественности распространяются и на другие этапы процесса. Так, в Нидерландах участие общественности является обязательным, помимо этапа обсуждения отчета об ЭО, при формулировании задач ЭО, которые отражаются в специальном документе (Scoping Guidelines). В США предусмотрено участие общественности на нескольких этапах процесса ЭО.

Участие общественности: регламентация процедур

Общие нормы и принципы, относящиеся к участию общественности, например, устанавливающие необходимость “обсуждения намечаемой деятельности с общественностью”, оставляют большую степень неопределенности и могут быть истолкованы в очень широких пределах. Например, публикация небольшого объявления в газете с ограниченным тиражом может формально рассматриваться как соблюдение требования об извещении общественности, даже если такое извещение не достигает подавляющего большинства заинтересованных граждан. В некоторых административных

системах инициатор практически всегда может толковать такую неопределенность в свою пользу. В других условиях, например при наличии развитой судебной системы, ситуация может быть не столь однозначной. Так, достаточно общие требования, например о том, что извещение заинтересованной общественности должно быть "эффективным", могут быть применены к конкретной ситуации и получить разумное толкование в ходе судебного разбирательства.

Тем не менее, важность описания конкретных процедур трудно переоценить в любом случае. В некоторых системах ЭО положения процедурного характера зафиксированы непосредственно в законодательных актах. Во многих странах существуют также официальные руководства или рекомендации по организации участия общественности. В зависимости от масштаба и характера намечаемой деятельности эти документы могут рекомендовать организатору формы и методы взаимодействия с общественностью, те круги, которые должны быть вовлечены в процесс принятия решения и т.п. Наличие норм или рекомендаций процедурного характера существенно повышает эффективность процесса общественного участия в целом. Оно является полезным для всех участников процесса, давая практические ориентиры организатору процесса и представителям общественности, а также критерии для оценки качества процесса. Примечательно, что в сравнительном исследовании систем ЭО в нескольких странах ([Wood, C., 1995](#)) наличие официальных рекомендаций по процедурам и методам участия общественности является один из критериев оценки национальной системы ЭО.

Отметим, что отсутствие в России процедурных норм, относящихся к участию общественности, представляет собой серьезную проблему. Именно отсутствие процедурных норм в российском "Положении об ОВОС..." ([Минприроды РФ, 1994](#)) нередко приводилось заказчиками в качестве причины невыполнения требований этого документа.

В тех странах, где отсутствуют обязательные требования об участии общественности за пределами обсуждения отчета об ЭО или его проекта, как правило, существуют официальные рекомендации, предлагающие инициатору деятельности организовывать взаимодействие с общественностью на различных этапах процесса. Факт организации общественного участия инициатором и его результаты могут учитываться государственным органом при принятии решения о разрешении намечаемой деятельности.

Среди интересных особенностей национальных систем ЭО можно отметить возможность выделения государственного финансирования для участия общественности в ЭО отдельных проектов (Нидерланды, Канада). Эти средства могут использоваться, в частности, для найма экспертов с целью независимого изучения ситуации и подготовки предложений. На основе изучения канадского опыта исследователи заключают, что финансирование подготовки к общественным слушаниям позволяло участникам выдвигать "хорошо проработанные и конструктивные предложения, что вело к большей степени согласия относительно экологических последствий намечаемой деятельности" ([Wood, C., 1995](#)).

Как следует из сказанного, ответственность за организацию участия общественности в зависимости от требований национального законодательства и этапа процесса ЭО может ложиться на инициатора деятельности или государственные органы. В некоторых случаях мероприятия по участию общественности могут проводиться по инициативе самой

общественности и организовываться ею (например, общественная экологическая экспертиза в России).

* * *

Кроме участия общественности процесс взаимодействия с заинтересованными сторонами в ходе ЭО включает так называемые консультации. Они подразумевают взаимодействие с “официальными” участниками процесса ЭО, выступающими в качестве заинтересованных сторон или источников информации, — государственными органами, научно-исследовательскими организациями и т.д. Процесс консультаций, вопросы, которые должны быть предметом обсуждения в его ходе, круг его участников, как правило, регламентированы нормативными документами.

В этой книге мы не рассматриваем этот процесс подробно. Отметим лишь, что во многих аспектах консультации сходны с участием общественности. Так, роль различных организаций в этом процессе может быть проиллюстрирована с помощью той же схемы “уровней участия”. Одни организации выступают в качестве источников исходной информации для экологической оценки; другие получают ЗВОС и должны представить комментарии и замечания; третьи могут принимать обязательные решения, касающиеся намечаемой деятельности. Как и в случае с общественностью, целесообразными являются разработка плана взаимодействия с этими сторонами, начало этого взаимодействия на ранних этапах ЭО и т.п.

Сноски

[37.](#) “Лестница” уровней участия общественности предложена Арнстайном в конце 60-х годов и излагается нами по книге Л. Кантера ([Canter, L.W., 1996](#)).

[38.](#) Примером такого ограничения может служить ситуация, когда лишь общественность, “непосредственно затрагиваемая” воздействием намечаемой деятельности, имеет право на получение информации о намечаемой деятельности и участие в процессе принятия решений.

[39.](#) “The agency shall <...> affirmatively solicit comments from those persons or organizations who may be interested or affected” ([Council’s of Environmental Quality, 1978](#)).

[40.](#) К сожалению, к моменту выхода в свет данной книги Россия не подписала Орхусскую конвенцию.

Глава 6. Рассмотрение альтернатив

6.1. Экологическая оценка и рассмотрение альтернатив

Анализ и сравнение различных вариантов осуществления намечаемой деятельности является одним из важных элементов экологической оценки. Соответствующие требования содержатся в большинстве национальных систем ЭО. Так, например, американское Положение об экологической оценке утверждает, что “раздел, посвященный обсуждению альтернатив, составляет центральную часть⁴¹ итогового документа ЭО” ([Council of Environmental Quality, 1978](#)).

Под альтернативами в контексте ЭО понимают взаимоисключающие способы достижения цели⁴². Рассмотрим в качестве примера ситуацию, когда развитие экономики региона приводит к недостатку электроэнергии. Решить эту проблему можно различными способами. Это могут быть, например, мероприятия по сбережению и более эффективному использованию энергии, строительство электростанции того или иного типа (тепловая, атомная или гидроэлектростанция), импорт энергии из другого региона. Возможны и различные комбинации этих подходов (например, сочетание программы энергосбережения и строительство ТЭС меньшей мощности). Эти способы могут существенно отличаться по своим техническим и экономическим характеристикам, характеру и масштабу воздействия на окружающую среду. Обоснованный выбор между ними осуществляется на основе всех этих факторов.

Строго говоря, необходимость рассмотрения альтернатив в ходе принятия решений вообще не связана с экологической оценкой. Принятие оптимального решения в любых условиях невозможно без такого рассмотрения. В определенном смысле принятие решения и представляет собой выбор между вариантами⁴³, и от того, насколько качественно эти варианты выбраны и проработаны, насколько тщательно определены последствия их осуществления, насколько правильно осуществлено их сравнение, и зависит качество конечного результата. Если инициатор деятельности в ходе ее планирования действительно не рассматривает никаких альтернатив, то результат, скорее всего, будет неудовлетворительным и с его собственной точки зрения. Поэтому в той или иной форме рассмотрение альтернатив в связи с намечаемой деятельностью имеет место практически всегда. Однако во многих случаях такое рассмотрение является неформальным и несистематическим. В частности, исходный круг рассматриваемых вариантов оказывается произвольным, случайным. Выбор между наиболее принципиальными альтернативами, определяющий характер намечаемой деятельности в целом, осуществляется при этом на ранних стадиях проектного цикла, без какого-либо участия заинтересованных сторон, не документируется. При этом выбор предпочтительного варианта, скорее всего, осуществляется лишь исходя из собственных интересов инициатора деятельности, на основе экономических и технических критериев.

Поэтому цель включения рассмотрения альтернатив в процесс ЭО состоит в том, чтобы сделать их оценку и сравнение систематическим и доступным для заинтересованных сторон, а также обеспечить учет экологических критериев при выборе оптимального варианта.

Своевременное рассмотрение альтернатив создает одну из наиболее очевидных возможностей для использования результатов ЭО при принятии решений. Это — возможность выбора предпочтительного варианта на основе их сравнительной оценки.

Кроме того, рассмотрение альтернатив играет важную роль и в оценке значимости и приемлемости воздействий. Оно позволяет сравнить уровень воздействий не только с тем или иным стандартом или пороговой величиной, но и с воздействиями при других вариантах осуществления намечаемой деятельности. Некоторые альтернативы, например вариант отказа от деятельности (см. ниже), или вариант, предусматривающий осуществление наилучших доступных мер по охране окружающей среды, могут специально включаться в рассмотрение как “точка отсчета” для оценки различных типов воздействия. Таким образом, качественное выполнение экологической оценки предполагает рассмотрение всех принципиальных альтернатив и достаточно глубокую проработку нескольких из них.

Однако решение о принципиальном подходе к достижению цели — далеко не единственное решение, принимаемое в ходе планирования намечаемой деятельности, хотя и одно из важнейших. Принятие различных решений происходит на всем протяжении проектного цикла, причем спектр возможных вариантов постепенно сужается, и предметом рассмотрения становятся более частные решения. С этими решениями также связаны соответствующие наборы альтернатив. Так, после того, как определен принципиальный тип объекта, могут быть рассмотрены различные варианты его размещения, важнейшие характеристики (например, будет ли ТЭС использовать в качестве топлива уголь или природный газ). Наконец, предметом рассмотрения становятся конкретные детали проекта, различные подходы к уменьшению и предотвращению выявленных воздействий. Анализ и сравнение воздействия на окружающую среду, связанного с осуществлением различных вариантов на каждом из этих уровней, способствуют достижению общих целей экологической оценки.

Если в процессе дальнейшего выполнения ЭО выясняется, что осуществление проекта по выбранной технологии или на выбранной площадке может привести к недопустимым последствиям, целесообразно, пересмотрев принятое решение, вернуться к ранее отвергнутым альтернативам. При этом их сравнение, проведенное ранее, способно облегчить такой пересмотр решения. Разумеется, для того, чтобы обеспечить реальное рассмотрение альтернатив при принятии решений нескольких уровней, экологическая оценка должна происходить параллельно с процессом планирования и проектирования, при тесном взаимодействии соответствующих исполнителей. Другим вариантом является поэтапное проведение экологической оценки.

Следует отметить, что возможности рассмотрения альтернатив в ходе ЭО отдельных проектов до некоторой степени ограничены. В наибольшей степени характер проекта и связанных с ним воздействий определяется выбором между альтернативами “верхнего уровня” — принципиальными подходами к достижению цели. Однако принципиальное решение такого рода принимается, как правило, до начала работы над проектом и, следовательно, до начала ЭО. Поэтому, например, альтернативные варианты решения энергетической проблемы рассматриваются уже в ходе ЭО проекта электростанции определенного типа. Безусловно, рассмотрение принципиальных альтернатив на этом этапе оправданно, особенно в том случае, если оно не проводилось ранее. Целесообразно и возвращение к решению о принципиальном типе объекта, если анализ альтернатив показывает, что выбранный вариант является экологически неблагоприятным. Однако на практике такой пересмотр решения нередко представляет трудности и связан с существенными издержками. Поэтому такое рассмотрение альтернатив “задним числом”, после принятия соответствующего принципиального решения, является не вполне своевременным. Преодолеть эти ограничения призвана стратегическая экологическая оценка (СЭО) — ЭО планов и программ, а также тесно связанный с ней “принцип ярусности”, который подразумевает проведение экологической оценки и, соответственно,

рассмотрение альтернатив на нескольких уровнях по мере детализации принимаемых решений. Эти вопросы подробнее рассматриваются в [главе 9](#).

6.2. Возможные типы альтернатив

С некоторой долей условности можно выделить следующие основные типы альтернатив, которые могут рассматриваться в ходе экологической оценки.

Отказ от деятельности (“No Action Option”). Рассмотрение этой альтернативы предполагает описание состояния окружающей среды в случае полного отказа от намечаемой деятельности. Строго говоря, этот вариант не является “альтернативой” в смысле приведенного выше определения, поскольку подразумевает отказ от достижения цели. В то же время его рассмотрение очень важно с методической точки зрения — оно позволяет задать “базовую линию”, с которой можно сравнить выгоды и издержки, связанные с различными вариантами осуществления намечаемой деятельности. Рассмотрение этого варианта также важно для принятия решения о возможности осуществления намечаемой деятельности в целом. Требование или рекомендация о рассмотрении альтернативы “отказа от деятельности” приняты во многих национальных системах ЭО.

Принципиально различные подходы к достижению цели. Примером может служить обсуждавшийся выше выбор между мероприятиями по энергосбережению, сооружением электростанции и импортом энергии из другого региона.

Различные площадки для осуществления намечаемой деятельности. Воздействия, создаваемые намечаемой деятельностью и, что особенно важно, значимость этих воздействий существенно зависят от места ее осуществления. Значительная часть конфликтов, возникающих вокруг намечаемой деятельности, связана именно с выбором места ее осуществления. Поэтому очень важным является своевременное рассмотрение вариантов размещения с участием заинтересованных сторон. Хотя наличие необходимой инфраструктуры, рельеф местности, характер почв и другие факторы могут существенно ограничивать свободу выбора вариантов, рассмотрение нескольких альтернативных площадок возможно практически в любом случае. В ряде национальных систем ЭО принято специальное требование о рассмотрении вариантов размещения объекта. К этому же типу можно отнести различные варианты прокладки путей сообщения и коммуникаций (дорог, трубопроводов, линий электропередачи и т.п.)

Масштаб намечаемой деятельности в значительной мере определяется ее целью, и существенное его изменение может фактически означать отказ от достижения цели. Тем не менее, в некоторых ситуациях могут быть рассмотрены варианты осуществления деятельности, различающиеся по этому показателю. Это может быть, например, выбор между сооружением одной или двух взлетно-посадочных полос для нового аэропорта. Варианты размера и емкости полигона для размещения отходов, масштаба предполагаемых работ по разработке полезных ископаемых также могут быть предметом сравнительного рассмотрения в процессе ЭО. К этой же группе можно отнести и выбор между сооружением нескольких небольших объектов или одного крупного.

Альтернативы намечаемой деятельности

В связи с ЭО проекта расширения аэропорта г. Торонто (Канада) были рекомендованы для рассмотрения следующие альтернативы (основной вариант предусматривал сооружение

двух новых взлетно-посадочных полос):

1. Более эффективное использование существующих сооружений аэропорта.
2. Направление транспортного потока в другие аэропорты региона.
3. Сооружение одной дополнительной ВПП (вместо двух).
4. Сооружение нового аэропорта в дополнение к существующему.
5. Сооружение нового аэропорта вместо существующего.
6. Комбинации всех или нескольких перечисленных вариантов.

Источник: Wood, C., 1995.

Различные типы производственного процесса и оборудования. Это широкая группа альтернатив, которые могут рассматриваться на различных этапах проектного цикла. С одной стороны, к этой группе можно отнести варианты типа объекта (ГЭС, АЭС или тепловая электростанция). С другой стороны, в нее входят и варианты конкретного производственного процесса, реализуемого в одном из цехов.

План площадки, размещение и конструкция объектов в некоторой степени определяют воздействие намечаемой деятельности. Так, например, производственные здания могут быть большей или меньшей высоты (с чем связано большее или меньшее визуальное воздействие). Значимость выбросов загрязняющих веществ может существенно зависеть от того, расположен ли цех, вносящий в них основной вклад, ближе к жилым кварталам или дальше от них.

Режим функционирования объекта также может влиять на величину и значимости воздействий. Так, режим эксплуатации объекта может предусматривать движение тяжелых грузовиков только в рабочее время или круглосуточно. Время строительства может быть выбрано так, чтобы не создавать препятствий для миграции животных или нереста рыб.

Наконец, следует упомянуть **различные варианты смягчения воздействий**. Они рассматриваются тогда, когда первоначальный прогноз воздействий уже выполнен, и перед проектировщиками и исполнителями ЭО встает задача их уменьшения или полного предотвращения. К этой группе могут относиться как альтернативы, относящиеся к перечисленным выше типам (варианты производственного процесса или режима функционирования объекта), так и варианты специальных мероприятий, например строительство очистных сооружений того или иного типа.

6.3. Рассмотрение альтернатив в национальных системах ЭО

Требование рассмотрения альтернатив в той или иной форме содержится в большинстве национальных систем ЭО. В различных системах такое рассмотрение является обязательным для определенных этапов или определенных типов альтернатив. Распространенным “минимумом” требований в этой области является необходимость описания рассмотренных альтернатив в итоговом документе экологической оценки (ЗВОС).

Законодательство федерального уровня в США содержит довольно детальные требования к рассмотрению альтернатив в ходе экологической оценки проектов, относящиеся к нескольким этапам ЭО ([Counci of Environmental Quality, 1978](#)). (Напомним, что предметом ЭО в США являются, прежде всего, крупные проекты, осуществляемые федеральными агентствами.)

Самым ранним этапом ЭО, к которому относится требование о рассмотрении альтернатив, является этап определения необходимости полномасштабной ЭО. Документ, который готовится по результатам этого этапа (Environmental Assessment), должен содержать краткую характеристику альтернатив и их предполагаемого экологического воздействия. Хотя это требование сопровождается некоторыми оговорками, на практике этот документ часто содержит краткий анализ альтернатив.

На этапе прогноза воздействий, при подготовке итогового документа ЭО, необходимо “тщательно исследовать и объективно оценить все разумные альтернативы”. Все альтернативы должны быть рассмотрены в объеме, достаточном, чтобы обеспечить возможность их сравнения. В тех случаях, когда существует очень большое или бесконечное количество альтернатив, необходимо рассмотреть “разумное количество вариантов, отражающих полный спектр альтернатив”. Исключение из рассмотрения каких-либо альтернатив должно сопровождаться кратким обоснованием такого решения. Специально отмечается, что предметом рассмотрения должны быть любые альтернативы, “осуществимые с технической и экономической точки зрения, а также здравого смысла”, а не только те, “которые являются желательными с точки зрения инициатора деятельности”.

Альтернатива отказа от деятельности должна быть рассмотрена даже в том случае, если в реальности такой отказ невозможен (например, уже принято законодательное решение об осуществлении намечаемой деятельности). В таком случае, эта альтернатива, как уже отмечалось, должна служить “точкой отсчета”, с которой могут сравниваться различные варианты достижения цели. Особо отмечается, что должны быть рассмотрены и те альтернативы, осуществление которых не находится в юрисдикции агентства-инициатора деятельности. Это могут быть, например, варианты, осуществление которых входит в компетенцию другого агентства или требует дополнительного финансирования. Предполагается, что если они связаны со значительно меньшим воздействием, это может повлечь изменение решений, лежащих в основе намечаемой деятельности (вплоть до решений, принятых законодательной властью).

Наконец, нормативные акты требуют обязательного рассмотрения альтернатив, описанных в итоговом документе ЭО, при принятии окончательного решения об осуществлении намечаемой деятельности. В документе, отражающем принятое решение (Record of Decision), должны быть перечислены рассмотренные альтернативы, а также факторы, которые учитывались при выборе предпочтительного варианта. Обязательно должна быть указана “экологически предпочтительная” альтернатива, даже если принято решение об осуществлении другого варианта.

В **Нидерландах**, как уже отмечалось выше, Комиссия по ЭО формирует для каждого проекта официальные рекомендации по выполнению экологической оценки (Scoring Guidelines). В этом документе, в частности, указывается, какие альтернативы целесообразно рассмотреть. Хотя эти рекомендации не носят обязательного характера, как правило, они выполняются в процессе ЭО. Законодательство специально требует рассмотреть “альтернативу, в которой использованы наилучшие доступные возможности для охраны окружающей среды”. В Нидерландах также опубликовано официальное руководство по рассмотрению альтернатив ([Wood, C., 1995](#)).

Канадское законодательство различает “альтернативы” намечаемой деятельности и “альтернативные средства” осуществления намечаемой деятельности. Под альтернативами понимаются “функционально различные способы” достижения цели. “Альтернативные средства” — способы достижения цели “методами сходного технического характера, или функционально сходными”. Например, для проекта тепловой электростанции в качестве “альтернативных средств” могут рассматриваться различные варианты размещения ТЭС, сооружение нескольких небольших станций вместо одной крупной, расширение существующей ТЭС. В качестве “альтернатив” может рассматриваться сооружение электростанций другого типа, мероприятия по энергосбережению, импорт энергии из других регионов. Канадское законодательство требует обязательного рассмотрения “альтернативных средств”; “альтернативы” же могут быть рассмотрены по решению инициатора деятельности или министерства охраны окружающей среды по согласованию с инициатором ([Wood, C., 1995](#)).

Законодательство **Новой Зеландии** требует включать в итоговый документ ЭО “описание любых возможных альтернативных площадок и методов для осуществления деятельности” в том случае, если существует вероятность, что намечаемая деятельность окажет “любое значительное негативное воздействие на окружающую среду” ([Wood, C., 1995](#)).

* * *

Таким образом, экологическая оценка, которая используется в качестве инструмента планирования и принятия решений, а не просто “обоснования” намечаемой деятельности, должна с необходимостью включать рассмотрение альтернатив и определение мер по смягчению воздействий. Ключевым моментом является сравнение различных альтернатив и оценка результативности и эффективности мер по снижению воздействий.

Сноски

[41.](#) Буквально в документе сказано heart (англ.) — сердце, сердцевина.

[42.](#) В некоторых публикациях под “альтернативами” понимают лишь те способы, которые существенно отличаются друг от друга. Возможности, которые различаются в меньшей степени, называются “вариантами”. Такая терминология позволяет, например, говорить о “вариантах одной и той же альтернативы”. В настоящей книге мы используем эти термины как взаимозаменяемые.

[43.](#) В более широком смысле процесс принятия решений включает не только выбор между вариантами, но и определение круга этих вариантов, их изучение, оценку и т.п.

[44.](#) Понятие “контроль” подразумевает не только оценку, но и возможность использовать ее результаты для влияния на дальнейшую процедуру. Таким образом, термин “контроль качества” разумно использовать для формально установленных процедур, в то время как “оценка” качества может быть одной из составляющих “контроля”, а также проводиться неформально, с чисто исследовательскими или образовательными целями.

[45.](#) Термин “экспертиза”, подразумевающий всесторонний анализ документации, адекватно описывает данный процесс. Однако в этой части книги мы употребляем термин “контроль качества”. Термин “экспертиза” оставлен нами для “экологической экспертизы”, которая принята в России и ряде стран СНГ.

[46.](#) В частности, использование критериев качества документации рекомендуется в публикации “Как организовать общественную экологическую экспертизу” ([Хотулева М.В., 1998а](#)).

[47.](#) В том числе так называемые “центры ЭО” (EIA Centres).

[48.](#) Хотя в данном определении ПЭМ используется слово “набор”, ПЭМ подразумевает не хаотический “перечень” случайных мероприятий, а взаимосвязанную иерархическую *систему* таковых.

[49.](#) Как уже указывалось, условия осуществления деятельности могут измениться настолько значительно, что понадобится изменение мер по предотвращению и уменьшению воздействий. В конечном итоге можно говорить об изменении самого ПЭМ в зависимости от внешних условий.

Мониторинг мер по уменьшению воздействия и связанный с ним анализ как раз и направлен на обеспечение адекватного новым условиям подхода к охране окружающей среды.

[50.](#) Например, Джордж относит к мониторингу ЭО (послепроектному анализу) аудит (проверку) экологических аспектов деятельности предприятия, проводимый, например, органами государственной власти ([Lee, N. and George, C. \(Eds.\), 2000](#)).

[51.](#) EIA Auditing, называемый также “аудит воздействия” (Impact Auditing) или “пост-аудит” (Post-Auditing).

[52.](#) Так, в ходе аудита экологической оценки четырех крупных проектов в Великобритании было установлено, что более 80% прогнозов, сделанных в ходе ЭО, являлись настолько общими и неопределенными, что, наблюдая результаты осуществления проектов, было невозможно вынести точное заключение о достоверности или недостоверности этих прогнозов ([Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A., 1999](#)).

[53.](#) В некоторых источниках упоминается и такой специфический вид деятельности, как “мониторинг системы ЭО” (EIA System Monitoring), предметом которого является общая эффективность системы ЭО и отдельных ее элементов (подробнее см. [Wood, C., 1995](#)).

[54.](#) Очевидна и разница: ЭО предполагает прогностический подход, а оценка исходной экологической ситуации нацелена на детальный анализ *существующей* ситуации.

[55.](#) Строго говоря, процесс, представленный на схеме, должен рассматриваться как циклический. Оценка политики (плана, программы) может приводить к пересмотру целей и задач, и, как следствие, к повторению этапов процесса, изображенного на схеме.

[56.](#) Подробнее см. [раздел 11.3.1](#).

[57.](#) Недавно представленная в виде проекта Директива Европейского Союза о стратегической экологической оценке требует проведения СЭО именно такого типа программ.

[58.](#) Излагаемые в данном разделе идеи базируются на результатах 3-х летнего исследования одного из авторов ([Cherp, A., 1999](#)).

[59.](#) Вовлечение различных социальных групп в процесс ЭО тесно взаимосвязано с использованием “оценки социального воздействия” (Social Impact Assessment), — одного из инструментов, который должен использоваться наряду с ЭО в “анализе устойчивости” (Sustainability Appraisal).

[60.](#) То есть оценку воздействия на женщин и мужчин и их роли в обществе.

[61.](#) Региональные руководства по планированию — это один из документов в британской системе стратегического планирования социально-экономического развития (Development Planning), который устанавливает общие принципы и рамки более детальных структурных и местных планов.

[41.](#) Буквально в документе сказано heart (англ.) — сердце, сердцевина.

[42.](#) В некоторых публикациях под “альтернативами” понимают лишь те способы, которые существенно отличаются друг от друга. Возможности, которые различаются в меньшей степени, называются “вариантами”. Такая терминология позволяет, например, говорить о “вариантах одной и той же альтернативы”. В настоящей книге мы используем эти термины как взаимозаменяемые.

[43.](#) В более широком смысле процесс принятия решений включает не только выбор между вариантами, но и определение круга этих вариантов, их изучение, оценку и т.п.

Глава 7. Документирование экологической оценки и контроль качества

7.1. Место документирования в процессе ЭО

Документирование результатов является одним из центральных элементов процесса ЭО. Вообще, о процессе или процедуре, состоящей из определенных этапов, имеет смысл говорить лишь в том случае, когда результаты каждого этапа определенным образом документируются, а затем используются на последующих этапах. Поэтому в той или иной форме документирование результатов необходимо на всех этапах процесса, от принятия решения о необходимости ЭО до этапа корректировки проектных решений по результатам прогноза воздействий и принятия решения о возможности осуществления намечаемой деятельности.

Многие задачи, возникающие в ходе ЭО, могут быть решены лишь на основе документации. Так, недокументированные результаты с трудом поддаются учету в процессе принятия решений, не могут быть предметом систематической оценки. Контроль качества ЭО государственными органами или другими заинтересованными сторонами практически всегда основан на анализе документации (подробнее см. ниже). Наконец, документы создают реальную основу для взаимодействия различных сторон в ходе экологической оценки.

В силу этих причин в ряде стран с развитой системой ЭО существуют специальные требования, определяющие содержание документов, отражающих результаты тех или иных этапов процесса, их публикации или обсуждения с заинтересованными сторонами. Ниже перечислены некоторые этапы экологической оценки, для которых в тех или иных системах приняты подобные требования.

1. Предварительная оценка, целью которой является принятие решения о необходимости проведения полномасштабной экологической оценки (подобное требование принято, например, в США, где соответствующий документ носит название *Environmental Assessment*). Во многих странах (например, в Словакии) готовится не только документ, содержащий выводы предварительной оценки, но и основанное на нем решение о проведении (не проведении) полномасштабной ЭО.
2. Определение задач экологической оценки. Например, в Нидерландах готовятся так называемые *Scoping Guidelines*, в Финляндии, Литве и Латвии — “Программа экологической оценки”.
3. Оценка качества ЗВОС государственным или независимым органом. Например, в документы, содержащие результаты оценки качества ЭО, готовятся в Нидерландах и Словакии.
4. Принятие окончательного решения об осуществлении намечаемой деятельности. Например, в США готовится специальный “протокол принятия решения” — *Record of Decision*, который объясняет, каким образом решение по намечаемой деятельности учитывает результаты экологической оценки, см. также [раздел 8.2](#).
5. План осуществления мероприятий по снижению отрицательных воздействий, а также экологического мониторинга может описываться в так называемом плане экологического менеджмента (см. [гл. 9](#)), подготовка

которого требуется, например, экологическими процедурами Всемирного банка.

О важности документирования процесса взаимодействия с заинтересованными сторонами и его результатов уже шла речь в [главе 5](#).

Однако практически во всех системах ЭО существует требование о подготовке и обсуждении с заинтересованными сторонами центрального документа, отражающего основные результаты процесса экологической оценки в целом. Этот документ, как правило, называют “*Environmental Impact Statement*” (EIS), или “*Заявление (отчет) о воздействии на окружающую среду*” (ЗВОС). Именно этому документу, его роли в процессе ЭО, его содержанию и методам контроля его качества посвящено дальнейшее изложение в этой главе.

7.2. Функции ЗВОС

В ряде стран требование подготовки специального документа, отражающего предполагаемое воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду, предшествовало принятию каких-либо требований к характеру процедуры ЭО. Так, в США подобное требование послужило толчком к формированию всего механизма ЭО. Все дальнейшее развитие нормативно-правовой базы в этой области с формальной точки зрения выглядело как уточнение процедур, связанных с подготовкой этого документа, его обсуждением с заинтересованными сторонами и использованием при принятии решений. ЗВОС выполняет следующие основные функции в системе экологической оценки:

- используется при принятии решений по намечаемой деятельности;
- служит основой для обсуждения с заинтересованными сторонами.

В развитых системах ЭО ЗВОС ориентирован на широкий круг пользователей и содержит все сведения, необходимые заинтересованному читателю, который может обладать или не обладать специальными научно-техническими знаниями, необходимыми для понимания экологических аспектов намечаемой деятельности. В роли такого читателя могут выступать лица, принимающие решения, представители заинтересованной общественности, в том числе ученые, специализирующиеся в области охраны окружающей среды, общественные организации, представители населения и т.д.

С начала 70-х годов в различных странах накоплен богатый опыт подготовки таких отчетов. Этот опыт отражен в нормативных и методических документах, рекомендациях, научных публикациях. К настоящему времени сформировались устоявшиеся представления о структуре и содержании отчетов по результатам экологической оценки проектов. Мы кратко рассмотрим их в следующем разделе. Кроме того, во врезке приведены требования к документации по ЭО, устанавливаемые некоторыми международными документами.

"Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте" ([ЕЭК, 1991](#))

Дополнение II. Содержание документа об оценке воздействия на окружающую среду.

Информация, подлежащая включению в документацию об оценке воздействия на

окружающую среду в соответствии со статьей 4, как минимум, содержит:

- a) описание планируемой деятельности и ее цели;
- b) описание, при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности;
- c) описание тех элементов окружающей среды, вероятно, будут существенно затронуты планируемой деятельностью или ее альтернативными вариантами;
- d) описание возможных видов воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка их масштабов;
- e) описание предохранительных мер, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду;
- f) конкретное указание на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также соответствующие используемые данные об окружающей среде;
- g) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации;
- h) при необходимости, краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов послепроектного анализа; и
- i) резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материала (карт, графиков и т.д.).

7.3. Структура и содержание ЗВОС

Как правило, в состав ЗВОС должна входить следующая информация:

Законодательные рамки. Краткая характеристика нормативно-правовых актов различных уровней (международного, национального и местного), под действие которых подпадает намечаемая деятельность и процесс ее экологической оценки.

Основные сведения о проекте и альтернативах. Должны быть кратко описаны цели осуществления проекта, а также возможные альтернативные варианты достижения поставленных целей. Должны быть приведены основные характеристики проекта, в том числе по потребляемым ресурсам, объемам отходов, физическим параметрам, используемой технологии и т.д.

Характеристика исходных природных условий и компонентов окружающей среды. Должна быть обоснованно определена зона предполагаемого воздействия намечаемой деятельности и описаны природные условия и компоненты окружающей среды. Как уже было сказано, “условия и компоненты” понимаются в расширенном смысле, к ним обычно относят не только состояние природных сред (почвы, воды, атмосферного воздуха), климат, фауну и флору, но и историко-культурные ценности, здоровье населения, а также существующие или возможные взаимосвязи между вышеперечисленными факторами.

Директива Совета Европейского сообщества 85/337/ЕЕС "Об экологической оценке некоторых государственных и частных проектов" (в редакции Директивы 97/11/ЕЕС)

Ст. 5(3). Информация, предоставляемая разработчиком, <...> должна включать, как минимум:

- описание проекта, включая информацию о районе его осуществления, цели и масштабе;
- описание мер, направленных на избежание, снижение и, если возможно, устранение последствий существенных неблагоприятных воздействий;
- данные, необходимые для выявления и оценки основных вероятных воздействий проекта на окружающую среду;
- краткое описание основных альтернатив, изученных разработчиком и основных причин выбора, сделанного разработчиком, принимая во внимание воздействие на окружающую среду;
- не носящее специального характера резюме информации, упомянутой в предыдущих пунктах.

Характеристика потенциальных факторов воздействия проекта на окружающую среду, предсказание возможных связанных с ними изменений. Должны быть выявлены и описаны все значимые воздействия: как непосредственные, так и непрямые, как краткосрочные, так и долгосрочные, происходящие на всех стадиях жизненного цикла проекта. Должны документироваться воздействия на все элементы окружающей среды, перечисленные в предыдущем пункте. Методы предсказания воздействий должны быть указаны и обоснованы. Отчет должен давать представление не только о величине, но и о значимости воздействий. При оценке значимости воздействий необходимо учитывать мнение заинтересованных сторон и общественности.

Воздействия должны описываться для каждой из изучаемых альтернатив.

Описание мероприятий по смягчению воздействий и обоснование выбора предпочтительной альтернативы. Должны приводиться критерии сравнения альтернатив и быть ясно указаны причины, по которым из рассматриваемых альтернатив выбрана предпочтительная.

Описанные природоохранные мероприятия должны быть обоснованы и, прежде всего, направлены на уменьшение наиболее значимых отрицательных воздействий. Должна быть оценена их эффективность, охарактеризовано "остаточное воздействие". В последнее время получает все большее распространение требование о включении в ЗВОС плана экологического менеджмента, подробнее обсуждаемого в [главе 9](#).

Дополнительные требования к документации по ЭО часто включают необходимость описания **процедур консультаций (или согласований) с заинтересованными сторонами и общественностью**. В этом случае ЗВОС может включать список мероприятий общественного участия, результаты опросов общественного мнения, протоколы общественных слушаний, согласовывающие документы государственных организаций и другую подобную информацию.

Форма документации по ЭО практически настолько же важна для эффективности всего процесса экологической оценки, как и ее содержание. ЗВОС или аналогичный документ должен быть понятным для участников процесса оценки воздействия на окружающую среду.

Некоторые рекомендации Совета по качеству окружающей среды США по подготовке ЗВОС

Документ должен:

- носить "аналитический, а не энциклопедический" характер (т.е., целью документа должно быть не пространное описание всех возможных экологических аспектов планируемой деятельности, а получение выводов, применимых для принятия решений);
- быть сосредоточенным на анализе значительных воздействий;
- уделять достаточное внимание рассмотрению альтернатив;
- избегать "оправдания проектных решений post hoc" (т.е., целенаправленного подбора аргументов, представляющих принятые решения как оптимальные);
- носить междисциплинарный характер (в т.ч., использовать подходы и методы и не только естественных, но и гуманитарных наук);
- быть кратким (concise), написанным ясным языком, не перегруженным специальными терминами;
- содержать необходимые графические материалы.

Источник: Wood, C., 1995.

Это, с одной стороны, лица, принимающие решение, а с другой — заинтересованные организации и общественность. Читатель документа может не иметь специальной научно-технической подготовки в областях знаний, необходимых для подготовки ЗВОС. Это накладывает определенные требования на стиль изложения и структуру документации. ЗВОС как целое должен быть четко структурирован, чтобы облегчить поиск необходимого материала. Он должен начинаться с содержания, списков таблиц и иллюстраций. Во многих национальных системах требуется включение в ЗВОС специального "резюме", написанного языком, понятным неспециалисту и излагающего основные выводы экологической оценки. В США рекомендованный объем такого резюме не должен превышать 15 страниц, для сложных и крупных проектов — 30 страниц. Кроме того, предлагается начинать с краткого изложения содержания каждую главу ЗВОС, заканчивая ее формулировкой выводов. ЗВОС должен быть написан понятным языком, избегая ненужного жаргона и технических терминов. Узкоспециальные термины и сокращения должны быть разъяснены в специальном глоссарии. Рекомендуется использование диаграмм, таблиц, фотографий, карт и другого графического материала для иллюстрации основных выводов экологической оценки ([Council of Environmental Quality, 1978](#)).

Требования к ЗВОС касаются не только того, насколько профессионально написан и оформлен документ, но и насколько **сбалансированно и объективно излагаются результаты** экологической оценки. Описанию существенных воздействий, которые трудно предотвратить, следует уделять больше внимания, чем описанию незначительных или легко устранимых воздействий. Сравнимые по значимости отрицательные и положительные воздействия на окружающую среду должны занимать сравнимые по объему части ЗВОС. Следует проводить четкую границу между величиной воздействия и

его значимостью, поскольку разные группы интересов, соглашаясь с оценкой величины воздействия, могут по-разному оценивать его значимость. Наконец, следует избегать использования “оценочных” характеристик предлагаемого проекта и его воздействий. Например, употребляя такие выражения, как “незначительное изменение” или “экологически чистая технология”, необходимо приводить разъяснение по сравнению с чем данное изменение “незначительно” и как измерялась “экологическая чистота” технологии.

В качестве примера во врезке приведены некоторые рекомендации Совета по качеству окружающей среды США, относящиеся к общему характеру ЗВОС и представлению информации в нем.

Существуют многочисленные критерии, позволяющие достаточно быстро и объективно оценить полноту и адекватность документов такого рода. Набор этих критериев, объединенный в так называемый “Пакет контроля качества ЗВОС” (“пакет Ли — Колли”), приведен в приложении 1. В приложении 4 приведен один из возможных вариантов структуры ЗВОС для конкретного объекта (в данном случае — проекта ТЭЦ).

7.4 Контроль качества экологической оценки

Экологическая оценка — это инструмент подготовки и принятия решений. Принимая решение, необходимо знать, насколько полна и достоверна информация, положенная в его основу. Для проверки этого в большинстве национальных систем предусмотрены специальные процедуры контроля качества ЭО. Оценка или контроль⁴⁴ качества могут проводиться различными организациями и лицами на разных стадиях процесса ЭО. В этом разделе мы рассматриваем независимый от инициатора деятельности и разработчика контроль, проводимый на завершающих этапах процесса ЭО и, как правило, непосредственно предшествующий принятию решения.

Проверка качества ЭО может осуществляться через оценку *документации* по ЭО или оценку *процесса* ЭО. Разумеется, проверку документации организовать гораздо легче. Процесс оценивать сложнее, особенно если предметом такой оценки является не просто наличие тех или иных его составляющих, а их качество. Для этого необходимо либо иметь подробную и надежную информацию о процессе ЭО (одним из основных источников которой все равно является документация), либо присутствовать при самом процессе, что не всегда возможно. Кроме того, именно документация является тем результатом предшествующих этапов ЭО, который затем используется при принятии решения. В силу этих причин подавляющее большинство подходов к контролю качества ЭО основаны на оценке качества документации, прежде всего — ЗВОС, основного документа экологической оценки. В официальных документах и в научных публикациях соответствующий этап часто характеризуется как оценка качества (экспертиза⁴⁵) *документации*.

7.4.1. Цели, задачи и результаты контроля качества

Итак, основная цель контроля качества экологической оценки — оценить пригодность результатов ЭО для использования при принятии решений. Задачи, которые в общем случае могут решаться в ходе контроля качества *документации* (ЗВОС), можно сформулировать следующим образом:

- оценить полноту информации, проанализированной и представленной в ЗВОС, а также необходимость представления дополнительной информации;
- оценить точность и достоверность информации, адекватность использованных методик;
- оценить качество представления информации в ЗВОС, как описано выше.

Кроме того, во многих системах ЭО контроль качества экологической оценки совмещен с независимой оценкой самой намечаемой деятельности, задачи которой состоят в том, чтобы:

- оценить значимость предполагаемых последствий намечаемой деятельности;
- оценить достаточность предложенных мер по предотвращению или уменьшению отрицательных воздействий, а также необходимость принятия дополнительных мер;
- сформулировать рекомендации о возможности или невозможности осуществления намечаемой деятельности, а также об условиях ее осуществления.

В конкретных системах ЭО в качестве приоритетных могут рассматриваться те или иные задачи из этого перечня. Нередко присутствуют и определенные элементы контроля соблюдения процедуры на предыдущих этапах ЭО, осуществляемого, как правило, на основе представленной документации. В некоторых системах, в том числе, в большинстве бывших социалистических стран, в цели совмещенной процедуры контроля качества ЭО и оценки намечаемой деятельности входит и принятие носящего обязательный характер решения о возможности или невозможности осуществления деятельности (подробнее см. [раздел 8.2.2](#)). Иногда орган, выполняющий оценку качества, наделен правом запросить у инициатора деятельности дополнительную информацию или потребовать повторного представления ЗВОС.

Шкала для оценки адекватности проекта ЗВОС, принятая в Агентстве по охране окружающей среды (США)

1. Адекватный.

Рассмотрение воздействий и альтернатив адекватно.

2. Недостаток информации.

Проект ЗВОС не содержит достаточно информации для полной оценки всех разумных альтернатив.

3. Неадекватный.

Недостатки в анализе воздействий и альтернатив настолько серьезны, что проект ЗВОС должен быть переработан и представлен вновь. Если будет принято решение об осуществлении намечаемой деятельности, возможна апелляция в Совет по качеству окружающей среды.

Источник: Wood, C., 1995.

Результаты контроля качества могут быть сформулированы в специальном документе. Часто этот документ, наряду со ЗВОС, рассматривается при принятии решения о возможности осуществления намечаемой деятельности. Во многих системах существует положение об обязательной публикации или открытости этого документа. Характер выводов, которые могут быть сделаны в результате контроля качества ЭО, показан на примере США. Другая врезка иллюстрирует выводы, которые могут быть результатом оценки собственно намечаемой деятельности.

7.4.2. Как оценивать качество документации ЭО?

Возможны различные подходы к проверке качества *документации* по ЭО. Прежде всего, можно проверять ее соответствие законодательным требованиям, относящимся как к документации по ЭО, так и к самой намечаемой деятельности — предмету оценки. Такая проверка необходима, однако часто она не является достаточной — требования нормативных актов, как правило, недостаточно детальны и специфичны. Еще один возможный подход — сравнение с документом, принятым ранее в ходе процесса ЭО (техническим заданием или программой ЭО) и определяющим задачи экологической оценки. Такой подход часто применяется в тех странах, где существует законодательное требование о подготовке такого документа, например, в Нидерландах.

Шкала для оценки приемлемости воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, принятая в Агентстве по охране окружающей среды (США)

LO (Lack of Objection): Отсутствие замечаний

Анализ ЗВОС не выявил каких-либо возможных воздействий, которые требовали бы изменений проекта.

EC (Environmental Concerns): Замечания экологического характера

Анализ ЗВОС выявил воздействия на окружающую среду, которые целесообразно уменьшить или предотвратить, чтобы в полной мере избежать причинения ущерба окружающей среде.

EO (Environmental Objections): Возражения экологического характера

Анализ ЗВОС выявил значительные воздействия на окружающую среду, которые необходимо уменьшить или предотвратить, чтобы в полной мере избежать причинения ущерба окружающей среде.

EU (Environmentally Unsatisfactory): Неудовлетворительно с экологической точки зрения

Анализ ЗВОС показал наличие негативных воздействий значительного масштаба. Намечаемая деятельность не может быть осуществлена в предложенном виде без дополнительных мер по уменьшению или предотвращению воздействий. Если будет принято решение о ее осуществлении в таком виде, последует апелляция в Совет по качеству окружающей среды.

Источник: Wood, C., 1995

Наконец, для оценки качества документации по ЭО часто применяются систематические наборы критериев. Один из наиболее распространенных наборов — уже упоминавшийся *пакет оценки качества ЗВОС Ли — Колли* ([Lee N. et al, 1999](#)), созданный в начале 90-х годов в Манчестерском университете Великобритании. Версии этого пакета,

адаптированные с учетом местных условий и требований законодательства, применяются, кроме Великобритании, в Германии, Швеции, Венгрии, Словакии, Польше, Болгарии и ряде других стран. Были разработаны также варианты пакета, учитывающие специфику конкретных видов намечаемой деятельности. Пакет оценки качества Ли-Колли, переведенный на русский язык с незначительными изменениями и дополнениями, приводится в приложении 1.

Пакет состоит из четырех разделов:

- описание намечаемой деятельности, района осуществления деятельности и исходных условий;
- выявление и оценка ключевых воздействий;
- альтернативы и мероприятия по уменьшению и предотвращению воздействия;
- представление результатов ЭО.

Каждый раздел включает набор критериев, позволяющих полуколичественно (на основе шкалы оценок от А до D) оценить, насколько качественно выполнен тот или иной раздел экологической оценки. Более подробная инструкция по применению пакета проверки качества документации приводится в приложении 1.

Как правило, пакеты критериев рассчитаны на применение теми, кто может не иметь достаточной квалификации в областях, относящихся к намечаемой деятельности (например, специалистами административных органов). Однако их применение оправданно и в других случаях, например, если документация рассматривается комиссией из квалифицированных экспертов. Использование системы критериев позволяет организовать рассмотрение документации, сделать его систематичным.

Отметим, что область применения критериев не ограничивается контролем качества ЭО уполномоченными органами. Пакеты критериев могут также использоваться заинтересованными сторонами, например общественными организациями, для неформальной оценки качества ЗВОС⁴⁶. Наконец, систематические пакеты критериев, детально описывающие “показатели качества ЭО”, могут использоваться исполнителем экологической оценки в качестве одного из руководств при подготовке ЗВОС.

В настоящее время не существует методов оценки качества *процесса* ЭО, столь же признанных и детально разработанных, как системы критериев для оценки качества документации. Однако ряд исследований в этой области предлагает использовать такие критерии, как интенсивность взаимодействия с заинтересованными организациями и общественностью в ходе ЭО, квалификация экспертов, количество и характер изменений, внесенных в проект в результате проведения ЭО, и т.д. Разрабатываются также подходы к оценке качества отдельных элементов процесса ЭО. В частности, в приложении 2 приведены предложенные авторами критерии для оценки качества организации мероприятий по участию общественности, проводимых в ходе ЭО.

7.4.3. Контроль качества в национальных системах ЭО

В национальных системах ЭО контроль качества может быть законодательно закреплен как специальный этап в процессе экологической оценки. Такая ситуация имеет место, например, в Словакии или Нидерландах. В этом случае контроль качества проводят подразделения министерства охраны окружающей среды или независимые органы, созданные специально для этой цели. Так, в Нидерландах контроль качества ЭО относится

к компетенции национальной Комиссии по ЭО, которая финансируется из бюджета, однако является независимым органом (т.е. не входит в состав ни одного из государственных ведомств). Для каждого случая экологической оценки Комиссия формирует группу из числа штатных и внештатных экспертов, обладающих необходимой квалификацией, которой и поручается оценка качества ЗВОС. Эта оценка проводится по истечении срока, отведенного для консультаций и предоставления комментариев со стороны общественности. Поэтому материалы консультаций и участия общественности также используются при оценке качества документации. Результаты оценки качества публикуются в виде специального общедоступного документа.

В других системах контроль качества осуществляется параллельно с этапом “комментирования” — консультациями и участием общественности, которые следуют за публикацией ЗВОС. Например, в США проект ЗВОС, подготовленный инициатором деятельности, направляется для консультаций в ряд организаций, в том числе в Агентство по охране окружающей среды. Хотя формально это агентство является лишь одной из многих комментирующих организаций, в его обязанности входит систематический анализ и оценка документации в целом, а не только комментарии по отдельным ее аспектам или отражение точки зрения тех или иных групп.

Примеры недостатков, обнаруженных в ходе оценки качества ЗВОС в Нидерландах

Цель намечаемой деятельности рассматривается слишком узко

В качестве намечаемой деятельности рассматриваются различные варианты строительства автомобильных дорог. В то же время цель этой деятельности - перемещение людей и грузов - может быть достигнута также путем развития железнодорожного и других видов транспорта.

Описание намечаемой деятельности не охватывает всех ее аспектов

В документации намечаемая деятельность описана как строительство промышленного предприятия, однако, не приведена информация о сооружении трубопроводов и других средств транспортировки сырья и готовой продукции.

Не предусмотрены разумные меры по уменьшению и предотвращению воздействия

Проект полигона для твердых бытовых отходов не предполагает использования системы для сбора выделяющегося метана - взрывоопасного и токсичного газа.

Существенные возможные воздействия не описаны или описаны неадекватно

В ЗВОС полигона для захоронения твердых бытовых отходов не описаны последствия возможных нарушений в работе дренажной системы

Использованы недостаточные, неадекватные или устаревшие исходные данные, методики или расчетные модели План развития территории использует для оценки мобильности населения данные, усредненные в национальном масштабе, в то

время как доступны аналогичные данные для конкретной местности.

Источник: Wood, C., 1995

Проверка качества может проводиться по инициативе государственных или иных организаций и там, где ее необходимость не закреплена законодательно. Так, в Великобритании нет специального органа, ответственного за контроль качества ЭО. Тем не менее, на практике местные управления планирования, принимающие решение по намечаемой деятельности, оказываются перед необходимостью оценки качества представляемых материалов ЭО. Далеко не всегда эти управления располагают специалистами, необходимыми для такой оценки. Поэтому значительную роль в оценке качества ЭО в Великобритании играют исследовательские центры⁴⁷.

В России и некоторых других странах элементы контроля качества ЭО (“полноты оценки воздействия на окружающую среду”) осуществляются на стадии прохождения государственной экологической экспертизы намечаемой деятельности.

И наконец, отметим, что контроль качества играет существенную роль не только при оценке каждого конкретного проекта, но и в развитии практики ЭО в целом. Эффективное выполнение оценки качества, доступность ее результатов и их последующее обобщение позволяет выявить типичные ошибки и недочеты при проведении ЭО, сильные и слабые стороны принятой практики. Это позволяет затем выработать рекомендации по улучшению методической и нормативной базы ЭО.

* * *

Завершая обсуждение вопросов документирования ЭО и контроля качества этой документации, следует отметить, что в ряде стран созданы специальные библиотеки или депозитарии (хранилища), в которые передаются ЗВОС после завершения процесса ЭО. Эти библиотеки доступны для заинтересованных лиц — практиков, исследователей, студентов. Доступность таких хранилищ вносит значительный вклад в улучшение практики ЭО, способствует как качественной подготовке ЗВОС в конкретных случаях, так и развитию национальной системы ЭО в целом. Хранилища существенно ускоряют накопление, анализ и распространение опыта в этой области.

Подобные хранилища могут создаваться при соответствующих государственных органах или исследовательских центрах. По образному выражению сотрудника Комиссии по оценке воздействия на окружающую среду Нидерландов, подобное хранилище (библиотека, обеспечивающая доступ ко **всем** ЗВОС, подготовленным когда-либо в Нидерландах) представляет собой “экологическую память нации”.

Сноски

[44.](#) Понятие “контроль” подразумевает не только оценку, но и возможность использовать ее результаты для влияния на дальнейшую процедуру. Таким образом, термин “контроль качества” разумно использовать для формально установленных процедур, в то время как “оценка” качества может быть одной из составляющих “контроля”, а также проводиться неформально, с чисто исследовательскими или образовательными целями.

[45.](#) Термин “экспертиза”, подразумевающий всесторонний анализ документации, адекватно описывает данный процесс. Однако в этой части книги мы употребляем термин “контроль качества”. Термин “экспертиза” оставлен нами для “экологической экспертизы”, которая принята в России и ряде стран СНГ.

[46.](#) В частности, использование критериев качества документации рекомендуется в публикации “Как организовать общественную экологическую экспертизу” ([Хотулева М.В., 1998а](#)).

[47.](#) В том числе так называемые “центры ЭО” (EIA Centres).

Глава 8. Экологическая оценка и принятие решений

8.1. Место экологической оценки в системе принятия решений

Как уже неоднократно отмечалось в этой книге, главным результатом экологической оценки должен являться учет экологических факторов в процессе принятия решений по намечаемой деятельности. Учет этих факторов может иметь место на разных стадиях процесса ЭО и проектного цикла. Инициатором деятельности или разработчиками принимаются предпроектные и проектные решения различного уровня, на которые могут влиять промежуточные и окончательные результаты экологической оценки. Так, проектные решения могут приниматься или корректироваться с учетом результатов сравнительного анализа альтернативных вариантов, позиций заинтересованных сторон и т.п. На основе прогноза воздействий могут быть приняты решения об осуществлении мер по их смягчению. Различные государственные органы в процессе консультаций и согласований также могут принимать решения о допустимости конкретного вида воздействия или об ограничениях, налагаемых на определенные аспекты намечаемой деятельности, выдавать определенные разрешения или лицензии. Эффективность экологической оценки существенно зависит от того, в какой мере ее материалы используются при принятии этих многочисленных решений.

Многие из решений, принимаемых в ходе планирования намечаемой деятельности, тесно связаны между собой, взаимно обуславливают и определяют друг друга. Но, хотя представление о “точечном”, одномоментном принятии решения в значительной степени условно, практически в любой стране существует момент принятия решения, которое рассматривается как решение о возможности осуществления намечаемой деятельности в целом в том виде, который предложен инициатором деятельности. Такое решение всегда принимается государственным органом, нередко в форме выдачи соответствующего разрешения. Часто эту роль выполняют органы, ведающие вопросами развития территории или землепользования, например местные управления планирования в Великобритании. Иногда это могут быть отраслевые ведомства, например министерство транспорта, принимающее решения по проектам, направленным на развитие путей сообщения. Если инициатор деятельности является государственным ведомством, соответствующее решение может приниматься им самим.

Принятие такого решения, вообще говоря, не является частью процедуры ЭО. Оно “встроено” в национальную систему принятия решений, которая в той или иной форме существовала в любой стране до введения механизма экологической оценки. Во многих странах механизм экологической оценки направлен не на создание дополнительной разрешительной инстанции, а на то, чтобы интегрировать ЭО в уже существующую систему принятия решений, обеспечить учет ее результатов при принятии “общего” решения по намечаемой деятельности. Основанием для такого подхода служит то, что результаты экологической оценки — лишь один из факторов, влияющих на допустимость или целесообразность осуществления намечаемой деятельности. Другие факторы могут включать потенциальные социальные и экономические последствия намечаемой деятельности, приоритеты политики национального и регионального уровней в различных областях. Все эти разнородные факторы должны быть сопоставлены и учтены лицом или органом, ответственным за принятие решения, и возможность осуществления намечаемой деятельности зависит от их соотношения в каждом конкретном случае.

Так, осуществление проекта, с которым связано значительное воздействие на окружающую среду, но способствующего решению важной социальной проблемы, может быть признано целесообразным. В то же время, решение по проекту с тем же уровнем воздействия, но не имеющему столь же благоприятных последствий в других областях, может быть иным.

В силу этих соображений во многих национальных системах принятие обязательного решения не входит в функции органов, осуществляющих контроль процесса ЭО и качества соответствующей документации. Однако фундаментальным требованием любой системы ЭО является положение о том, что общее решение об осуществлении намечаемой деятельности не может быть принято до того, как ЗВОС, основной документ экологической оценки, подготовлен и передан органам, ответственным за принятие такого решения. Эти органы должны учитывать информацию, содержащуюся в ЗВОС, в дополнительных материалах ЭО, если таковые существуют (например, отчет об участии общественности, не включенный в ЗВОС), а также результаты контроля качества ЭО. При этом роль ЗВОС состоит в том, чтобы адекватно представить лицам, принимающим решение, информацию о возможных воздействиях намечаемой деятельности и их значимости, в то время как важнейшая задача контроля качества ЭО — оценить применимость этой информации для принятия решений.

Основная задача, решаемая на стадии принятия решений, состоит, таким образом, в соотношении выводов экологической оценки и иных оценок, если таковые проводились. Известно большое количество формальных методов принятия решений, наиболее распространенными из которых являются:

- **Проверка соответствия экологическим стандартам.** Данный метод подразумевает, что деятельность, отвечающая законодательным нормам, может быть разрешена к применению. Если стандарты четко установлены и ЭО предсказывает все “нормированные” воздействия, этот метод относительно прост в применении. Однако он не позволяет осуществить многие принципиальные достоинства экологической оценки, описанные выше, в частности, учет уникальных местных условий, мнения заинтересованных сторон, кумулятивных воздействий и воздействий, не регулируемых стандартами. Применение такого метода особенно характерно для систем, в которых основное решение по результатам ЭО принимают “экологические” министерства или “эксперты”, как например, в системах “экологических экспертиз” в бывших социалистических странах (см. также [раздел 14.7](#))
- **Анализ экономической целесообразности (cost-benefit analysis).** Данный метод подразумевает выражение экологических и прочих последствий проекта в денежной форме с целью подсчета “общей выгоды проекта”. Проблемы с его применением заключаются в технической невозможности выразить многие воздействия в денежной форме и в опасности игнорирования “эффектов распределения” (вследствие которых “выгоды” от проекта достаются одним социальным группам, а “потери” несут другие группы).
- **Многокритериальный анализ.** В данную группу помещается большое количество методов, таких как “матрица достижения целей”, “балансовые таблицы планирования”, методы ранжирования и взвешивания (см. например стр. 169-172 в [Lee, N. and Kirkpatrick, C. \(Eds.\), 2000](#)). В общем, более простые методы применяются более

широко и зачастую значительно улучшают качество “неформальных” решений.

- **Методы экспертной оценки.** Данные методы применяются наиболее широко из всех перечисленных, так как они не требуют дополнительных данных или усилий, связанных с более формальными методами. Метод экспертной оценки работает наиболее эффективно, когда существуют явные критерии принятия решений, проводятся консультации с заинтересованными сторонами, эксперты и советники имеют соответствующие квалификации и опыт и решения подтверждаются формальными обоснованием.

8.2. Принятие решения в национальных системах ЭО

Нормы национального законодательства в этой области призваны обеспечить адекватный учет экологических факторов при принятии решений. Как минимум, соответствующее законодательство содержит общее указание на то, что экологические факторы (или результаты ЭО) должны рассматриваться при принятии решения. Ниже мы коротко рассмотрим два аспекта, важных с точки зрения прозрачности и демократичности — требования к документированию решения, а также возможность для третьей стороны оспорить принятое решение.

Документирование решения

Во многих системах ЭО требуется обнародование, вместе с формулировкой решения, факторов и соображений, положенных в его основу. Это делает процесс принятия решения в определенной степени прозрачным для общественности и других заинтересованных сторон. В частности, в США федеральное агентство — инициатор деятельности должно подготовить “протокол решения” (Record of Decision), который является открытым документом и должен содержать следующую информацию ([Council of Environmental Quality, 1978](#)):

- Изложение решения.
- Перечисление рассмотренных альтернатив с указанием варианта, предпочтительного с экологической точки зрения.
- Социальные, экологические и экономические факторы, которые рассматривались в процессе принятия решения.
- Краткое описание предусмотренных мер по уменьшению и предотвращению воздействия и, если были приняты не все возможные меры, обоснование этого решения.

Европейская Директива по ЭО (в редакции 1997 г.) требует учитывать материалы ЭО в процедуре выдачи разрешения на осуществление намечаемой деятельности. Орган, принимающий решение, должен проинформировать общественность о содержании решения и приложенных к нему условиях; причинах и соображениях, положенных в основу решения; мерах по уменьшению и предотвращению воздействия.

Возможность апелляции

В США в том случае, если какое-либо ведомство (в том числе Агентство по охране окружающей среды) не согласно с решением ведомства — инициатора деятельности, оно может прибегнуть к процедуре посредничества со стороны Совета по качеству окружающей среды. Хотя решение Совета не является обязательным, этот орган обладает

высоким авторитетом и его рекомендации обычно выполняются. Кроме того, Совет может рекомендовать Президенту принять решение о невозможности реализации проекта.

Существует и возможность судебной апелляции, как для организаций, так и граждан. Многочисленные обращения в суд являются одним из основных механизмов контроля соблюдения законодательства в области ЭО. Однако основанием для иска могут быть лишь нарушения процедурного характера — несоответствие требованиям нормативных актов процедуры ЭО или документации. При отсутствии процедурных нарушений само содержание решения не может быть оспорено в суде.

В Нидерландах “третьи стороны” имеют право на апелляцию, которая рассматривается в административном порядке в форме слушания с участием заинтересованных сторон. Этот механизм оказывается достаточно эффективным, и лишь незначительное количество решений затем оспаривается в суде ([Wood, C., 1995](#)).

Наконец, следует отметить, что, согласно европейской “Конвенции о доступе к экологической информации...” представители общественности, “имеющие достаточную заинтересованность” или те, чьи права нарушены, имеют право оспаривать “в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе” как содержательную, так и процедурную сторону решений по намечаемой деятельности ([ЕЭК, 1998](#)). Несмотря на некоторую неясность статуса стороны, “имеющей достаточную заинтересованность”, Конвенция специально устанавливает, что неправительственные экологические организации, действующие в соответствии с национальным законодательством, должны рассматриваться как такая сторона (см. [гл. 5](#)).

* * *

Таким образом, в идеале результаты экологической оценки используются не в одном решении, принимаемом группой “специалистов” в определенный момент времени, а во многих решениях, в которых участвуют различные группы и которые происходят на большинстве стадий проектирования и затем осуществления намечаемой деятельности. Успешное решение задач ЭО зависит от того насколько эффективно (с методологической, процедурной, законодательной сторон) организована ее связь с этими многообразными решениями. Наиболее результативные системы принятия решения опираются на экологическую оценку, которая начинается на ранних стадиях осуществления проекта (и таким образом рассматривает большее количество альтернатив), в явном виде сравнивает альтернативные варианты осуществления намечаемой деятельности и включает формальные консультации с заинтересованными сторонами. Принятие решения по результатам экологической оценки должно в идеале использовать адекватный метод, четкие критерии, использовать совет квалифицированных экспертов и мнение заинтересованных сторон наряду с суждением лиц, наделенных политической властью, быть документированным, обоснованным и предусматривать возможность обжалования.

Глава 9. Послепроектные стадии экологической оценки

9.1. Общие принципы послепроектных стадий ЭО

Если связь ЭО с *разработкой* проектов была очевидна уже в 70-е годы, то ее отношение к *осуществлению* проектов стало привлекать внимание сравнительно недавно. На ранних стадиях развития экологической оценки ее центральным элементом считалась буквально понимаемая “оценка”. При этом предполагалось, что если воздействия правильно оценены, то будут автоматически разработаны и выполнены меры по их минимизации. Специалисты Всемирного банка Гудланд и Мерсье, написавшие в 1999 году статью с символическим названием: “*Эволюция ЭО ...: от “Одобрений” к Результатам*” ([Goodland, R. and Mercier, J.-R., 1999](#)), расценивают эти представления как, по меньшей мере, наивные.

После того, как был накоплен определенный опыт в выявлении, предсказании и документировании воздействий, возник закономерный вопрос “А что дальше?”. Что происходит после того, как ЗВОС составлен и передан лицам, принимающим решения, проект одобрен и его финансирование началось? Если ЗВОС остается декларацией благих намерений, которая забывается сразу после получения разрешения на осуществление проекта, то процесс экологической оценки будет мало эффективен. В любом случае, как это уже обсуждалось в [главе 2](#), существует множество причин, по которым рекомендации ЗВОС могут оказаться неэффективными или вовсе не выполняться:

- во-первых, в ряде случаев рекомендации ЭО при введении в строй и функционировании хозяйственных объектов учитываются не полностью (так, Гудланд считает, что плохо подготовленные сметы и недостаточное внимание организационным мероприятиям являются причиной того, что только некоторые рекомендации ЭО выполняются на практике ([Goodland, R. and Mercier, J.-R. 1999, стр. 14](#)));
- во-вторых, возможно непредвиденное изменение внешних условий, в том числе состояния окружающей среды и возникновения иной хозяйственной деятельности;
- в-третьих, неполнота знаний о воздействии какой-либо деятельности на окружающую среду делает невозможным точное предсказание воздействий.

Поэтому современные представления исходят из того, что ЭО — это не только деятельность по подготовке проектов (хотя на этом этапе она начинается). Самым важным является то, как выводы ЭО будут выполняться на стадии осуществления проекта. Именно поэтому считается, что эффективная ЭО включает послепроектные стадии, то есть, не кончается с принятием решения по намечаемой деятельности. Задачами послепроектных стадий ЭО при этом являются:

- a. обеспечение выполнения рекомендаций по предотвращению и уменьшению воздействий, разработанных и сформулированных в процессе ЭО;
- b. оценка, анализ фактических воздействий и сопоставление их характера и величины с ранее предсказанными; корректировка, если необходимо, мероприятий по предотвращению и уменьшению воздействий;
- c. развитие системы ЭО в целом путем сбора и анализа информации об адекватности сделанных предсказаний и эффективности предложенных мер.

На современном этапе развития ЭО важным механизмом обеспечения выполнения этих задач являются так называемые *планы экологического менеджмента* (Environmental Management Plans, ПЭМ), включение которых в итоговые документы ЭО требуется все возрастающим числом международных организаций и национальных систем. По определению Всемирного банка ПЭМ в контексте ЭО — это:

набор⁴⁸ организационных, технических и мониторинговых мероприятий, необходимых на стадии выполнения проекта для устранения негативных экологических и социальных эффектов, их компенсации или уменьшения до приемлемых значений ([Yost, N.G., 1979](#))

Важность составления планов экологического менеджмента заключается не только в том, что они сводят в единый документ требования к природоохранным мероприятиям, облегчая, таким образом, контроль над их исполнением. В современных системах экологического регулирования одобрение проектов и контроль над их исполнением может осуществляться на различных уровнях административного и государственного управления. Более того, разработчик или заказчик проекта (ответственный за ЭО) и руководитель или собственник предприятия на стадии реализации проекта могут также различаться. В практике Всемирного банка были нередки случаи, когда мероприятия, рекомендованные в ЗВОС, не выполнялись, потому что проект “менял руки”, переходя в стадию осуществления ([Goodland, R. and Mercier, J.-R., 1999](#)). ПЭМ — это механизм, обеспечивающий передачу ответственности за выполнение мер по уменьшению воздействий от разработчика проекта и разрешающего государственного органа к его владельцу/руководителю и контролирующему госоргану.

Одним из наиболее продвинутых требований к ПЭМ в составе документации по ЭО являются требования Всемирного банка (см. врезку). Ведущие специалисты-экологи Всемирного банка придают ПЭМ столь большое значение, что они даже предлагают сделать ПЭМ *основным* документом, подытоживающим процесс ЭО и использовать традиционный ЗВОС в качестве обосновывающего приложения к ПЭМ.

Как видно из примера требования Всемирного банка, важной частью ПЭМ является описание мероприятий по *мониторингу*. Мониторинг, применяемый в контексте экологической оценки, иногда называется “мониторингом ЭО”, но нам представляется более правильным использование термина “*послепроектный анализ*” или “*послепроектный мониторинг*”, широко применяемого в международной практике и более точно описывающего деятельность, направленную на выполнение двух основных задач:

- определение соответствия осуществляемых проектных решений, в том числе, экологических мероприятий, утвержденному плану (в том числе ПЭМ)⁴⁹;
- оценка реальных воздействий намечаемой деятельности и сравнение их с предсказанными в ходе экологической оценки.

Требования к планам экологического менеджмента, включаемых в документацию по ЭО проектов, осуществляемых Всемирным Банком ([Yost, N.G., 1979](#), цит. по [Lee, N. and George, C., 2000](#))

В план экологического менеджмента (ПЭМ) должны входить:

- *Краткое описание всех прогнозируемых потенциально значимых воздействий.* Эта часть может быть взята непосредственно из ЗВОС.
- *Полная информация о каждом планируемом мероприятии по уменьшению каждого из прогнозируемых воздействий, включая воздействия самих мероприятий и связь с другими планами и проектами.* Эта часть тоже должна в основном содержать меры, уже описанные в ЗВОС, и при необходимости более подробную информацию об их содержании, необходимом оборудовании и процедурах выполнения. Должны быть описаны все мероприятия, без проведения которых воздействия превысят прогнозные значения, независимо от того, относит ли ЗВОС эти мероприятия к "мерам по уменьшению воздействий".
- *Описание процедур мониторинга и представления отчетности.* Мероприятия данного типа должны относиться как к мониторингу воздействий (для определения того, когда могут быть необходимы дополнительные меры по их уменьшению), так и мониторинг самих мероприятий по уменьшению воздействий и их результатов. Процедуры отчетности должны подробно указывать, какие из результатов мониторинга будут представляться в государственные органы, когда и в какой форме.
- *Описание мер по развитию организационных возможностей (capacity development), обучению, и описание распределения ответственности за мониторинг и мероприятия по уменьшению воздействий.* Хотя в целом ответственность за экологические мероприятия лежит на заказчике (собственнике и/или руководстве предприятия), обеспечить эффективное выполнение этих мероприятий можно, только конкретно определив ответственность: кто будет проводить ту или иную экологическую деятельность, каким образом сотрудники пройдут необходимое обучение, как будут финансироваться эти мероприятия, как будет осуществляться руководство ими, представляться соответствующая отчетность и т.д.
- *Сроки выполнения и оценки стоимости.* Сроки должны показать, как каждое из экологических мероприятий согласовано с общим планом осуществления проекта. Важно продемонстрировать, что все меры по снижению воздействий полностью включены заказчиком в бюджет до одобрения проекта, и что их стоимость учитывается при оценке экономической состоятельности проекта.
- *Связь ПЭМ с остальными аспектами проекта.* Ответственность за выполнение ПЭМ должна входить в общий план управления проектом.

Послепроектный анализ, понимаемый в таком широком смысле, может рассматриваться как деятельность, независимая от ПЭМ, и включать такие разнообразные мероприятия, как периодические и эпизодические наблюдения за проектом и параметрами окружающей среды, инспекции и аудиты⁵⁰, проводимые самим заказчиком, его подрядчиками или внешними сторонами, например, госорганами, общественностью, научными организациями, НПО и другими участниками процесса ЭО.

Вуд перечисляет следующие составляющие послепроектного анализа ([Wood, C., 1995](#)):

Мониторинг реализации, который подразумевает надзор и контроль (в том числе государственный) за осуществлением проекта, например за соблюдением условий природопользования и выполнением запланированных мер по уменьшению воздействий.

Мониторинг воздействия на окружающую среду, который может предоставлять информацию для корректировки ранее принятых решений, а также вносит вклад в

формирование информационной базы для экологической оценки аналогичных проектов.

Аудит экологической оценки проектов⁵¹. Этот вид экологического аудита подразумевает систематический анализ эффективности системы ЭО, в том числе анализ соответствия реального воздействия деятельности на окружающую среду предсказанному в ходе ЭО. В некотором смысле он представляет собой “работу над ошибками” экологической оценки и может внести существенный вклад в развитие и улучшение практики и методологии ЭО. В результате такого аудита могут быть обнаружены существенные недостатки в практике ЭО⁵², а также выработаны рекомендации по их устранению при проведении ЭО будущих проектов⁵³. Кроме того, на основе новых научных данных или изменившихся ценностных представлений могут быть пересмотрены представления о значимости воздействий, сформированные в процессе проведения ЭО.

Учитывая разнообразие методов и форм послепроектного анализа и вытекающую отсюда сложность его организации и использования полученной информации, рекомендуется составлять отдельный *план мониторинга ЭО (послепроектного анализа)* в составе ПЭМ или вне его. Специалисты Всемирного банка считают, что хотя список параметров, по которым проводится мониторинг, должен быть по возможности полным, необходимо ограничиться исследованием “*значимых, измеримых, реалистически достижимых элементов, основываясь на опыте и здравом смысле*” ([Goodland, Robert and Mercier, J.-R., 1999](#)).

Так же как и ЭО в целом, послепроектный анализ подразумевает взаимодействие нескольких сторон. Во-первых, это относится к координации мониторинговой деятельности заказчика (руководства предприятия) и органов государственной власти, ответственных за экологический и иной мониторинг. Отметим, что это могут быть не обязательно те органы, с которыми необходимы согласования на предпроектных стадиях ЭО. Эффективная экологическая оценка должна включать консультации с органами, ответственными за послепроектный мониторинг и другими организациями, связанными с контролем будущей деятельности, именно для составления адекватного плана послепроектного анализа. Во-вторых, эффективный послепроектный анализ не только предоставляет данные заинтересованным сторонам (в том числе экологическим НПО и населению), но и активно использует полученную от них информацию. План экологического мониторинга, включенный в ПЭМ или ЗВОС, может содержать мероприятия по поддержке общественного экологического мониторинга ([Lee, N. and George, C., 2000](#)). Дополнительные возможности, которые дает для эффективного снижения негативных воздействий на окружающую среду взаимодействие между предприятиями, государственными службами, неправительственными организациями и широкой общественностью, подробно описаны в книгах “*Как организовать общественный экологический мониторинг*” ([Гусева Т.В. и др., 1998а](#)) и “*Как наладить диалог с общественностью*” ([Гусева Т.В. и др., 1998б](#)).

Данные послепроектного анализа, так же как и выводы самой экологической оценки, только предоставляют *информацию* для осуществления мер по уменьшению воздействий на окружающую среду. Для того чтобы эти меры воплотились в реальность, необходимы определение ответственности, выделение ресурсов, подготовка персонала и создание организационных структур и процедур, обеспечивающих выполнение этих мероприятий. Все эти элементы должны подробно описываться в плане экологического менеджмента. В систематическом виде это может обеспечить создание *системы экологического менеджмента (СЭМ)*. Таким образом, определение ресурсов и ответственности при

разработке ПЭМ может сформировать прототип будущей СЭМ. Для того, чтобы еще четче охарактеризовать соотношение СЭМ и ПЭМ, отметим, что любая *система* менеджмента подразумевает *план* менеджмента. В то же время план сам по себе — системы не рождает. В частности, до начала функционирования объекта возможно разработать ПЭМ, однако говорить о внедрении СЭМ преждевременно, поскольку отсутствуют важнейшие компоненты, определяющая облик СЭМ, например, персонал.

Определение СЭМ, по международному стандарту ISO 14001 (приводится по [Гусева Т.Г. и др., 1999](#)).

Система экологического менеджмента - часть общей системы менеджмента, включающая организационную структуру, планирование деятельности, распределение ответственности, практическую работу, а также процедуры, процессы и ресурсы для разработки, внедрения, оценки достигнутых результатов реализации и совершенствования экологической политики, целей и задач.

Рассмотрение общих принципов и подходов к организации СЭМ далеко выходит за рамки настоящей книги. Тем, кто интересуется этими проблемами более глубоко, можно порекомендовать обратиться к специализированным источникам. Обсуждаемые подходы, например, кратко изложены в книге *“Добровольная экологическая деятельность: неиспользуемые возможности”*, изданной Эколайн ([Гусева Т.В. и др., 1999](#)). В настоящей книге мы лишь касаемся тех аспектов, которые касаются взаимосвязи и преемственности ЭО и СЭМ (в частности, соотношения между ПЭМ и СЭМ).

Наиболее важным моментом взаимоотношения ЭО и СЭМ является то, что план экологического менеджмента, разрабатываемый в результате ЭО, *может* (а в определенных системах и *должен*) определять рамки СЭМ в целом или ее отдельных элементов. В частности, ПЭМ может потребовать, чтобы СЭМ соответствовала стандарту ISO 14001 (такой подход, например, принят в руководстве по ЭО объектов нефтегазовой промышленности Великобритании ([Lee, N. and George, C. \(Eds.\), 2000](#))).

Общность подходов ЭО и СЭМ предопределяет их преемственность. Во-первых, СЭМ включает процедуры, аналогичные процедуре ЭО или ее отдельным элементам. Например, стандарт ISO 14001 требует от организации проведения *“процедуры идентификации экологических аспектов ... в отношении всех видов деятельности, продукции и услуг”*. Экологические аспекты при этом понимаются как *“элементы деятельности предприятия, его продукции или услуг, которые взаимодействуют или могут взаимодействовать с окружающей средой”*. Такая процедура во многом является аналогом процедуры выявления воздействий в процессе ЭО и может использовать сходные методы. Подход к СЭМ, принятый в Европейском Союзе (EMAS), указывает, что на площадках, подлежащих сертификации должна проводиться *“оценка исходной экологической ситуации” (Initial Environmental Review)*, то есть *“комплексный анализ экологических вопросов (issues), воздействий и эффективности (performance), относящихся к деятельности организации”*⁵⁴.

Во-вторых, СЭМ нуждаются в информации об *“экологических аспектах”* деятельности организаций, сторонах, заинтересованных в этих аспектах, соответствующих законодательных и иных требованиях. Сбор и анализ такой информации может проводиться, в том числе, в рамках процедуры ЭО.

В-третьих, СЭМ всегда предусматривают создание программ экологического менеджмента. Логично предположить, что ПЭМ, разрабатываемый в рамках ЭО, является прообразом будущей программы экологического менеджмента.

В-четвертых, СЭМ организаций могут предусматривать конкретные требования к проведению ЭО объектов и направлений деятельности данной организации.

Определение программы экологического менеджмента, по международному стандарту ISO 14001 (приводится по [Гусева Т.Г. и др., 1999](#)) и экологической программы по EMAS (European Council, 1993)

ISO 14001	EMAS
<p>Организация должна разрабатывать, внедрять и развивать программу (программы) для достижения экологических целей и решения задач... Программы включают:</p> <ul style="list-style-type: none">• распределение ответственности за достижение целей и решение задач на всех соответствующих уровнях организации;• средства и периоды времени, в которые цели должны быть достигнуты.	<p>Экологическая программа (Environmental Programme) - это описание конкретных целей и видов деятельности компании по обеспечению охраны окружающей среды на данной площадке, включая описание мер, принимаемых или намечаемых для достижения данных целей и, при необходимости, сроков осуществления таких мер.</p>

Основные стороны этого многогранного взаимоотношения СЭМ и ЭО приводятся на рисунке 7.

Рисунок 7. Системы экологического менеджмента и процедуры экологической оценки



Взаимоотношение ЭО и СЭМ может быть отчасти прояснено историческим анализом. Системы ЭО развивались в основном как инструменты государственного экологического регулирования намечаемой деятельности в рамках ее лицензирования/разрешения. Таким образом, требования к СЭМ, формулируемые в процессе ЭО, это не только намерения заказчика, но и требования государственных органов, кредиторов, и заинтересованных сторон, которые вовлекались в ЭО. То есть, выводы ЭО (в том числе, сформулированные в ПЭМ) во многом ориентированы на выполнение внешних обязательств (в том числе, предписаний государственных органов). В то же время, СЭМ создавались как инструмент, в гораздо большей степени ориентированный на решение внутренне мотивированных задач и на совершенствование внутренней структуры организации.

Вполне возможно, что в будущем грань между экологической оценкой и системами экологического менеджмента будет постепенно стираться. С одной стороны компании будут осознавать внутреннюю важность процедур ЭО и применять их добровольно, используя для достижения собственных целей в большей степени, чем это делается сегодня. С другой стороны, развитие национальных стандартов в области систем экологического менеджмента, возможно, создаст условия для более тесного и гармоничного их сочетания с национальным законодательством. В идеале неотъемлемой частью всякой экологически значимой деятельности будет ее экологическая оценка на стадии планирования и неразрывно связанная с ней система экологического менеджмента на стадии ее осуществления. Но это в идеале. А на практике многие государства и международные организации стараются предусмотреть интеграцию экологической оценки и систем экологического менеджмента, как описано в следующем разделе.

9.2. Экологическая оценка на послепроектных стадиях в национальных и международных системах ЭО

Послепроектные стадии экологической оценки являются одним из наименее формально и методологически проработанных ее аспектов. Это связано с исторической эволюцией ЭО, на первых стадиях которой она в основном концентрировалась на оценке возможности и условий осуществления деятельности, а уже на более поздних стадиях сосредоточилась на обеспечении результатов, то есть выполнения проектами экологических требований.

По свидетельству Джорджа ([Lee, N. and George, C. \(Eds.\), 2000](#)), требования о проведении мониторинга на послепроектных стадиях ЭО достаточно распространено даже в странах со сравнительно неразвитыми системами экологической оценки. Требование о включении ПЭМ в ЗВОС более редко, однако все равно существует более чем в половине национальных систем ЭО и в большинстве международных организаций. Однако требование об описании СЭМ в полном смысле этого слова все еще очень редки и рассматриваются как смелая инновация даже в развитых странах. При этом системы ЭО, создающиеся (или радикально реформирующиеся) в настоящее время, часто учитывают современное понимание важности послепроектных стадий ЭО. Например, проект Закона Эстонии называется “Об экологической оценке и экологическом аудите”.

Среди других примеров требований к послепроектным стадиям ЭО в национальных законодательствах можно привести болгарскую систему, в которой проекты, прошедшие ЭО, также проходят обязательный экологический аудит, привязанный к результатам ЭО, через пять лет после одобрения проекта. В Чили собственник (руководитель) предприятия, бывшего объектом ЭО, обязан провести независимый экологический аудит за свой счет и представить его результаты госорганам. При этом руководитель предлагает три альтернативные фирмы, специализирующиеся в области экологического аудита, а государственный орган выбирает одну из них и назначает в качестве аудитора ([Contreras, Luis C. 2000](#)).

Практика применения таких подходов пока ограничена, и их эффективность должна быть доказана на практике, прежде чем они могут быть рекомендованы к широкому применению в других национальных системах.

Как уже отмечалось, одни из наиболее продвинутых требований к послепроектным стадиям ЭО предъявляются Всемирным банком (см. врезку). Эти требования были сформированы в результате многолетнего опыта проведения ЭО, выводы которых часто игнорировались или просто забывались клиентами Банка сразу же после получения займов. Всемирный банк требует не только подробного плана экологического менеджмента, но и формального подтверждения наличия средств на его осуществление. Более того, Банк требует обеспечить гарантии, чтобы организационные возможности государственных органов, руководителей и менеджеров финансируемых объектов и других участников послепроектных стадий ЭО делали реальным выполнение ПЭМ. С этой целью неотъемлемой частью экологических оценок, проводимых для проектов Банка, являются программы обучения и укрепления для всех этих организаций.

Большинство других международных организаций, в том числе Агентство международного развития США и ЕБРР предъявляют к своим клиентам только требование представлять в составе ЗВОС план мониторинга. “Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте” указывает на возможность включения в ЗВОС “*краткого содержания программ мониторинга и управления [management, в этой книге переводится как “менеджмент”] и всех планов послепроектного анализа*”, однако только “*при необходимости*” (см. [врезку](#) в разделе 7.2).

Таким образом, современные представления об экологической оценке основываются на важности ее *послепроектных стадий*, которые включают разнообразные формы сбора и анализа данных об экологических аспектах осуществления деятельности и осуществлении на основе этих данных и выводов ЭО мер по смягчению воздействий. Программа послепроектного анализа описывается планах экологического менеджмента (ПЭМ), которые также могут содержать требования к системе экологического менеджмента, обеспечивающей неукоснительное исполнение рекомендаций экологической оценки. По мнению ведущих специалистов ЭО, ПЭМ являются самой важной частью документации ЭО, все большее количество международных организаций и национальных систем требуют обязательной разработки этих планов. Таким образом, перекидывается мост между обязательными процедурами ЭО и все более широко применяемыми системами экологического менеджмента (СЭМ) существующей хозяйственной деятельности.

Сноски

[48.](#) Хотя в данном определении ПЭМ используется слово “набор”, ПЭМ подразумевает не хаотический “перечень” случайных мероприятий, а взаимосвязанную иерархическую *систему* таковых.

[49.](#) Как уже указывалось, условия осуществления деятельности могут измениться настолько значительно, что понадобится изменение мер по предотвращению и уменьшению воздействий. В конечном итоге можно говорить об изменении самого ПЭМ в зависимости от внешних условий. Мониторинг мер по уменьшению воздействия и связанный с ним анализ как раз и направлен на обеспечение адекватного новым условиям подхода к охране окружающей среды.

[50.](#) Например, Джордж относит к мониторингу ЭО (послепроектному анализу) аудит (проверку) экологических аспектов деятельности предприятия, проводимый, например, органами государственной власти ([Lee, N. and George, C. \(Eds.\), 2000](#)).

[51.](#) EIA Auditing, называемый также “аудит воздействия” (Impact Auditing) или “пост-аудит” (Post-Auditing).

[52.](#) Так, в ходе аудита экологической оценки четырех крупных проектов в Великобритании было установлено, что более 80% прогнозов, сделанных в ходе ЭО, являлись настолько общими и неопределенными, что, наблюдая результаты осуществления проектов, было невозможно вынести точное заключение о достоверности или недостоверности этих прогнозов ([Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A., 1999](#)).

[53.](#) В некоторых источниках упоминается и такой специфический вид деятельности, как “мониторинг системы ЭО” (EIA System Monitoring), предметом которого является общая эффективность системы ЭО и отдельных ее элементов (подробнее см. [Wood, C., 1995](#)).

[54.](#) Очевидна и разница: ЭО предполагает прогностический подход, а оценка исходной экологической ситуации нацелена на детальный анализ *существующей* ситуации.

[55.](#) Строго говоря, процесс, представленный на схеме, должен рассматриваться как циклический. Оценка политики (плана, программы) может приводить к пересмотру целей и задач, и, как следствие, к повторению этапов процесса, изображенного на схеме.

[56.](#) Подробнее см. [раздел 11.3.1](#).

[57.](#) Недавно представленная в виде проекта Директива Европейского Союза о стратегической экологической оценке требует проведения СЭО именно такого типа программ.

[58.](#) Излагаемые в данном разделе идеи базируются на результатах 3-х летнего исследования одного из авторов ([Cherp, A., 1999](#)).

[59.](#) Вовлечение различных социальных групп в процесс ЭО тесно взаимосвязано с использованием “оценки социального воздействия” (Social Impact Assessment), — одного из инструментов, который должен использоваться наряду с ЭО в “анализе устойчивости” (Sustainability Appraisal).

[60.](#) То есть оценку воздействия на женщин и мужчин и их роли в обществе.

[61.](#) Региональные руководства по планированию — это один из документов в британской системе стратегического планирования социально-экономического развития (Development Planning), который устанавливает общие принципы и рамки более детальных структурных и местных планов.

Глава 10. Стратегическая экологическая оценка

10.1. Предмет и цели СЭО. Некоторые замечания о стратегическом планировании

Согласно одному из определений, **стратегическая экологическая оценка** — систематический процесс выявления и учета экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий, политик, планов и программ ([Sadler, B., 1996](#)).

Стратегическое планирование. Некоторые определения и комментарии

Стратегия - наиболее общий плановый документ, определяющий стратегические цели развития и общие принципы их достижения.

Политика конкретизирует общие положения стратегии в применении к отдельным деятельности, является основанием для постановки целей и задач и устанавливает рамки для их пересмотра. Таким образом, стратегия обычно конкретизируется в наборе взаимосвязанных политик.

План (программа) определяет конкретные цели и задачи развития, способы их достижения, временные рамки, доступные ресурсы. Детальный план также предполагает распределение ответственности за выполнение намечаемых мероприятий.

Цель - это утверждение о том, чего мы намерены достичь через реализацию данной политики или плана ([Ли Н., 1995](#)).

Задача - конкретизация поставленных целей, предполагающая, как правило, конкретные временные рамки ([Ли Н., 1995](#)).

Индикаторы (показатели) - характеристики, позволяющие измерять прогресс и регистрировать степень достижения поставленных целей и задач ([Ли Н., 1995](#)). Иногда политика и план могут быть совмещены в одном документе.

Эффективный процесс планирования учитывает следующее:

1. Цели и задачи - параметры конкретные и измеряемые, отражающие результат, а не процесс. Если "цели" сформулированы в виде, отражающем процесс, направление деятельности - то невозможно контролировать их достижение, процесс планирования становится неуправляемым и не ведет к получению конкретного результата.
2. Цели должны быть связаны с принятой политикой или стратегией, вытекать из нее. Каждое положение политики (стратегии) должно найти отражение в конкретной цели, которая ставится в процессе планирования.
3. Цели и задачи должны быть ориентированы во времени и взаимосвязаны. Эффективная система планирования предполагает, что поставленные цели и задачи - взаимно поддерживают друг друга, решение одной задачи - способствует решению другой.
4. Проекты (мероприятия), направленные на решение поставленных задач, составляют основное наполнение плана. При выборе намечаемых мероприятий

приоритет отдается таким мероприятиям, которые наилучшим образом способствуют решению поставленных задач.

Предметом СЭО, согласно традиционному представлению, являются политики (Policies), планы и программы. Четкого, устоявшегося определения каждого из этих понятий в контексте СЭО не существует (для примера приведены определения, используемые в британской системе планирования). Под “политиками, планами и программами” в целом (в этой главе мы будем использовать термин “стратегические документы”) понимается вся совокупность инициатив, выходящих за рамки проектов конкретных объектов. Как правило, между ними предполагаются иерархические отношения — более общие решения, принятые на уровне политики, могут служить основой для частных, более детальных решений в рамках плана или программы. Например, политика может быть определена как документ, устанавливающий общие цели и принципы, задающий рамки для дальнейшей деятельности по достижению поставленных целей. План подразумевает постановку системы взаимосвязанных задач с определенными сроками их выполнения, направленных на реализацию политики, а программа охватывает несколько конкретных проектов, объединенных географической, отраслевой или какой-либо другой общностью. В качестве низшего уровня этой “пирамиды”, на котором принимаются наиболее частные и детальные решения, рассматривается уровень конкретных проектов. Во врезке, в качестве иллюстрации, описана иерархическая система стратегического планирования в Великобритании. Важными понятиями в стратегическом планировании также являются “цель”, “задачи” и “индикаторы” (соотношение между целями, задачами и индикаторами представлено на рис. 8).

Рисунок 8. Цели, задачи и индикаторы устойчивого развития.



Общие сведения о системе стратегического планирования в Великобритании

На высшем уровне иерархии планирование социально-экономического развития в Великобритании находятся национальные стратегии, такие, например, как Национальная стратегия устойчивого развития. Стратегии не являются "обязательными к исполнению" (как, например, пятилетние планы во времена СССР), однако они формулируют приоритеты национального правительства. Стратегии конкретизируются в виде региональных и секторальных (ведомственных) политик, учитывается при составлении планов.

Планы развития также не являются документом директивного характера, а имеют "мягкий" характер. Политические установки часто входят в планы как их первая часть. В них формулируются те приоритеты, которым в дальнейшем оказывается поддержка местными органами власти. Планы представляют собой, как правило, не единичный документ, а набор взаимосвязанных документов. В зависимости от местных условий, в эти планы могут входить несколько документов одного или разных типов.

- Структурные планы: разрабатываются для регионов и крупных городов. Эти планы определяют ключевые политики и создают основу для местного планирования.
- Местные планы устанавливают приоритеты развития на местном уровне. Они включают все разнообразие деятельности на конкретной территории, в том числе предложения по отдельным объектам. В эту группу входят планы землепользования, планы развития транспорта и т.д.
- Планы обращения с отходами и разработки минеральных ресурсов: разрабатываются национальными советами, местными органами власти и руководством охраняемых территорий.

В общем случае, предметом СЭО могут быть:

- законы и другие нормативные акты, в том числе международные соглашения;
- планы развития отдельных отраслей;
- целевые программы, направленные на решение какой-либо проблемы в рамках нескольких регионов или отраслей, такие, например, как программа энергосбережения;
- территориальные планы и схемы развития;
- схемы землепользования.

Точнее, речь здесь идет о проектах этих стратегических документов, поскольку СЭО, как и ЭО проектного уровня, рассчитана не просто на оценку в узком смысле, но и на учет ее результатов при подготовке и принятии окончательного решения.

Стратегическая экологическая оценка призвана способствовать достижению следующих основных целей:

1. Преодоление ограничений и недостатков ЭО проектного уровня, создание адекватного контекста для нее.

Наиболее существенные ограничения экологической оценки проектного уровня связаны с тем, что к моменту ее выполнения уже принят ряд принципиальных решений, определяющих основные характеристики намечаемой деятельности. В частности, если экологическая оценка проводится только на проектном уровне, еще до ее начала могут в неявном виде быть отброшены возможности и альтернативы.

СЭО позволяет проводить оценку таких решений перед их принятием, а не параллельно с оценкой деталей конкретного проекта. Процедура СЭО способна сделать рассмотрение наиболее существенных альтернатив систематическим и, в той или иной степени, открытым для заинтересованных сторон. Она также позволяет обеспечить учет экологических факторов на всех уровнях принятия решений, а не только на проектном уровне.

При этом результаты, полученные в ходе оценки стратегических документов, могут использоваться при ЭО проектов, вытекающих из них. Результаты СЭО могут содержать указание на потенциальные проблемы, которые должны быть особенно тщательно исследованы на проектном уровне, граничные условия и т.п. Таким образом, стратегическая оценка создает адекватный контекст для ЭО проектного уровня.

2. Учет воздействий, адекватное рассмотрение которых на уровне отдельного проекта затруднительно или невозможно.

Это, прежде всего, учет кумулятивных воздействий, например оценка общего загрязнения, создаваемого несколькими проектами, осуществляемыми в рамках плана или программы. Это также может быть инициатива, которая вообще не сводится к проектам отдельных объектов, например проект нормативного акта, изменяющего систему регулирования природопользования.

3. Содействие устойчивому развитию.

СЭО вносит вклад в обеспечение устойчивого развития, решение или предотвращение возникновения глобальных или региональных экологических проблем путем включения экологических (а не только экономических) соображений в формулировки **целей** развития. В этом отношении оценка решений стратегического характера является более адекватной, нежели оценка проектного уровня, которая ориентирована на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении деятельности, направленной, в большинстве случаев, на достижение экономических целей.

10.2. Принципы и организация процесса СЭО

Как же “выглядит” стратегическая экологическая оценка? Ниже приведена сводка принципов СЭО, которые разделяются многими исследователями и практиками в области ЭО ([Sadler, B., 1996](#)). Как видно из этих принципов, а также из рис. 9³⁵, СЭО во многом сходна с экологической оценкой проектов.

Основные принципы стратегической экологической оценки

Ответственной за оценку предполагаемых экологических аспектов "политики, плана или программы" (ППП) является организация - инициатор их разработки или пересмотра.

Процесс оценки должен начинаться как можно раньше в ходе разработки проекта ППП.

Масштабы оценки должны соответствовать масштабам потенциального воздействия на окружающую среду.

Должны быть четко определены цели и задачи оценки.

Должны быть рассмотрены альтернативы и воздействие на окружающую среду в случае реализации каждой из них.

Социально-экономические и другие факторы должны быть включены в рассмотрение в той мере, в какой это необходимо в каждом конкретном случае.

Оценка значимости и допустимости воздействия должна быть основана на целях экологической политики, а также принятых стандартах.

Должна существовать возможность для участия общественности, соответствующая предполагаемой степени общественной значимости ППП и интереса к их результатам.

Информация об оценке, ее результатах и принятом решении должна быть открыта (за

исключением случаев, в которых конфиденциальность соответствующей информации установлена официально и в явном виде).

Стратегическая и проектная оценки там, где это возможно, должна быть организована в соответствии с "ярусным" подходом (см. [раздел 10.3](#)).

Мониторинг и оценка результатов реализации ППП, в т.ч. наблюдение за инициативами, которые разрабатываются в развитие и исполнение ППП.

Необходимы механизмы, обеспечивающие независимую оценку процесса СЭО, его соответствия установленным требованиям, а также его эффективности.

Более конкретно содержание материалов одного из видов стратегических документов — СЭО планов территориального развития или землепользования отражено ниже в виде критериев качества соответствующих материалов ([Bonde, J. and Cherp, A., 2000](#)).

- Документация должна содержать описание компонентов окружающей среды, которые могут быть затронуты в результате осуществления плана, в том числе те из них, которые непосредственно не расположены на территории, охватываемой планом. Особое внимание должно быть уделено наиболее ценным и уязвимым компонентам окружающей среды.
- Документация должна анализировать цели плана, связанные с окружающей средой и устойчивостью развития, и предлагать систему критериев и показателей для оценки возможных последствий осуществления плана и альтернатив к нему.
- Должны быть систематически выявлены, предсказаны и оценены потенциальные воздействия, включая кумулятивные. При этом уровень детализации должен быть достаточным для оценки плана и последующего принятия решений.
- Документация должна содержать рекомендации по использованию результатов СЭО в ходе экологической оценки отдельных проектов, которые будут или могут осуществляться в рамках плана.
- Должны быть описаны и разъяснены методы, при помощи которых получены выводы СЭО. Должны быть описаны результаты участия общественности.
- Документация СЭО должна вносить вклад в оценку плана с точки зрения устойчивого развития путем (а) оценки "экологической устойчивости"⁵⁶; (б) представления результатов таким образом, чтобы они могли быть использованы для комплексной оценки устойчивости (включая формулировку критериев устойчивости).

В то же время под внешним сходством процессов СЭО и ЭОП скрываются многие значительные отличия. Эти отличия касаются, во-первых, **степени детальности** в предсказании воздействий, а во-вторых, **степени важности**, которую предсказания воздействий занимают в общем процессе оценки.

В целом процедура и методы СЭО зависят от природы той стратегической инициативы, которая подлежит оценке. Наиболее детально могут быть предсказаны воздействия планов и программ, определяющих параметры будущих конкретных *проектов*⁵⁷. Это могут быть, например, градостроительные планы или иные планы территориального развития, отраслевые программы и т.д. Многие подходы, эффективные в рамках ЭО

проектов, применимы к ним с соответствующими модификациями. Процедура подготовки таких планов в большей степени формализуема, и их ЭО часто воспринимается как естественное развитие практики ЭО проектов.

Сложнее проводить СЭО стратегических решений, для которых невозможно предсказать количество и тип индивидуальных проектов, могущих осуществиться как их результат. Финансово-экономические и подобные им решения, нормативные акты, международные соглашения, политики или стратегии национального уровня. Тем не менее, проведение СЭО возможно и для таких инициатив.

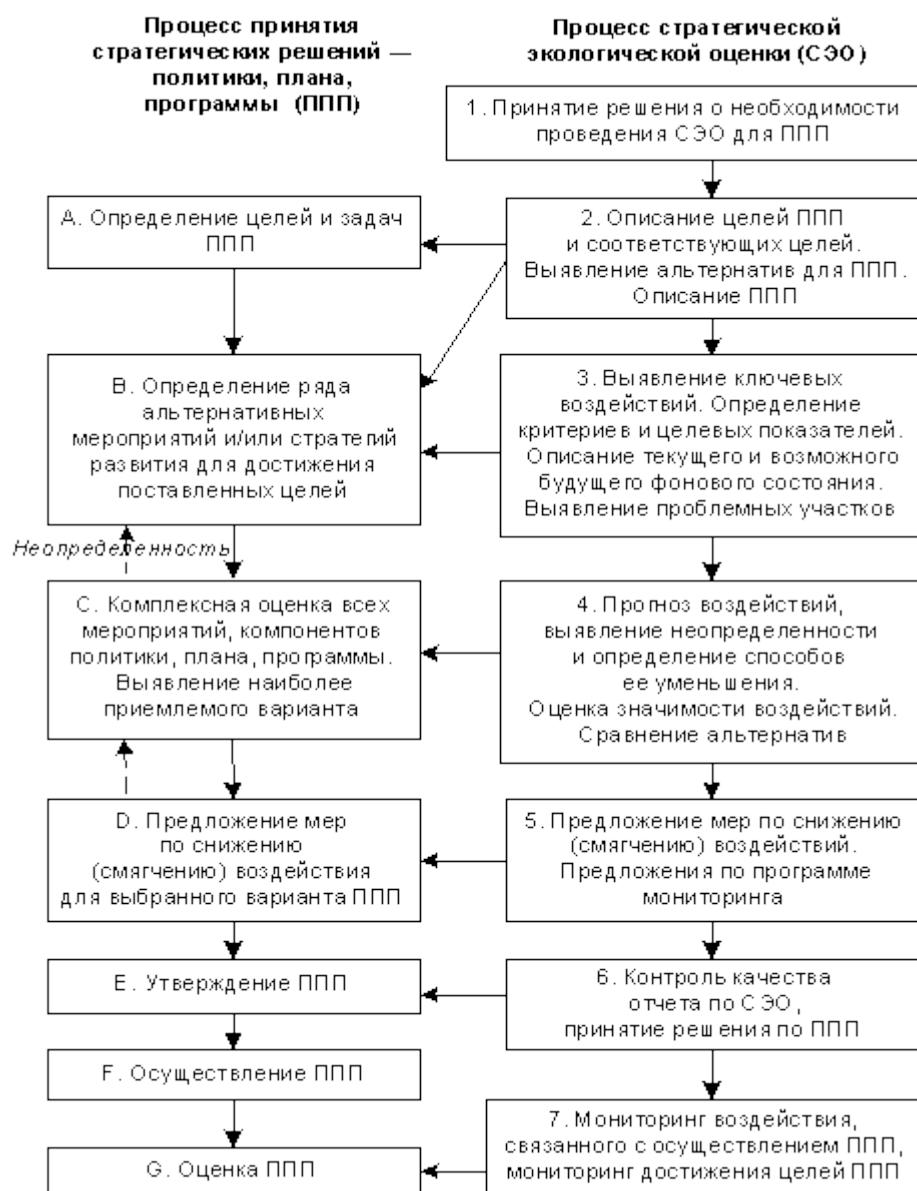
Так, широкую известность получила СЭО проекта Североамериканского соглашения о свободной торговле (NAFTA), проведенная в Канаде. Основные цели оценки были сформулированы как (1) обеспечение учета экологических факторов при подготовке соглашения и (2) прогноз и документирование возможных экологических последствий соглашения. Межведомственная группа, созданная специально для этой цели, работала в тесной связи с канадской делегацией на переговорах, различными организациями (в том числе неправительственными), заинтересованными в результатах процесса или располагавшими необходимой экологической информацией. Важным “побочным” результатом СЭО явилось подписание сторонами NAFTA специального соглашения по сотрудничеству в области охраны окружающей среды и создание Североамериканской комиссии по сотрудничеству в этой области ([Sadler B., 1996](#)).

Трудности перенесения принципов экологической оценки проектов на стратегический уровень носят процедурный и методологический характер. Рассмотрим сначала *процедурные трудности*. Процесс разработки и утверждения стратегических решений в большинстве случаев отличается от процесса разработки и утверждения конкретных проектов. В то время, как процедуры подготовки проектов так или иначе регламентированы, многие стратегические решения разрабатываются и утверждаются без следования строго определенным правилам. Результатом являются трудности с внедрением систематической процедуры СЭО в такой “неформальный” процесс подготовки и принятия решений. Сама возможность такого внедрения зависит от того, насколько упорядоченной и формализуемой является процедура подготовки и принятия решения.

Серьезную трудность нередко представляет обеспечение участия в СЭО общественности и заинтересованных сторон. Это связано с тем, что стратегические решения обычно затрагивают значительное количество сторон и в то же время их подготовка часто ведется конфиденциально, внутри того или иного агентства. Кроме того, внедрение процедур стратегической экологической оценки часто затруднено политически, так как лица, принимающие стратегические решения, не всегда с энтузиазмом воспринимают перспективу независимой оценки.

Методологические трудности связаны с тем, что предсказать экологические последствия стратегических действий и сравнить различные варианты их реализации бывает нелегко или попросту невозможно. На стратегическом уровне невозможно точно определить масштабы и характер деятельности, которая последует за принятием подготавливаемого решения. В силу ее большого объема невозможно собрать информацию о состоянии затрагиваемой окружающей среды. Даже если такая информация и собрана, то чрезвычайно трудно предсказать изменения в окружающей среде, которые будут вызваны намечаемой деятельностью. Особую сложность представляет выявление взаимосвязей между компонентами окружающей среды в масштабах, адекватных стратегической оценке.

Рисунок 9. Процесс стратегической экологической оценки (адаптировано из [Therivel, R. and Partidario, M.R., 1996](#))



Тем не менее, методологические трудности не закрывают возможностей для осуществления эффективной СЭО. Так, в авторитетном докладе, посвященном оценке эффективности ЭО, сделан следующий вывод: “При проведении большинства СЭО неизбежно присутствует существенный фактор неопределенности. Эта неопределенность, однако, не является непреодолимым препятствием для эффективной оценки. Как правило, информации, получаемой в ходе СЭО, оказывается достаточно, для того чтобы сделать выбор между принципиальными альтернативами и определить необходимые меры по уменьшению и предотвращению воздействия” ([Sadler B., 1996](#)).

Отличия СЭО от экологической оценки проектного уровня вытекают не только из различной степени подробности используемой ими информации, но и из их различного предназначения. Определение СЭО, приведенное в начале данной главы подчеркивает, что она должна рассматривать не только “возможные воздействия на окружающую среду”, но и такие аспекты, как:

- соответствие целей стратегии, плана или программы национальным и региональным экологическим целям;
- обоснованность и достижимость экологических задач (если таковые выдвигаются) стратегии, плана и программы;
- влияние стратегии, плана или программы на способность различных структур осуществлять деятельность по охране окружающей среды.

Анализ экологических аспектов стратегий, планов и программ является важным аспектом СЭО, усиливающим его сходство со стратегической оценкой политик, основанной на анализе их целей (Objectives-led Policy Appraisal — ср. с подобным подходом к оценке устойчивости, обсуждаемым в [гл. 11](#)). В силу большего внимания к экологическим факторам, СЭО может являться именно *инструментом планирования* (а не инструментом *регулирования*), способствующим достижению целей устойчивого развития.

Таким образом, СЭО представляет собой весьма широкую область деятельности, для которой в настоящее время довольно трудно определить четкие границы. Процедурные и методологические трудности приводят к тому, что внедрение СЭО отстает от внедрения ЭОП примерно на 15-20 лет. Тем не менее, некоторые страны и международные организации уже вводят СЭО сначала на добровольной, а потом на все более формальной и обязательной основе. Постепенно развивается и испытывается на практике методология СЭО.

10.3. “Ярусный” подход

В последнее время применительно к СЭО активно разрабатывается принцип “ярусности”. Подобно тому, как решения стратегического уровня определяют контекст, в котором принимаются проектные решения, задают для них рамки и условия, “ярусный” подход предполагает использование и уточнение выводов стратегической экологической оценки на более низких уровнях планирования. При этом возможно, например, документирование неопределенностей при стратегической оценке плана или программы и их устранение при последующей экологической оценке проектов, разрабатываемых в рамках этого плана или программы. Результатом СЭО может также стать установление определенных граничных условий, учитываемых при проведении ЭО проектных решений более низкого уровня. В предельном развитии этого подхода СЭО и ЭОП могут рассматриваться как взаимосвязанные стадии единого процесса экологической оценки.

Разумеется, такой подход является наиболее эффективным в тех случаях, когда инициатива стратегического уровня определяет параметры конкретных проектов. В качестве примера можно привести схему “ярусной” оценки, реализованной в Нидерландах для Национальной программы утилизации отходов ([Sadler, B., 1996](#)) (см. врезку).

Уровни СЭО Национальной программы утилизации отходов (Нидерланды)

Национальный уровень

Решение о технологиях, применяемых для утилизации отходов (например, повторное использование, размещение на полигонах или сжигание), их оптимальном сочетании и необходимой общей “емкости”.

СЭО различных технологий с целью выбора оптимальной технологии или их соотношения.

Региональный уровень

Решение о площадках размещения объектов.

СЭО различных площадок с целью выбора оптимального места для объектов.

Проектный уровень

Решения по конкретному проекту, в том числе по мерам уменьшения и предотвращения воздействия.

Экологическая оценка проектного уровня.

Источник: Wood, C., 1995

Из этого примера видно, что необходимой предпосылкой такого подхода является четкая, процедурно оформленная последовательность принятия решений. В данном случае последовательно принимаемые решения “разнесены” по различным этапам процесса и уровням административной системы. Это дает возможность привязать ЭО разного уровня к принятию определенных решений. “Ярусный” подход делает процесс в целом более логичным, разгружает уровень проектной оценки, перенося оценку общих, “рамочных” решений на соответствующие уровни и оставляя на каждом уровне, прежде всего, оценку тех решений, которые действительно принимаются на этом этапе.

10.4. СЭО и национальное законодательство

Страны, развивающие СЭО, реализуют различные подходы к законодательной регламентации этого механизма. Все эти подходы можно условно разделить на несколько групп.

1. **Экологическая оценка любых инициатив стратегического уровня.** Во многих странах, относящихся к этой категории, законодательство вообще не делает принципиального различия между конкретными проектами и инициативами стратегического уровня. Например, в США NEPA требует проведения экологической оценки для любых “значительных действий федеральных властей” и проектов нормативных актов. Это требование охватывает любые планы, программы и стратегии. Тем не менее, это не означает, что методология и практика оценки различных типов стратегических документов развиты в равной степени. Так, в США развита практика проведения СЭО в отношении программ — этот уровень наиболее близок к проектному. Соответственно, подходы и методы такой оценки сходны с подходами оценки проектного уровня. В то же время, экологическая оценка более широких и общих инициатив, например политик и стратегий национального уровня, развита в гораздо меньшей степени ([Sadler, B., 1996](#)).

Отметим, что подход, отраженный в российском законодательстве, относится именно к этой категории. Закон “Об экологической экспертизе” предусматривает экологическую экспертизу как проектов конкретных объектов, так и практически любых стратегических документов.

2. **Обязательное проведение СЭО для стратегий, планов и программ определенного типа (сектора экономики) или уровня.** Как правило, для инициатив, которые связаны с повышенной экологической опасностью, масштабным использованием природных ресурсов или, наоборот, охраной окружающей среды. Например, в Нидерландах СЭО требуется для планов и программ в некоторых областях деятельности (секторах) — энергетики, водоснабжения, утилизации отходов, охраны окружающей среды и др. Пример “ярусной” организации ЭО программы утилизации отходов в Нидерландах

рассматривался выше. Отметим, что СЭО самой Национальной программы не являлось требованием законодательства. Тем не менее, эта оценка была проведена по инициативе разработчиков, и явилась логичным “верхним уровнем” для системы экологических оценок в этой области.

Довольно распространенным является требование экологической оценки инициатив, прямо предусматривающих в дальнейшем осуществление конкретных проектов, для которых предусмотрена обязательная ЭОП. Иногда обязательной является оценка планов землепользования.

3. Отсутствие обязательных требований по проведению СЭО. Такова ситуация, например, в Великобритании, где ЭО планов, программ и стратегий не является обязательной, хотя возможность ее предусмотрена нормативными документами. В то же время, Департаментом по охране окружающей среды выпущено официальное руководство по СЭО, точнее, по интеграции экологических факторов в общую оценку инициатив стратегического уровня (Policy Appraisal). Руководство, в частности, приводит рекомендуемые методы СЭО, примеры “хорошей практики”. Предполагается, что такой подход будет способствовать становлению и развитию СЭО, в то же время, обеспечивая достаточную степень гибкости.

Проект Директивы Европейского Союза об экологической оценке планов и программ.

СЭО, предусматриваемая проектом Директивы (Комиссия Европейского Сообщества 1996, 1999) ставит своей целью не только охрану окружающей среды, но и способствование устойчивому развитию (ст. 1). Она относится ко всем планам и программам, которые (а) имеют экологические последствия и (б) определяют рамочные условия для месторасположения, типов и масштабов возможных индивидуальных проектов. Директива особенно подчеркивает необходимость СЭО в сфере транспорта, управления отходами, энергетики, управления водными ресурсами, телекоммуникаций, туризма, добычи полезных ископаемых, а также для планов регионального развития и землепользования.

Для всех таких планов и программ Директива требует составления ЗВОС, содержание которого регулируется Приложением и включает описание целей плана/программы, альтернативных вариантов, характеристики окружающей среды, подвергающейся воздействию, возможных экологических последствий и т.д. ЗВОС должен быть доступен заинтересованным сторонам и учитываться в принятии решения по принятию плана/программы. Директива устанавливает, что степень подробности СЭО должна соответствовать степени подробности плана (программы), а рамки конкретной СЭО должны устанавливаться при консультации с общественностью и затрагиваемыми органами власти.

Так или иначе, практически во всех странах, развивающих СЭО, этот механизм рассматривается как находящийся на стадии становления. Поэтому законодатели многих стран стремятся избегать тщательного и детального предписания процедур, обеспечивая гибкость подходов, не ограничивая инициативы исполнителей и давая возможность опробовать на практике различные подходы и методы.

Сноски

[55.](#) Строго говоря, процесс, представленный на схеме, должен рассматриваться как циклический. Оценка политики (плана, программы) может приводить к пересмотру целей и задач, и, как следствие, к повторению этапов процесса, изображенного на схеме.

[56.](#) Подробнее см. [раздел 11.3.1](#).

[57.](#) Недавно представленная в виде проекта Директива Европейского Союза о стратегической экологической оценке требует проведения СЭО именно такого типа программ.

© РОО Эколаин, 2000.

Глава 11. Экологическая оценка: уроки и направления развития. (Заключение к части 1)

Экологическая оценка, несомненно, является одним из наиболее распространенных инструментов современной экологической политики. Ее успех изначально основан на широком признании той истины, что легче выявить и предотвратить негативные экологические последствия деятельности на стадии планирования, чем обнаружить и исправлять их на стадии осуществления. Этот факт и отражен в формальном определении ЭО как *“процесса систематического анализа и оценки экологических последствий намечаемой деятельности, консультаций с заинтересованными сторонами, а также учета результатов этого анализа и консультаций в планировании, проектировании, утверждении и осуществлении данной деятельности”*. Опыт разработки и внедрения систем ЭО, последовательно отвечающих данному определению, привел к формулировке ряда общих принципов и практических методов их осуществления. В то же время многие проблемы ЭО до сих пор не решены на практическом или даже на теоретическом уровне. Данная глава подытоживает основные уроки разработки и применения систем ЭО и очерчивает некоторые тенденции развития этого инструмента в мире и, в особенности, в странах с переходной экономикой.

11.1 Экологическая оценка: составляющие успеха

Эффективные системы экологической оценки построены на трех основных принципах: превентивности, комплексности и демократичности. Принцип **превентивности** означает, что экологическая оценка должна проводиться до принятия принципиальных решений по намечаемой деятельности, то есть на возможно более ранних стадиях планирования и проектирования. Из принципа превентивности вытекает принцип альтернативности, то есть сравнения экологических и иных аспектов альтернативных вариантов осуществления деятельности на той стадии, когда выбор между этими альтернативами еще возможен.

Воплощение принципа превентивности в законодательстве по ЭО осуществляется именно через требование рассмотрения различных альтернатив намечаемой деятельности, а также из установления такой процедуры экологической оценки, при которой ее результаты могут быть учтены на возможно более ранних стадиях проектирования (например, при выборе месторасположения объекта). Принцип превентивности также требует проведения экологической оценки стратегических решений (СЭО): планов, программ и стратегий развития, — как это обсуждается в [главе 10](#).

В первые годы внедрения ЭО нередко были ситуации, когда проводилась экологическая оценка уже *готовых* проектов. В настоящее время в международной практике такие случаи становятся редкостью. Экологическая оценка начинается с началом работы над проектом и проходит параллельно процессу проектирования. Специалисты Всемирного банка Гудланд и Мерсье ([Goodland, R. and Mercier, J.R., 1999](#), стр. 4) рассматривают это как значительный успех. В то же время они подчеркивают, что практическое воплощение принципа превентивности через стратегическую экологическую оценку пока проходит не так гладко: эффективная СЭО скорее исключение, чем правило среди национальных систем экологической оценки.

Принцип **комплексности** диктует необходимость междисциплинарного анализа воздействий на различные компоненты окружающей среды, целью которого является интегральная оценка экологического воздействия в целом. В развитие принципа

комплексности, такая оценка может быть соотнесена с социально-экономическими последствиями намечаемой деятельности с целью принятия сбалансированного решения относительно возможности и условий ее осуществления. Практическое воплощение принцип комплексности находит в требованиях, предъявляемых к исследованиям и документации по ЭО, подчеркивающим необходимость междисциплинарного анализа и интегральной оценки значимости. Принцип комплексности должен также учитываться при установлении требований относительно учета результатов ЭО в принятии решений. Хотя законодательство большинства стран отражает принцип комплексности, его практическое применение зависит от того, насколько участники процесса ЭО (заказчики, лица, принимающие решения и т.д.) умеют и готовы применять методы комплексной оценки воздействий. Как показывает опыт, такие возможности существуют далеко не всегда, и в результате ЭО нередко сводится к проверке соответствия намечаемой деятельности узким техническим стандартам, таким как предельно допустимые выбросы и сбросы.

Наконец, принцип **демократичности** подразумевает, что в процессе экологической оценки должно учитываться мнение заинтересованных сторон, в том числе общественности. Этот принцип имеет не только “инструментальную” природу (то есть, существенен не только для достижения основных целей ЭО), но важен и сам по себе, как отражение прав граждан на демократическое принятие решений. Принцип демократичности нашел отражение в законодательстве многих стран и в международной Орхусской конвенции, содержащих требования о:

- предоставлении возможности заинтересованной общественности участвовать в процессе ЭО, начиная с самых ранних ее стадий; это достигается через механизм уведомления о начале экологической оценки, а также открытости процесса принятия решения о необходимости, форме, основных задачах и плане проведения ЭО;
- открытости документации по экологической оценке для всех заинтересованных сторон; систематическом сборе и анализе их замечаний и предложений;
- использовании результатов экологической оценки в открытом и демократичном процессе принятия решений по намечаемой деятельности, которые, в частности, могут быть обжалованы заинтересованными сторонами.

Отражение этих принципов в законодательстве встречается гораздо чаще, чем их практическое применение. Трудности, особенно очевидные в развивающихся и бывших социалистических странах, в частности, включают недостаточную проработанность методов общественного участия, применимых в различных культурных контекстах, отсутствие традиций и механизмов демократической выработки и принятия решений и низкую заинтересованность общества экологическими проблемами.

Экологическая оценка, построенная в соответствии с принципами превентивности, комплексности и демократичности, является важным инструментом устойчивого развития, о чем говорится в Принципе 17 Декларации Рио. Превентивность означает, что цели развития должны учитывать как экологические, так и социально-экономические цели. Комплексность позволяет оценить планы развития с точки зрения сохранения совокупного природного и экономического капитала (обеспечить справедливость по отношению к будущим поколениям). Наконец, демократичность создает предпосылки для более равноправного распределения выгод от намечаемой деятельности, что является неотъемлемой частью концепции устойчивого развития (см. [раздел 1.2](#)).

Опыт трех десятилетий применения экологической оценки показывает, что ее цели наилучшим образом достигаются, если этот процесс организован в рамках следующих основных стадий:

Принятие решения о необходимости экологической оценки (скрининг). Система скрининга должна (а) обеспечивать ЭО всех экологически значимых видов деятельности с учетом местных условий и мнений заинтересованных сторон и (б) избегать проведения полной ЭО для тривиальных с экологической точки зрения видов деятельности. Цели скрининга достигаются путем организации предварительной оценки, законодательного перечисления видов деятельности, для которых ЭО обязательна, или применением комбинации этих двух подходов.

Формулировка задач и плана проведения экологической оценки. На этой стадии определяются альтернативы и экологические воздействия, подлежащие более детальному изучению, формируется состав группы специалистов, проводящих ЭО, составляется техническое задание (программа) экологической оценки, содержащая, в том числе, план ее проведения, включая консультации с заинтересованными сторонами.

Проведение исследований по ЭО. На этой стадии анализируется исходное состояние окружающей среды и прогнозируются те изменения, которые могут произойти в результате осуществления намечаемой деятельности. Важным элементом данного этапа является оценка не только *величины* (т.е. природы, интенсивности, масштабов распространения, продолжительности, риска возникновения), но и *значимости* воздействий каждой из анализируемых альтернатив.

Разработка мер по предотвращению, смягчению или компенсации воздействий. Данные меры должны в первую очередь касаться наиболее существенных из предсказанных воздействий и уменьшать их до приемлемых значений. Заказчик должен продемонстрировать реальность выполнения природоохранных мероприятий на стадии осуществления намечаемой деятельности. С этой целью все более распространенным является требование включения планов экологического менеджмента (в том числе послепроектного анализа) в документацию по ЭО.

Подготовка, обсуждение и проверка качества документации по ЭО. Качественная документация по ЭО является залогом успешного использования ее выводов в принятии решений. В результате многолетнего опыта сложились определенные требования к содержанию и формату документации по ЭО. Доступность документации заинтересованным сторонам, в том числе общественности, обеспечивает как информирование о намечаемой деятельности, так и возможность объективной оценки качества проведенных исследований.

Принятие решений по результатам экологической оценки. Экологическая оценка может использоваться как инструмент принятия решений как заказчиком, так и специально уполномоченными органами государственной власти, а также инвесторами и другими сторонами. В идеале решение должно не только учитывать результаты ЭО, но и соотносить их с социально-экономическими и прочими выгодами и потерями в результате реализации намечаемой деятельности.

Осуществление рекомендаций ЭО и послепроектный анализ. Для обеспечения осуществления рекомендаций по смягчению воздействий многие системы ЭО включают требование о разработке плана экологического менеджмента (ПЭМ). ПЭМ может содержать не только список технических мероприятий по охране окружающей среды, но и описание системы экологического менеджмента (СЭМ) для выполнения этих мероприятий. Эффективный ПЭМ, также как и СЭМ, должны включать меры по послепроектному анализу (в том числе периодическое проведение аудитов, организацию мониторинга и другие меры), конечной целью которого является корректировка мер по смягчению воздействия при изменившихся внешних или внутренних условиях.

Кратко очерченный выше подход к экологической оценке отражает ряд ее общих принципов и подходов, проверенных тремя десятилетиями практики. В то же время успех конкретных систем ЭО решающим образом зависит от эффективности их интеграции в национальные системы планирования, проектирования, выработки и принятия решений, как обсуждается в следующем разделе.

11.2 Экологическая оценка и общество

Экологическая оценка может рассматриваться как инструмент экологической политики, функционирующий в тесной взаимосвязи с другими механизмами (лицензиями, стандартами, платами за природопользование, планами охраны окружающей среды и т.д.). С другой стороны ЭО — это также “процедура заказчика”, то есть инструмент планирования, проектирования и оценки деятельности, направленной на достижение экономических, социальных и иных целей. С третьей стороны экологическая оценка — это механизм согласования интересов различных групп общества (в том числе заказчиков, исполнителей, органов государственной власти и представителей общественности). Таким образом, ЭО не может рассматриваться вне социального, политического, экономического и организационного контекста ее применения.

Это особенно верно для стран с переходной экономикой, где социально-экономические условия разработки и применения систем ЭО быстро меняются во времени. Опыт бывших социалистических стран показывает, что продуманные системы экологической оценки могут как предотвращать возникновение, так и помогать решению существующих экологических проблем, способствовать развитию рыночной экономики и демократических методов принятия решений. В то же время неадекватные системы экологической оценки затрудняют решение экологических проблем, приводят к конфликтам и задержкам проектов, непродуктивной трате ресурсов, блокируют экономические и политические реформы. В чем же разница между этими двумя сценариями? В различной степени соответствия систем ЭО и условий их применения⁵⁸.

Работающая система ЭО в стране с переходной экономикой должна максимально эффективно воплощать описанные выше современные принципы и подходы, но делать это в рамках существующих социальных институтов и возможностей. Системы экологической оценки, которые прекрасно отражают идеальные представления, но не учитывают специфические национальные условия, остаются декларацией благих намерений и никогда не выполняются на практике. В то же время консервация привычных (и устаревающих) подходов к ЭО в рамках традиционных институтов не может обеспечить ни устойчивого развития, ни даже элементарной защиты окружающей среды в новых социально-экономических условиях. Таким образом, реформа систем экологической оценки должна “идти в ногу” с реформами социально-экономических условий, в которых она функционирует.

Реформы в странах с переходной экономикой предоставляют уникальную возможность радикального улучшения традиционных систем подготовки и оценки планов и проектов хозяйственной деятельности. Именно в ходе реформ может консолидироваться политическая воля к демократическим и рыночным преобразованиям, принятию опыта западных стран, гармонизации законодательства с международными нормами и, наконец, ликвидации экологического “наследства” командно-административных систем. Если такая политическая воля отсутствует, или если шанс ее использовать упущен, то системы экологической оценки обречены на неадекватность и неэффективность. С другой стороны велика опасность, что системы ЭО, введенные по “политическим” соображениям (например, под давлением международных организаций) не будут отвечать ни потребностям, ни возможностям, существующим в стране. Ниже данное утверждение проиллюстрировано на примере реформ системы отбора объектов экологической оценки, определения роли и процедуры взаимодействия ее участников и установления связи ЭО с принимаемыми решениями.

Для многих пост-социалистических стран основной задачей выработки подходов к отбору объектов ЭО является уход от традиционной системы проведения неадекватной ЭО *всех* проектов. Однако прямая адаптация многих западных подходов к скринингу может привести к отрицательным результатам. Так, ограничение числа объектов ЭО возможно, только если в обществе созданы и функционируют системы экологического лицензирования (разрешения) намечаемой деятельности (например, разрешения на выбросы и сбросы), охватывающие те виды деятельности, которые предполагается вывести из-под ЭО. При введении предварительной оценки, как механизма скрининга, необходимо учесть как отсутствие опыта подобного вида деятельности у органов власти, так и то, что они будут находиться под постоянным давлением требовать ЭО для возможно меньшего количества объектов. При адаптации международных списков видов деятельности, требующих обязательной ЭО (например, с Директивы ЕС 85/337 или Конвенции по трансграничной ОВОС), следует учитывать, что эти списки отражают дипломатические и политические компромиссы, а отнюдь не приоритеты экологической политики конкретной страны (подробнее см. [главу 3](#)).

Аналогично при определении обязанностей и процедуры взаимодействия участников процесса ЭО необходимо иметь ясное представление о структуре и возможностях соответствующих социальных групп и институтов. Например, бывшие государственные проектные институты и недавно приватизированные предприятия могут иметь определенный опыт в традиционном проектировании в соответствии со “СНиПами”, однако без отсутствия соответствующей подготовки и поддержки вряд ли смогут организовывать междисциплинарные исследования и общественные консультации в рамках ЭО. В то же время у иностранных инвесторов может быть большой опыт в современных подходах к ЭО, но трудности в освоении принятых “правил проектирования”. По мере того, как развиваются рыночные отношения, роль государства в процессе ЭО должна уменьшаться и переходить к заказчику и его подрядчикам. В противном случае процедура “экологической оценки” может стать одним из многих бюрократических тормозов реформ. Однако такая передача функций возможна только в том случае, если заказчики готовы взять на себя расходы и ответственность и в стране существуют технически компетентные и независимые исполнители.

Похожая ситуация существует и с вовлечением общественности. Во времена перестройки “общественное мнение” часто воспринималось как нечто объективное и монолитное, соответственно и процедура “общественных обсуждений” могла быть организована без особых премудростей. Публикации открытых писем в газеты, сборы подписей, акции протеста, выступления знаменитых экологов перед большими аудиториями,

референдумы, — вот типичный набор средств участия общественности той поры. На более поздних стадиях реформ нет такой широкой заинтересованности экологическими проблемами. С другой стороны, четко обозначаются различные группы общественности, в частности, неправительственные экологические организации, которые имеют различные интересы, возможности и мотивы (не обязательно экологические) участия в процедурах ЭО. Если система ЭО не обеспечивает диалога между этими группами, заказчиком и государственными органами, то результатом могут быть конфликты, задержки инвестиций и дополнительные расходы — достаточно неприятные явления в новых политических и экономических условиях. В то же время вовлечение НПО в процесс экологической оценки может значительно улучшить эффективность ее применения. Таким образом, развитие систем участия общественности в ЭО (путем правильного определения “заинтересованной общественности”, обеспечения доступа к информации и т.д., — см. [главу 5](#)) не должно отставать от изменений в обществе.

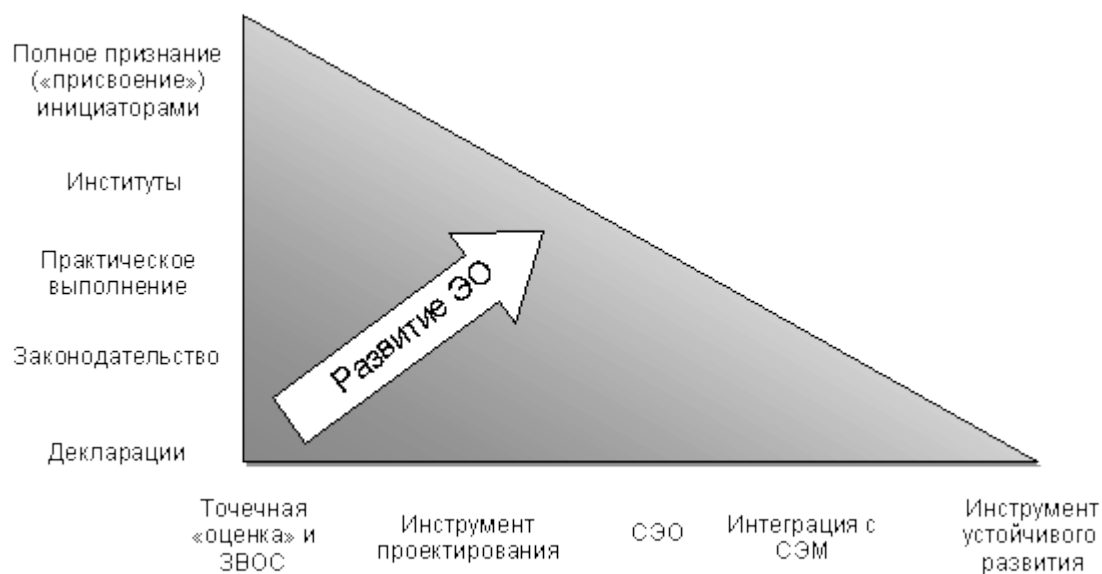
Наконец, в области связи экологической оценки и принятия решений важна интеграция экологических, социальных и экономических соображений, как обсуждается в [главе 8](#). В странах с переходной экономикой решения часто принимаются государственными органами власти, ответственными за охрану окружающей среды, что не может обеспечить сбалансированный учет социально-экономических выгод и потерь связанных с проектом. Однако передача функций принятия решений “не экологическим” органам власти часто приводит к тому, что экологические интересы полностью игнорируются. Это происходит, поскольку общественный интерес к окружающей среде в период реформ невелик, а давление социально-экономических факторов на лиц принимающих решения — очень велико. Таким образом, передача функций принятия решений от экологических к выборным государственным органам желательна только на том этапе реформ, когда основные политические и экономические трудности уже позади, процесс принятия решений достаточно демократичен и может отражать долгосрочные, так же как и краткосрочные приоритеты.

Итак, работающие процедуры ЭО отражают ее общие принципы и подходы в рамках существующих в обществе условий и возможностей. Однако из этого не вытекает, что экологическая оценка может эволюционировать только с изменением внешних условий. Эффективная система экологическая оценка сама *меняет* условия своего существования, в частности создает и укрепляет институциональные возможности своего собственного развития, как обсуждается, среди прочего, в следующем разделе.

11.3 Экологическая оценка: что дальше?

Развитие экологической оценки можно упрощенно свести к изменениям в двух измерениях. В одном измерении изменялись теоретические представления, подходы и практические методы использования экологической оценки в целях устойчивого развития. В другом измерении изменялась реальная роль, которую экологическая оценка играет в том или ином сообществе: организации, стране, или регионе (см. рис. 10).

Рисунок 10. “Двумерная” иллюстрация развития систем ЭО.



В первом измерении представления об экологической оценке начинались с идеи “точной” процедуры оценки экологической приемлемости конкретной намечаемой деятельности. Именно поэтому в названии этой процедуры фигурирует слово “оценка”. При этом готовый проект подвергался экологическому анализу, по его результатам публиковался ЗВОС, который использовался для разрешения или запрещения проекта. В дальнейшем укрепилось представление о том, что написание ЗВОС по результатам готового проекта это “несомненный рецепт для конфронтации и потерь” ([Goodland, R. and Mercier, J.-R., 1999](#), стр. 7), а эффективной может быть только процедура ЭО, которая проходит параллельно с проектированием, начинаясь на его ранних стадиях. Позже развилась идея о важности стратегической экологической оценки для сопоставления экологических аспектов стратегических альтернатив. Таким образом, экологическая оценка оказывалась инструментом планирования, также как и проектирования.

Следующим этапом развития теоретических представлений и методологии ЭО явилась идея о важности ее послепроектных стадий. Экологическая оценка еще дальше отошла от оценки, она стала не только деятельностью по подготовке проектов, но и инструментом обеспечения экологически целесообразного функционирования объекта на протяжении всего проектного цикла вплоть до вывода из эксплуатации. Планы экологического менеджмента (включая программу послепроектного анализа), составляемые в ходе ЭО, приобретают такую важность, что предлагается даже сделать их основными, а ЗВОС — вспомогательными документами по ЭО ([Goodland, R. and Mercier, J.-R., 1999](#)).

Представление об экологической оценке, как о неотъемлемой части планирования, проектирования и осуществления хозяйственной деятельности получили резонанс в контексте идей устойчивого развития. С точки зрения устойчивого развития экологические соображения должны рассматриваться не как “ограничение” социально-экономической деятельности, а как равноправный целеобразующий фактор такой деятельности. Экологическая оценка, отражающая идеологию устойчивого развития, должна,

во-первых, вовлекать большее количество социальных групп (заинтересованных сторон), как показано в табл. 9⁵⁹.

во-вторых, найти пути интеграции с социальной, экономической и иными “оценками” намечаемой деятельности (возможно в рамках получающего все большее распространение “анализа устойчивости” или “комплексной оценки”), как обсуждается в разделе 11.3.1;

Таблица 9. Историческая эволюция открытости и участия различных групп. Расширение круга разработчиков проектов (источник: [Goodland, R. and Mercier, J.-R., 1999](#), стр. 7).

Круг разработчиков	Период
Инженеры	1930-е
Инженеры + экономисты	Середина 1940-х
Инженеры + экономисты + “добавка” в виде ЗВОС в конце проекта	Конец 1970-х
Инженеры + экономисты + экологи/социологи	Конец 1980-х
Инженеры + экономисты + экологи/социологи + затронутое население	Начало 1990-х
Инженеры + экономисты + экологи/социологи + затронутое население + НПО	Середина 1990-х
Инженеры + экономисты + экологи/социологи + затронутое население + НПО полностью проинформированное принятие обществом	Начало 2000-х?

11.3.1. Экологическая оценка, комплексная оценка и анализ устойчивости

До появления экологической оценки как самостоятельного инструмента планируемая деятельность в основном оценивалась по инженерным и экономическим показателям в рамках единой процедуры. Введение ЭО показало, что экологические последствия могут гораздо эффективнее учитываться в рамках отдельной процедуры. Вскоре успех ЭО стимулировал развитие других типов “тематических” оценок: социальной оценки, оценки последствий для здоровья, оценки риска и безопасности, оценки воздействия на климат, оценки воздействия на развитие, оценки экологической устойчивости, гендерной оценки⁶⁰ и т.д. Эти оценки используются либо в рамках ЭО, либо в виде отдельных процедур. Многообразные типы оценок позволяют использовать новые методы (например, из области оценки риска или социальных наук), вовлекать более широкую общественность и исследовать доселе игнорировавшиеся воздействия.

В то же время, использование большого количества самостоятельных оценок связано с трудностями *процедурными* (например, координация участия общественности), *методологическими* (например, сведение воедино результатов оценок, учет воздействий, не “закрываемых” существующими оценками или “межсекторных” воздействия) и *организационными* (создание систем управления и принятия решений, позволяющих организовать и учесть результаты всех видов оценок). Эти трудности привлекают все большее внимание к концепции так называемой “комплексной оценки” (Integrated Appraisal). Две другие тенденции, приводящие к необходимости комплексной оценки, это:

- возрастающее внимание к идеям устойчивого развития, которые требуют учета экономических, социальных, экологических и иных аспектов при планировании экономической деятельности; предполагается, что эффективное выполнение экологических целей невозможно без экономически целесообразного подхода к их

достижению; в той же мере, сбалансированное социально-экономическое развитие невозможно без решения экологических задач.

- возрастающая роль оценок решений стратегического уровня (планов, стратегий, программ).

Оценка устойчивости позиции ЕС по повестке очередного раунда переговоров в рамках глобального соглашения о свободной торговле (по [Institute of Development Policy and Management, University of Manchester, 1999](#))

Стратегическая оценка выявила возможные экономические, экологические и социальные последствия 17-ти основных мер предлагаемых к повестке на страны с высоким, средним и низким уровнями дохода в кратко- средне- и долгосрочной перспективе. Для выявления воздействий использовались девять основных индикаторов (по три в каждой сфере: экономической, экологической и социальной). Разумеется, предсказать величину и значимость потенциальных воздействий не представлялось возможным, однако сам факт их выявления позволил предложить меры по дальнейшему изучению и мониторингу данных индикаторов с тем, чтобы скорректировать при необходимости стратегию на переговорах.

В данном разделе описываются общие принципы одного из подходов к комплексной оценке, называемый “оценкой устойчивости” (Sustainability Appraisal) и предложенный к применению для оценки планов землепользования и регионального развития в Великобритании. В то же время следует иметь в виду, что оценка устойчивости, как одно из направлений экологической оценки (ЭО) начала развиваться в последние несколько лет и к настоящему времени ее процедурные и методические подходы еще не сформированы достаточно полно и подробно.

Британское пособие по оценке устойчивости региональных руководств по планированию (Regional Planning Guidance⁶¹) определяет следующие основные черты оценки устойчивости:

- Оценка устойчивости — это систематический процесс, предпринимаемый в ходе разработки стратегии или плана;
- Оценка устойчивости строится на оценке соответствия плана тем социальным, экономическим и экологическим целям, которые определяют устойчивость развития;
- Оценка устойчивости осуществляется методом “итераций” (последовательных приближений), влияя на подготовку плана и улучшая его;

Из определения видно, что оценка устойчивости — это процесс, текущий параллельно, но не совпадающий с процессом разработки плана (стратегии). Оценка устойчивости базируется на определенных критериях. Одним из таких критериев может быть соответствие целям устойчивого развития, определенным в ходе самой оценки устойчивости. Это очень важная черта данного процесса, которая позволяет назвать его “целевой оценкой” (Objective-Led Approach to Appraisal).

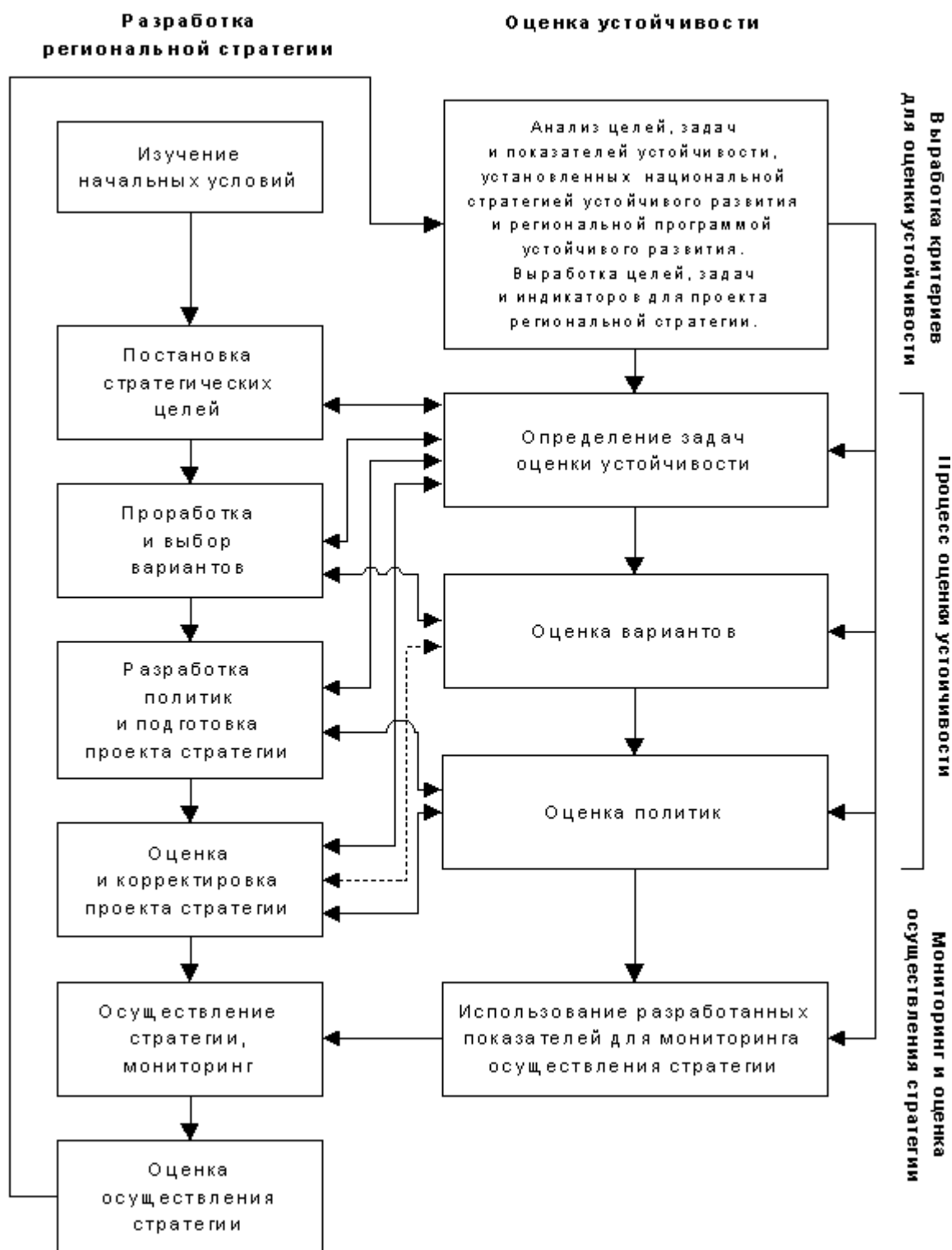
“Целевая оценка” необходима, поскольку, как правило, заявления в области устойчивого развития являются очень общими, и поэтому оценка на соответствие им конкретного плана затруднена. Оценка устойчивости строится на конкретизации целей и задач

устойчивого развития с целью, во-первых, оценить план на соответствие им и, во-вторых, сориентировать план на их более эффективное достижение. В числе прочего, оценка устойчивости вырабатывает показатели, отражающие достижение каждой поставленной цели и задачи. Достижение целей устойчивого развития в этом случае может отслеживаться на каждом этапе реализации проекта (плана, программы и т.д.).

Оценка устойчивости, так же как и стратегическая экологическая оценка, предполагает ярусный подход. Ее следует проводить на всех уровнях, — на уровнях общей стратегии, более частных политик, региональных планов и т.д.

Как уже указывалось, процесс оценки устойчивости отделен от разработки плана (стратегии). Более того, рекомендуется организовывать процесс оценки устойчивости (в т.ч. выработки критериев устойчивости) с помощью группы специалистов, отличной от разработчиков плановой документации. Тем не менее, эти два процесса должны быть тесно связаны, как проиллюстрировано на рис. 11 на примере оценки устойчивости и подготовки региональных руководящих принципов планирования.

Рисунок 11. Интеграция разработки региональной стратегии и оценки устойчивости.



Оценка устойчивости как один из элементов общей системы планирования может сыграть особо важную роль в странах с переходной экономикой, которые стремятся одновременно решить сложнейшие экологические, экономические и социальные проблемы. Предлагаемый подход, сводящий воедино, а не противопоставляющий все эти аспекты развития, может дать дополнительный толчок и придать новый смысл процессам в обществе, которые в настоящее время характеризуются в первую очередь отсутствием устойчивости и конфликтом между интересами экономического развития и сохранения окружающей среды.

11.4 Развитие ЭО в социальном контексте

Итак, теоретические представления и методология ЭО менялись от представления о пассивной точечной технократической процедуре составления ЗВОС до представления об активном непрерывном процессе, включающем весь проектный цикл, вовлекающем все заинтересованные стороны и тесно связанном с социально-экономическим планированием.

Параллельно шло изменение ЭО в другом измерении, а именно в области практического воплощения вышеуказанных принципов и методологий. На начальной стадии внедрения систем экологической оценки их принципы отражались в “декларациях добрых намерений”, подобных NEPA. Хотя политическое значение подобных документов трудно переоценить, они не содержали руководства к тем или иным практическим действиям. При поступательном развитии за декларациями последовали более конкретные законодательные акты, инструктивно-методические документы и руководства. Процедуры ЭО все шире применялись на практике, не только влияя на конкретные проекты, к которым они применялись, но также постепенно укрепляя институциональные возможности основных участников процесса. На высшей стадии развития процедуры экологической оценки становятся неотъемлемой частью деятельности, то есть “внутренними инструментами” инвесторов, инициаторов и других участников процесса.

Ключевым элементом развития экологической оценки по обеим осям (см. [рис. 10](#) в разделе 11.3.) является укрепление институциональных возможностей (Capacity Development), уже упоминавшееся в предыдущем разделе, как важный аспект внедрения систем ЭО в странах с переходной экономикой. Гудланд ([Goodland, R. and Mercier, J.R., 1999](#)) утверждает, что институциональные возможности более важны, чем ресурсы, выделяемые на ЭО, поскольку “*сильные институты способны потребовать для себя адекватных бюджетов*”. По его мнению, “укрепление возможностей” должно включать “обучение, предоставление информации и сетевое взаимодействие (Networking)”. В недавно изданном буклете “Эколайн” и Манчестерского центра по ЭО (Как организовать центр по экологической оценке, 2000) данный вопрос разбирается более подробно.

Сноски

[58.](#) Излагаемые в данном разделе идеи базируются на результатах 3-х летнего исследования одного из авторов ([Cherp, A., 1999](#)).

[59.](#) Вовлечение различных социальных групп в процесс ЭО тесно взаимосвязано с использованием “оценки социального воздействия” (Social Impact Assessment), — одного из инструментов, который должен использоваться наряду с ЭО в “анализе устойчивости” (Sustainability Appraisal).

[60.](#) То есть оценку воздействия на женщин и мужчин и их роли в обществе.

[61.](#) Региональные руководства по планированию — это один из документов в британской системе стратегического планирования социально-экономического развития (Development Planning), который устанавливает общие принципы и рамки более детальных структурных и местных планов.