## Экологическая оценка и принятие решений

### *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 предопределяют 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 соотнесении 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.
* **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.

### *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.

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.

**Литература:**

"Экологическая оценка и экологическая экспертиза" **Авторы:** *О.М.Черп, В.Н.Виниченко, М.В.Хотулёва, Я.П.Молчанова, С.Ю.Дайман*