
РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОБСУЖДЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ

В.А. Василенко

Основной целью участия общественности в публичном обсуждении экологических последствий реализации проектов является согласование интересов всех ее групп, с тем чтобы ни одна из них не выигрывала от реализации принятого решения за счет другой. При этом берется во внимание разнообразная аргументация, которая анализируется и корректируется на предмет придания ей общественного, а не группового характера.

Обычно существует ряд лиц и организаций, выступающих в качестве представителей общественности. Среди них целесообразно выделить две категории, которые следует привлекать к обсуждению. Состав первой определяется мерой прогнозируемого воздействия планируемой деятельности на жизненный уклад населения, – это люди, проживающие как вблизи предполагаемого места строительства объекта, так и в радиусе его вероятного воздействия. Состав второй категории определяется характером информации, которая имеется в распоряжении специалистов и могла бы послужить вкладом в оценку воздействия на окружающую среду, – это ученые, инженеры-консультанты, представители национальных и международных неправительственных организаций и др.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Экологическое право развитых стран закрепляет требование учета общественного мнения при осуществлении оценки воздействия на окружающую среду – процедуры, предшествующей реализации проектов и планов социально-экономического развития и позволяющей определить их экологическую допустимость. Все проекты, связанные

с использованием природных ресурсов, подлежат обязательному и тщательному обсуждению.

Фундаментом, на котором строится организация публичных слушаний в США, служит закон о национальной политике в области окружающей среды (1970 г.). Общественности предоставляются права на получение в установленные сроки информации о планируемой деятельности, участие в публичных слушаниях, высказывание собственного мнения и судебное требование пересмотра или отмены уже принятого решения.

Рост экологического движения в США привел к вытеснению опасных производств из одних регионов страны в другие, где экологические требования ниже, или в промышленный пояс Мексики, на границе с США. Выходцы из Мексики не могли даже полноценно участвовать в обсуждении проектов, так как не владели английским языком. Это побудило экологические группы штатов юго-запада США объединить усилия и наладить контакты с такими же группами в Мексике.

Общественность участвовала в решении проблем загрязнения Великих озер. Группа американских и канадских ученых, исследовавшая влияние различных видов использования земли на качество воды в Великих озерах, высоко оценила усилия общественности и отметила, что учет мнения различных групп населения способствовал как повышению обоснованности принимаемых решений, так и предупреждению возможных конфликтных ситуаций.

Практика учета общественного мнения показывает, что наиболее трудной задачей является отбор представителей общественности, способных выработать позицию, приемлемую для большинства. Люди активно участвуют в обсуждениях, если осознают реальную угрозу своим основным ценностям: безопасности или экономическому благосостоянию. Но часто они не проявляют интереса даже к серьезным проблемам из-за того, что не понимают их технической сути или опасаются неполноты своих знаний. Активизировать процесс обсуждения может привлечение компетентных специалистов, которые в популярной форме объяснят представителям общественности суть проблемы и покажут, что их мнение может иметь решающее значение.

В Канаде одним из существенных моментов подготовки документов о воздействии на окружающую среду является привлечение местного населения к обсуждению альтернативных вариантов на различных стадиях оценки проекта. Анализ опыта участия населения в оценке воздействия на окружающую среду показывает: благодаря тому, что в экспертные группы входят представители общественности, снижается предвзятость в принятии решений. Представители общественности с одинаковой тщательностью рассматривают вопросы, связанные с возможными и экологическими, и социально-экономическими последствиями реализации проекта.

Методы привлечения разных слоев населения к обсуждению проектов и степень их участия в нем могут быть различными в зависимости от целей оценки. Обсуждение экологических последствий хозяйственных проектов нецелесообразно проводить в большой поляризированной аудитории, так как оно приобретает политический характер. Конструктивных решений легче добиваться в небольших рабочих группах, в которых присутствуют как сторонники, так и противники проекта.

В Японии законодательство предусматривает участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду только на местном уровне. В обсуждении участвует, как правило, 1% населения. Стоит задача шире привлекать общественность к обсуждению проектов, и она последовательно выполняется. Так, в 1995 г. префектура Токусима опубликовала решение о внесении технических изменений в строительство плотины Лайдзю на р. Ёсино для уменьшения ущерба речной биоте и местному населению. Была создана рабочая группа для анализа проекта и проведения оценки воздействия сооружения и функционирования плотины на окружающую среду. Сведения об основных особенностях проекта строительства плотины, о кратко- и среднесрочных экологических и социальных последствиях регулярно появлялись в печати, на телевидении и радио. Состоялось две конференции с участием общественности. Население, активно участвовавшее в обсуждениях, стало лучше понимать необходимость возведения плотины и превратилось в союзника строительства, поскольку информация от проектировщиков была достоверной и наглядной.

Законодательство Великобритании предоставляет общественности возможность участвовать в решении конкретных вопросов в сфере охраны окружающей среды, в особенности в области городского и сельского планирования и контроля сброса сточных вод. Опыт участия общественных организаций в принятии решений оценивается положительно. Однако ученые Ланкастерского университета провели оценку эффективности способов привлечения общественности к обсуждению различных проектов и пришли к выводу, что формы учета общественного мнения недостаточно эффективны, поскольку они не предусматривают личной заинтересованности людей в соответствующих проектах.

Принцип гласности был использован при обсуждении строительства вблизи Вены гидроэлектростанции Фрейденау на р. Дунай – крупномасштабного проекта, затрагивающего различные сферы жизни и деятельности больших городов и регионов, и принятии по нему решения. Гидротехнические, гидрологические, градостроительные и экологические проблемы подробно рассматривались многочисленными специализированными, административными и природоохранными органами как Австрии, так и Вены с участием заинтересованных слоев населения. Итоги экологической экспертизы проекта стали предметом референдума, в котором участвовали 44% избирателей Вены, из них 72% согласились с тем, что проект полезен для региона и соответствует современным экологическим требованиям.

В странах – членах ЕС действует директива «Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду» (1985 г.), которая предусматривает обеспечение для общественности доступа к информации и предоставление ей возможности высказать свое мнение о проекте. Кроме того, должны быть проведены консультации с другими странами, если проект может оказать значительное влияние на их окружающую среду.

Процедура участия общественности в обсуждении проектов отражена и в Международной конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 г.). Согласно конвенции страна, планирующая осуществлять хозяйственную и иную деятельность, должна предоставить равные возможности общественности как собственной страны, так и сопредельного государства при-

нять участие в процедурах оценки воздействия на окружающую среду. Страны, подписавшие конвенцию, обязаны включить ее положения в национальные правовые системы.

Участвуя в обсуждении конкретных проектов и предлагая свои варианты улучшения экологической ситуации, общественность вносит важный вклад в природоохранную деятельность. Учет различных мнений помогает правительствам предотвратить вложение средств в экологически опасные проекты и избежать возможных конфликтов.

В 2001 г. вступил в силу международно-правовой документ «Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Данная конвенция поможет странам, ее подписавшим, развивать национальное экологическое законодательство в области совершенствования системы участия общественности в процессе принятия решений. Россия пока не смогла присоединиться к этому документу.

В большинстве государств общественность все еще сталкивается с трудностями при получении информации: запросы удовлетворяются не всегда или не вовремя, затруднен доступ граждан к информации о ядерной энергетике, токсических веществах и генетически измененных организмах. Участие общественности в процессе принятия решений нуждается в улучшении и в странах ЕС, и в государствах Восточной Европы, и в странах СНГ.

В развивающихся государствах также имеются немалые трудности, связанные с учетом общественного мнения при обосновании региональных проектов, осуществляемых, как правило, при поддержке Всемирного банка. Банк предъявляет к заемщику требование обеспечить участие общественности начиная с самых ранних стадий работы над проектом. Следует отметить, что при выполнении этого требования использовать опыт экономически развитых стран можно лишь в незначительной степени, поскольку местное население обычно менее образованное и менее осведомленное, а также не имеет навыков откровенного обмена мнениями. Включение социологов в группу специалистов, занимающихся экологической оценкой, помогает обеспе-

чить наиболее широкое и результативное участие общественности в этом процессе.

Учет общественного мнения возможен при консультациях, а также в ходе непосредственного участия населения в экологической оценке. Основная цель консультаций – вовлекать людей в диалог и поощрять их к откровенному высказыванию собственных точек зрения при обсуждении стоящих проблем. Непосредственное участие предполагает более высокую, чем при консультациях, степень вовлеченности представителей различных групп населения в процесс принятия решений.

Для работы с общественностью необходимо установить регламент, определяющий методы предоставления и распространения информации, состав участников, вопросы, подлежащие обсуждению, число консультаций и их продолжительность, место и способ проведения консультаций. Так, при разработке проекта ГЭС Аргун III в Непале проводились консультации с 35 различными международными, национальными и местными организациями, а также с бизнесменами, банкирами, торговцами, лесничими и женщинами. В ходе консультаций был выработан ряд предложений: изменить трассу подъездной дороги, создать общественные группы лесопользователей с целью сохранения ценных лесных ресурсов района, разработать программу сельскохозяйственного развития, ориентированную на оказание помощи крестьянам, и др.

В Латинской Америке и на Ближнем Востоке консультации обычно проводятся посредством общественных слушаний, в Африке – с помощью средств массовой информации. Результаты консультаций могут лечь в основу планов участия общественности в дальнейшей разработке и осуществлении проекта.

Анализ опыта учета общественного мнения при экологических оценках проектов, накопленного Всемирным банком, позволил выявить недостатки этого процесса, а именно:

- представители местных неправительственных организаций привлекаются к работе чаще, чем представители местных общин, бедных слоев населения и женщин;
- документация, отражающая общественное мнение и включаемая в отчеты по экологической оценке, часто неполная;

- возникают трудности, обусловленные отсутствием или несовершенством национального законодательства, методических руководств, техники, а также отсутствием возможностей для консультаций.

Несмотря на эти недостатки, сотрудники Всемирного банка считают, что консультации способствуют выявлению и разрешению спорных вопросов, повышают уровень знаний о предполагаемых воздействиях проекта, помогают выявлению альтернативных путей достижения стоящих целей и выработке мер, смягчающих экологическую и социальную напряженность.

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

В России первый опыт учета общественного мнения при принятии народно-хозяйственных решений был связан с обсуждением проблем загрязнения оз. Байкал, переброски части стока северных и сибирских рек, строительства Катунской ГЭС и др. Использовались различные формы обсуждения: публикация материалов в печати, информационные встречи с общественностью и научно-общественные пресс-конференции. В ходе обсуждений удавалось

- предоставить возможность всем заинтересованным группам сформулировать свою точку зрения по конкретным вопросам;
- выявить противоречивые интересы всех заинтересованных групп;
- снять с обсуждения вопросы, имеющие достаточное научное и инженерно-техническое обоснование;
- уточнить или выявить вопросы, требующие дополнительного научного изучения или проектной проработки;
- обеспечить сбалансированный и открытый процесс подготовки и принятия решений;
- побудить министерства и ведомства, научные учреждения и органы власти обстоятельнее заняться обсуждаемой проблемой.

Вместе с тем в процессе публичных обсуждений выявились их негативные моменты:

- конфликты общественности с местными органами власти;
- доминирование эмоционального подхода к решению стоящих задач над рациональным анализом;
- стремление экстремистских групп общественности изолироваться от ученых и специалистов, уйти от упорядоченных форм работы и выступить в качестве единственных экспертов.

Накопленный опыт позволил выработать предложения, направленные на повышение результативности участия общественности в обсуждениях. Целесообразно

- во-первых, создавать организационные предпосылки, способствующие вовлечению общественных объединений в конструктивную работу по критическому анализу обсуждаемых проблем;
- во-вторых, шире вовлекать общественность в процесс выработки и реализации решений относительно как действующих, так и проектируемых хозяйственных объектов;
- в-третьих, предоставлять общественности полную и достоверную информацию по рассматриваемым вопросам на ранних этапах обсуждения.

Участие общественности в «байкальской истории» показательно во многих отношениях. Идея строительства завода по производству высококачественной кордной целлюлозы для военной и космической промышленности обсуждалась как на научных конференциях, так и в средствах массовой информации. Предлагались и альтернативы: строительство завода в районе озер Ладожского, Онежского, Телецкого и р. Ангары. Но был выбран Байкал, поскольку в его водах самое низкое содержание железа, а именно это необходимо по технологии, т.е. не было учтено мнение ученых и представителей общественности о нецелесообразности размещения химического производства на берегу уникального хранилища пресной воды.

Государственные органы утвердили проект строительства Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК), но усилия общественности оказались не напрасными. Ее заслуга состоит в том, что в проекте были предусмотрены самые передовые технологии многоступенчатой очистки стоков. В результате массовых протестов было

принято решение о прекращении строительства трубопровода для отвода очищенных сточных вод БЦБК в бассейн р. Иркут. Общественность оказала определенное влияние на принятие многих решений по управлению экологической ситуацией в регионе. В Иркутске был создан Центр общественной экологической экспертизы, ориентированный на квалифицированное и объективное проведение экспертиз проектов предприятий и действующих производств и информирование населения. Однако общественности не удалось предотвратить нарастание экологической напряженности в Байкальском регионе. Уникальные очистные сооружения БЦБК не спасли и не спасают озеро и прилегающую к нему территорию от необратимых изменений.

Хотя сегодня кордную целлюлозу Байкальский ЦБК больше не выпускает (Россия закупает ее у США), но и производство целлюлозы для изготовления вискозы и картона остается экологически опасным, поскольку при этом используется хлор. Построенный в 1966 г. без соответствующей экологической экспертизы, комбинат демонстрирует удивительную жизнестойкость. Первая конференция общественных экологических организаций (Москва, 1995 г.) признала недопустимой работу комбината в бассейне оз. Байкал и настаивала на выполнении постановлений Правительства России 1990 и 1992 гг. о прекращении производства целлюлозы на комбинате с 1995 г. и его перепрофилировании на экологически безвредное производство.

Всероссийский съезд по охране природы (Москва, 1995 г.) обратился в Государственную думу с просьбой ускорить рассмотрение и принятие Федерального закона «Об охране озера Байкал», требования которого отражают позицию общественности.

В 1998 г. Комитет по всемирному наследию ЮНЕСКО был вынужден объявить России выговор за пренебрежительное отношение к оз. Байкал – объекту, имеющему статус Всемирного природного наследия, и рекомендовал правительству немедленно перепрофилировать БЦБК, снизить загрязнения, поступающие в озеро по р. Селенге, и наладить систему мониторинга и научных исследований.

В июне 1998 г. в Иркутске состоялся «круглый стол», организованный общественной эколого-правозащитной организацией «Земляне» и общественным объединением «Движение в защиту оз. Байкал»,

на котором рассматривались и проблемы перепрофилирования Байкальского ЦБК. Участники «круглого стола» направили открытое письмо президенту, правительству, Государственной думе РФ, главам администраций субъектов Федерации и др. В письме рекомендовалось объявить бойкот продукции БЦБК и тем самым внести свой вклад в прекращение вредного химического производства на оз. Байкал. Кроме того, выдвигалось требование поддержать решение Государственного комитета по охране окружающей среды от 1998 г. и правительственной комиссии по оз. Байкал от 1998 г. о проведении конкурса проектов перепрофилирования БЦБК.

Госкомприроды Иркутской области в декабре 1998 г. обратился в суд с иском о прекращении экологически вредной деятельности Байкальского ЦБК. Однако суд отказал в иске, аргументируя это тем, что социальный ущерб от закрытия предприятия намного превысит ущерб экосистемам, наносимый сейчас, и тот, который будет нанесен в последующие годы. К тому времени как российскими, так и зарубежными специалистами уже был разработан ряд концепций перепрофилирования ЦБК на производство безвредной продукции, но ни одна из них не получила одобрения госэкспертизы. Надо заметить, что общественность выступает за сохранение природных комплексов, но если затрагиваются жизненные интересы отдельных ее групп, если возникает угроза потери рабочих мест (безработица может коснуться 17,5 тыс. жителей г. Байкальска, которые невольно стали заложниками комбината), то проблемы охраны окружающей среды отодвигаются на второй план. И чем ниже уровень жизни населения региона, тем ярче проявляется эта тенденция, что демонстрирует зависимость отношения населения к экологическим проблемам от конкретной экономической ситуации.

Весной 2006 г. ученые и общественность выступили против проекта прокладки нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан в 400 м от берега оз. Байкал. По личному указанию Президента России трасса нефтепровода передвинута севернее.

В советский период признание значимости общественного мнения при обсуждении идеи межрегионального перераспределения водных ресурсов было отражено в Постановлении ЦК КПСС и СМ СССР

1986 г. «О прекращении работ по переброске части стока северных и сибирских рек» в следующей формулировке: «...Исходя из необходимости изучения экологических и экономических аспектов проблем переброски части стока северных и сибирских рек, за что выступают и широкие круги общественности... признали нецелесообразным дальнейшее осуществление проектных проработок, связанных с переброской стока сибирских рек в Среднюю Азию и Казахстан...». Но идея переброски части стока рек Сибири в Центральную Азию, которой в этом году исполняется 140 лет, была вновь озвучена. На этот раз активным сторонником переброски выступил мэр Москвы. Ю.М. Лужков в январе 2002 г. направил письмо Президенту РФ В.В. Путину с просьбой поддержать проект. Президент дал поручение правительству рассмотреть это предложение. И вновь началось широкое обсуждение проблем переброски сибирских рек в бассейн Арала. В дискуссии принимали участие ученые, политики, общественность.

Мнения разошлись. Так, участники экологического форума «Проблемы Арала и Приаралья – императив к международному сотрудничеству» (Ташкент, 2002 г.) в принятой резолюции обратились к главам государств и правительствам России, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана с предложением возобновить переговоры по выработке и принятию решений о продолжении работ по проекту строительства канала Сибирь – Центральная Азия. Аналогичное предложение было сформулировано и в заявлении Международной конференции «Россия и Центральная Азия: проблемы и стратегия сотрудничества» (Москва, 2003 г.), которая проводилась в формате реализации решений Всемирного саммита по устойчивому развитию, состоявшегося в Йоханнесбурге (2002 г.). Однако в национальной программе совершенствования и развития водохозяйственного комплекса России «Вода России – XXI век» действия по переброске части стока сибирских рек на юг даже не упоминаются. «Поворот» не был одобрен участниками Международной конференции «Трансграничные водные ресурсы: стратегии охраны и экологической стабильности» (Новосибирск, 2003 г.).

Против столь крупного преобразования природы весомые аргументы выдвинули ученые и специалисты, прежде всего те, которые

занимали активную позицию в 80-е годы и были хорошо знакомы с научными и проектными проработками тех лет. Против переброски части стока сегодня уже выступили главы администраций Омской и Кемеровской областей Западной Сибири, за переброску – глава администрации Ханты-Мансийского автономного округа.

На встрече глав стран – участниц Евразийского экономического сообщества (Сочи, 2006 г.) Президент России В.В. Путин заявил о целесообразности создания евразийского водно-энергетического консорциума, одной из задач которого может стать переброска части стока сибирских рек Оби или Лены на юг.

Участие представителей общественности в обосновании проектов регионального и межрегионального развития является необходимым. В соответствии с российским законодательством оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза – две самостоятельные процедуры (в законодательстве многих развитых стран эти процедуры объединены в одну), поэтому отдельные граждане и общественные организации имеют возможность проявить активность в каждой из них.

Требования в отношении организации общественных слушаний в процессе подготовки обосновывающей документации устанавливаются в Положении об оценке воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (2000 г.). В соответствии с названным положением и другими нормативными правовыми документами информирование и участие общественности осуществляются на всех этапах оценки воздействия на окружающую среду.

Общие подходы к учету общественного мнения при проведении экологической экспертизы впервые были закреплены в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (19 декабря 1991 г.). Закон предусматривал, что общественные организации вправе рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе по вопросам размещения и проектирования объектов, проводить общественную экологическую экспертизу, требовать назначения государственной экологической экспертизы.

Механизм организации и проведения общественной экологической экспертизы, права и обязанности ее участников отражены в Федераль-

ном законе РФ «Об экологической экспертизе» (23 ноября 1995 г.). Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (10 января 2002 г.) определил правовые основы государственной политики, обеспечивающей сбалансированное решение социально-экономических задач и сохранение благоприятной окружающей среды, закрепил требование участия общественности как в оценке воздействия на окружающую среду, так и в экологической экспертизе.

Для обобщения и распространения российского и международного опыта участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений и для информационной поддержки общественных организаций с 1994 г. Центр экологических проектов и Социально-экологический союз начали создавать Международную сеть по оценке воздействия на окружающую среду. Участники конференции «Общественные оценки экологического воздействия» (Темиртау, 1997 г.) признали целесообразным создание банка данных об общественных организациях и специалистах, имеющих опыт участия в оценке воздействия на окружающую среду и проведения общественной экологической экспертизы.

В настоящее время в России насчитывается около тысячи общественных экологических организаций. Основные направления их работы – участие в законотворческой деятельности, организация и проведение общественного контроля за соблюдением экологических требований и условий, участие в общественной экологической экспертизе и др. Однако несмотря на наличие законодательных актов, руководящих материалов по участию общественности в принятии экологически значимых решений, права общественности часто нарушаются.

В 1995 г. Государственной думой был принят Федеральный закон «Об общественных объединениях», регулирующий их деятельность. В том же году была создана общественная организация «ЭКОЛАЙН», которая при участии международной организации «ЭКОЛОГИЯ» осуществляет программу «Центр общественной экологической экспертизы». Основная цель программы – способствовать формированию демократических механизмов принятия экологически значимых решений в России и странах СНГ. Ориентация Центра на информационно-методическую работу связана прежде всего с тем, что отсутствие

знаний о нормативно-правовой базе и методиках общественной экологической экспертизы является одной из основных проблем организаций, работающих в этой области. Интересы Центра не ограничиваются только общественной экологической экспертизой, – внимание уделяется и оценке воздействия на окружающую среду, и послепроектному анализу.

Проведение экологических экспертиз (самостоятельно или вместе с заинтересованными и компетентными государственными органами) на территориях субъектов Федерации, интерпретация и обнародование их результатов входят в круг задач, решаемых общероссийским общественным объединением экологов-профессионалов, отделения которого действуют в 67 регионах России.

Общественность, участвуя в оценке воздействия на окружающую среду и в общественной экологической экспертизе, обладает разными возможностями в плане влияния на процесс принятия решений. Экспертиза проводится, когда работа над проектом полностью завершена. В этой ситуации достаточно сложно повлиять на практически predetermined решение. Под давлением общественности в проект могут быть внесены коррективы, не затрагивающие его концептуальных основ, но позволяющие несколько снизить негативную нагрузку на окружающую среду. В противном случае общественности придется продолжать борьбу за приостановку строительства объекта или его перепрофилирование.

Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду может быть более результативным, поскольку осуществляется оно на ранних стадиях подготовки проекта и предполагает обязательное рассмотрение альтернатив. Предлагая различные пути достижения целей проекта, общественность имеет возможность повлиять на выбор экологически более приемлемого решения стоящих проблем. Демократизация общественной жизни, как отмечается в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, позволяет повысить роль граждан и негосударственных организаций в подготовке и принятии хозяйственных и иных решений с учетом экологического фактора.