

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Иркутский государственный аграрный университет
имени А.А. Ежевского

Вашукевич Е.В.

ОВОС (ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ)
Учебное пособие

Рекомендовано для самостоятельной работы студентов
направления подготовки

06.03.01 - Биология

ИРКУТСК 2020

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ОВОС: ПОНЯТИЯ, ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ, ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ	4
2. УЧАСТНИКИ И ИСПОЛНИТЕЛИ ОВОС	24
3. ЗАЯВЛЕНИЕ О ВОЗДЕЙСТВИИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ	30
4. ОВОС И ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ	46
5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	52
6. ПРОЦЕСС ОВОС. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	76
ПРИЛОЖЕНИЕ	79
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	82

ВВЕДЕНИЕ

Чем значительнее экологические последствия антропогенной деятельности, тем раньше их следовало предотвращать - к такому выводу пришли американские и советские ученые в результате совместных исследований, проведенных только в конце 70-х годов. Именно тогда появилось понятие, как, процесс оценки воздействия на окружающую среду на этапе планирования хозяйственной деятельности Environmental Impact Analysis (анализ воздействия на окружающую среду), а позднее (в конце 70-х годов XX в.) — Environmental Impact Assessment (EIA). Этот термин в русскоязычной литературе и переводится как «оценка воздействий на окружающую среду». С этого времени под EIA понимают систематический процесс анализа потенциальных экологических последствий намечаемой деятельности и учета его результатов в процессе принятия решений. Иными словами, человечество все больше нуждалось не столько в эффективных способах ликвидации негативных последствий, сколько в надежных механизмах их предупреждения.

ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду способствует принятию экологически грамотного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учёта общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Нельзя сказать, что и ранее не было попыток упредить экологические катастрофы. Так, еще в начале 60-х годов нашего столетия раздавались голоса ученых о возможных губительных последствиях строительства целлюлозного завода на берегу оз. Байкал, реализации планов развития хлопкосеяния в долинах рек Аму-Дарья и Сыр-Дарья, впадающих в Аральское море. Протестовали и против строительства перемычки-плотины между Каспийским морем и заливом Кара-Богаз-Гол. Делались научные прогнозы изменений окружающей среды, которые могут произойти в результате осуществления этих и многих других природообразующих проектов и стать причиной неблагоприятных экологических последствий. Однако соответствующие решения были приняты и проекты осуществлены. К чему это привело - известно всем.

1. ОВОС: ПОНЯТИЯ, ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ, ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ

Основные причины возникновения неблагоприятной экологической ситуации

Для того чтобы составить общие представления об ОВОС, необходимо разобраться, в чем заключается неблагоприятная экологическая ситуация на территории и каковы причины возникновения экологического кризиса.

Экологическая ситуация - состояние окружающей среды, оцениваемое обществом как благоприятное или неблагоприятное на данный период времени.

Представим себе территорию, на которой осуществляют свою хозяйственную деятельность два хозяйствующих субъекта. Их деятельность имеет экологические и связанные с ними социальные, экономические и другие последствия (Рисунок 1), которые бывают, как правило, трех видов, а именно:

- предсказуемые и контролируемые;
- предсказуемые, но неконтролируемые;
- непредсказуемые и неконтролируемые.

Предсказуемые и контролируемые последствия - те, которые общество в состоянии предсказать, и располагает средствами по контролю за их развитием.

Предсказуемые, но неконтролируемые последствия - их можно предсказать, но общество не располагает средствами контроля за их проявлением.

Например, при строительстве метрополитана на Воробьевых горах строители знали, что ускорить срок отвердения бетона можно, добавляя в бетонный раствор соли больше, чем положено по технологическому регламенту. В этом случае они успевали построить метрополитан к планируемому сроку - открытию международного фестиваля молодежи и студентов в Москве 1957 г. Они также знали, что через 30 лет его придется ремонтировать, потому что соль "разъест" тело основания метрополитана. В результате в конце 80-х годов метрополитан частично выведен из эксплуатации и метростроители идут в обход основного маршрута. При этом автомобильный маршрут не реконструируется. Видимо, ждут дальнейших проявлений возможных последствий. Какова будет цена этого ожидания, покажет недалекое будущее.

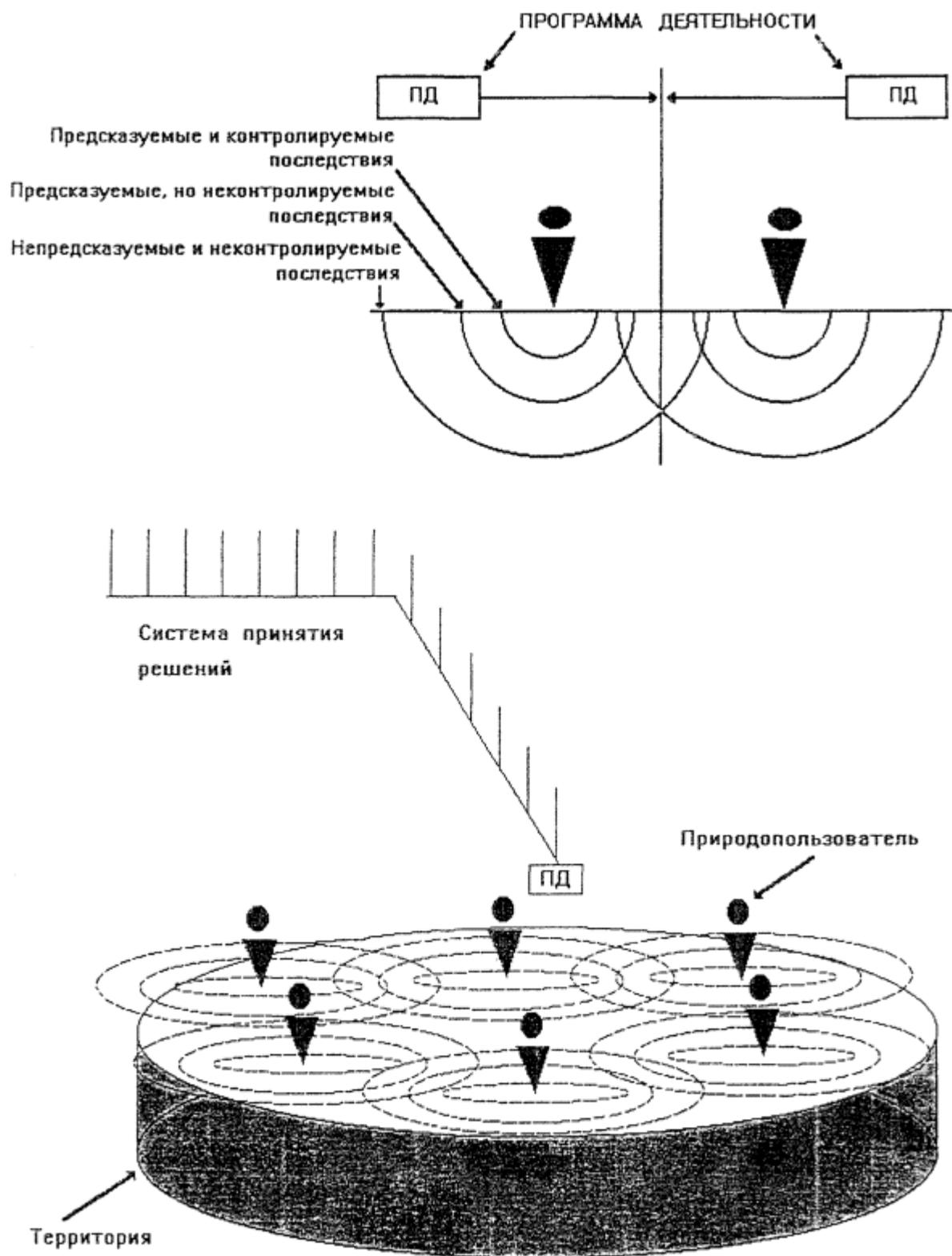


Рисунок 1 - Схема экологической ситуации на территории

Непредсказуемые и неконтролируемые - это самые опасные из всех видов последствий, поскольку человек не только не имеет средств для контроля за ними, но даже не может их предсказать. Такого рода последствия проявляются достаточно часто и мы являемся их свидетелями.

Следует различать последствия, которые произошли потому, что никто не смог их предсказать в силу недостатка знаний, прошлого опыта или

интуиции, от тех, о которых специалисты предупреждали, но не были услышаны.

На территории, где осуществляются различные виды хозяйственной деятельности, каждая из которых сопровождается разнообразными последствиями, "тяжесть" экологической ситуации определяется тем, какие последствия преобладают. Показательно, что экологическая ситуация, характеризующаяся как экологический кризис, возникает, как правило, в регионах, где многие годы осуществлялась правомерная хозяйственная деятельность.

Итак, что же мы наблюдаем на самом деле в последние годы - кризис среды обитания человека ("экологический" кризис) или кризис в мышлении людей, не позволяющий им так организовать свою деятельность, чтобы при этом не разрушать собственную среду обитания - окружающую среду?

Кризис в понимании того, что происходит с окружающей средой, почему так катастрофически быстро ухудшается качество природных компонентов, испокон веков служащих человеку источниками его существования, возник сравнительно недавно, хотя общественное развитие имеет длительную историю. Отправной точкой здесь можно условно считать тот момент, когда ничем не ограничиваемая экспансия природопользования вдруг натолкнулась на нехватку свободного пространства и на одной и той же территории встретились интересы нескольких природопользователей; когда одна из сторон начинает понимать, что дальнейшая ее деятельность невозможна, а оказываемые обеими сторонами воздействия на среду обитания приводят к неприемлемым для систем жизнедеятельности последствиям. Собственно, тогда и возникает между природопользователями конфликт, в основе которого - резкое падение эффективности их хозяйственной деятельности.

Та же причина - хозяйственная деятельность природопользователей - лежит в основе превращения отдельных территорий в зоны, на которых в силу происшедших изменений очень сложно, а нередко и невозможно дальнейшее проживание людей. Такие участки, как уже упоминалось, согласно Закону Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" получили название "зоны экологического бедствия" или "зоны чрезвычайной экологической ситуации".

"Зона экологического бедствия" - участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны [28].

Чтобы ответить на вопрос, что такое "экологический кризис", представим себе, что его разрешение лежит в плоскости взаимодействия общества и природы, то есть если мы "оптимизируем" наши отношения с природой, то экологический кризис исчезнет сам собой. Допустим, что это так, но для того, чтобы эти отношения оптимизировать, необходимо хотя бы знать, с кем и с чем мы имеем дело в окружающей среде.

Каковы у каждого человека "отношения" с природой, скрыто от глаз посторонних. Каждый из нас может только в своем воображаемом мире одухотворить объекты природы и в этом смысле общаться с ними как с мыслящими существами. Чтобы что-то урегулировать, необходимо, по крайней мере, узнать и понять причины того или иного поведения другой стороны. Причины поведения определяются, как правило, целями, которые ставит перед собой та, другая сторона. Но у природы нет целей (во всяком случае, они не могут быть известны человеку достоверно по ряду фундаментальных причин). Природа, по точному выражению академика Н.Н. Моисеева, "действует *не для того чтобы, а потому что...*" [22]. Это значит, что "ей все равно", как и почему изменяется состояние атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод и т.д. Не все равно *человеку*. К тому же природа может рассматриваться субъектом права при очень большом допущении.

В этом отношении показателен мир, представленный в романе братьев Стругацких "За миллиард лет до конца света", где идея конфликта общества и природы доведена до своего логического завершения, а именно - до одушевления природы и "включения" присущих ей механизмов защиты от опасного человеческого вторжения. Однако подобное допущение вряд ли может иметь место в действительности, хотя бы потому, что, как утверждает наука, Земля на протяжении своей истории претерпевала куда более значительные катаклизмы, чем те, свидетелями которых мы являемся.

По мнению авторов, вопреки распространенному пониманию экологического кризиса как конфликта между человеком и окружающей средой, с определенной долей уверенности можно утверждать, что в основе экологического конфликта, как, впрочем, и любого другого, лежит лишь столкновение различных интересов и целей общественных групп, которое разворачивается на "природном материале".

Таким образом, взгляд на экологические проблемы как на конфликты в общественных отношениях и в мышлении, вызванные осознанием неприемлемости для себя последствий чьей-либо деятельности, - это первое, что лежит в основе понятия ОВОС. Понимание этого, как представляется, очевидного факта принципиальным образом меняет сложившиеся в нашем обществе теорию и практику природоохранной деятельности.

Ход рассуждений, который может привести к пониманию того, как использовать методологию ОВОС для решения конкретных экологических проблем, состоит примерно в следующем.

Проблема - знание о незнании.

Экологическая проблема есть реакция общества на изменения качества окружающей среды, обусловленная страхом заболеть и потерять здоровье из-за загрязнения основных жизнеобеспечивающих природных компонентов: атмосферного воздуха, воды, почвы.

Наибольшему изменению указанные природные компоненты подвергаются в результате эксплуатации хозяйственных объектов в промышленных центрах и городах с высоким уровнем индустриализации.

*Например, часть сырья, которую современная технология в силу своего несовершенства или неправильной организации производства не позволяет превратить в полезный продукт, выбрасывается в атмосферный воздух, сливается в водные объекты в виде сточных вод или размещается на территории в виде твердых остатков. При этом сырье приобретает иной статус, а проще говоря, превращается в **отходы**. Не уделяя должного внимания проблеме отходов, сложив их на свалках и других не приспособленных для надежного хранения местах (потому что они как бы ничего не стоят в денежном выражении), человек теряет возможность контроля за их перемещением в природных компонентах и создает тем самым для себя экологическую проблему. В то же время отходы - понятие социальное и проблема существует исключительно благодаря отношению данного общества к тому или иному материальному объекту. Что в одном обществе рассматривается как отходы (например, пиритные огарки, складированные в виде отходов на металлургических предприятиях в России), то в другом - как ценное промышленное сырье (в частности, пиритные огарки из России, содержащие золото, готова как сырье закупать Германия, не располагающая своими достаточными природными запасами золота).*

Отходы - лишь одна из так называемых искусственных причин возникновения экологического кризиса на любой территории, провоцирующих развитие множества экологических проблем. Искусственность ситуации заключается в том, что, зная об образовании отходов практически у любого современного производства, из-за ведомственных, экономических или других интересов их переработкой никто не занимается. Отходы складываются либо на территории предприятия, либо в другом месте, при этом зачастую не тратится ни копейки на обустройство этой территории. Тем самым занижается реальная стоимость производимого продукта и одновременно закладывается "мина

замедленного действия" под нормальное функционирование окружающей среды. Возникает экологическая проблема.

Во всех подобных случаях причиной воздействия на окружающую среду, то есть возникновения экологической проблемы, является организация и ведение хозяйственной деятельности. И здесь уместно задать вопрос: почему хозяйственная деятельность организована таким, а не другим образом? Почему в России животноводческие комплексы создают гигантскую экологическую проблему, где бы они не были сооружены, а в других странах, даже будучи размещены чуть ли не в центре города, они никаких беспокойств жителям и окружающей среде не приносят? Ответ на этот вопрос очевиден: производственная и в целом хозяйственная деятельность не ведет к возникновению проблем с окружающей средой там, где экологический фактор в системе принятия решений рассматривается наравне с социальными, экономическими и другими приоритетами общества. И, наоборот, там, где о необходимости иметь благоприятную окружающую среду вспоминают в последнюю очередь, любое промышленное производство не может не иметь разнообразных неблагоприятных экологических последствий.

К хозяйственной не относится деятельность, связанная с военными маневрами, учениями или другими действиями, осуществление которых тем не менее нередко вносит значительные изменения в окружающую среду и приводит к существенным экологическим последствиям. В связи с этим такую деятельность также следует учитывать при рассмотрении причин сложившейся экологической ситуации на территории.

В целом развитие природоохранной деятельности во всем мире в начале 70-х годов оказалось связано не столько с реальным ухудшением экологической ситуации, сколько с возрастающей **озабоченностью общества** по этому поводу.

Первым шагом в этом направлении можно считать создание природоохранной индустрии - строительство очистных сооружений и установок, что объясняется, в частности, следующими причинами:

- усложняющимися технологическими процессами, которые потребовали специального контроля именно в "открытых" звеньях - выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение в ней отходов и т.д.;
- появлением "экологически опасных" видов деятельности, последствия воздействия на окружающую среду которых соизмерялись с последствиями природных катастроф (атомные станции, крупные гидросооружения, мелиоративные системы и т.п.);

Вторым шагом в развитии природоохранной деятельности следует признать развитие института ответственности, который в сфере "экологических"

правонарушений потребовал установления роли субъекта права - хозяйствующего субъекта. Именно формирование позиции последнего оказалось тем рубежом, преодолев который стало очевидным, что такие понятия, как "экологическая ситуация" и "хозяйственная деятельность", являются двумя сторонами одной медали и одновременно составляют суть понятия "экологическая проблема" на территории [4].

Последнюю причину следует рассмотреть особо. Ответственность хозяйствующего субъекта наступает лишь в том случае, когда он, осуществляя свою экономическую деятельность, которая создает экологическую проблему на территории, получает от этой деятельности прибыль. В принципе любое нарушение согласованных стандартов "экологически грамотного" поведения может служить основанием для постановки вопроса об ответственности, независимо от того, привело ли это нарушение к неблагоприятным последствиям или нет. Главное, что некоторая *норма была нарушена сегодня*. В вопросах природопользования и охраны окружающей среды такой подход представляется исключительно важным, поскольку причиненный вред может быть незаметен и несуществен в настоящее время, но дать тяжелые, необратимые последствия в будущем [6].

Стоимость природоохранных мероприятий "на хвосте" технологии оказалась тормозом на пути экономического развития и торговли. Именно этот факт стал причиной объединения различных интересов одних и тех же людей, находящихся в разных позициях: слияние экономических интересов предпринимателей-природопользователей и экологических потребностей общества, включая тех же предпринимателей и членов их семей.

Третьим шагом в решении экологических проблем стало предъявление к новым поколениям промышленных технологий все более жестких требований по минимизации образующихся при этом производственных отходов (так называемые "экологические требования"), а также получению вместо последних побочных продуктов, которые могут быть использованы в качестве сырья в других производствах, поскольку их размещение в окружающей среде стоит все дороже. В нашей стране большое политическое звучание получила идея создания безотходных и малоотходных технологий и производств.

Четвертым шагом в этом направлении явилось создание в системе принятия решений о социально-экономическом развитии механизма предотвращения отрицательных экологических последствий реализации любого хозяйственного решения. Применение этого механизма дало некоторым странам реальные рычаги управления качеством окружающей среды через ограничение и контроль за воздействием хозяйствующих субъектов на среду обитания.

Из вышеизложенного следует, что каждое государство выбирает (или формирует вновь) свой путь решения экологической проблемы и при этом многое зависит от менталитета граждан страны, существующей в ней системы принятия решений, господствующей экономической системы взаимоотношений, социальной организации общества. С определенной долей уверенности можно утверждать, что при поиске выхода из экологического кризиса непрерывно обсуждается решение следующей двуединой задачи.

Первая ее часть состоит в том, чтобы понять, как улучшить неблагоприятную экологическую ситуацию.

Есть несколько путей решения. Один из них заключается в том, чтобы остановить все виды хозяйственной деятельности, осуществление которых привело к состоянию окружающей среды на территории, оцениваемому как экологическое бедствие или чрезвычайная экологическая ситуация.

Согласно Закону Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" (статья 59) в зоне экологического бедствия прекращается деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием проживающего на территории зоны населения, запрещается строительство новых, реконструкция действующих хозяйственных объектов, существенно ограничиваются все виды природопользования [53].

Но что это значит для территорий, социальные, экономические и другие условия проживания населения на которых до сих пор полностью зависят от функционирования промышленных гигантов? В частности, в г. Братске Иркутской области до 95 % населения так или иначе связано с тремя предприятиями: Братской ГЭС, Братским алюминиевым заводом, Братским лесопромышленным комплексом [46]. Закрытие этих объектов приведет к не менее тяжелым, чем экологические, последствиям. А главное, это не решит проблему, потому что территория лишается потенциала экономического движения, который может и должен быть сохранен для обеспечения будущего "экологосообразного" развития.

Следовательно, путь "запретительства" не способствует улучшению экологической ситуации.

Другой путь - осуществление мер, направленных исключительно на решение той или иной животрепещущей проблемы окружающей среды.

Например, одним из решений проблемы мусора в городах и промышленных центрах, которая рассматривается как актуальнейшая экологическая задача, считается строительство "природоохранных объектов" - мусоросжигательных заводов. Однако в условиях, когда не налажено разделение отходов в местах их образования, совместное сжигание бумаги, отходов бытовой химии, пищевых остатков, несоблюдение технологического

режима сжигания (что в условиях нашей действительности не редкость) приводит к тому, что мусоросжигательные предприятия становятся не менее экологически опасными объектами, чем предприятия, на которых произведены данные материалы и которые не относятся к "природоохранным объектам".

Такая ситуация может сложиться вокруг любого предложения, изначально вроде бы благого, направленного на разрешение напряженной экологической ситуации, а на самом деле ведущего к еще большему ее осложнению.

В то же время по классификации ЮНЕП высшим приоритетом в решении экологических проблем является осуществление мероприятий, позволяющих исключить источник воздействия (например, при реконструкции действующего предприятия, загрязняющего окружающую среду) [52]. В этом случае экологический эффект достигается не за счет вложения средств "в экологию", в природоохранные меры, а в "обуздание" самого источника воздействия за счет "экологической обеспеченности" принятых размещенческих, инженерных, технологических и других решений.

Правильный выбор способа организации хозяйственной деятельности, а не ее прекращение есть путь решения первой части сформулированной выше двуетапной задачи.

Вторая часть той же задачи формулируется следующим образом: *как осуществить этот выбор и подготовить хозяйственное решение, реализация которого не ухудшит существующую экологическую ситуацию?*

Фактически речь идет о том, что необходимо создание набора процедур и операций, составляющих механизм выявления воздействий на окружающую среду намечаемой деятельности, прогнозирования и учета в принимаемых решениях неприемлемых для общества экологических последствий реализации этой деятельности. Все усложняющийся современный информационный мир требует наличия простых и доступных методов и средств осуществления упомянутых шагов при подготовке и принятии хозяйственных и иных решений, которые должны быть переведены на формальный язык закона и составлять существо экологических требований.

Экологические требования - закрепленные в законодательных и/или иных нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов общие процедурные нормы по организации и ведению хозяйственной и/или иной деятельности, соблюдение которых позволяет вырабатывать экологически обеспеченные решения и предотвращать отрицательные последствия их реализации на окружающую среду.

Механизм выявления и учета так называемого **экологического фактора** должен находиться в системе принятия решений о социально-

экономическом развитии, поскольку эффективность функционирования именно этого "института" в любой стране определяет, насколько реализуемые в его рамках действия субъектов отвечают целям и критериям развития или по существу ведут к деградации общества и территории. В этом случае оценка состояния окружающей среды, то есть **экологическая ситуация**, является той точкой отсчета, которая во многом обуславливает поведение всех заинтересованных сторон в осуществлении какой-либо деятельности в условиях данной территории.

Основные предпосылки к формированию понятия ОВОС

Для практической работы по оценке воздействия на окружающую среду необходимо сформировать **понятие** ОВОС. Для этого нужно, хотя бы кратко, остановиться на понятии "человек". Именно человек выступает в качестве той субстанции, которая воздействует на свою же среду обитания, в процессе научного познания оценивает качество этой среды и, в зависимости от полученных результатов, совершенствует способы организации и средства осуществления своей же деятельности.

Понятие - способ или набор возможного понимания предмета в сочетании со способом употребления; логически оформленная общая мысль о предмете, идея чего-нибудь.

Из многочисленных философских понятий "человека", по мнению авторов, в наибольшей степени поставленной задаче отвечает понятие, сформированное Г.П. Щедровицким [51]: человек есть единство трех ипостасей - биологического организма, социального индивида и духовной (интеллектуальной) личности (см. таблицу). Исходя из такой трактовки, в среде обитания человека можно выделить три слоя: интеллектуальный (мыследеятельностный), социальный (экономический) и материально-вещественный (биологический). Все три ипостаси присутствуют одновременно и одна ипостась имеет определяющее значение для существования других. Отсюда и трехмерность строения среды обитания человека [42].

В материально-вещественном слое человек предстает как биологическое существо, удовлетворяющее свои потребности в воздухе, воде, пище и осуществляющее с окружающей его средой обменные процессы.

В социальном слое человек существует как социальный индивид, включенный в системы социально-экономической организации общества и выполняющий действующие в нем законы, нормы, правила.

В интеллектуальном слое человек выступает в качестве духовной личности, способной к мыследеятельности.

Таблица

Слои среды обитания человека	Ипостаси человека
Интеллектуальный (мыследеятельностный)	Духовная личность
Социальный (экономический)	Социальный индивид
Материально-вещественный (биологический)	Биологический организм

Работу по созданию материальных благ для себя человек осуществляет в материально-вещественном слое, в котором принципиальное значение имеет природа (природные компоненты, природный материал). Здесь строятся дома, дороги, заводы и многое другое, что является материальным воплощением человеческих идей и решений. В социальном слое существуют системы отношений и взаимодействия, определяющие повседневное поведение людей, в том числе по подготовке реализации этих идей и решений. В мыследеятельностном слое формируются идеи и решения, под влиянием которых люди изменяют (или не изменяют) свое поведение в социальном и материально-вещественном слое.

Понятие ОВОС

Для формирования понятия ОВОС имеет смысл вновь обратиться к обсуждению сути экологических проблем. Представим себе некий объект хозяйственной деятельности, который "погружен" на конкретную территорию (в материально-вещественный слой), оказывающую разнообразные воздействия на среду обитания (рис. 2).

Первым мысленным пространством, в котором окажется будущий объект, будет пространство **воздействия на окружающую среду**.

Оказанные воздействия означают, что объект при своем существовании и функционировании что-то из окружающей среды изымает и что-то привносит.

Воздействие на окружающую среду - одновременный или периодический акт либо постоянный процесс привнесения и/или изъятия любой материальной субстанции или энергии по отношению к окружающей среде, приводящий к изменению ее состояния.

Часто и то и другое на самом деле никуда не изымалось и никуда не привносилось. Было изменено лишь первоначальное состояние, например воды, используемой для охлаждения. Кроме температуры, никакие другие ее характеристики в процессе использования в теплообменниках изменены не были. Некоторая, как правило незначительная, часть этих воздействий подлежит нормированию и, следовательно, может быть ограничена так называемым допустимым уровнем.

Оказываемые воздействия вызывают чрезвычайно многочисленные процессы изменений в окружающей среде, подобно кругам на воде от брошенной горсти камней. При этом важным является то, что, как таковые, изменения в его среде обитания для человека ничего не означают. Ежечасно и ежесекундно вокруг нас происходит огромное множество изменений как циклического характера, так и необратимых, большинство из которых остается абсолютно не замеченным людьми. Таким образом, вторым мысленным пространством, которое обязательно существует в результате воздействия от создания и функционирования будущего объекта, является поле **изменений окружающей среды**.

Изменение окружающей среды - переменная (обратимая или необратимая) свойств (качества) средообразующих компонентов и/или их сочетаний и соотношений в результате оказываемых на них воздействий.



Рисунок 2 - Схема процесса оценки воздействия на окружающую среду

Однако, когда эти изменения, складываясь в некие совокупности, осознаются обществом (в интеллектуальном слое) и оцениваются им как "эффекты", отражающиеся на здоровье людей или условиях их жизнедеятельности (в социальном слое), появляется третье пространство - поле **последствий (экологических, социальных, экономических и др.)**.

Последствия - осознаваемые субъектами (отдельными людьми, определенными социальными группами или профессиональными сообществами) изменения окружающей среды, происшедшие или могущие произойти под воздействием хозяйственной и/или иной деятельности и приводящие к

ухудшению здоровья и условий жизнедеятельности людей в настоящем или будущем.

В отличие от изменений последствия возникают только тогда, когда они кем-то осознаются как таковые (и при этом для себя лично). Само по себе изучение изменений в окружающей среде в результате воздействий некой "искусственной" деятельности является поистине безразмерной задачей и механически двигаться по этому пути, надеясь на получение объективных знаний о неисчислимом количестве взаимосвязей и закономерностей в окружающем мире, представляется бесперспективным. При этом нет никаких критериев, с помощью которых можно было бы судить о степени полноты и достаточности полученных результатов исследований [27].

Напротив, выявление круга предполагаемых последствий намечаемой деятельности на уровне *предсказаний* до начала ее осуществления позволяет задать границы требуемых исследований. Не проектировщики и отдельные эксперты навязывают обществу свои решения, прикрывая словами об экономической эффективности и научной обоснованности предлагаемого хозяйственного проекта свое фактическое незнание (или полужнание) об истинных последствиях намечаемой деятельности, а общество само, участвуя в обсуждении проектного замысла, фиксирует возможные неприемлемые экологические и связанные с ними социальные, экономические и другие последствия и требует их учета при подготовке хозяйственных и/или иных решений.

Следует иметь в виду, что полученные предсказания являются не фактами, а лишь предположениями вероятностного характера. В связи с этим они должны подвергаться процедурам верификации (подтверждения), что может быть достигнуто главным образом на общественных слушаниях. Критерий достаточности один: не предъявлены обществом значимые последствия - значит нет негативных воздействий (или осуществляемые воздействия не являются отрицательными), а следовательно, не нужны специальные исследования и специализированные меры по защите от них.

Безусловно, далеко не все неблагоприятные последствия могут быть предотвращены (в частности, принципиального отсутствия соответствующих технологий), но они могут быть так или иначе компенсированы, и это - единственный цивилизованный путь решения всех экологических проблем и конфликтов.

Применительно к "воздействию" и "последствию" в методологии ОВОС используется только одна пара описания взаимосвязей и явлений: воздействие - последствие в трехэлементном мире. В качестве интерпретации трехэлементного мира выделяют:

- действующий субъект;
- объект, на который оказывается воздействие (человек, природный или искусственный объект);
- среда, в которой объект живет и функционирует (среда его обитания).

Воздействие означает результат реализации намечаемой деятельности, с одной стороны, и его естественные следствия - с другой. И то и другое концентрируется внутри объекта. Последствия наступают за рамками объекта, в среде его существования [48].

Например, развитие нефтепромыслов на полуострове Ямал может привести к деградации многолетней мерзлоты и тундры (экологический эффект), что в свою очередь приведет к ликвидации традиционных форм деятельности коренного населения - оленеводства и охоты (социально-экономический эффект), и деградации культуры малых народов Севера (социокультурный эффект) [31].

При проведении ОВОС на одну плоскость "ставятся и взвешиваются" экономические затраты и прибыль, экологические, социальные и другие связанные с ними последствия осуществления намечаемой деятельности, а также меры по предотвращению (или компенсации) неблагоприятных ее воздействий на окружающую среду. Если это проделано, то уменьшается вероятность принятия однобоких решений, как в случае реализации замыслов, так и в случае отказа от них.

При таком подходе следует различать анализ и оценку прямых результатов воздействия на окружающую среду, прогнозирование, анализ и оценку происходящих при этом ее изменений и, наконец, предсказание последствий в среде существования объекта воздействия (человека).

Таким образом, три выделенных мыслительных пространства: **воздействия** - **изменения** - **последствия**, а также последовательное движение в их поле и составляют общую схему представлений об идее ОВОС.

На основе всего вышесказанного можно сформировать следующие самые общие представления об ОВОС:

1) **ОВОС** - анализ всех разумных альтернатив (включая полный отказ от деятельности) на основе "взвешенных" социально-эколого-экономических оценок каждой из них;

2) **ОВОС** - форма, в рамках которой инициатор намечаемой деятельности (заказчик/разработчик) фиксирует и представляет обществу совокупность условий, в которых он осуществлял выработку решений по объекту. Поскольку подготовка решения является ступенчатым процессом, на каждом этапе

которого решаются задачи определенного уровня, то и ОВОС представляет собой набор форм, различающихся между собой;

3) **ОВОС** - один из механизмов принятия решения, с помощью которого инициатор, органы власти, принимающие решение "разрешить - не разрешить ее осуществление", могут иметь ясную картину изученных альтернативных возможностей и последствий их реализации. Только в случае, когда преимущества и недостатки каждой из альтернатив решений зафиксированы и представлены в определенной форме, можно быть уверенным, что решение принимается в условиях достаточной полноты исходной информации.

Совокупность приведенных представлений позволяет сформулировать итоговое понятие **ОВОС** как *структурированного процесса учета экологических требований в системе подготовки и принятия решений о хозяйственном развитии.*

Цель и задачи проведения ОВОС

Появление идеи ОВОС обусловлено объективными причинами заинтересованностью людей в такой **организации** хозяйственной деятельности на территории, которая позволяла бы сохранить среду обитания и не подрывать основу существования человека как биологического организма, социального индивида и духовной личности.

Следовательно, **цель проведения ОВОС состоит в подготовке экологически обеспеченных хозяйственных и иных решений.**

Цель - нечто, увязанное со временем и измеримое в смысле состояния.

Достижение сформулированной цели проведения ОВОС объективно работает на всех участников системы принятия решений и обеспечивается решением следующих задач.

Задача - цель, обеспеченная средствами.

Во-первых, выявление и анализ всех возможных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду района реализации хозяйственного проекта.

Во-вторых, прогнозирование и оценка изменений окружающей среды, которые произойдут в результате оказанных на нее воздействий после осуществления намечаемой деятельности.

В-третьих, предсказание (искусственно-техническое формирование) и классификация по значимости экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий.

В-четвертых, учет в подготавливаемых хозяйственных решениях возможных последствий их реализации.

Основные принципы проведения ОВОС

При проведении ОВОС следует руководствоваться следующими основными принципами:

1) **соучастия общественности**, что является главным условием проведения ОВОС при подготовке и принятии решений о хозяйственном развитии, осуществление которых окажет или может оказать воздействие на окружающую среду. При этом смысл соучастия заключается в причастности к выработке решений, а не в "участии в кампании";

Использование термина "соучастие" вместо "участие" объясняется большей статичностью второго по сравнению с первым. "Участие" может заключаться и в том, что ваша фамилия была внесена в список присутствующих, например, на общественных слушаниях, но при этом разработчики решений вам слова не давали и никаких предложений не принимали. Соучастие же подразумевает, что в своих же интересах инициатор стремится сделать общественность соавтором совместно выработанных решений и тем самым, с одной стороны, понять реальные последствия своей будущей деятельности, а с другой - предотвратить возможный экологический конфликт.

2) **открытости экологической информации** - при подготовке решений о реализации хозяйственной деятельности используемая экологическая информация должна быть доступна для всех заинтересованных сторон;

3) **упреждения** - процесс ОВОС должен проводиться начиная с ранних стадий подготовки решений по объекту вплоть до их принятия;

4) **альтернативности и вариантности** - в процессе подготовки решений о реализации намечаемой хозяйственной деятельности должны рассматриваться все возможные альтернативы (и варианты каждой из альтернатив) для того, чтобы существовала возможность выбора наиболее приемлемых из них с учетом возможных неблагоприятных последствий их осуществления;

5) **интеграции**, что означает, что все аспекты осуществления намечаемой деятельности (социальные, экономические, медико-биологические, демографические, технологические, технические, природно-климатические, нравственные, природоохранные, инженерные, архитектурно-планировочные и др.) должны рассматриваться во взаимосвязи;

б) **разумной детализации** - исследования в рамках ОВОС должны проводиться с такой степенью детализации, которая соответствует значимости возможных неблагоприятных последствий реализации проекта хозяйственной деятельности;

7) **последовательности действий** - при проведении ОВОС должна строго выполняться последовательность действий в осуществлении этапов, процедур и операций.

Очевидно, что указанные принципы проведения ОВОС базируются на более широких концептуальных посылах регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Применение ОВОС

Область применения ОВОС, обязательность и полнота проведения ее этапов и процедур для различных видов хозяйственной деятельности являются, безусловно, предметом договоренности в обществе. В различных странах этот вопрос решается по-разному, в зависимости от остроты экологической ситуации, степени озабоченности общества по этому поводу, а также строения системы принятия решений. Однако подход везде примерно одинаков и заключается в следующем.

Во-первых, в системе принятия решений выделяются те виды документации, в которых закладываются основные решения по развитию намечаемой деятельности.

Реализация деятельности "в материально-вещественном слое" на самом деле осуществляется практически только по одному виду документации - рабочему проекту строительства (реконструкции, расширения, технического перевооружения) предприятия. В процессе собственно строительства объекта, особенно если он уникальный, нередко вносится столько изменений, что от задуманного по проекту, исходя из возможностей строительной техники и по другим причинам, остается около 50 %.

Это необходимо для того, чтобы "захватить" все стадии подготовки хозяйственных решений, на которых наиболее эффективно можно "включить" процесс ОВОС. Чем позже будут использованы процедуры и операции ОВОС, тем меньше шансов вернуть средства, уже вложенные в подготовку решения, и существует большая вероятность дополнительных затрат на изменение решений после заключения государственной экологической экспертизы.

Согласно Закону Российской Федерации "Об экологической экспертизе" (статья 14) вся документация, подлежащая государственной экологической экспертизе, должна содержать материалы оценки воздействия на окружающую среду" [29]. Традиционно ОВОС организуется и проводится при подготовке следующих видов обосновывающей документации [35]:

- 1) концепций, программ (в том числе инвестиционных) и планов отраслевого и территориального социально-экономического развития;
- 2) схем комплексного использования и охраны природных ресурсов;
- 3) градостроительной документации (генеральных планов городов, проектов и схем детальной планировки и т.д.);
- 4) документации по созданию новой техники, технологии, материалов и веществ;

5) предпроектных обоснований инвестиций в строительство, технико-экономических обоснований и/или проектов строительства новых, реконструкции, расширения, технического перевооружения действующих хозяйственных и/или иных объектов и комплексов.

Во-вторых, составляются списки (перечни) объектов и видов хозяйственной деятельности, при подготовке обосновывающей документации на строительство которых ОВОС проводится в обязательном порядке или не проводится вообще.

В России ОВОС проводится в полном объеме только для 33 объектов и видов деятельности [35]. Во всех других случаях вопрос о полноте проведения ОВОС решается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению территориальных органов Минприроды России. При несогласии органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации с предложением территориального органа Минприроды России он принимает решение с учетом заключения этого Министерства.

Главным критерием для объектов, не вошедших в перечень, подготовка обосновывающей документации на строительство которых сопровождается ОВОС в полном объеме, является отношение общественности к тому или иному виду деятельности. Это отношение складывается из массы факторов, но основную роль играют экологическая ситуация на конкретной территории и вероятность распространения воздействий на территории с особым правовым статусом или на зоны особой природной чувствительности. Особо следует рассматривать виды деятельности, воздействие которых, в зависимости от природных условий, может быть как благоприятным, так и вредным.

Кризисная экологическая ситуация на территории способна создать множество проблем, связанных с возможностью развития на ней новых видов хозяйственной деятельности. Например, когда по требованию местных жителей и представителей органов местного самоуправления была проведена ОВОС строительства гостинично-спортивного комплекса "Спорт-Локомотив" (на Новорязанской улице в Бауманском районе г. Москвы), были выявлены причины крайне неблагоприятной экологической обстановки в микрорайоне [27]. Однако вместо решения экологических проблем за счет (частично) средств заказчика гостиничного комплекса местные жители приняли решение о запрете строительства на уже выделенном участке. Причина - взаимное недоверие населения, хозяйствующего субъекта и органов власти.

К территориям с особым правовым статусом относятся памятники природы местного, регионального и федерального значения, территории расселения малочисленных народов, а также зоны чрезвычайной экологической

ситуации и экологического бедствия, которые должны быть объявлены таковыми в установленном порядке.

К территориям особой природной чувствительности относятся:

- 1) территории с неустойчивыми экосистемами (например, район распространения многолетней мерзлоты);
- 2) территории, имеющие особое природохозяйственное значение (например, бассейн нерестовой реки, места гнездований птиц, зимовий и т.п.);
- 3) ареалы распространения растений и животных, занесенных в Красную Книгу Российской Федерации.

Основанием для проведения ОВОС при проектировании административно-служебного здания на Ленинских горах (Москва) послужило решение Мосгорисполкома, согласно которому склоны Ленинских гор, включая рассматриваемую для размещения здания территорию, отнесены к государственному памятнику природы местного значения. Хотя до настоящего времени в Москве нет утвержденного нормативного акта, в котором бы регламентировалось природопользование на территории такого памятника, приданный данной территории статус безусловно предполагает чрезвычайно осторожное вторжение в природную среду [46].

Таким образом, можно выделить следующие критерии отнесения видов деятельности к тем, которые подлежат ОВОС:

- объект или вид деятельности находится в Перечне, в соответствии с которым ОВОС проводится в полном объеме;
- реализация проекта предполагается в районе, который имеет особый правовой статус или особую природную чувствительность;
- местное население считает необходимым проведение ОВОС из-за озабоченности экологической ситуацией.

Однако, сколь бы универсальным ни был используемый тот или иной метод отбора, инициатор намечаемой деятельности никогда не застрахован от возникновения ситуации, при которой он столкнется с нежеланием представителей общественности и населения, проживающего на данной территории, соглашаться на размещение предлагаемого объекта, не попадающего ни в одну из указанных категорий, и местного органа власти выдать разрешение на природопользование без проведения ОВОС.

Примером такой ситуации является история с проектом создания нового Московского зоопарка, по которому предполагалось его размещение на территории Битцевского лесопарка столицы. Поддерживая необходимость реконструкции действующего зоопарка "вообще", жители Севастопольского района Москвы выступили против его реализации в данном месте. Компромисс

между заказчиком (в лице правительства Москвы) и общественностью района не был найден и проект не реализован.

Планирование деятельности, получившее всенародное одобрение на стадии обсуждения идеи (концепции, программы, схемы), на этапе подготовки обосновывающей документации, будучи "погруженным" на конкретную территорию, может создать проблему, решить которую представляется возможным только с помощью проведения ОВОС.

Во всех случаях, подготавливая решение о реализации деятельности, требующей обязательного проведения ОВОС, либо "проектируя" воздействие на окружающую среду, вызывающее общественное беспокойство по той или иной причине, необходимо "запускать" процесс оценки на более ранних стадиях разработки проекта, с тем чтобы избежать осложняющих дело и дорогостоящих отсрочек на более поздних стадиях подготовки обосновывающей документации.

2. УЧАСТНИКИ И ИСПОЛНИТЕЛИ ОВОС

В проведении ОВОС участвуют представители разных общественных позиций, которые выполняют при этом определенные функции в зависимости от своего статуса. Одни являются исполнителями процедур и операций ОВОС и обязаны по заданию заказчика деятельности строго им следовать, а другие - лишь участники ОВОС и не обязаны придерживаться какого-либо порядка, если только он не закреплен законодательно.

К участникам ОВОС относятся представители инициатора намечаемой деятельности, органов власти (местного самоуправления) и общественности. К исполнителям - заказчик, разработчик решений по объекту, изыскатели, подрядчики работ по ОВОС.

Для понимания, почему одни позиции являются исполнителями ОВОС, а другие участниками, необходимо охарактеризовать роль, задачи, функции и ответственность каждой из позиций по отношению к управлению качеством окружающей среды.

ФУНКЦИИ УЧАСТНИКОВ ПРОЦЕССА ОВОС

Инициатор деятельности

Инициатор деятельности - юридическое или физическое лицо, заявившее о своем намерении вести хозяйственную деятельность, а также осуществляющее инвестиции в подготовку и реализацию этой деятельности.

Продумывая планы действий по достижению своих целей, инициатор должен понимать, что реализация его намерений, особенно если предполагается использование природных ресурсов, хочет он того или нет, будет иметь различные, в том числе и экологические, последствия. Причем, если они будут признаны обществом неприемлемыми, возможность достижения целей инициатора может оказаться под угрозой.

От инициатора деятельности требуется понимание того, что экологический конфликт, причиной которого станет намечаемая им деятельность, может не только замедлить, но и вообще остановить движение к задуманному результату. Чтобы исключить такую возможность, у инициатора не должно быть и тени сомнения в необходимости выполнения соответствующих процедур и операций ОВОС при подготовке решений по объекту.

Решения по объекту - совокупность организационных, инженерных, технических, технологических, архитектурно-планировочных, природоохранных и других решений, осуществление которых ведет к достижению поставленной инициатором цели.

Позицию инициатора намечаемой деятельности обеспечивают также заказчик, подрядчик работ по ОВОС, разработчик решений по объекту,

изыскатель, подрядчик работ по проведению научных исследований. В процессе ОВОС они выполняют роль исполнителей его этапов, процедур и операций.

Органы власти

Орган власти - сформированный по закону орган законодательной/представительной или исполнительной власти или местного самоуправления.

Выдавая инициатору разрешение на осуществление хозяйственной деятельности (разрешение, лицензию и т.д.), эти органы берут на себя ответственность за то, что намечаемая инициатором деятельность не повлечет за собой неприемлемых для общества последствий.

Решения о хозяйственном развитии должны приниматься органами власти с пониманием того, к каким экологическим и связанным с ними социальным, экономическим и другим последствиям приведет их реализация. Поэтому в рамках ОВОС в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и ее субъектов органы власти осуществляют следующие функции:

1) принимают решение о согласии (или отказе) на подготовку заказчиком предложений по обоснованию намечаемой деятельности;

2) определяют границы затрагиваемого района, в рамках которого должны быть проведены исследования в связи с возможным воздействием будущего объекта на окружающую среду подведомственной территории;

3) принимают решение о предварительном резервировании и изъятии земельного участка для проведения проектно-изыскательских работ по обоснованию намечаемой деятельности;

4) устанавливают пункты и время проведения общественных слушаний, способы информирования общественности и местного населения о намечаемой деятельности;

5) информируют население о принятом решении;

6) принимают решение о выдаче лицензии на комплексное природопользование.

Общественность и местное население

Общественность - одно или несколько физических или юридических лиц [25].

Протестуя против строительства того или иного объекта, общественность фиксирует свое неприятие тех последствий, к которым могут привести его строительство и эксплуатация. Основой такого протеста является озабоченность общественности состоянием окружающей среды и условиями жизнедеятельности. В то же время "оголтелость" протеста может явиться тормозом социально-экономического развития территории. Недооценка

инициатором этого фактора грозит омертвлением капиталовложений, иными прямыми и косвенными экономическими потерями.

Действия участников всех трех указанных позиций являются как задающими "рамки" по всем направлениям исследований в трех упомянутых выше пространствах: **воздействия - изменения - последствия**, так и определяющими последствия собственных действий в системе подготовки и принятия решений. Поэтому следует особо оговорить их функции в процессе ОВОС.

Общественность и местное население представляют ту позицию в обществе, которая может выявить **реальные последствия** осуществления намечаемой деятельности в условиях конкретной территории. Но для того, чтобы они выполнили эту важнейшую функцию, общественность и местное население должны иметь возможность:

1) знакомиться с проектом и с оценками предполагаемых воздействий будущего объекта на окружающую среду и возможных последствий его реализации, заключениями специализированных организаций, требовать предоставления дополнительной информации; участвовать в проведении общественных слушаний;

2) оказывать содействие органам власти, заказчику в проведении общественных слушаний;

3) представлять заказчику свои мнения, суждения, пожелания и иметь гарантии, что они будут рассмотрены, оценены и учтены в той или иной форме;

4) создавать временные общественные объединения в целях более полного и организованного формирования общественного мнения по данному хозяйственному проекту;

5) знакомиться с окончательным решением, принятым органом государственной власти или местного самоуправления по проекту.

Подытоживая сказанное, следует подчеркнуть, что если в обществе имеется твердое стремление цивилизованным образом решать экологические проблемы, то в интересах всех заинтересованных сторон при подготовке и принятии решений о развитии хозяйственной деятельности провести ОВОС в соответствии с установленными нормами и правилами.

ФУНКЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ОВОС

Ключевой фигурой среди исполнителей ОВОС является заказчик, который по поручению инициатора обеспечивает всю подготовку к реализации намечаемой деятельности. Если заказчика нет, то говорить об ОВОС - бессмысленно.

Заказчик намечаемой деятельности

Заказчик - юридическое или физическое лицо, которое по поручению инициатора намечаемой деятельности осуществляет подготовку и реализацию хозяйственного проекта.

Основными функциями, осуществляемыми заказчиком в рамках ОВОС, являются организация и финансирование соответствующих работ, включая:

- подготовку документов в рамках ОВОС и своевременное представление их для согласования в соответствующие органы власти;
- организацию проведения необходимых изысканий и исследований;
- представление для общественного обсуждения решений по объекту;
- организацию учета мнения общественности и местного населения, результатов общественных слушаний в окончательном варианте хозяйственного проекта;
- представление обосновывающей документации по объекту, в том числе материалы, выполненные в процессе ОВОС, на государственную экологическую экспертизу;
- утверждение проекта хозяйственной деятельности при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- организацию внутреннего контроля за выполнением мер и мероприятий, обеспечивающих соблюдение экологических требований и условий при реализации хозяйственного проекта и/или осуществлении хозяйственной деятельности;
- осуществление мер по выявлению и учету мнения населения затрагиваемого района по поводу изменений окружающей среды, возникающих в результате реализации хозяйственного проекта и/или осуществления хозяйственной деятельности.

В рамках ОВОС возможно выполнение заказчиком и других функций, обеспечивающих учет в подготавливаемых и принимаемых решениях по объекту экологических требований и условий.

Разработчик решений по объекту

Разработчик - проектная, научно-исследовательская или любая другая компетентная организация, осуществляющая разработку решений по объекту и подготовку обосновывающей документации на реализацию намечаемой деятельности.

По поручению заказчика разработчик решений по объекту:

- подготавливает заявительные и другие документы в рамках ОВОС, которые представляются на рассмотрение в органы власти;
- разрабатывает принципиальные решения по объекту, определяет общие характеристики и предполагаемые воздействия на окружающую среду,

формирует и анализирует разумные альтернативы и варианты достижения целей инициатора;

- анализирует собранную исходную информацию о предлагаемом месте размещения будущего объекта, оценивает общее кумулятивное воздействие намечаемой деятельности с учетом действующих и планируемых к созданию хозяйственных и иных объектов в затрагиваемом районе; анализирует возможность трансграничного воздействия;

- определяет необходимые направления изысканий и исследований, связанных с сооружением будущего объекта для восполнения пробелов в исходной информации или подтверждения предварительных оценок, а также подготавливает проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту при проектировании (на стадии ТЭО/проект строительства);

- корректирует инженерные, технические и другие решения по объекту, чтобы обеспечить гарантии соблюдения согласованных экологических условий и предотвратить выявленные в процессе ОВОС экологические и связанные с ними социальные, экономические и другие последствия;

- подготавливает проект Перечня экологических условий для реализации намечаемой деятельности, а также предложения по компенсации ущерба населению в случае неблагоприятного воздействия будущего объекта на окружающую среду;

- корректирует по результатам государственной экологической экспертизы решения по объекту и соответствующую обосновывающую документацию;

- подготавливает предложения по организации мониторинга изменений окружающей среды при осуществлении хозяйственного проекта.

В рамках ОВОС возможно выполнение разработчиком и других функций, обеспечивающих учет экологических требований и условий в подготавливаемых решениях по объекту.

Изыскатель

Изыскатель - научно-исследовательская и/или инженерно-изыскательская организация, осуществляющая по заказу научные, инженерные, исследовательские и другие изыскания, необходимые для разработки решений по объекту и подготовки экологических условий для реализации намечаемой деятельности в конкретном месте, а также разработки обосновывающей документации.

Главной задачей изыскателя является осуществление работ, позволяющих устранить пробелы в информации, возникающие при подготовке

обосновывающей документации. Для этого заказчик и разработчик должны своевременно и достаточно полно выставить требования к проведению изысканий и научных исследований.

Подрядчик работ по ОВОС

Ключевую роль в своевременности и полноте учета экологических требований и условий в решениях по объекту играет подрядчик работ по ОВОС. Эту позицию может занимать как организация, специализирующаяся на проведении ОВОС, так и разработчик обосновывающей документации - достаточно лишь владеть технологией ОВОС.

Подрядчик работ по ОВОС по поручению заказчика обеспечивает:

- ведение процесса ОВОС в соответствии с установленными нормами и правилами;
- координацию действий в рамках ОВОС и увязку интересов исполнителей и участников процесса в осуществлении деятельности инициатора;
- оформление документов, вырабатываемых в процессе ОВОС.

Таким образом, суть действий участников и исполнителей ОВОС заключается в том, чтобы они, рассматривая любое подготавливаемое хозяйственное решение с позиций возможных экологических последствий его реализации на данной территории, находили компромисс по поводу осуществления хозяйственного проекта.

Суть разведения позиций участников и исполнителей ОВОС заключается в добровольном, сознательном участии в ОВОС первых и "жестком" следовании процедурам оценки вторыми. Исключение какой-либо позиции не позволит другой выполнить ее функцию. Например, если общественность не будет принимать участие в общественных слушаниях, проводимых заказчиком, последний не сможет выявить всех реальных последствий осуществления намечаемой деятельности в подготавливаемых решениях по объекту. И, наоборот, участие общественности, ее протесты останутся "неуслышанными", если в нормах деятельности заказчика не будет требования об учете в разных формах в решениях по объекту общественного мнения.

3. ЗАЯВЛЕНИЕ О ВОЗДЕЙСТВИИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Одним из принципиальных отличий ОВОС от деятельности, которую мы называем "природоохранной", является формирование на стадии подготовки хозяйственных решений пакета заявительных документов, содержащих информацию о состоянии окружающей среды, социально-экономических и иных специфических особенностях территориального развития. Собранные на определенном этапе подготовки решений по объекту в единое Заявление о воздействии на окружающую среду, они вместе с решениями по объекту обсуждаются на общественных слушаниях. Требование о формировании именно **заявительных документов** в системе принятия решений имеет определенный и достаточно глубокий смысл.

Во-первых, когда заказчик подготовил Заявление о воздействии на окружающую среду, он как бы сам предъявил обществу предполагаемое воздействие, которое окажет намечаемая им деятельность на среду обитания людей. При этом не только отмечаются те воздействия, которые могут произойти в результате реализации деятельности, но и предлагаются меры, которые будут способствовать улучшению качества окружающей среды, а также позволят получить дополнительную продукцию и услуги.

Во-вторых, не заказчика "ловят за руку", подвергая сомнению экологическую обеспеченность каждого технического решения, а он сам настаивает на том, чтобы общественность, местное население обсудили его намерения относительно реализации решений по объекту в данном конкретном месте.

В-третьих, любая открытость заранее демонстрирует стремление заказчика к конструктивному диалогу с общественностью. Его заинтересованность в **честном** информировании о решениях по объекту, относительно предполагаемых воздействий на окружающую среду, изложение своего понимания экологической ситуации в районе размещения намечаемой деятельности также располагают людей к цивилизованному обсуждению предлагаемых путей осуществления хозяйственного проекта.

Под честностью подразумевается чисто прагматический принцип, поскольку, как уже отмечалось, дело не в том, чтобы всеми правдами и неправдами получить от общественности "разрешение на строительство", а в том, чтобы установить реальные последствия осуществления деятельности, которые могут проявиться только после реальных воздействий. Недостаток информации приводит к рождению слухов (часто далеких от действительного положения вещей), и общественное мнение формируется уже под их воздействием [13].

В-четвертых, подготовив Заявление о воздействии на окружающую среду, заказчик "вызвал на себя" структурированные потоки нужной (а не, как это часто бывает, вроде бы имеющей отношение, но по существу бесполезной) информации, переработав которую он выстраивает оптимальные, в том числе и экологические, условия реализации решений по объекту на данной площадке.

В-пятых, Заявление о воздействии на окружающую среду, как пакет документов, является тем жестким "каркасом", в рамках которого заказчик вынужден использовать всю собранную информацию для экологического обеспечения вырабатываемых решений по объекту.

Исходя из изложенного, заявителю о воздействии в значительной степени дисциплинирует заказчика деятельности и заставляет его с самого начала подготовки решений по объекту "оглядываться" на общественное мнение.

В процессе ОВОС при обосновании решений по объекту, связанных с использованием земельного участка (остановимся именно на этом случае как наиболее сложном), Заявление подготавливается в два этапа: сначала готовится проект Заявления о воздействии на окружающую среду (проект ЗВОС), а затем - собственно Заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС).

Это - не два разных, а один документ, этапность подготовки которого зависит от стадии разработки обосновывающей документации. Подготавливая проект ЗВОС, инициатор занимается поиском новой информации, необходимой ему для формирования программ проектно-изыскательских работ. Процесс подготовки проекта ЗВОС аналогичен процессу проявления фотопленки. В начальный период пребывания в проявителе картинка на ней еле-еле просматривается, в то время как по завершении проявления отпечаток имеет четкое изображение. В разные периоды времени четкость изображения была разная, но фотопластина-то одна.

Проект ЗВОС, состоит из набора отдельных документов, за формирование которых должен отвечать конкретный исполнитель.

Такая форма подачи информации обусловлена тем, что в процессе ОВОС (особенно при общественных слушаниях) может возникнуть ситуация недоверия к заказчику намечаемой деятельности. В этом случае предъявление заказчиком материалов ОВОС, выполненных известными профессионалами и соответствующим образом оформленных, действует на оппонентов "отрезвляюще" и позволяет от общих обвинений заказчика, например в "подтасовке данных", перейти к детальному рассмотрению аргументов, предложенных для обоснования намечаемой деятельности.

Первая и основная задача, решаемая в рамках двухстадийной подготовки ЗВОС, заключается в описании, анализе, оценке состояния окружающей среды

на территории размещения будущего объекта. Однако все по порядку. В период подготовки проект ЗВОС как документ поначалу представляет собой некий "черновик", и только затем в какой-то момент будет доработан и превращен в ЗВОС.

СОДЕРЖАНИЕ ПРОЕКТА ЗВОС

Подготовка проекта ЗВОС, или описательный этап в оценке состояния окружающей среды, проводится на основании фондовых и литературных источников с привлечением экспертов по отдельным вопросам.

Описание состояния окружающей среды в районе реализации намечаемой деятельности

Описание состояния окружающей среды и природных ресурсов проводится в районе, где инициатору предложен земельный участок [10]. При этом необходимо выявить характерные для данной территории природные условия, найти наиболее весомые особенности, их сочетания, установить наличие или отсутствие связей между ними и характер реакции на антропогенное воздействие [8].

Степень полноты и достаточности информации о характере природных условий той или иной территории рассматривается с позиций ее изученности, особой чувствительности к уже имеющемуся воздействию и тех из них, которые могут произойти в случае реализации проектных решений. Детальность исследований определяется на стадии выбора площадки и подразумевает наличие информации о видах и характере предполагаемого воздействия на окружающую среду.

Земельные ресурсы

К земельным ресурсам, изымаемым для целей размещения объекта, необходимо относиться с учетом их функциональных особенностей, а именно, земля:

- пассивный фактор производства (территория для размещения объекта, пески, неудобья, прочие земли, не пригодные к использованию в сельском и лесном хозяйстве);
- активный фактор производства (сельскохозяйственные, лесные земли разных функциональных групп);
- та, которая может быть использована в будущем для улучшения экологической и экономической ситуации в регионе.

С этих позиций предлагается обязательный учет качества изымаемых земель в зоне промплощадки (по результатам бонитировки почв и экономической оценки), ущерба, связанного с дроблением продуктивных земель и качества продукции.

Систему землепользования необходимо исследовать отдельно, так как в каждом конкретном случае возможен конфликт интересов, связанный именно с распределением земельных ресурсов [32].

Климатические факторы

Климатические характеристики района предполагаемого размещения объекта включают: годовые суммы атмосферных осадков и их распределение по сезонам; интенсивность осадков; направление и силу преобладающих ветров; условия атмосферной дисперсии, состояние атмосферы; устойчивость, стратификацию, температуру воздуха (среднегодовая, сезонная); экстремальные атмосферные явления (ураганы, тайфуны, смерчи, пыльные бури: продолжительность, повторяемость и т.д.) [33].

Почвенные факторы

Целью анализа почвенных условий на рассматриваемой территории является необходимость выделения участков с почвами различных свойств, которые могут рассматриваться в качестве площадного геохимического фактора.

Почвенные факторы включают: генетические типы почв; почвообразующие породы (строение, литологический состав, мощность, трещиноватость грунтовой толщи в пределах зоны аэрации); мощность деятельного слоя; продуктивность почв; окислительно-восстановительные условия в почвах (с преобладанием окислительной обстановки, восстановительной глеевой, восстановительной сероводородной) и т.д.; физико-химические и физико-механические свойства различных почвенных разностей (рН, еН); сорбционную емкость каждого выделенного типа почв; наличие термодинамических барьеров, которые влияют на интенсивность выноса и перераспределение техногенных веществ, сельскохозяйственную освоенность почв (например, удвоение содержания металлов в верхнем сантиметровом слое на целинных землях происходит в течение года, а в пахотном слое - через 10-20 лет за счет выноса с сельхозпродукцией) [2].

Геологические и инженерно-геологические факторы

При анализе геологических и инженерно-геологических условий территории особое внимание следует уделить: тектоническим и неотектоническим условиям территории; сейсмичности; трещиноватости пород; литологическому составу пород с учетом минералогического и химического состава (размер зерен, ориентировка, пористость, показатель выветривания); условиям залегания (типы пластов, их контакты, складчатость, нарушения); мощности и строению зоны аэрации; фильтрационным свойствам пород, слагающим зону аэрации; сорбционным свойствам пород зоны аэрации с определением емкости поглощения для каждого из токсичных элементов

промстоков; мощности слабопроницаемых отложений, наличию или отсутствию "окон" в перекрывающих и подстилающих отложениях; мощности разделяющих водоупоров; современным экзогенным процессам и явлениям (многолетняя и сезонная мерзлота, оползни, обвалы, сели и т.д.); развитию карстовых процессов в верхней части разреза в области распространения пресных подземных вод [21].

Гидрогеологические факторы

Описание гидрогеологических условий начинается с характеристики зоны аэрации:

- литолого-минералогическое строение;
- геохимические свойства пород;
- фильтрационные характеристики пород.

В зависимости от характера намечаемой деятельности оцениваются водно-физические свойства водовмещающих отложений: пористость, фильтрационные свойства и др.; структура водоносных комплексов, установление характера их взаимосвязи; характер и размещение источников питания этих водоносных комплексов (атмосферные осадки, подстилающие водоносные комплексы и др.); характер и расположение участков разгрузки (речные долины, участки усиленного испарения и пр.), скорость и направленность движения подземных вод, взаимосвязи подземных вод с поверхностными, гидрохимические условия водоносных комплексов: источники вещественного состава подземных вод, факторы и процессы формирования состава подземных вод, пути его преобразования, региональные геохимические закономерности [21].

Геоморфологические факторы

Наиболее характерными геоморфологическими условиями территории являются: тип (эрозионный, эрозионно-аккумулятивный и т.д.) и форма рельефа (терраса, склон долины и т.д.); экспозиция склонов; густота эрозионного расчленения; тип ландшафта (болота, суходолы и т.д.). Морфометрические и морфологические характеристики рельефа приводятся в зависимости от масштаба исследований [44].

Гидрологические факторы

К таким факторам относятся: площадь водосбора; расход воды в водотоке; количество и разновидность микрофлоры в воде; химическая структура соединений; температура воды, величина рН; содержание растворенного кислорода, углекислого газа; интенсивность ультрафиолетового облучения; механический и минералогический состав взвешенных веществ и донных отложений и т.д. [21].

Биологические факторы

Состояние растительного и животного мира определяется на основании данных лесоустроительных организаций, ветеринарных служб, биологических станций и т.д. Информация должна быть максимально полной и достоверной. Особое внимание следует уделить краснокнижным видам. Описание растительного и животного мира должно включать:

- общую региональную характеристику растительного мира, в том числе сельскохозяйственных систем, парков, садов и других лесонасаждений;
- растительные сообщества, видовое разнообразие: доминирующие, эндемичные, редкие, исчезающие и краснокнижные виды;
- структуру площадей лесного фонда, территориальное размещение лесов;
- видовой и возрастной состав лесного фонда, распределение по породам и группам возраста, общую биомассу лесного фонда, состояние лесов: санитарное состояние, завалы, залежи, болезни;
- площади посевных площадей, естественных лугов и пастбищ, продуктивность, их состояние, связанное с хозяйственной деятельностью (перевыпас, подтопление);
- видовой состав и численность популяций животного мира; промысловые, в том числе охотничьи, виды; миграционные процессы, пути и сроки миграции; исчезающие и краснокнижные виды; виды перелетных птиц, степень обеспечения гнездования; виды зимующих и водоплавающих птиц;
- бактериологическую характеристику района, патогенные и другие виды;
- почвенную фауну, гельминты;
- гидробиологическое описание водных объектов (фитопланктон, зоопланктон, бентос, бактериальная флора, ориентировочная биопродуктивность);
- ихтиологическую характеристику основных водных объектов: виды рыб, проходные виды рыб, сроки и пути миграции, места нереста, нагула, зимовки [24].

*Описание состояния окружающей среды предполагает привязку к ожидаемым воздействиям и должно показывать степень полноты имеющейся информации, а также область требуемых необходимых исследований и изысканий. Главным требованием к описанию является **полнота охвата** потенциальных экологических проблем, а не полнота сведений о них.*

Для незначительных по воздействиям объектов краткая физико-географическая характеристика района может приводиться в соответствии с требованиями Инструкции о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений. В этом случае в общих чертах описываются климат, гидрография, почвы, растительный и животный мир [34]. Количественные показатели тех

или иных параметров окружающей среды могут не приводиться. Получаемая на первом этапе ОВОС информация затем будет дополняться и конкретизироваться при проведении изысканий и научных исследований.

Сбор и анализ нормативных правовых актов в области регулирования природопользования и охраны окружающей среды

Заказчику деятельности необходимо знать правовой режим на территории, где он собирается осуществлять свой хозяйственный проект. Нормативное поле изменяется быстро, поэтому при выработке решений по каждому объекту сбор и анализ нормативных актов в данный период времени, касающихся регулирования природопользования и охраны окружающей среды, проводится обязательно [9]. При этом анализируются:

- постановления, распоряжения другие нормативные акты долгосрочного и разового характера, относящиеся к данному земельному участку или предприятию;
- нормативы качества окружающей среды, правила использования и охраны растений и животных, режимы осуществления хозяйственной деятельности на особо охраняемых территориях, а также территориях, отнесенных к зонам чрезвычайной экологической ситуации;
- правила выбора земельного участка;
- порядок осуществления контроля за выполнением требований землепользования и охраны окружающей среды и т.д. [15].

Формирование и оценка альтернатив решений

Формирование альтернатив решений является ключевой задачей всего процесса ОВОС.

Под альтернативой имеются в виду взаимоисключающие решения.

Без реальных альтернатив неоптимальность или даже ошибочность единственного решения может стать очевидной довольно скоро. Однако отсутствие альтернатив часто заставляет заказчика идти на всевозможные ухищрения, чтобы убедить общество в своей правоте, даже если подготовленное решение имеет очевидные изъяны.

"Разумные" альтернативы сформировать достаточно трудно, в связи с тем что они прежде всего должны быть реализуемыми, а не некими эфемерными прожеками, придуманными для "массовости". Методологии формирования альтернатив посвящена обширная специальная литература и здесь не рассматривается вопрос, как их вырабатывать. В контексте ОВОС принципиально важными являются оценки "разумных" альтернатив решений по объекту, включая источники, виды и объекты воздействия на окружающую среду, по которым с той или иной степенью определенности можно судить о

возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствиях их реализации [18].

Несмотря на кажущуюся, а нередко и действительно имеющую место трудность в формировании альтернатив, эта задача вполне разрешима по одной простой причине: любое решение уже имеет, по крайней мере, одну альтернативу - так называемый "нулевой вариант".

Например, в случае решения вопроса о строительстве объекта "нулевой вариант" означает ничего не строить. Главное - суметь оценить эти два взаимоисключающих решения с позиции возможных экологических последствий [48].

Кроме "нулевой", существуют альтернативы, определяемые по другим признакам (размещенческим, инженерным, технологическим, архитектурно-планировочным и другим), которые формируются в результате обоснования инвестиций или проработки проектного замысла. Рассмотрение и оценка альтернатив решений проводится на основании следующих критериев:

- соответствие местным (природным, социальным, экономическим и др.) условиям;
- виды потенциального воздействия на окружающую среду;
- потребность в дополнительной инфраструктуре;
- капитальные и эксплуатационные затраты по всему проекту.

Выявление возможных воздействий на окружающую среду реализации альтернатив решений по объекту

Описание и оценка возможных воздействий будущего объекта на окружающую среду по альтернативам решений проводится поэтапно, по мере подготовки решений по объекту и получения дополнительных сведений. От полноты и достоверности представленных данных зависят, в свою очередь, полнота и достоверность информации о возможных последствиях реализации решений по объекту [32].

В качестве источников воздействия объекта на окружающую среду рассматриваются:

- новые материальные объекты (здания, сооружения и т.д.), размещаемые на предполагаемой площадке;
- элементы основной и вспомогательной технологий, функционирование которых является причиной изменений окружающей среды;
- объекты, жизненный цикл которых связан со строительством или эксплуатацией будущего объекта;
- объекты ранее осуществляемой, но в данный момент прекращенной хозяйственной деятельности (отвалы, терриконы, водохранилища, накопители, свалки и т.д.).

Виды воздействия на окружающую среду определяются, исходя из следующих двух классификационных признаков:

привнос в окружающую среду:

- загрязняющих веществ;
- радиоактивных веществ и излучений;
- шума и вибраций;
- тепла;
- электромагнитных излучений;
- визуальных доминант и т.д.;

изъятие из окружающей среды:

- земельных ресурсов (пространственно-территориальных);
- водных ресурсов;
- ресурсов флоры и фауны;
- полезных ископаемых;
- агрокультурных ресурсов (плодородных земель, как вовлеченных в агропроизводство, так и резервных);
- местообитаний популяций ценных видов растительного и животного мира (мест воспроизводства, миграции и т.д.);
- культурных, исторических и природных памятников;
- визуальных доминант, определяющих характерный облик ландшафта и т.д.

Параметры воздействия определяются на основе следующих показателей:

- характер воздействия (прямое, косвенное, кумулятивное, синергическое, в том числе с учетом возможности проявления через определенный промежуток времени);
- интенсивность воздействия (величина в единицу времени);
- уровень воздействия (величина на единицу площади или объема);
- продолжительность воздействия;
- временная динамика воздействия (непрерывное, периодическое, кратковременное, только при аварийных режимах и т.д.);
- пространственный охват воздействия (площадь распространения);
- меры (степени) опасности объекта хозяйственной и иной деятельности (по действующему классификатору опасных производств и предприятий) и т.д. [32].

Формирование экспертных оценок изменений состояния окружающей среды в районе размещения объекта по альтернативам решений

В начале проведения ОВОС, когда существуют только принципиальные решения по объекту, не получено разрешение на проведение изыскательских

работ "на натуре", собрана только "формальная" экологическая информация о предлагаемых земельных участках (в случае нового строительства), невозможно (да и не нужно) применять точные методы прогноза изменений состояния окружающей среды, достаточно экспертных прогнозных оценок. Невозможно - потому что сами решения по объекту еще не раз могут измениться и, следовательно, изменятся и параметры воздействия. А не нужно - потому что применение "точных" методов прогнозирования весьма дорого и на данном этапе нецелесообразно.

Применение слова "точных" к понятию прогноза изменений окружающей среды под воздействием хозяйственной деятельности достаточно условно, поскольку в открытых системах такие прогнозы все равно будут вероятностными. Слово "точный", да еще в кавычках, использовано только для того, чтобы развести понятия "экспертных прогнозных оценок" и "прогноза" и показать, что это - не одно и то же.

Экспертные прогнозы должны включать покомпонентные оценки изменения состояния атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почв, недр, растительного и животного мира, ландшафта [9]. Все данные должны быть максимально возможно выражены в количественных оценках, но в то же время не следует требовать их детальных расчетов. Экспертные оценки на первом этапе проведения ОВОС выполняются соответствующими специалистами на основании их профессионального опыта, знания особенностей территории, а также имеющихся фондовых и литературных источников [21].

Анализ возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий реализации альтернатив решений по объекту

Полученные экспертные оценки изменений состояния окружающей среды в результате реализации решений по объекту являются основой для предсказания экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий [10]. Критериями выявления таких последствий могут быть:

- **здоровье населения и его безопасность.** Изменения окружающей среды, приводящие к ухудшению здоровья населения или угрозе его жизнедеятельности, неприемлемы вообще или должны быть компенсированы за счет средств заказчика деятельности;

- **возможное переселение людей в другие районы.** Население весьма болезненно принимает подобные предложения, решения по объекту должны избегать появления видов воздействий, которые приводили бы к таким последствиям;

· **изменение привычных условий жизни.** Вид из окна, близость зеленой зоны, остановка автобуса могут свести на "нет" все усилия заказчика по модернизации решений по объекту. Существенную роль играет выбор места расположения производственных комплексов, особенно в сложившейся инфраструктуре территории;

· **смена традиционных форм занятости.** Важное значение имеет сохранение не только заработка, но и привычных форм деятельности трудоспособного населения;

· **угроза генофонду.** Разрушение зон отдыха, особо охраняемых территорий, заповедников, археологических, этнических и исторических памятников. Даже при отсутствии существенного воздействия на уязвимые территории близость расположения к ним будущего объекта может вызвать негативную реакцию общественности;

· **использование земель.** Этот критерий имеет большое значение в густонаселенных районах, так как отвод земель под то, или иное производство должен происходить после выявления позиций заинтересованных групп населения, проживающего на данной территории. Всегда существуют альтернативы использования немногочисленных свободных участков;

· **спрос и предложение.** Основное противоречие, которое возникает между инициатором и местным населением при планировании, например, добычи полезных ископаемых, когда выявляются несоответствия между спросом и предложением на ресурсы и масштабами их разработки на локальном, региональном или государственном уровнях.

Так, критериями, по которым можно выявить экологические последствия разработки нефтяных месторождений на полуострове Ямал, включающей строительство нефтепроводов, верфей для транспортировки нефти морским путем и т.д., являются изменения:

- *условий размножения редких северных видов рыб и птиц;*
- *температурных условий многолетнемерзлых пород;*
- *неустойчивых условий тундровых экосистем;*
- *условий развития хозяйственной деятельности на территориях проживания малочисленных народов Севера;*
- *путей миграции диких животных и оленьих стад и т.д.*

После операции, связанной с выявлением последствий, заказчик ранжирует (классифицирует) альтернативы и проводит выбор одной, на основании которой осуществляется разработка проектной документации. При этом остальные альтернативы рассматриваются в качестве "запасных".

Разработка предложений к мероприятиям по предотвращению неблагоприятных воздействий на окружающую среду реализации решений по объекту

На основе всей собранной "экологической" информации заказчик разрабатывает предложения к мероприятиям по предотвращению неблагоприятных воздействий реализации решений по объекту на окружающую среду. Эти предложения, как правило, содержат:

- состав мероприятий, расчет их стоимости и ожидаемые результаты;
- предлагаемые программы работ по их осуществлению;
- организационные меры по реализации этой программы работ;
- предложения по компенсационным мерам сторонам, которым будет нанесен ущерб, если его не удастся предотвратить или уменьшить;
- прочие аспекты, играющие главную роль в осуществлении намеченных операций.

На основе проделанной работы и собранной информации для данного земельного участка и конкретного вида хозяйственной деятельности на нем подготавливается проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту при проектировании, который включает предложения по экологическим ограничениям реализации хозяйственной деятельности заказчика по выбранной альтернативе.

Экологические условия (специфические) - количественные и качественные экологические ограничения для объектов и связанной с ними хозяйственной деятельности, которые обусловлены нормами качества окружающей среды, социально-экономическими и природными особенностями того места, где намечена или ведется эта деятельность. Понятие "экологические условия" имеет исключительно важное значение для включения экологического фактора в систему принятия решений. При этом следует иметь в виду, что под термином "экологические" подразумеваются не биологические, а условия, предъявляемые природоохранными и другими (например, санитарными) органами государственного управления и контроля к организации и ведению хозяйственной деятельности. Выполнение экологических условий позволяет предотвратить экологические последствия ее реализации. Без формирования со стороны "охраны природы" таких условий (оформленных соответствующим, узнаваемым образом), невозможно "экологизировать" принимаемые решения. Это ведет к тому, что десятки лет "природоохранная деятельность" существует сама по себе, а "хозяйственное развитие" - само по себе. Пока одно мертвой хваткой не зацепит другое, действительного улучшения экологической ситуации в стране ожидать не приходится.

Исходя из экологических условий, с которыми придется столкнуться при реализации намечаемой деятельности на данном земельном участке, формируются предложения к Программам изысканий и научных исследований для выработки решений по объекту при последующем проектировании:

- предложения по получению недостающей информации для подготовки проектных решений по объекту по выбранной альтернативе;
- обоснование проведения научных исследований;
- предложения о проведении специальных исследований, времени, масштабе и продолжительности их осуществления.

На этом подготовка "черновика" (то есть проекта Заявления о воздействии на окружающую среду) закончена. Основные задачи этого этапа в процессе ОВОС достигнуты, а именно:

- выявлены вероятные и возможные неблагоприятные экологические и связанные с ними социальные, экономические и другие последствия реализации решений по объекту на окружающую среду на данном земельном участке;
- сформирован проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту при проектировании;
- подготовлены предложения для включения в Программы изысканий и научных исследований, которые так или иначе будут осуществлены для обеспечения разработки ТЭО/проекта строительства объекта;
- подготовлена информация для принятия заказчиком "финансового" решения о выделении средств, необходимых для завершения разработки обосновывающей документации и реализации намечаемой деятельности.

Далее проект ЗВОС вместе с материалами к Акту выбора земельного участка передается в орган власти, обладающий по закону правом изъятия и предоставления в пользование земельных участков. При положительном решении органа власти по поводу намечаемой деятельности заказчику будет выдан документ о предварительном резервировании земельного участка (в терминах проектирования, означающий Акт выбора площадки), будут составлены технические задания для проведения изысканий и научных исследований, разработаны соответствующие программы и только тогда начнутся проектно-изыскательские работы по объекту намечаемой деятельности.

СОДЕРЖАНИЕ ЗВОС

Проектные решения по объекту по выбранному варианту, результаты выполнения Программ изысканий и научных исследований, проведенных на выделенном земельном участке по выбранной альтернативе, являются основой для подготовки ЗВОС.

Варианты - модификации решений по объекту в рамках одной альтернативы.

Второй этап подготовки Заявления о воздействии на окружающую среду проводится в целях создания предмета обсуждения с общественностью решений по объекту, а также выбора оптимального варианта решений по объекту, исходя из экологических условий предложенного для нового строительства или имеющегося земельного участка.

При подготовке ЗВОС дорабатывается часть документов из проекта ЗВОС - описание окружающей среды, анализ нормативных правовых актов в области регулирования природопользования и охраны окружающей среды в районе реализации хозяйственной и/или иной деятельности, характеристики возможных воздействий на окружающую среду реализации решений по объекту по выбранной альтернативе, анализ возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий их реализации.

Заново в ЗВОС готовятся документы, содержащие результаты прогноза изменений окружающей среды, анализа экологических последствий аварийных ситуаций.

Прогноз изменений состояния окружающей среды

Прогноз изменений состояния окружающей среды в районе реализации решений по объекту по выбранному варианту должен быть подготовлен с учетом ранее сделанных экспертных оценок.

Необходимо включить описание характера прогноза (поисковый, качественный, нормативный и т.д.), использованного метода прогнозирования (аналогий, расчетный, историко-географический и т.д.), отношения ко времени (срочный, бессрочный, безотносительно ко времени) и пространству (региональный, локальный и т.д.) [21].

Анализ экологических последствий аварийных ситуаций

Анализ экологических последствий возможных аварийных ситуаций реализации решений по объекту должен быть подготовлен с учетом имеющихся инструктивно-методических материалов, утвержденных в установленном порядке, и включать в том числе характеристики:

- меры (степени) опасности объекта (по действующему классификатору);
- частоты аварий;
- величины возможных безвозвратных и санитарных людских потерь;
- экологических, экономических, социальных и других последствий аварий [20].

Природоохранные мероприятия

С учетом материалов проекта ЗВОС разрабатываются мероприятия по предотвращению неблагоприятных воздействий объекта на окружающую среду по выбранному варианту, включая меры и мероприятия по:

- смягчению или ликвидации неблагоприятных воздействий на окружающую среду;
- уменьшению вероятности возникновения аварий;
- организации мониторинга воздействия на окружающую среду в процессе строительства нового, реконструкции, расширения, технического перевооружения, эксплуатации, консервации или ликвидации объекта хозяйственной деятельности.

По действующей "технологии" проектирования мероприятия по предотвращению неблагоприятных воздействий объекта на окружающую среду излагаются в разделе "Охрана окружающей природной среды" ТЭО/проекта строительства объекта [1].

Таким образом, ЗВОС включает в себя документы, в которых более полно отражена возможность возникновения неблагоприятных последствий реализации намечаемой деятельности и предложены природоохранные мероприятия и их стоимость, а также меры компенсации населению ущерба, связанного с реализацией намечаемой деятельности.

Результаты всех исследований, проведенных в рамках подготовки проекта ЗВОС оформляются в соответствующие документы, перечень которых приведен в приложении [41].

Следует особо выделить два документа - проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту (на стадии ТЭО/проект строительства) и проект Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту. Оба перечня (процедуры их согласования в органах власти более подробно описаны в главе 7) представляют собой набор экологических ограничений реализации намечаемой деятельности. Только первый задает границы исследований и изысканий, проводимых в целях обеспечения проектирования (разработка ТЭО или проекта строительства), и является обязательным для оформления Акта выбора земельного участка, а второй - для реализации самой деятельности.

Традиционно на этом этапе подготовки решений по объекту рассматриваются требования на пользование природными ресурсами и ограничения на загрязнение окружающей среды: выбросы/сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов. И те и другие требования оформляются в виде документов соответствующей формы (согласований, разрешений, лицензий и т.д.) Минприроды России и другими специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в

области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов. Однако из поля зрения этих "разрешающих" ведомств выпадают ограничения по использованию и воздействию на такие природные среды и объекты, как почвы, растительный и животный мир, особенности климата и метеоусловий, ландшафты, социально-историческая специфика развития территории.

Фактически первый Перечень содержит требования по учету в решениях по объекту при проектировании именно ненормируемых характеристик окружающей среды, которые претерпевают значительные изменения в результате возможного воздействия будущего предприятия.

Второй Перечень - это по существу экологические ограничения на эксплуатацию хозяйственного объекта. Они включают все требования, которые не могли войти в технические решения (например, компенсационные мероприятия, планы или программы заказчика по улучшению экологической ситуации в районе реализации его проекта и т.д.). Согласовав Перечень таких условий, Минприроды России получает возможность более предметно контролировать текущую деятельность будущего природопользователя.

4. ОВОС И ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ

Ключевым этапом в проведении ОВОС являются общественные слушания, которые представляют собой специальную форму встреч всех заинтересованных сторон - заказчика, разработчика решений по объекту, органов государственной власти и управления, местного населения и общественности, по поводу намечаемой деятельности.

Какую задачу решают общественные слушания? Какую особую роль играют они при подготовке хозяйственных решений, если, следуя логике государственного устройства, априори считается, что все интересы населения учтены в нормативно-правовых документах?

Анализ причин периодической активизации общественного "зеленого" движения со всей очевидностью показал - недоверие населения к действиям властей переросло в недоверие ко всем нормам, правилам, нормативам. Привычное "если бы строили по правилам, все бы было хорошо" сменилось скептическим "знаем мы эти правила!". Общественный протест начала 90-х годов, направленный на прекращение деятельности предприятий, загрязняющих окружающую среду, и строительства уже начатых объектов, к середине десятилетия сместился на только намечаемые действия - на отведение земельных участков под строительство новых объектов, на принятые проектные решения. Традиционной формой протеста стали захват земельных участков, намеченных к промышленному (и не только) освоению, и общественные экологические экспертизы обосновывающей документации по развитию намечаемой деятельности.

Одним из способов урегулирования возможных конфликтов, связанных с реализацией хозяйственных проектов, является коллективное обсуждение - общественные слушания всех решений, принимаемых в процессе их подготовки.

Кратко определение общественных слушаний можно сформулировать как обобщенное наименование действий и методов выявления, анализа и классификации экологических и связанных с ними экономических, социальных и других последствий намечаемой деятельности.

Проведение общественных слушаний и сопровождающего их переговорного процесса не является противопоставлением существующему в проектировании нормативному подходу. Общественные слушания позволяют существенно дополнить нормативный подход, поскольку, во-первых, для многих воздействий не существует метрических нормативов (изменение визуальных доминант), во-вторых, для части воздействий характерна слишком большая временная и территориальная изменчивость (например, изменение состава почв, растительного покрова и т.д.) и, в-третьих, что самое главное,

возникновение большинства последствий любой деятельности принципиально невозможно предсказать на основе нормативного подхода. Последствия, в том числе и экологические, всегда индивидуальны (т.е. становятся таковыми только тогда, когда они кем-то осознаны и заявлены).

Цель и задачи проведения общественных слушаний

Главная цель проведения общественных слушаний состоит вовсе не в получении некоего заключительного вердикта общественности: "строить - не строить". Вполне понятны и справедливы опасения заказчиков хозяйственной деятельности, что на "народном вече" принципиальные вопросы решать очень трудно и все может повернуться так, как того захотят лидеры "толпы" [49].

Цель - в другом. На общественных слушаниях выявляются и фиксируются **реальные последствия** осуществления намечаемой деятельности. Реальные последствия отличаются от действительных. *Реальные*, то есть вполне возможные, последствия заявляются либо теми, кого касается намечаемая деятельность (местное население), либо теми, кто знает, к чему это приведет, исходя из своего прошлого, в том числе профессионального, опыта (специалисты). В отличие от реальных *действительные* последствия - это те, которые уже проявились, они известны и осознаны обществом. Именно действительные негативные последствия привели к выработке таких норм и правил подготовки и ведения хозяйственной деятельности, следование которым позволяет при подготовке будущих решений их избежать. Таким образом, реальные последствия существуют только в мышлении.

Разведение этих двух понятий - реального и действительного - весьма условно, но оно необходимо для того, чтобы пройти между Сциллой и Харибдой, между фантазиями "зеленых экстремистов" и непоколебимой уверенностью в своей правоте прагматиков. Чтобы уменьшить вероятность возникновения социального конфликта между теми, кто "ничего не понимает", и теми, кто "понимает все", следует договориться о том, что "реальность" у каждого своя, он имеет право заявить о ней до свершения события и быть услышанным, а "действительность" -одна. Она всем ясна после свершения события, хотя часто и не до конца. В любом случае наличие двух понятий о том, что произойдет на самом деле, дает возможность спорящим сторонам поставить под сомнение аргументы друг друга и ближе подойти к пониманию того, чего же на самом деле стоит действительно опасаться, а что является "досужим вымыслом".

Коллективное выявление последствий на общественных слушаниях коренным образом отличается от группового анализа решений по объекту, принятого на государственной экологической экспертизе. На экспертизе некие экспертные группы начинают решать за остальных членов общества, к каким

последствиям для них приведет намечаемая деятельность и какие защитные меры надо предусмотреть по существующим нормативам. При этом ни один эксперт никогда не может быть уверенным в том, что он, исходя только из своих профессиональных знаний и опыта, до конца продумал и предвидел все те последствия, которые возможны на данной конкретной территории от осуществления намечаемой деятельности. В центре рассмотрения общественных слушаний стоят мнения и суждения общественности и местного населения, заинтересованных в обсуждении намечаемой деятельности.

Выступления общественности и местного населения на строительной площадке провалили попытки начать строительство вблизи архитектурно-исторического комплекса "Усадьба Марфино" (Москва) трех жилых зданий (соединенных в единый ансамбль), проект которых получил положительное заключение государственной экологической экспертизы. Позиция населения ближайшего микрорайона заключалась в том, что намечаемое строительство:

1) приведет к нарушению единого исторического ансамбля, объявленного памятником истории и культуры;

2) усилит антропогенную нагрузку на территорию микрорайона и приведет к ухудшению экологической ситуации;

3) создаст условия для социального расслоения местного населения, проживающего, с одной стороны, в блочных пятиэтажках, а с другой - в новых фешенебельных домах.

Обсуждения с общественностью, начатые заказчиком в момент наибольшего обострения конфликта, не привели к положительным результатам, а район в итоге не получил 1000 квартир.

Польза от проведения общественных слушаний возможна только при соблюдении двух основополагающих условий.

Условие первое. Общественные слушания должны проводиться превентивно, то есть упреждающим образом по отношению к началу реализации намечаемой деятельности. Это в свою очередь вызвано двумя причинами:

- только таким образом возможно формирование атмосферы доверия в процессе общественных слушаний, поскольку, если уже, образно говоря, "копается котлован и в фундамент заливается бетон", обсуждать экологические последствия будущего объекта бессмысленно - ничего изменить в проектных решениях нельзя. И общественность в данном случае видит в заказчике лицо, стремящееся всеми правдами и неправдами "протащить" нужное ему решение;

- важно как можно раньше мысленно смоделировать возможную будущую экологическую ситуацию, что возможно при обобщении всех суждений о предлагаемом проекте. Такое мыслительное моделирование

хорошо, прежде всего, тем, что действие происходит не в действительности, а лишь в сознании людей. Это позволяет заказчику деятельности оценить свои возможности с учетом заявленных возражений и предъявляемых условий.

Условие второе. Оппоненты всегда правы. Это, на первый взгляд, парадоксальное положение имеет большое значение. Как показывает практика, наиболее бессмысленным делом в рамках общественных слушаний является обсуждение резонности, разумности, аргументированности требований и заявлений общественности. Подобная чрезвычайно распространенная ошибка приводит только к обострению переговорного процесса, влечет за собой дискредитацию идеи общественных слушаний и формирует ошибочное мнение о том, что конструктивного диалога с общественностью не может быть в принципе.

Действительно, поскольку в центре общественных слушаний представлены мнения различных общественных групп, то необходимо понимать, что у каждого из них - свой мир, и проектируемый объект в каждом из этих миров "выглядит" по-разному. Для местных жителей это - фрагмент их среды обитания (причем у каждого - своя среда), для заказчика - функциональный объект, для разработчика - инженерное сооружение и технологии, для архитектора - элемент планировки и объемные формы и т.д. И последствия от реализации намечаемой деятельности проявляются, прежде всего, в сознании людей, в их индивидуальных мирах, а не в действительной объективности. Индивидуальные миры крушить нельзя - их можно лишь чуть-чуть перестраивать "руками их владельцев" и учитывать в решениях по объекту только в процессе прямого диалога. Задачи, решаемые заказчиком при проведении общественных слушаний, состоят в следующем.

Первая задача - привлечение населения к участию в подготовке проекта, его корректировке и реализации. Как только проект попадает в пространство личной заинтересованности, он становится собственностью человека, который начинает им дорожить, стремится сделать его лучше и, что самое главное, проявляет готовность "поступиться принципами", за которые еще вчера был готов "бросаться под бульдозер".

Вторая задача - подробное, заинтересованное и честное информирование общественности о проектных предложениях, экологической и социально-экономической ситуации в районе размещения намечаемой деятельности и предполагаемых воздействиях. Недостаток информации приводит к рождению слухов (часто далеких от действительного положения вещей) и общественное мнение формируется уже под их влиянием. Информационный обмен является важным средством формирования доверия на общественных слушаниях. Заказчик деятельности должен исходить из того, что изначально общество

плохо или никак не информировано о принципиальных особенностях и важных деталях проектного замысла. В его интересах служить единственным надежным источником сведений по этому поводу, а это возможно только в том случае, если представляемая информация отличается точностью, необходимой полнотой и главное - предельной доступностью для непрофессионалов.

Приемлемым способом преодоления неприятия и недоверия является предоставление оппонентам возможности самостоятельной проверки того, что им говорят заказчик деятельности и оплачиваемые им специалисты (к примеру, согласие на оплату труда альтернативных экспертов, которых выбирают и которым доверяют оппоненты). В некоторых случаях этого ясно выраженного согласия бывает достаточно для того, чтобы общественность стала внимательно и заинтересованно воспринимать информацию, предоставляемую заказчиком и его экспертами.

Осуществляется мыслительное моделирование реакции населения и других заинтересованных сторон на предполагаемое воздействие. При этом никто не выходит на демонстрации, не кидается под бульдозеры и не крушит все вокруг.

Третья задача заключается в выявлении позиций всех заинтересованных сторон: не только сторонников, но и противников проекта. Широко распространено мнение о том, что сколько людей - столько и мнений, суждений, позиций, и поэтому с "толпой" чрезвычайно трудно что-либо обсуждать. В самом деле общественность плохо структурирована и почти не организована. Фактически отсутствует система последовательного демократического представительства в органах власти и управления различных уровней, никто никому не верит, и главное - нет традиций демократических обсуждений (кроме патриархально-общинной типа сходов).

В сложившейся ситуации фиксация последствий реализации намечаемой деятельности возможна только через анализ мнений и суждений и выявление на этой основе общественных экологически значимых позиций. При этом всегда необходимо различать эмоциональные заявления и суждения (те, которые продиктованы преходящими обстоятельствами) от мнений, основанных на позициях, представляющих действительные интересы. Характерной чертой эмоциональных суждений является их неповторяемость, т.е. будучи один раз заявленными, они не воспроизводятся в дальнейших обсуждениях.

Только поняв, какими действительными интересами руководствуются оппоненты проектного замысла, с ними можно что-то реально обсуждать в процессе переговоров и достигать "общего знаменателя". В противном случае заказчик фактически действует вслепую, и несмотря на значительные, с его

точки зрения, "уступки" общественности, не достигает желаемого результата, поскольку удовлетворяет не действительные интересы, а лишь предполагаемые.

Четвертая задача - поиск взаимоприемлемых решений в вопросах предотвращения или уменьшения отрицательных экологических и связанных с ними последствий. Это также один из ключевых элементов общественных слушаний, поскольку, как правило, наиболее вероятным их исходом является не согласие общественности с первоначально предложенным проектным замыслом, а формулирование перечня условий, при соблюдении которых заказчик может рассчитывать на реализацию своего проекта без возникновения в дальнейшем социально-экологических конфликтов.

После проведения общественных слушаний заказчик корректирует решения по осуществлению намечаемой деятельности. Корректировка проходит в два этапа. Первый этап осуществляется непосредственно в ходе слушаний в виде эскизных изменений в предлагаемом варианте проекта и является одним из важных средств переговорного процесса и вовлечения общественности в переговоры, а второй происходит уже после слушаний и представляет собой оформление разработчиком решений по объекту найденных взаимоприемлемых решений в соответствии с проектными нормами и правилами.

Заключительным шагом заказчика является принятие **окончательного решения** о возможности и целесообразности осуществления намечаемой им деятельности на конкретной территории. Либо он, понимая, что дальнейшее движение связано с затратами и усилиями, которые могут сделать его проект нерентабельным, отказывается от своих планов, либо, отдавая себе отчет во всех плюсах и минусах достигнутого соглашения, он приступает к реализации проектного замысла.

Что означает при этом выражение "достигнутое соглашение", ведь это пока никем не подписанные проекты документов? Вопрос взаимных гарантий здесь очень важен, но решается он на самом деле достаточно просто. Заказчик деятельности, приняв для себя принципиальное решение о ее реализации в данном месте, должен превратить эти проекты в оформленные и подписанные соответствующими инстанциями документы - это исключительно его прерогатива. При этом он может быть уверен в том, что на этапах непосредственной реализации не столкнется с чем-то неожиданным, что нарушит или даже разрушит его планы - все было проговорено и продумано заранее. Общественность же, имея на руках копии таких документов, получает фактически возможность гласного и юридически правомерного контроля действий заказчика по выполнению принятых им условий.

5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Институт государственной экологической экспертизы - особый механизм в системе принятия решений в Российской Федерации. Его уникальность заключается в том, что, будучи "размещенным" в структуре органа государственного управления, государственная экологическая экспертиза представляет собой по существу некий симбиоз науки и бюрократии.

При создании государственной экологической экспертизы в 1988 г. использовался прошлый опыт государственной экспертизы систем Госплана СССР и Госстроя СССР, как по форме, так и по содержанию. Так же как в экспертных подразделениях этих ведомств, объектами экологической экспертизы стали, например, материалы, обосновывающие принятие решений о социально-экономическом развитии (предплановая, предпроектная, проектная и другая документация). Формой деятельности экологической экспертизы как были так и остаются экспертные комиссии/группы специалистов (в большинстве своем из научной среды, проектных организаций, министерств и ведомств), а содержанием этой новой экспертной деятельности - рассмотрение каждым специалистом того или иного раздела обосновывающей документации в соответствии с его компетенцией. Из чужой практики перешел и предмет экспертизы - качество обосновывающей документации, которое определяется по тому, насколько полно учтены в ней требования нормативных документов.

Результат экспертизы представляется в форме заключения (индивидуального и сводного), которое, как правило, рассматривается на заседании экспертного совета и после его одобрения передается заказчику хозяйственной деятельности и в соответствующие органы власти и государственного управления для использования при принятии решений.

Когда в конце 80-х годов зашла речь о коренной перестройке дела охраны природы в стране, прошлый опыт подсказывал целесообразность создания всеобъемлющей по стране сети природоохранных органов. В каждом природоохранном комитете на уровне республики в составе бывшего СССР, области, края и т.д. было создано экспертное подразделение. Таким образом, сразу был снят вопрос о ведомственной принадлежности государственной экологической экспертизы. Было ясно - она проходит по ведомству "охраны природы". Закон Российской Федерации "Об экологической экспертизе" (23.11.95) полностью закрепил права Минприроды России на этот вид деятельности [29].

Обсуждение данного вопроса уместно здесь в связи с тем, что периодически возникают разговоры о якобы имеющей место целесообразности объединить все виды экспертиз документации по обоснованию хозяйственного развития (предплановой, предпроектной, проектной и т.д.) в единую

государственную экспертизу и сделать ее независимой от исполнительной власти. Несмотря на кажущуюся привлекательность данного предложения, практически его по разным причинам не удастся осуществить уже в течение более чем 20 лет. Вероятно, одной из объективных причин функционирования экологической экспертизы в "автономном режиме" является то, что у нее свой, совершенно отличный от других видов экспертиз предмет рассмотрения в обосновывающей документации.

Вместе с тем, становление системы экспертных органов Минприроды России в начале 90-х годов проходило на фоне деятельности вневедомственной государственной экспертизы проектов и смет Минстроя России, объектом рассмотрения которой также является обосновывающая документация на строительство новых, реконструкцию, расширение, техническое перевооружение действующих предприятий, зданий и сооружений. Среди норм строительного проектирования есть и природоохранные нормы и правила [37], проверка соблюдения которых также входит в круг ее обязанностей.

Так, в чем же разница между государственной экологической экспертизой и вневедомственной государственной экспертизой проектов и смет? С небольшими отклонениями, которыми можно пренебречь, приходится констатировать - ни в чем! В самом деле, объекты - одни и те же: технико-экономические обоснования и/или проекты строительства предприятий, зданий и сооружений. Предмет - один и тот же: качество представленной на рассмотрение документации. Форма и оформление результатов - одни и те же: индивидуальные и сводные заключения отдельных экспертов или комиссий экспертов. Нормативная база обеих - природоохранные нормы и правила проектирования и строительства предприятий, зданий и сооружений.

Может быть, различие заключается в независимом статусе государственной экологической экспертизы? Однако экспертиза Минстроя России также независима от заказчика, поскольку последний только возмещает затраты на оплату работы внештатных экспертов. Или есть отличие в перечне объектов экспертизы? Государственная экологическая экспертиза по закону рассматривает всю предплановую, предпроектную и проектную документацию (включая проекты нормативных правовых актов и иных нормативных документов). Однако вневедомственная государственная экспертиза также рассматривает предпроектную и проектную документацию (генеральные планы городов, схемы и проекты районной и детальной планировки и т.д.) [1]. А предплановая документация является объектом рассмотрения Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. В этих экспертизах рассмотрению вопросов охраны природы придается важное значение. То есть опять различий практически нет.

Следовательно, организации и функционирование института государственной экологической экспертизы по образу и подобию действующих уже экспертных органов создали ситуацию, при которой одна и та же документация рассматривается по одним и тем же аспектам экспертными подразделениями нескольких органов государственного управления. А поскольку круг экспертов по вопросам охраны природы, несмотря на кажущуюся многочисленность, на самом деле весьма ограничен, то и результат рассмотрения документации примерно один и тот же. Только вот в чем он? Попробуем разобраться.

Будучи включенными в состав того или иного ведомства, осуществляющего государственное управление порученной сферой деятельности, экспертное подразделение обеспечивает выполнение основных задач, сформулированных в положении об этом органе государственного управления. Если экспертное подразделение входит в состав строительного ведомства, отвечающего за формирование и реализацию политики в проектировании и строительстве, то и направленность деятельности экспертного органа по рассмотрению "продуктов" такой политики должна отвечать задачам, решаемым данным ведомством. Если экспертиза находится в экономическом ведомстве, то в своих заключениях по поводу качества рассматриваемых решений концептуального уровня в предплановых документах (проектах концепций, программ, планов и т.д.) она будет отражать экономическую политику, формируемую данным ведомством. Если речь идет об отраслевой экспертизе, как бы ни уверяли руководители отраслевого ведомства, по принципиальным вопросам "своя" экспертиза никогда не разойдется в оценках со "своим" ведомством. И по-другому быть не может, да, наверное, и не должно.

А что же природоохранное ведомство? Целью проведения государственной экологической экспертизы является "установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы..." [29]. Но, что означает "определение допустимости реализации объекта"? Решения по объекту должны соответствовать требованиям нормативной документации, в том числе и по вопросам охраны природы. Однако нормативная документация, которая является основой любой экспертизы, имеется главным образом в строительном проектировании хозяйственных объектов.

Строительное проектирование - один из главных институтов в подготовке хозяйственных и иных решений, которое в вопросах охраны окружающей среды исходит из следующей посылки: нет норматива - нет воздействия на

окружающую среду. В связи с этим никаких защитных мер от ненормируемого воздействия не предусматривается. О последствиях реализации намечаемой деятельности речь в проектировании практически не ведется, хотя в неявном виде их учет всегда присутствует в самих нормах, применение которых уже предотвращает возможные последствия. Существующая практика природоохранной деятельности основывается на нормировании воздействий и прогнозе изменений природных компонентов. Нормирование, как концентрированное и рафинированное выражение прошлого опыта, осуществляется через понимание последствий уже реализованной деятельности в прошлом, а планирование, программирование, проектирование и вообще развитие - это всегда шаги в будущее, то есть в неизвестное. Мы никогда не знаем, будет ли пригоден наш прошлый опыт в будущей деятельности, и если будет, то в какой мере.

Нормативным расчетам в настоящий момент подвергается лишь очень ограниченное число видов воздействий на окружающую среду. Большая же их часть ни допустимых "порогов", ни критериев оценки в рамках нормативного подхода не имеет. Нет даже адекватных средств выявления этих воздействий.

Наметившаяся в последнее время тенденция в использовании научных методов прогнозирования изменений окружающей среды не снимает возникающих проблем, поскольку возможности надежного прогнозирования очень ограничены. Отсутствуют критерии, задающие рамки научных исследований (то есть необходимый охват и глубину), неясно, как относиться к получаемым прогнозам и кто должен в конечном итоге оценивать их результаты (благоприятно - неблагоприятно): то, что плохо для одних, хорошо для других. Естественно, научное прогнозирование акцентируется на тех предполагаемых изменениях, которые, с точки зрения профессионалов, могут привести к негативным последствиям.

Сама же постановка задачи в традиционной модели природоохранной деятельности подразумевает принципиальную возможность сохранения той среды обитания, которая была до начала осуществления намечаемой хозяйственной деятельности, хотя заведомо понятно, что с привнесением новых объектов среда уже необратимо изменилась и речь может идти не о сохранении "старой", а о формировании "новой" окружающей среды. Объекты деятельности всегда проектируются как чужеродные элементы в окружающей среде, которая рассматривается часто с утилитарной точки зрения (использования ресурсов, рационального размещения объекта, выбора благоприятных природных условий для его эксплуатации и т.д.).

Перечисленное выше не означает необходимость отказа от нормативного подхода. Напротив, нормирование воздействий на окружающую среду есть

особая и перспективная область деятельности, обеспечиваемая прошлым опытом, а также результатами проведения ОВОС. Важно другое - понимание принципиальной недостаточности нормативного подхода и вообще идеологии нормирования при решении экологических проблем. Таким образом, нормы строительного проектирования и прогноз изменения окружающей среды являются необходимыми, но недостаточными условиями для выработки экологически обеспеченных решений по объекту.

Государственная экологическая экспертиза, основываясь только на этих двух подходах, не сможет достичь поставленной перед ней цели.

Очевидно, достижение цели может произойти в случае пересмотра содержания самой экспертизы, когда в систему подготовки и принятия решений законодательно будут введены нормы и правила выявления и учета в принимаемых решениях возможных последствий реализации намечаемой деятельности - процесс ОВОС. Тогда по-иному сформируется истинный предмет экологической экспертизы - проверка соблюдения правильности и точности проведения процедур и операций ОВОС при подготовке обосновывающей документации. При этом перед экспертизой ставится исключительно сложная задача - анализ и оценка уровня экологической обеспеченности выработанных решений (насколько в них были учтены результаты, полученные при проведении ОВОС). Нормативной базой экологической экспертизы становится порядок проведения ОВОС.

Помимо этого, положительное заключение государственной экологической экспертизы должно быть основанием для согласования. Минприроды России заказчику хозяйственной деятельности экологических условий для выработки решений по объекту (в случае экспертизы - обоснований инвестиций) и экологических условий для реализации решений по объекту (после экспертизы ТЭО/проекта строительства объекта) [17].

Реализация методологии ОВОС в системе принятия решений зависит от многих факторов и не в последнюю очередь - от традиций общественного соучастия в их подготовке, которое составляет существо гражданского общества. Российское общество пока еще не является гражданским и среди его атрибутов большое значение имеют инструменты государственного контроля, призванные обеспечивать "принуждение" выполнения норм и правил, прописанных для использования в системе принятия решений. Поэтому институт государственной экологической экспертизы имеет исключительно важное значение для повышения качества принимаемых решений и реализации заказчиком идеологии ОВОС.

6. ПРОЦЕСС ОВОС. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ

Все предыдущие рассуждения об ОВОС подводили нас к необходимости выработки некой последовательности действий, осуществив которые заказчик с определенной степенью гарантии получит совокупность инженерных, технических, технологических и других решений, выработанных и выстроенных так, что их реализация не приведет к неприемлемым экологическим, социальным, экономическим и другим последствиям.

Процесс подготовки хозяйственного решения начинается задолго до того момента, когда те или иные "соображения" можно "положить на бумагу" и предъявить обществу для рассмотрения и обсуждения. И весь ход рассуждений заказчика о том, как ему следует подготовиться к осуществлению намечаемой деятельности, должен сводиться к тому, чтобы на каждом этапе такой подготовки можно было:

- получить согласие органов власти и общественности на дальнейшее продвижение к поставленной цели;
- скорректировать свои решения, исходя из понимания, к каким разного рода последствиям приведет их реализация.

Начальные шаги по подготовке решений по объекту никогда не дают полного представления о всем спектре возможных последствий осуществления намечаемой деятельности. Наиболее ясная картина предстает лишь на завершающих этапах, когда все многообразие вариантов превращается в окончательное решение.

Какими будут соображения заказчика по поводу того, почему именно эту деятельность надо осуществлять, остается его делом. Главное - уверенность в том, что есть необходимые средства, умение и терпение, которые помогут ему достичь поставленной цели. Однако уверенность заказчика в своих силах еще не есть принципиальное решение о реализации деятельности. Он должен пройти определенный путь, который покажет, не переоценил ли он свои силы и не является ли его первоначальная уверенность неким мифом, создающим иллюзию возможности, невоплотимой в действительности.

Пока у заказчика не появится понимание того, какое решение может рассматриваться как основа возможного компромисса между ним, органом власти на территории реализации намечаемой деятельности и местным населением, оно не может считаться пригодным для осуществления. Игнорирование позиции хотя бы одной из указанных сторон закладывает основы социально-экологического конфликта.

Этапы проведения ОВОС

Процесс ОВОС при подготовке ТЭО/проекта на строительство новых, реконструкцию, расширение, техническое перевооружение действующих

объектов и комплексов представляет собой совокупность действий заказчика, органов власти, местного населения, представленных в виде этапов:

1. Подготовка проекта Заявления о воздействии на окружающую среду;
2. Подготовка Заявления о воздействии на окружающую среду;
3. Проведение общественных слушаний решений по объекту;
4. Согласование с Минприроды России Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту;
5. Оформление результатов ОВОС.

Каждый этап включает одну или несколько процедур, которые, в свою очередь, могут разбиваться на операции (Рисунок 3).

Технология проведения ОВОС состоит в следующем. На входе в процедуру или операцию каждого этапа используется необходимый для выработки решений по объекту "входной" документ, отвечающий соответствующим требованиям, а на выходе должен быть сформирован "выходной" документ, содержащий результаты того, что проделано в процедуре или операции [39].

Важно, чтобы процесс ОВОС по основным этапам совпадал (не опережал и не отставал) со стадиями процесса проектирования, хотя и не следует "навязывать" какую-либо зависимость процесса ОВОС от технологии проектирования.

Процесс выработки решений по объекту, для строительства которого требуется новый земельный участок, разбивается на 2 этапа. Первый этап - от момента обращения заказчика в орган власти с просьбой о предоставлении земельного участка до принятия последним решения о резервировании (подписания Акта выбора) некой площадки. Второй этап - от Акта выбора площадки до принятия органом власти решения об изъятии зарезервированного участка и предоставлении его заявителю. В этот период времени заказчик должен успеть разработать и утвердить необходимую проектную документацию для начала реализации намечаемой деятельности. Этап проектирования, в свою очередь, разбивается на 2 стадии: стадию разработки технико-экономического обоснования (ТЭО - для крупных и сложных объектов) и/или проекта строительства предприятия и стадию подготовки рабочей документации (рабочего проекта, рабочих чертежей и т.д.). Для крупных и сложных объектов возможна ситуация, когда после ТЭО перед рабочей документацией может потребоваться разработка еще и проекта строительства объекта (Рисунок 4).

Этап первый. Подготовка проекта Заявления о воздействии на окружающую среду

Целью проведения первого этапа ОВОС является формирование на стадии предпроектных обоснований инвестиций необходимой экологической информации для решения в органах власти вопроса о предварительном согласовании или резервировании земельного участка при строительстве нового объекта или возможности осуществления замысла заказчика по реконструкции, расширению, техническому перевооружению, консервации или ликвидации объекта.

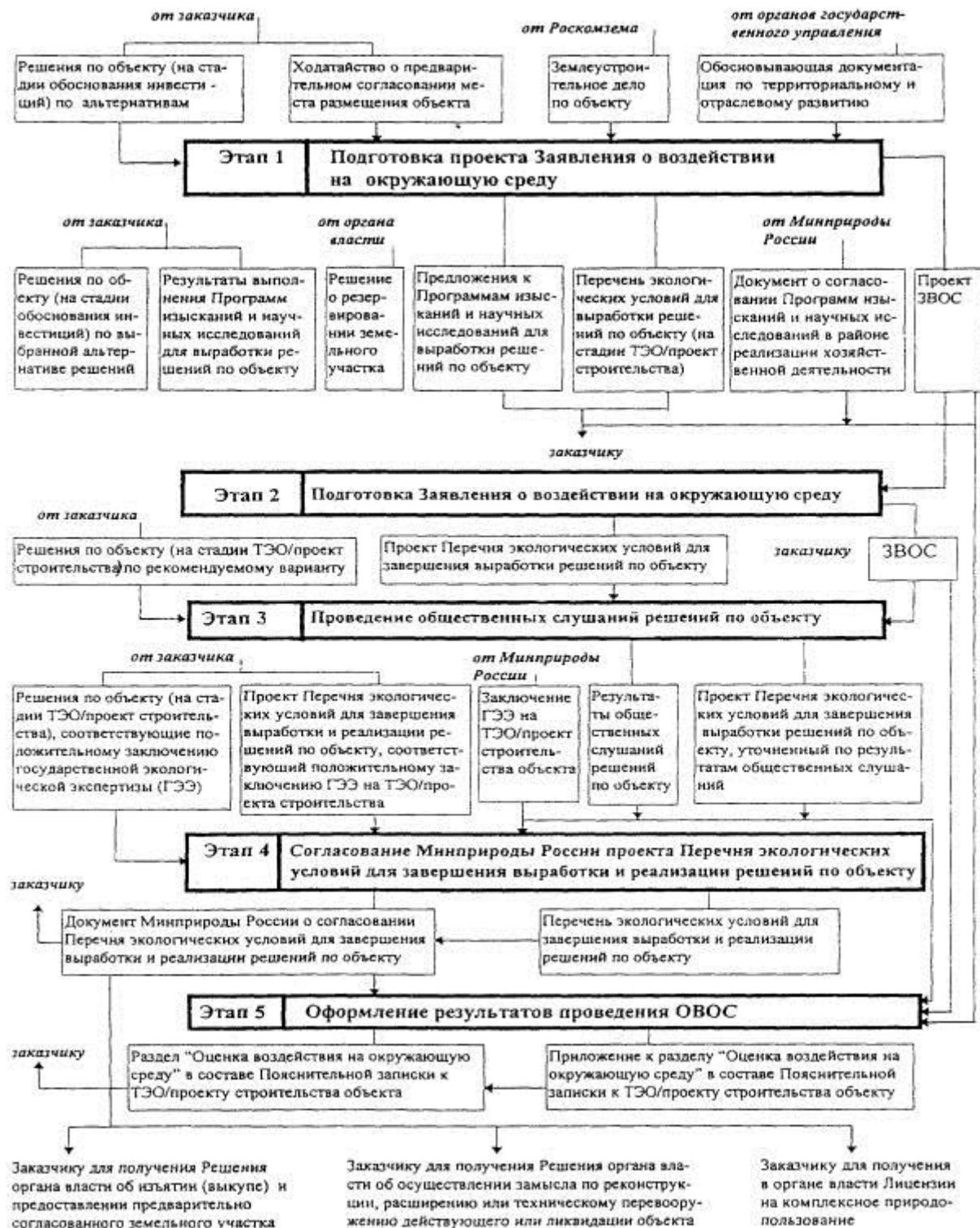


Рисунок 3 - Общая схема этапов проведения оценки воздействия на окружающую среду

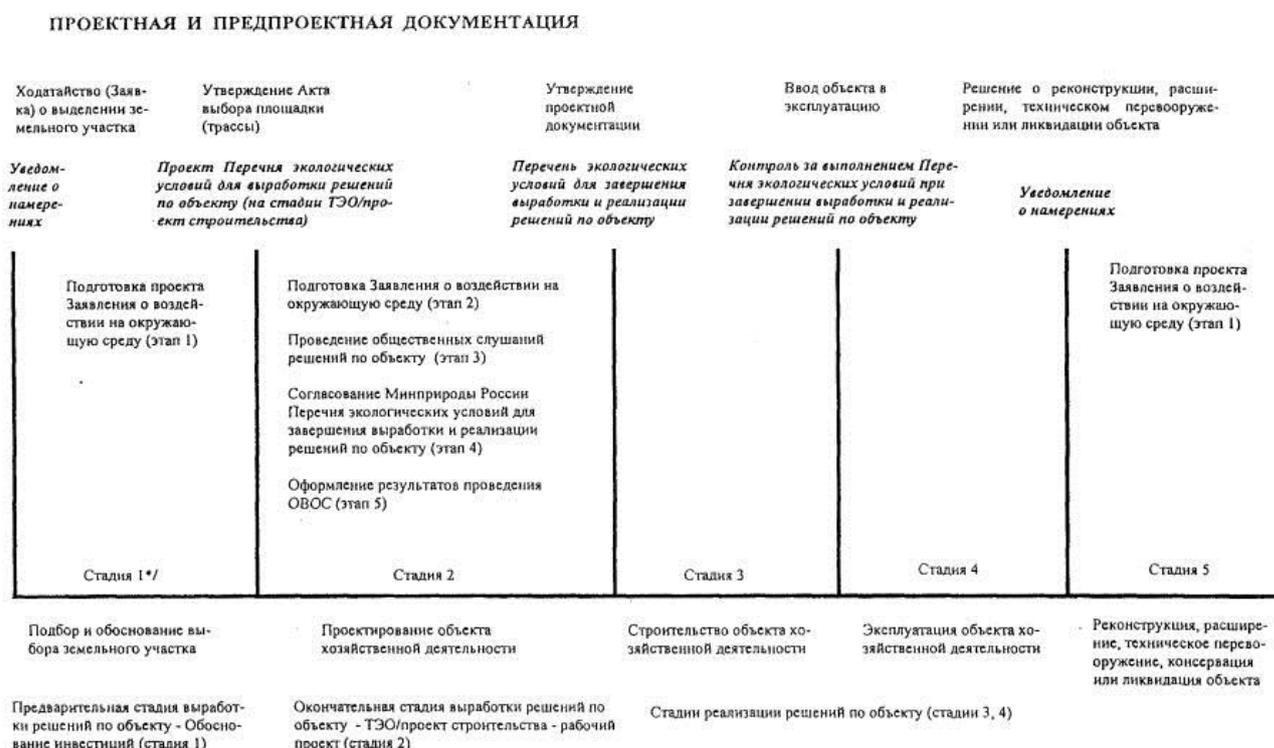


Рисунок 4 - Последовательность этапов проведения ОВОС в соответствии со стадиями процесса выработки решений по объекту

*/ Цифрами обозначены стадии процесса выработки и реализации решений по объекту

Основными задачами проведения первого этапа ОВОС являются предварительное выявление вероятных воздействий на окружающую среду и возможных неблагоприятных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий реализации решений по объекту.

Первый этап ОВОС состоит из 6 процедур и должен быть завершен до подписания Акта выбора участка (первый этап процесса выработки решений по объекту).

Процедура 1.1. Формирование Уведомления о намерениях

Уведомление о намерениях - документ, который предназначен для решения вопроса о принципиальной возможности реализации намечаемой деятельности.

Подготовке Уведомления о намерениях должно предшествовать уяснение инициатором ситуации в регионе, которая должна быть

благоприятной для реализации замысла. В противном случае все попытки осуществить проект будут сопровождаться открытым или скрытым сопротивлением общественности и местного населения, что в конечном итоге либо отразится на экономической стороне проекта, либо может привести к прекращению работ. Такая ситуация может сложиться вокруг, например, такого болезненного для любой территории вопроса, как захоронение отходов производства, и некоторых других предложений.

Решение принимают органы власти на основании рассмотрения содержащихся в Уведомлении о намерениях сведений о:

- целях осуществления намечаемой деятельности;
- достаточности финансовых средств и технических возможностей;
- наличии квалифицированных специалистов для достижения цели;
- альтернативах и преимуществах реализации намечаемой деятельности по сравнению с возможными аналогами намечаемой деятельности;
- предполагаемых размерах земельного участка;
- сроках пользования земельным участком;
- видах воздействия на окружающую среду.

Уведомление о намерениях идентично Заявке (Ходатайству) на предоставление земельного участка для осуществления намечаемой деятельности, подготавливаемой заказчиком хозяйственной деятельности в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (статья 26). Но есть и принципиальное отличие. Заявка не содержит сведений, хотя бы кратких, о возможном воздействии будущего объекта и связанной с ним хозяйственной деятельности на окружающую среду. Поэтому Уведомление о намерениях в рамках процедуры ОВОС подготавливается как самостоятельный документ.

Часть информации для Уведомления о намерениях может быть заимствована из аналогичных "заявительных" документов, подготавливаемых заказчиком в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и/или нормативными правовыми актами министерств и ведомств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а именно из:

- Заявки на предоставление земельного участка для осуществления намечаемой деятельности;
- обосновывающей документации по территориальному и/или отраслевому развитию, к которой относятся территориальные и отраслевые схемы развития, генеральные планы городов, проекты схем районной и детальной планировки, другая градостроительная документация.

Уведомление о намерениях подготавливается в случае, если объект включен или не включен в утвержденные в установленном порядке обосновывающие материалы по территориальному и/или отраслевому

развитию, а также если данный объект или вид деятельности не включен в Перечень к [35], но по решению органа власти сопровождается ОВОС.

Процедура 1.2. Выработка органом власти решения о принципиальном согласии (или отказе) на подготовку дальнейших предложений по объекту

После передачи заказчиком Уведомления о намерениях в орган власти последний может организовать общественное обсуждение данного предложения с целью выяснения отношения населения к предлагаемому пути развития намечаемой хозяйственной деятельности в данном районе или целевому использованию земельного участка. В этом случае Уведомление о намерениях представляется для рассмотрения вместе с Заявкой на предоставление земельного участка для осуществления намечаемой деятельности. Выбор способа привлечения общественности (публикации в средствах массовой информации, сход, референдум населения, общественные слушания и т.д.) остается за органом власти.

В зависимости от отношения населения к предложению заказчика и планов социально-экономического развития территории орган власти принимает решение о принципиальном согласии на дальнейшую подготовку предложений по реализации замысла с последующим рассмотрением этих предложений в соответствующих инстанциях или о принципиальном отказе в дальнейшем рассмотрении предложений заказчика.

Согласие органа власти в данном случае не означает закрепление за заказчиком рассматриваемых пунктов для реализации решений по объекту.

В случае отрицательного решения заказчик прекращает какие-либо действия по обоснованию деятельности.

При положительном для заказчика исходе решение органа власти должно содержать указание территориальному органу Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (далее - Роскомзем) подобрать соответствующий земельный участок и подготовить Землеустроительное дело по объекту. Одновременно информация о начале проведения ОВОС намечаемого к реализации объекта публикуется заказчиком в средствах массовой информации региона.

Процедура 1.3. Формирование проекта ЗВОС

Положительное решение органа власти по поводу реализации замысла заказчика является отправной точкой в дальнейшем осуществлении процесса ОВОС, так как одновременно с обоснованием инвестиций, подготовкой материалов к Землеустроительному делу необходимо начать сбор и анализ информации о состоянии окружающей среды, будущем объекте и социально-

экономическом развитии территории. Вся эта информация необходима для обоснования решений по объекту.

Содержание проекта ЗВОС подробно описано в главе 4.

Информация, полученная на этом этапе, оформляется в самостоятельный документ - проект ЗВОС. При этом объем текста не должен превышать 250 стр. машинописного текста (включая резюме, рисунки, схемы, таблицы) стандартного формата.

Процедура 1.4. Формирование проекта Перечня экологических условий для выработки решений по объекту (на стадии ТЭО/проект строительства)

Проект ЗВОС является основой для подготовки Перечня экологических условий для выработки решений по объекту в процессе дальнейшего проектирования.

Практически речь идет о подготовке проекта документа, содержащего "предварительные" экологические условия для выработки решений по объекту от момента оформления Акта выбора площадки до утверждения завершённой разработки проектной документации (ТЭО или проекта строительства объекта).

Под завершением выработки решений по объекту понимается утверждение заказчиком ТЭО/проекта строительства. При этом следует иметь в виду, что подготовка всей обосновывающей документации после этого не закончена - далее последует разработка рабочих чертежей, проекта организации строительства объекта и т.д. Одновременно могут начаться подготовительные работы в натуре по объекту, выработка решений по которым потребует определения экологических условий. Все это свидетельствует о том, что вместе с утверждением проектной документации заказчик должен утвердить и "окончательные" экологические условия (то есть уточненные "предварительные"), необходимые и достаточные не только для завершения выработки, но и реализации решений по объекту.

Процедура 1.5. Формирование Предложений к проектам Программ изысканий и научных исследований для выработки решений по объекту (на стадии ТЭО/проект строительства)

Выявленные в процессе первого этапа ОВОС "белые пятна" в информации необходимо прояснить с помощью целенаправленных научных исследований и изысканий. Для этого необходимо своевременно подготовить соответствующие Предложения к проектам Программ изысканий и научных исследований, которые заказчик осуществляет для обеспечения проектирования.

В соответствии с требованиями Минстроя России такие Программы заказчик намечаемой деятельности готовит после оформления Акта выбора площадки.

Оформленные в самостоятельный документ Предложения к проектам Программ изысканий и научных исследований должны содержать:

- предложения по получению недостающей информации для подготовки решений по объекту по рекомендуемой альтернативе;
- обоснование проведения научных исследований;
- предложения по проведению специальных исследований, время, масштаб и продолжительность их осуществления.

Далее проекты Перечня экологических условий для выработки решений по объекту при проектировании и Программы изысканий и научных исследований представляются в Минприроды России на согласование.

В соответствии с Законом Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" может быть проведена государственная экологическая экспертиза решений по объекту хозяйственной и/или иной деятельности, сформированных при обосновании инвестиций. В этом случае на экспертизу в составе ТЭО инвестиций в разделе "Оценка воздействия на окружающую среду" представляются:

- проект ЗВОС;
- проект Перечня экологических условий для выработки решений по объекту (на стадии ТЭО/проект строительства);
- Предложения к Программам изысканий и научных исследований для выработки решений по объекту в районе намечаемой деятельности.

Инициатору следует иметь в виду, что наибольший эффект от рассмотрения документации на государственной экологической экспертизе достигается, если она будет проведена перед согласованием в Минприроды России указанных документов.

Процедура 1.6. Согласование Минприроды России проектов Перечня экологических условий и Программ изысканий и научных исследований для выработки решений по объекту на стадии ТЭО/проект строительства

Заключительной процедурой первого этапа ОВОС является согласование в Минприроды России:

- проекта Перечня экологических условий для выработки решений по объекту на стадии ТЭО/проект строительства;
- проектов Программ изысканий и научных исследований для выработки решений по объекту.

В результате рассмотрения этих документов Минприроды России или дополняет (при необходимости) и согласовывает их для дальнейшего

использования в процессе выработки решений по объекту, или может согласиться с предложением заказчика о нецелесообразности продолжения проведения ОВОС в связи с выявленной незначимостью предполагаемых воздействий будущего объекта на окружающую среду (для объектов и видов хозяйственной деятельности, не вошедших в [35]).

Согласованный Перечень экологических условий для выработки решений по объекту (на стадии ТЭО/проект строительства) включается в материалы к Акту выбора земельного участка и представляется заказчиком в соответствующий орган власти для принятия решения о предварительном согласовании (резервировании) земельного участка в районе реализации намечаемой деятельности.

На этом первый этап проведения ОВОС заканчивается. Кратко подведем итоги.

Заказчик деятельности:

1) сформировал альтернативы реализации намечаемой деятельности и выбрал одну, осуществление которой экономически целесообразно и экологически приемлемо;

2) согласовал с Минприроды России Перечень экологических условий для выработки решений по объекту для проектирования;

3) согласовал с Минприроды России Программы изысканий и научных исследований для выработки решений по объекту.

Органы власти:

4) приняли решение о резервировании земельного участка или о согласии на реконструкцию, расширение, техническое перевооружение, консервацию или ликвидацию объекта в условиях полной информации и понимания, что реализация намечаемых решений не приведет к неприемлемым экологическим последствиям.

Органы государственного управления:

5) приняли участие в формировании и согласовании Перечня экологических условий и Программ изысканий и научных исследований для выработки решений по объекту, включившись тем самым через конкретный объект в процесс управления качеством окружающей среды на данной территории.

Общественность:

6) получила информацию о намечаемой деятельности.

Этап второй. Подготовка Заявления о воздействии на окружающую среду

Второй этап осуществляется одновременно с разработкой решений по объекту, которые должны быть оформлены в ТЭО/проект строительства объекта и представлены на государственную экологическую экспертизу.

Целью проведения второго этапа ОВОС является выбор оптимального варианта решений по объекту, исходя из экологических условий предложенного (в случае нового строительства) или имеющегося земельного участка (в случае реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации или ликвидации предприятия), а также создания предмета обсуждения с общественностью решений по объекту.

Такое условие говорит о том, что ОВОС не растягивается во времени до бесконечности, а заканчивается вместе с выработкой решений по объекту и оформлением их в соответствующую обосновывающую документацию.

В связи с этим проводится дополнение и конкретизация информации, полученной на первом этапе, учет дополнительной экологической информации при разработке решений по объекту по результатам выполнения Программ изысканий и научных исследований в районе реализации намечаемой деятельности.

Второй этап состоит из 4 процедур и должен быть завершен до начала проведения общественных слушаний решений по объекту.

Процедура 2.1. Доработка документов из проекта ЗВОС по выбранной альтернативе решений по объекту

Результаты выполнения Программ изысканий и научных исследований позволяют доработать проект ЗВОС по следующим направлениям:

- 1) состояние окружающей среды и природных ресурсов на предложенной площадке в районе реализации хозяйственной деятельности;
- 2) нормативно-правовая база в области регулирования природопользования и охраны окружающей среды в районе реализации хозяйственной и/или иной деятельности;
- 3) возможные воздействия на окружающую среду реализации решений по объекту;
- 4) возможные экологические и связанные с ними социальные, экономические и другие последствия реализации решений по объекту.

Выбранная альтернатива может содержать варианты решений, выбор одного из которых должен быть произведен заказчиком по результатам проведения второго этапа ОВОС.

Процедура 2.2. Формирование документов ЗВОС

Результаты выполнения Программ изысканий и научных исследований позволяют:

- 1) провести прогноз изменений состояния окружающей среды в районе реализации намечаемой деятельности;
- 2) выявить экологические последствия возможных аварийных ситуаций;
- 3) разработать мероприятия по предотвращению неблагоприятных воздействий объекта на окружающую среду.

Результаты исследований по каждому обозначенному направлению оформляются в самостоятельный документ (приложение).

Процедура 2.3. Оформление ЗВОС

Информация, полученная в рамках проведения первой и второй процедуры этапа 2 ОВОС, оформляется в самостоятельный документ - Заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС), который предназначен для представления на общественные слушания решений по объекту.

Содержание ЗВОС подробно представлено в главе 5.

Объем ЗВОС не должен превышать 250 стр. машинописного текста (включая резюме, рисунки, схемы и таблицы) стандартного формата.

К основному документу инициатор подготавливает Резюме ЗВОС - короткую записку (объемом до 15 машинописных листов стандартного формата) с изложением основных положений ЗВОС, которая раздается всем участникам общественных слушаний.

Параллельно процессу подготовки ЗВОС разработчик продолжает формирование вариантов решений по объекту, а заказчик производит выбор варианта, который с учетом всей имеющейся информации является наиболее предпочтительным с экологической, экономической, социальной и других точек зрения.

Процедура 2.4. Формирование проекта Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту

Итоговым документом второго этапа ОВОС является проект Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту, который подготавливается с целью согласования окончательных ограничений по осуществлению намечаемой деятельности на данном земельном участке.

Перечень экологических условий будет уточнен по результатам общественных слушаний и государственной экологической экспертизы.

Процесс выработки решений по объекту на стадии ТЭО/проект строительства может потребовать пересогласования некоторых экологических условий в части использования и охраны отдельных видов природных ресурсов, объектов или природных сред, выработанных на стадии обоснования инвестиций.

Проект Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту в совокупности с другими документами представляется заказчиком на общественные слушания решений по объекту.

На этом заканчивается второй этап проведения ОВОС. Его итоги следующие.

Заказчик деятельности:

1) сформировал варианты решений в рамках выбранной на первом этапе проведения ОВОС альтернативы реализации намечаемой деятельности и выбрал один из них, для которого подготавливается проектная документация;

2) создал предмет обсуждения с общественностью решений по объекту, которое поможет вызвать поток встречных предложений и суждений по поводу возможных реальных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий осуществления намечаемой деятельности;

3) подготовил проект Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту.

Органы государственного управления:

4) приняли участие в формировании проекта Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту, продолжая тем самым осуществление управления качеством окружающей среды на данной территории.

Этап третий. Проведение общественных слушаний решений по объекту

Третий этап ОВОС завершается перед проведением государственной экологической экспертизы и согласования территориальным органом Минприроды России проекта Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту.

Процедура 3.1. Формирование Уведомления об общественных слушаниях по объекту

Для подготовки информации о месте и времени проведения общественных слушаний по вопросу о рассмотрении решений по объекту заказчик подготавливает Уведомление об общественных слушаниях решений по объекту, которое излагается в терминах, понятных неспециалистам, и с разрешения соответствующего органа власти доводится заказчиком до населения и общественности региона с помощью средств массовой информации.

В этот момент заказчик может стремиться либо передать Уведомление об общественных слушаниях как можно меньшему количеству общественных групп, с тем чтобы не привлечь к обсуждению решений по объекту своих конкурентов, которые могут воспользоваться ситуацией в своих

целях, либо привлечь максимально возможное количество общественных групп, что позволит выработать наиболее экологически обеспеченные решения по объекту. Какой выбор сделает заказчик - показывает каждый конкретный случай. Пропись действий в этом вопросе минимальная.

Процедура 3.2. Общественные слушания решений по объекту и формирование Листа замечаний и предложений к ним и проекту Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту

Подготовленные решения по объекту и информация, полученная в рамках ОВОС, а также проект Перечня экологических условий должны вызвать у участников общественных слушаний поток встречных заявлений, возражений, суждений и вообще выражение какого-либо отношения к предлагаемому замыслу. Такое совместное обсуждение заинтересованными сторонами позволяет уточнить выявленные ранее и выявить дополнительные возможные (реальные) последствия осуществления намечаемой деятельности.

По результатам такого обсуждения подготавливается Лист замечаний и предложений к решениям по объекту, основное назначение которого - ничего не упустить из прозвучавшего. Любые самые необоснованные (с точки зрения заказчика деятельности) суждения и самые непомерные требования должны быть зафиксированы.

Исходя из значимости выявленных последствий, общественные слушания могут быть приостановлены и после внесения соответствующих изменений в решения по объекту вновь продолжены.

Лист замечаний включает:

- 1) замечания, касающиеся решений по поводу возможных экологических, социальных, экономических и иных последствий реализации намечаемых решений;
- 2) предложения по совершенствованию проектного замысла.

Процедура 3.3. Анализ и оценка замечаний и предложений участников общественных слушаний и подготовка рекомендаций о направлениях дальнейших работ по объекту

Для обработки информации, отражающей складывающуюся на общественных слушаниях ситуацию по вопросу принятия окончательного решения по объекту, инициатор проводит анализ замечаний и предложений, который позволяет выявить действительные предполагаемые последствия реализации намечаемой деятельности.

Важность внимательного отношения к заявляемым последствиям можно проиллюстрировать примером, имевшим место на реальных общественных слушаниях. Согласно представленному проекту новый объект

должен был быть размещен в непосредственной близости от существующего в жилом городском массиве стадиона. При этом стадион сохранялся в своих прежних размерах, но сдвигался на 80-100 м в сторону. Однако в ходе общественных слушаний местные жители неустанно (не слыша ответов проектировщиков и не глядя на макеты и планы) утверждали, что стадион будет уничтожен. Заказчик, прежде чем объяснять общественности, что она просто слепа и глуха, должен был задуматься над этим кажущимся парадоксом. Действительно, в результате реализации проектного замысла вновь возведенный объект должен был закрыть вид на стадион для нескольких соседних жилых домов, и в этом смысле для жителей этих домов он оказывается "уничтожен", поскольку выпадает из привычной окружающей среды. Если люди привыкли по утрам и вечерам наблюдать из окон за жизнью на стадионе (а для многих людей пожилого возраста это фактически "окно в мир"), а теперь все это закроют фасады новых сооружений, их мир разрушается. Конечно, заказчик может просто отмахнуться от подобных заявлений, однако это снижает его шансы на успех в ходе общественных слушаний. Значительно более конструктивным является внимательный анализ и поиск компромиссных возможностей для разрешения этих противоречий.

Процедура 3.4. Выработка решения о направлениях дальнейших работ по объекту

Решение заказчика о направлениях дальнейших работ по объекту должно учитывать складывающуюся на общественных слушаниях ситуацию.

1. Если общественные слушания "зашли в тупик" и заказчик начинает понимать, что намечаемая им деятельность порождает конфликт из разряда "вечных", когда рано или поздно будут возникать противоречия, грозящие перерасти в открытые столкновения, то в этом случае заказчик может принять решение об отказе от дальнейшей разработки предложений по объекту на данной площадке. Но тогда ему придется вспомнить о тех альтернативах и вариантах, которые в свое время были им отложены, и заняться ими, несмотря на потери, связанные с отказом от выбранных ранее решений.

2. Если в ходе общественных слушаний у заказчика сложилось мнение о возможности выработать взаимоприемлемые решения, то он может начать вносить соответствующие изменения в обосновывающую документацию.

3. Если общественные слушания прошли успешно, почти все реальные последствия удалось предсказать и учесть, заказчик может принять решение продолжить и завершить проектирование объекта.

Таким образом, возможны следующие решения:

- продолжить и завершить подготовку обосновывающей документации на данной площадке;

- внести изменения в проектные решения;
- отказаться от планов реализации намечаемой деятельности на данной площадке.

Процедура 3.5. Уточнение по результатам общественных слушаний проекта Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту

Для окончательного формирования экологических ограничений заказчик уточняет проект Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту. Уточненный проект должен включать:

- 1) ограничения по использованию природных ресурсов;
- 2) ограничения воздействия на окружающую среду;
- 3) схемы организации и ведения мониторинга окружающей среды в процессе реализации решений по объекту;
- 4) компенсационные меры для возмещения вреда, который может быть нанесен населению в результате реализации решений по объекту.

Процедура 3.6. Оформление результатов общественных слушаний решений по объекту

Завершающая процедура третьего этапа ОВОС предназначена для оформления результатов общественных слушаний в самостоятельный документ, который в составе раздела ОВОС Пояснительной записки ТЭО/проекта строительства представляется на государственную экологическую экспертизу.

На этом третий этап проведения ОВОС заканчивается. Подведем его итоги.

Заказчик деятельности:

- 1) сформировал окончательный вариант решений по реализации намечаемой деятельности, осуществление которого не приведет к каким-либо серьезным экологическим, социальным, экономическим и другим последствиям;
- 2) подготовил к согласованию с Минприроды России проект Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту;
- 3) вовлек общественность и местное население в выработку решений по объекту, заинтересовав их, сделав союзниками в достижении своих экономических целей.

Органы власти:

- 4) получили понимание об окончательно сформированных на общественных слушаниях последствиях реализации намечаемой деятельности.

Органы государственного управления:

5) составили более полное представление о необходимых и достаточных экологических условиях, при которых возможна намечаемая деятельность на данном земельном участке;

6) применили на практике способ эффективного управления качеством окружающей среды, участвуя в проведении общественных слушаний решений по объекту.

Общественность:

7) получила необходимую и достаточную информацию о намечаемой деятельности;

8) убедилась в том, что реализация предлагаемых решений по объекту не приведет к серьезным экологическим последствиям;

9) получила представление об экологических условиях, которые должны выполняться, с тем чтобы текущая деятельность будущего объекта не превратилась в источник экологической опасности.

Этап четвертый. Согласование Минприроды России проекта Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту

Для окончательного формирования экологических ограничений на данной площадке заказчику необходимо получить официальное согласование в Минприроды России Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту. Экологические условия, согласованные Минприроды России, одновременно будут предметом экологического контроля за текущей хозяйственной деятельностью природопользователя.

Государственный экологический контроль осуществляют Минприроды России, его территориальные органы и специально уполномоченные государственные органы Российской Федерации в области регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов и/или их территориальные органы в соответствии со своей компетенцией.

Четвертый этап состоит из одной процедуры, которая заключается в подготовке Минприроды России документа (письма) о согласовании экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту.

Согласование Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту проводится при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы проектной документации по объекту.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы есть подтверждение гарантий заказчика по обеспечению выполнения им в

обосновывающей документации экологических требований законодательства Российской Федерации и экологических условий для выработки решений по объекту на данной площадке. Одновременно государственная экологическая экспертиза подтверждает выполнение заказчиком этапов, процедур и операций ОВОС при выработке решений по объекту в соответствии с требованиями нормативных документов по проведению ОВОС.

Согласование Минприроды России Перечня экологических условий именно при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы по существу является одобрением решений по объекту, выработанных в том числе и с участием общественности.

Письмо Минприроды России (или его территориального органа) о согласовании Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту представляется заказчиком в соответствующий орган власти для получения:

1. Решения об изъятии (выкупе) и предоставлении предварительно согласованного земельного участка (или об осуществлении замысла по реконструкции, расширению, техническому перевооружению, консервации или ликвидации объекта);

2. Лицензии на комплексное природопользование.

Письмо-согласование Минприроды России является заключительным звеном общественного участия в подготовке решений по объекту и выработке экологических условий для реализации намечаемой деятельности.

На этом четвертый этап проведения ОВОС заканчивается. Итоги этого этапа следующие.

Заказчик деятельности:

1) получил официальный документ о согласовании Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту;

2) получил подтверждение того, что все этапы, процедуры и операции ОВОС выполнены в соответствии с требованиями нормативных документов по проведению ОВОС.

Эти своего рода "гарантии" очень важны для заказчика в том случае, если у него складываются сложные отношения с общественностью по поводу намечаемой им хозяйственной деятельности.

Органы государственного управления:

3) подтвердили свою уверенность в том, что завершение выработки решений и реализация намечаемой деятельности возможны при данных экологических условиях;

4) выполнили "экологическую" функцию в системе принятия решений о развитии хозяйственной деятельности.

Этап пятый. Оформление результатов проведения ОВОС

Для оформления всех документов, подготовленных в процессе ОВОС, выделяется самостоятельный этап - пятый, который выполняется перед сдачей разработчиком проектной документации заказчику для ее утверждения.

Требование комплектования документов, полученных при проведении ОВОС, основано на необходимости соблюдения последовательности их подготовки, согласования в рамках процесса ОВОС и накопления соответствующей информации.

Таким образом, весь процесс ОВОС завершается в период разработки и утверждения обосновывающей документации. И, наоборот, обосновывающая документация не может быть завершена раньше, чем будет закончено проведение всех этапов, процедур и операций ОВОС.

Документы, полученные в рамках проведения ОВОС, комплектуются в самостоятельный раздел "Оценка воздействия на окружающую среду" в составе Пояснительной записки к ТЭО/проекту строительства, а также приложения к нему.

Раздел "Оценка воздействия на окружающую среду" излагается кратко, ясно, в объеме, как правило, не более 15 стр., без повторения информации, содержащейся в других разделах обосновывающей документации и документах по ОВОС.

К разделу "Оценка воздействия на окружающую среду" в составе Пояснительной записки к ТЭО/проекту строительства должно быть оформлено приложение "Состав документов по ОВОС" (приложение).

На этом пятый, последний этап ОВОС заканчивается. Подведем его итоги.

Заказчик деятельности:

1) получил комплект документов, которые были подготовлены в процессе проведения ОВОС, включая ряд "экологических" документов, имеющих самостоятельную значимость.

Органы власти:

2) приняли решение о выдаче разрешения на реализацию деятельности в условиях ясного понимания, к каким экологическим и связанным с ними социальным, экономическим и другим последствиям приведет ее осуществление.

Органы государственного управления:

3) получили комплект документов по ОВОС как очередной образец деятельности по экологически обеспеченной выработке решений по объекту.

Общественность:

4) получила возможность организовать общественный экологический контроль за выполнением заказчиком согласованного Минприроды России Перечня экологических условий для завершения выработки и реализации решений по объекту. Этот Перечень также должен быть опубликован в средствах массовой информации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. ОВОС - это не "антиразвитие". Исходя из целей и задач, которые вынужден ставить перед собой заказчик намечаемой деятельности, "включивший" процесс ОВОС при подготовке хозяйственного решения, все средства, потраченные им на выполнение соответствующих процедур и операций, направлены на одно: повышение качества этого решения через учет экологических условий и требований. ОВОС в соответствии с нормами и правилами ее проведения есть полная гарантия того, что подготовленное решение абсолютно отвечает целям развития данной территории и уж никак не ведет к ее деградации.

2. ОВОС не имеет смысла оценивать в терминах дорого - дешево. Во-первых, что дешево для нас, может быть исключительно дорого для будущих поколений. Во-вторых, нормы и правила ОВОС для того и вырабатываются, исходя из понимания людьми последствий уже осуществленных, нередко очень "дешевых" решений, чтобы заранее выяснить реальную цену тому или иному хозяйственному проекту. Очень часто решения о реализации гигантских природообразующих проектов принимались по принципу, брошенному когда-то Наполеоном: "Надо ввязаться - а там посмотрим!". Ввязавшись, мы "из кожи лезли вон", чтобы осуществить проекты, которые требовали неоднократного пересмотра сметы в сторону ее увеличения, в том числе и из-за не учтенных в самих решениях по объекту экологических последствий их реализации. В-третьих, правила ОВОС должны быть закреплены законодательно и тогда затраты на ее проведение автоматически входят в себестоимость будущих продукции и услуг. Если они становятся при этом "золотыми", то это уже вопрос эффективности предлагаемого проекта. Но, отказываясь от ОВОС, мы "подкладываем" экологические последствия либо себе самим, прикидываясь при этом, что ничего не понимаем, либо своим детям. А это уже вопрос нравственности лиц, подготавливающих и принимающих такие решения, и стоимость ОВОС здесь не при чем.

3. ОВОС может быть бесполезным занятием только в одном случае - заказчик "заказывает ОВОС" после того, как подготовлены все проектные решения. Это достаточно распространенная ситуация. Например, проект строительства объекта пролежал 5-7 лет "на полке", потом у заказчика появились деньги на его реализацию, проектную документацию принесли перед утверждением на государственную экологическую экспертизу, и здесь последовал вопрос: "А где ОВОС?". Заказчик находит "исполнителей ОВОС" и они на готовые решения "лепят" ОВОС. Параллельно идет строительство

объекта, экспертиза одобряет результаты научных исследований, оторванных от проектных решений, заказчик утверждает проект. Все довольны. Кого обманули? Сами себя. При этом проектные решения не улучшились ни на йоту, а идея ОВОС - дискредитирована. Та же ситуация складывается, когда проектировщик-технолог считает, что ОВОС - дело проектировщика-эколога. В этом случае они работают либо отдельно друг от друга, либо проектировщик-технолог "доверяет" проектировщику-экологу "хвост своей технологии". Но это уже традиционная "охрана природы".

4. ОВОС - не задача государственной экологической экспертизы, а норма выработки хозяйственных решений, подлежащая проверке при экспертизе. Проверка выполнения правил проведения ОВОС, наряду с качеством решений по объекту, является **предметом** государственной экологической экспертизы. Именно это принципиально отличает экологическую экспертизу от любой другой. Таким образом, главная задача экспертной комиссии/группы специалистов, приглашенных Минприроды России, заключается прежде всего в анализе полноты и достаточности собранной в процессе ОВОС информации и учете ее в технических решениях по объекту. Другими словами - в установлении **экологической обеспеченности** подготовленных решений. Задача - очень не простая.

5. ОВОС - это не столько собственно меры по охране природы, сколько "средство выхода" на них. Если строго следовать порядку проведения ОВОС, грамотная выработка решений по объекту может привести к тому, что традиционные природоохранные меры в виде строительства природоохранных сооружений и установок могут вообще не понадобиться. И это будет наиболее эффективным, экологически обеспеченным хозяйственным решением. В самом деле, если все экологические требования и условия выполнены, все сырье пошло в дело, природоохранные мероприятия на "хвосте технологии" не понадобились - зачем что-то придумывать? Не ради же обеспечения занятости "охранников" природы? Конечно, в этом случае получаемые продукция и услуги могут оказаться дороже, чем в аналогичных производствах с традиционным набором очистных сооружений и установок. Но кто возьмется утверждать, что завтра требования общества к качеству среды обитания не будут ужесточены и не придется вновь вкладывать средства не в качество продукции и услуг, а в то, что увеличивает их себестоимость. В условиях рыночной экономики это - задача выбора приоритетов.

6. ОВОС - не только соблюдение существующих нормативов воздействия на окружающую среду, скорее, это механизм постановки задачи по нормированию воздействий через выявление экологических последствий и установление того, что именно этот источник воздействия будет причиной

многих последствий и его характеристики должны быть жестко нормированы, а выставленные нормы обеспечены технически до того, как хозяйственный проект будет осуществлен. Хотя, конечно, в рамках проведения ОВОС выполнение всех существующих нормативов воздействия на окружающую среду обеспечивается в обязательном порядке.

7. Прогноз изменений окружающей среды, вопреки распространенному мнению, является лишь одной из процедур ОВОС и не может рассматриваться как конечная цель проведения ОВОС. Изменения состояния среды обитания в результате реализации хозяйственного проекта должны быть переведены в последствия, последствия - классифицированы и ранжированы по значимости, установлены воздействия, могущие стать причинами неприемлемых последствий, и в проект внесены изменения, необходимые и достаточные для предотвращения этих последствий. То есть ОВОС - это механизм самокорректировки заказчиком своих собственных решений, исходя из возможных реакций окружающей среды (открытой системы, в которой "стенками черной комнаты" является сознание людей) в случае погружения в нее намечаемой хозяйственной деятельности.

8. ОВОС является заботой разработчика решений по объекту (проектировщика) в той же мере, как и инициатора деятельности, ее заказчика, изыскателя и т.д. Когда проектировщик (или любая другая позиция, участвующая в подготовке данного решения) берет на себя функции подрядчика работ по ОВОС, он должен понимать, что в этот момент он надевает на себя "мантию" исполнителя ОВОС, главной задачей которого является координация действий всех позиций в рамках ОВОС в целях подготовки экологически обеспеченных хозяйственных решений.

Главные выводы, которые можно сделать в завершение:

- ОВОС - это объективное явление современного мира, переводящее бесконечные разговоры об охране окружающей среды в плоскость практических и эффективных действий в системе принятия решений о хозяйственном развитии;

- ОВОС позволяет результативно использовать весь накопленный опыт природоохранной деятельности и вырабатывать экологически обеспеченные хозяйственные решения, осуществление которых гарантированно не приведет к неприемлемым экологическим и связанным с ними социальным, экономическим и другим последствиям;

- основной задачей развития методологии ОВОС является отработка на практике соответствующих процедур и операций при подготовке различных видов обосновывающей документации с последующим закреплением норм и правил проведения ОВОС на уровне федерального законодательства.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ, ПОДГОТАВЛИВАЕМЫХ В РАМКАХ
ОВОС**

ДОКУМЕНТЫ ЭТАПА 1

***ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА ЗАЯВЛЕНИЯ О ВОЗДЕЙСТВИИ НА
ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ***

1.	УВЕДОМЛЕНИЕ О НАМЕРЕНИЯХ	
2.	РЕШЕНИЕ ОРГАНА ВЛАСТИ ПО ПОВОДУ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ЗАКАЗЧИКА ПО ОБЪЕКТУ	
3.	ОПИСАНИЕ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ НА ПРЕДЛОЖЕННЫХ ПЛОЩАДКАХ В РАЙОНЕ РЕАЛИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	П р
4.	РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РАЙОНЕ РЕАЛИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	о
5.	РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ АЛЬТЕРНАТИВ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	е
6.	ХАРАКТЕРИСТИКИ ВОЗМОЖНЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ РЕАЛИЗАЦИИ АЛЬТЕРНАТИВ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	к
7.	ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ ИЗМЕНЕНИЙ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РАЙОНЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТА ПО АЛЬТЕРНАТИВАМ РЕШЕНИЙ	т
8.	РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА ВОЗМОЖНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И СВЯЗАННЫХ С НИМИ СОЦИАЛЬНЫХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ДРУГИХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ АЛЬТЕРНАТИВ РЕШЕНИЙ	з в

	ПО ОБЪЕКТУ	
9.	ПРЕДЛОЖЕНИЯ К МЕРОПРИЯТИЯМ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ РЕАЛИЗАЦИИ АЛЬТЕРНАТИВ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	О С
10.	ДОКУМЕНТ О СОГЛАСОВАНИИ МИНПРИРОДЫ РОССИИ ПРОГРАММ ИЗЫСКАНИЙ И НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ДЛЯ ВЫРАБОТКИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ ПО ВЫБРАННОЙ АЛЬТЕРНАТИВЕ	
11.	ДОКУМЕНТ О СОГЛАСОВАНИИ МИНПРИРОДЫ РОССИИ ПЕРЕЧНЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ВЫРАБОТКИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ (НА СТАДИИ ТЭО/ПРОЕКТ СТРОИТЕЛЬСТВА) ПО ВЫБРАННОЙ АЛЬТЕРНАТИВЕ	

ДОКУМЕНТЫ ЭТАПА 2
ПОДГОТОВКА ЗАЯВЛЕНИЯ О ВОЗДЕЙСТВИИ НА
ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

12.	СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ НА ПЛОЩАДКЕ ПО ВЫБРАННОМУ ВАРИАНТУ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	3
13.	СОСТОЯНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РАЙОНЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ ПО ВЫБРАННОМУ ВАРИАНТУ	
14.	ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ ПО ВЫБРАННОМУ ВАРИАНТУ	В
15.	ПРОГНОЗ ИЗМЕНЕНИЯ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РАЙОНЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ ПО ВЫБРАННОМУ ВАРИАНТУ	
16.	ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ И СВЯЗАННЫЕ С НИМИ СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ДРУГИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ ПО ВЫБРАННОМУ ВАРИАНТУ	О
17.	ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВОЗМОЖНЫХ АВАРИЙНЫХ СИТУАЦИЙ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ ПО ВЫБРАННОМУ ВАРИАНТУ	
18.	МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ РЕАЛИЗАЦИИ	С

	РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ ПО ВЫБРАННОМУ ВАРИАНТУ	
19.	ПРОЕКТ ПЕРЕЧНЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЗАВЕРШЕНИЯ ВЫРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ ПО ВЫБРАННОМУ ВАРИАНТУ	

ДОКУМЕНТЫ ЭТАПА 3

ПРОВЕДЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ

20.	УВЕДОМЛЕНИЕ ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЯХ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	
21.	ЛИСТ ЗАМЕЧАНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЙ К РЕШЕНИЯМ ПО ОБЪЕКТУ (НА СТАДИИ ТЭО/ПРОЕКТА СТРОИТЕЛЬСТВА) И К ПРОЕКТУ ПЕРЕЧНЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЗАВЕРШЕНИЯ ВЫРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	
22.	РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	

ДОКУМЕНТЫ ЭТАПА 4

СОГЛАСОВАНИЕ МИНПРИРОДЫ РОССИИ ПЕРЕЧНЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЗАВЕРШЕНИЯ ВЫРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ

23.	ДОКУМЕНТ МИНПРИРОДЫ РОССИИ О СОГЛАСОВАНИИ ПЕРЕЧНЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЗАВЕРШЕНИЯ ВЫРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	
24.	ПЕРЕЧЕНЬ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЗАВЕРШЕНИЯ ВЫРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ПО ОБЪЕКТУ	

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Дьяконов К. Н., Дончева А. В.** Экологическое проектирование и экспертиза: Учебник для вузов / К. Н. Дьяконов, А. В. Дончева. — М.: Аспект Пресс, 2002. - 384 с.
2. **Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе»** /Отв. ред проф. М.М. Бринчук. М.: Изд-во БЕК, 1999. 224 с.
3. Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Минприроды России от 18 июля 1994 г. № 222.
4. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утв. приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372.
5. ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. федеральных законов от 22.08. 2004 № 122-ФЗ, от 29.12.2004 № 199-ФЗ, от 09.05.2005 № 45-ФЗ). М.: Изд-во РИОР, 2006. 64 с.
6. ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (по состоянию на 01.01.2007г.) // «Экологическая экспертиза и ОВОС» №6 – 2006. С. 101-133.
7. **Черп О.М., Виниченко В.Н., Хотулёва М.В., Молчанова Я.П., Дайман С.Ю.** Экологическая оценка и экологическая экспертиза. Эколайн, 2000.
8. **Экологическая экспертиза:** Учеб.пособие для студ. Высш. Учеб. Заведений / В.К. Донченко, В.М. Питулько, В.В. Растолкуев и др.; Под ред. В.М. Питулько. – М.: Издательский центр «Академия», 2004. – 480 с
9. Федеральная целевая программа неотложных мер по улучшению состояния окружающей среды, санитарно-эпидемиологической обстановки и здоровья населения г. Братска Иркутской области (программа "Экология г. Братска"). - Братск. 1993. (Одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.94 № 376.)
10. Бангладешский проект создания инфраструктуры добычи и транспортировки газа. Доклад Всемирного Банка // Доклады семинара по экологической оценке Международного банка реконструкции и развития. - М.: Минприроды России. 1995. - С. 67.

11. *Владимиров В.В., Алексашина В.В.* Экологические проблемы антропогенного воздействия на городскую среду. Итоги науки и техники. // Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. - М.: ВИНТИ. 1988. - Т. 22. - С. 43.
12. *Винокуров Ю.Е.* Правовое обеспечение экологической безопасности // Экологическая безопасность: проблемы законодательного обеспечения: Сб. Международного независимого эколого-политологического университета. - М. 1994. - С. 45.
13. Временная инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. - М.: Госкомприроды СССР. 1990. - 17 с.
14. *Вылегжанина Е.Е.* Сохранение биосферы и международная ответственность. - М.: Компания "ТОО Протеже". 1993. - 78 с.
15. *Горкина И.Д.* Экологические требования при строительстве (реконструкции, техническом перевооружении) предприятий гражданской авиации // Оценка воздействия на окружающую среду. Практический опыт: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1992. - С. 73.
16. Географическое прогнозирование и охрана природы/Под редакцией Звонковой Т.В., Касимова Н.С. - М.: МГУ. 1990. - 234 с.
17. *Загорский Г.И.* Характеристика экологического законодательства Российской Федерации и основные пути его совершенствования // Экологическая безопасность: проблемы законодательного обеспечения: Сб. Международного независимого эколого-политологического университета. - М. 1994. - С. 37.
18. Земельный Кодекс Российской Федерации. - М. 1995. - 37 с.
19. Инструктивная Директива по ОВОС. - Канада. 1973. - 23 с.
20. *Лемешев М.Я.* Пока не поздно... - М.: Молодая гвардия. 1991. - 72 с.
21. *Максименко Ю.Л., Черданцев А.П., Горкина И.Д.* Практика ОВОС: плюсы и минусы // Методологические, инструктивно-методологические и справочно-информационные материалы по проведению оценки воздействия на окружающую среду: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1993. - Ч. 1. - С. 52.
22. *Максименко Ю.Л., Горкина И.Д., Черданцев А.П.* Произойдет ли у нас переориентация государственной экологической политики? // Оценка воздействия на окружающую среду. Практический опыт: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1992. - С. 6.
23. *Максименко Ю.Л., Черданцев А.П., Горкина И.Д.* О путях формирования нормативно-методической базы проведения оценки воздействия на окружающую среду при проектировании // Оценка воздействия на окружающую среду. Практический опыт: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1992. - С. 85.
24. *Максименко Ю.Л.* О судьбе государственной экологической экспертизы // Оценка воздействия на окружающую среду. Практический опыт: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1992. - С. 99.
25. *Максименко Ю.Л.* О законодательных основах оценки воздействия на окружающую среду в Российской Федерации // Экологическая безопасность:

проблемы законодательного обеспечения: Сб. Международного независимого эколого-политологического университета. - М. 1994. - С. 55.

26. *Максименко Ю.Л.* Экология и эффективность инвестиций // Проект. 1993. № 5-6. С. 221.

27. *Мамин Р.Г.* Урбанизация и охрана окружающей среды в Российской Федерации. - М.: РЭФИА. 1995. - Ч. 2. - 134 с.

28. Методика оценки воздействия промышленных предприятий на окружающую среду по техногенным факторам. - М.: ЭкоНИИПроект. 1992. - 115 с.

29. Методика разработки поисковых прогнозов изменения геологической среды. - М.: МГУ. 1988. - 673 с.

30. *Моисеев Н.Н.* Человек и ноосфера. - М.: Молодая гвардия. 1990. - 438 с.

31. Закон США "О национальной политике в области окружающей среды" (National Environmental Policy Act - NEPA). - 1969. - 1396 с.

32. *Одум Ю.* Основы экологии. - М.: Мир. 1975. - 740 с.

33. Международная Конвенция ООН "Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте". - Финляндия. 1991. - 37 с.

34. Письмо Госкомприроды СССР от 08.07.92 № 01-12/65-1818 "О государственной экологической экспертизе предпроектной и проектной документации".

35. *Ойзерман М.Т., Черданцев А.П.* Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) гостинично-спортивного комплекса Спорт-Локомотив (Москва) // Оценка воздействия на окружающую среду. Практический опыт: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1992. - С. 54.

36. Закон Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 № 2060-1 // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 10. - Статья 457.

37. Закон Российской Федерации "Об экологической экспертизе" от 23.11.95 № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. - Статья 4556.

38. Директива Совета Европейского экономического сообщества "Об оценке воздействия на окружающую среду отдельных государственных и частных проектов". (85/337/ЕЭС), 1985. - 47 с.

39. *Пешков А.С., Беляновский Е.С.* Оценка воздействия на окружающую среду при обустройстве месторождений нефти на примере пробной эксплуатации Тяновского месторождения // Оценка воздействия на окружающую среду. Практический опыт: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1992. - С. 104.

40. Пособие по оценке воздействия на окружающую среду // Под ред. Максименко Ю.Л., Горкиной И.Д. - М.: Госкомприрода СССР. 1991. - С. 101.

41. *Порфирьев Б.Н.* Организация управления в чрезвычайных ситуациях (Проблемы предотвращения и сокращения масштабов последствий технологических и природных катастроф) // Наука и техника управления. - М: Знание. 1989. № 5. - С. 64.

42. Порядок разработки, согласования, утверждения и состав обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений. Свод правил //

Система нормативных документов в строительстве. СП 11-101-95. (Принят и введен в действие постановлением Минстроя России от 30.06.95 № 18-63.). - 26 с.

43. Положение "Об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации". (Утверждено приказом Минприроды России от 18.07.94 № 222. Зарегистрировано в Минюсте России 22.09.94. № 695.). - 10 с.

44. Правила по выполнению процедур ОВОС. - США. 1979. - 128 с.

45. Природоохранные нормы и правила // Справочник/Под ред. Максименко Ю.Л., Глухарева В.А. - М.: Стройиздат. 1990. - 525 с.

46. Применение принципов оценки воздействия на окружающую среду к политике, планам и программам // Серия публикаций по окружающей среде. ООН. - Нью-Йорк. 1992. - 72 с.

47. Перечень инструктивно-методических материалов по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) при разработке технико-экономических обоснований (расчетов) и проектов строительства новых, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих предприятий по состоянию на 1 января 1993 г. // Методологические, инструктивно-методологические и справочно-информационные материалы по проведению оценки воздействия на окружающую среду: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1993. - Ч. 1 - 331 с.

48. Руководство о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при выборе площадки, разработке технико-экономических обоснований и проектов строительства (реконструкции, расширения и технического перевооружения) хозяйственных объектов и комплексов. - М.; Минэкологии России. 1992. - 52 с.

49. Руководство по проведению оценки воздействия на окружающую среду при подготовке обоснований инвестиций в строительство, технико-экономических обоснований и/или проектов строительства, реконструкции, расширения и технического перевооружения, консервации или ликвидации хозяйственных и/или иных объектов и комплексов. - М.: Международный центр обучающих систем. 1995. (Утверждено Минприроды России 23.01.96. N 02-02/35-181). - 52 с.

50. *Рац М.В.* Политика развития: первые шаги в России. - М.: Касталь. 1995. - 73 с.

51. Справочное пособие по экологической оценке // Технический документ Международного банка реконструкции и развития. № 140 (3 тома). - Вашингтон. 1991. - 640 с.

52. *Симонов Ю.Г.* Проблемы регионального и географического прогноза. - М.: МГУ. 1982. - 372 с.

53. СНиП 1.02.01-85 "О составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений". - М.: Госстрой СССР. 1985. - 94 с.

54. *Хесле В.* Философия и экология // Философы современного мира: Лекции в институте философии РАН. - М.: Наука. 1993. - С. 203.

55. *Черданцев А.П., Толкачев О.А., Горкина И.Д.* ОВОС при проектировании административно-служебного здания на Ленинских горах (Москва) // Оценка

воздействия на окружающую среду. Практический опыт: Сб. Центрального
Российского Дома знаний. - М. 1992. - С. 12.

56. *Черданцев А.П.* Экология: проектирование и общественное мнение // Проект. 1993. № 5-6. - С. 214.

57. *Черданцев А.П.* Проблемы ОВОС в проектировании // Методологические, инструктивно-методологические и справочно-информационные материалы по проведению оценки воздействия на окружающую среду: Сб. Центрального Российского Дома знаний. - М. 1993. - Ч. 1. - С. 15.

58. *Щедровицкий Г.П.* Система педагогических исследований (методологический анализ) // Педагогика и логика. - М.: Наука. 1993. - С. 107.

59. Методические рекомендации по экономической и внеэкономической оценке воздействия деятельности человека на окружающую среду. - М.: СЭВ 1981. - 31 с.

60. Постатейный комментарий к Закону Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" // Законодательство и экономика. - М.: Юстинформ. 1992. - 16 (38). - С. 86.