

EDN: ZTIFCQ

*Д.О. Скобелев – д.э.н., директор, Научно-исследовательский институт «Центр экологической промышленной политики», Мытищи, Россия, training@eipc.center,*

*D.O. Skobelev – Doctor of Economics, Director, Research Institute “Environmental Industrial Policy Centre”, Mytishchi, Russia;*

*Т.В. Гусева – д.т.н., профессор, заместитель директора по научной работе, Научно-исследовательский институт «Центр экологической промышленной политики», Мытищи, Россия, tatiana.v.guseva@gmail.com,*

*T.V. Guseva – Doctor of Technical Sciences, Professor, Deputy Director (Research), Research Institute “Environmental Industrial Policy Centre”, Mytishchi, Russia;*

*И.О. Тихонова – к.т.н., доцент кафедры промышленной экологии, Российский химико-технологический университет имени Д.И. Менделеева, Москва, Россия, tikhonova.i.o@muctr.ru,*

*I.O. Tikhonova – candidate Technical Sciences, associate professor of the Industrial Ecology Department, Mendeleev University of Chemical Technology of Russia, Moscow, Russia;*

*М.В. Доброхотова – к.э.н., заместитель директора по работе с промышленным сектором, Научно-исследовательский институт «Центр экологической промышленной политики», Мытищи, Россия, m.dobrokhotova@eipc.center,*

*M.V. Dobrokhotova – candidate of economic sciences, Deputy Director (Industrial Sector), Research Institute “Environmental Industrial Policy Centre”, Mytishchi, Russia.*

## О РАЗВИТИИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ON THE DEVELOPMENT OF THE STRATEGIC SOCIO-ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Аннотация.** В статье представлен анализ отечественного и международного опыта разработки и применения превентивных инструментов экологического регулирования. Показана роль этих инструментов в совершенствовании практики регионального управления. Предложено определение стратегической социально-экологической оценки (ССЭО) как процесса оценки состояния природно-антропогенных систем и выявления экологических и социокультурных факторов и возможных последствий стратегий, планов и программ развития этих систем. Проанализирована взаимосвязь между оценкой воздействия на окружающую среду проектов намечаемой деятельности и ССЭО, выполняемой на региональном (территориальном) уровне. Приведены результаты ситуационных исследований, в которых проанализированы проблемы оценки состояния и принятия решений по управлению (1) водными ресурсами и (2) отходами. Доказана необходимость развития и институционального закрепления ССЭО в Российской Федерации. Сформулированы рекомендации по разработке национального стандарта, устанавливающего порядок проведения ССЭО.

**Abstract.** The article considers national and international experience in developing and implementing preventive environmental regulation instruments. Authors demonstrate the role of these instruments in improving the practice of regional governance. They propose a definition of strategic socio-environmental assessment (SSEO) as a process of assessing the state of natural and anthropogenic systems and identifying environmental and socio-cultural factors and possible consequences of strategies, plans and programs for the development of these systems. The article analyzes the interrelation between the environmental impact assessment of the projects of the planned activity and the SSEO carried out at the regional (territorial) level. Authors present results of case studies, identifying problems of assessing the state and making decisions on the management of (1) water resources and (2) waste. They demonstrate the necessity to develop and institutionalize SSEO in the Russian Federation and recommend working out a national standard that establishes the SSEO procedure.

**Ключевые слова:** региональное управление, принятие решений, экологическая оценка, оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая социально-экологическая оценка.

**Keywords:** regional governance, decision-making, environmental assessment, environmental impact assessment, strategic socio-environmental assessment.

### Введение

Экологическая оценка (ЭО) стала рассматриваться в экологическом регулировании в роли нового превентивного инструмента начиная с 80-х гг XX в., когда в различных странах и регионах начали разрабатываться нормативные правовые акты, методические документы, а в рамках пилотных проектов – проводиться консультации с общественностью [1, 2]. При этом философия экологической оценки сложилась раньше, в 1960-е гг., на первых порах, в контексте противопоставления приоритетов экономического развития и охраны окружающей среды (ОС) [3, 4]. Чтобы избежать ошибочных толкований и не вполне удачных переводов, в тексте данной статьи в специальных врезках будут приведены оригинальные фрагменты нормативных правовых актов и отчетов, а также цитаты из международных документов (в авторском переводе). В целом, попытки дать определение экологической оценки в рамках разнообразных международных и национальных документов привели примерно к следующему варианту: «Экологическая оценка – это процесс систематического анализа и оценки экологических последствий намечаемой деятельности, консультаций с заинтересованными сторонами, а также учёта результатов этого анализа и консультаций в планировании, проектировании, утверждении и осуществлении данной деятельности» [1].

С течением времени учёные и практики согласились с необходимостью выделения основных направлений экологической оценки, а именно: (1) оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) индивидуальных проектов (например, при возведении промышленных предприятий или объектов энергетики) [4, 5, 6] и (2) стратегической экологической оценки (СЭО) (рисунок 1) или точнее – стратегической социально-экологической оценки (ССЭО) разнообразных отраслевых или региональных планов развития, политик, обоснований создания особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и др. [1, 7, 8, 9, 10, 11, 12].

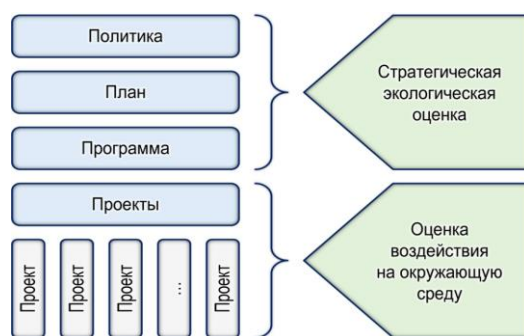


Рисунок 1 – Оценка воздействия на окружающую среду и стратегическая экологическая оценка  
(Источник: рисунок составлен авторами)

В настоящее время в Российской Федерации приказ Министерства природных ресурсов и экологии (Минприроды России) определяет требования к материалам ОВОС намечаемой хозяйственной деятельности [13]; подчеркнём – именно к материалам, то есть, к документам, которые готовятся в результате реализации самой процедуры ОВОС.

«Материалы ... должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты комплексных исследований прогнозируемых воздействий на <ОС> и их последствий, выполненных с учётом взаимосвязи различных экологических, социальных и экономических факторов» [13].

То есть, в ходе проведения ОВОС должны быть выполнены комплексные исследования, на основании результатов которых и готовятся соответствующие материалы.

Документов, регламентирующих проведение СЭО (ССЭО), в нашей стране нет, но есть определённая практика проведения такой оценки, о чём можно судить, например, по публикациям, посвящённым результатам экологической экспертизы материалов, обосновывающих создание ООПТ [14, 15] и даже планов территориального развития [16, 17]. Вспомним, что экологическая экспертиза представляет собой заключительный этап экологической оценки, а именно, оценку соответствия законодательным положениям и требованиям в области охраны окружающей среды или, как пишут обычно в обзорах международных подходов, оценку качества отчёта (материалов), подготовленных в ходе проведения ОВОС [1, 18].

Цель данного исследования состоит в обосновании целесообразности развития и унификации подходов к применению стратегической социально-экологической оценки в Российской Федерации как превентивного инструмента экологического регулирования, применяемого в отношении стратегий, планов и программ развития территорий, регионов и промышленных центров.

#### Методы

В ходе подготовки работы было использовано сочетание методов анализа и синтеза, характерное для эколого-экономических исследований. Такое сочетание позволяет реализовать системный, комплексный подход к сложному, находящемуся на стадии формирования объекту – ССЭО. При обсуждении подходов экологической оценки в целом (ОВОС и СЭО) нашли применения методы, разработанные экспертами Всемирного банка [19], Организации экономического сотрудничества и развития [8], Центра по экологической оценке «Эколайн» [1, 20], Кольского научного центра РАН [15].

Использована информация о порядке и результатах проведения ОВОС и СЭО различных проектов, программ, материалов обоснований ООПТ и др., размещённая в открытом доступе, в том числе, в порядке общественного обсуждения материалов ОВОС и СЭО.

Понятие «стратегическая социально-экологическая оценка» предложено авторами в 2022 г. [21], возможные подходы к проведению такой оценки обсуждаются в данной статье.

#### Результаты и обсуждение

##### Стратегическая социально-экологическая оценка: уточнение терминологии и целеполагания

Предложение уточнить (расширить) понятие СЭО, не определённое, как уже отмечено, в законодательстве РФ, но используемое в различных публикациях, продиктовано двумя обстоятельствами. Во-первых, анализ статей отечественных исследователей свидетельствует о том, что оценка в большинстве случаев не только включает социальный компонент, но и сфокусирована на учёте интересов населения, которые можно назвать социально-экологическими [5, 6, 14, 16, 17, 21, 22]. В контексте национальных целей развития мы говорим о достижении экологического благополучия и до некоторой степени – о формировании комфортной и безопасной среды для жизни» [23]. Во-вторых, в международных документах указывается, что СЭО включает и социальные аспекты.

«СЭО предполагает использование как аналитических методов исследований, так и подходов, основанных на широком участии заинтересованных сторон, с тем, чтобы при разработке политик, планов и программ национального и регионального уровней учесть, как экологические аспекты, так и их взаимосвязь с социальными и экономическими аспектами устойчивого развития» [8, 24].

Поскольку СЭО представляет собой документ стратегического планирования, обратимся к законодательству РФ: «...стратегическое планирование – деятельность ... по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муни-

ципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности страны, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития ... и обеспечение национальной безопасности РФ» [25].

При этом следует уточнить, что СЭО сама по себе не упомянута ни в российском законодательстве о стратегическом планировании, ни в нормативных правовых актах, посвящённых охране природы.

В «Протоколе по стратегической экологической оценке» (документ ООН) [26] приведено определение СЭО, дополнение к которому предложено в пособии «Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования» [20].

«СЭО включает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий <реализации планов и программ> и предусматривает участие общественности в обсуждении, а также изучение и учёт общественного мнения» [26].

«<СЭО> – это процесс систематического анализа экологических последствий <реализации> планов, программ, политик и других стратегических инициатив, и учёта результатов в системе принятия решений» [20].

Почему недостаточно развивать теорию и практику ОВОС? Для ответа на этот вопрос можно обратиться к федеральному проекту «Чистый воздух», «... направленному на улучшение экологической обстановки и снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в ... 12 крупных промышленных центрах» [27]. Если рассматривать ситуацию «от противного», то можно сказать, что эти промышленные центры характеризуются чрезмерным уровнем загрязнения воздуха именно потому, что при размещении объектов, принятии решений об их взаимном расположении не использовались подходы ССЭО. Каждый проект создания (или реконструкции) промышленного объекта сам по себе может быть достаточно прогрессивным, многие предприятия в таких городах уже выполняют требования наилучших доступных технологий (НДТ) [28], но чрезмерно высокая концентрация производства, сочетание химических и металлургических производств, угольных теплоэлектростанций и цементных заводов таково, что экологическая ёмкость территории превышена, процессы рассеивания загрязняющих веществ, процессы самоочищения атмосферы не справляются с антропогенной нагрузкой [29].

Для того, чтобы учесть в обсуждении особенностей ССЭО особенности природоохранительного законодательства РФ, приведём ещё два определения. При любой экологической оценке приходится оценивать воздействие как на природные, так и на природно-антропогенные объекты.

«Природный объект – это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства»;

«Природно-антропогенный объект – это природный объект, изменённый в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение» [30].

С практической точки зрения, с оценкой воздействия на собственно природные объекты приходится иметь дело в тех случаях, когда речь идёт об обосновании создания ООПТ, в большинстве же случаев и при ОВОС, и при ССЭО оцениваются ожидаемые последствия реализации той или иной деятельности или планов и программ развития, которые могут сказаться на состоянии объектов, которые следует считать природно-антропогенными.

Таким образом, можно предложить следующий вариант понимания сути ССЭО: «Стратегическая социально-экологическая оценка – это процесс оценки состояния природно-антропогенных систем и выявления экологических и социокультурных факторов и возможных последствий (как положительных, так и отрицательных) предлагаемых стратегий, планов и программ развития этих систем и учёта их в принятии решений, относящихся к этим стратегиям, планам и программам» (рисунок 2).

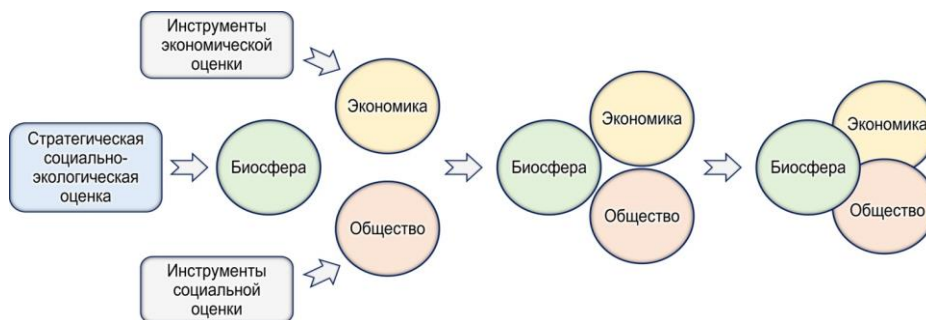


Рисунок 2 – Учёт экологических, социальных и экономических аспектов при проведении стратегической социально-экологической оценки  
(Источник: рисунок составлен авторами)

Подчёркнём, что определение ССЭО предложено в развитие подходов отечественных, зарубежных исследователей и международных организаций, но в нём также подчёркивается необходимость (1) учёта трёх составляющих концепции устойчивого развития; (2) усиления внимания к оценке текущего состояния природно-антропогенных (и природных) систем, определения воздействующих на такие системы приоритетных факторов и выявлении способов как снизить негативное воздействие, так и усилить положительное; (3) при совершенствова-

нии различных планов, стратегий и программ пространственного, социально-экономического и территориального развития обеспечения взаимодействия с заинтересованными организациями и ответственными лицами.

### Цели, задачи и этапы стратегической социально-экологической оценки

Стратегия пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия) планируется к утверждению в конце 2024 г. Цитируем Министра экономического развития.

«В обновлённой стратегии будут определены принципы формирования системы расселения гражданского населения и территориальной организации государства, максимально способствующей достижению определенных Президентом России национальных целей развития» (Максим Решетников, Министр экономического развития Российской Федерации) [31].

При обсуждении предварительных вариантов документа эксперты обсуждали с членами Межведомственной рабочей группы целесообразность развития ССЭО, в том числе, в контексте реализации принципа «Сначала планируем, потом строим», то есть привязки реализации проектов к схемам территориального планирования [31]. Кроме того, проведение ССЭО необходимо и на этапе вывода из эксплуатации тех или иных объектов (например, промышленных предприятий, жизненный цикл которых завершён, как это случилось с химическим заводом «Усольехимпром» или с Байкальским целлюлозно-бумажным комбинатом).

Целевая направленность ССЭО отражена уже в самом определении: выявляются ожидаемые последствия реализации стратегий, программ и планов с тем, чтобы можно было достичь желаемых результатов (намеренных изменений) и смягчить (минимизировать) нежелательные последствия (ненамеренные – негативные – изменения). Естественно, для каждой конкретной ситуации цели и задачи (как ступени их достижения), а также критерии оценки необходимо формулировать индивидуальным образом (рисунок 3).



Рисунок 3 – Этапы проведения стратегической социально-экологической оценки  
(Источник: рисунок составлен авторами)

Результаты анализа опыта проведения СЭО в России, опубликованные отечественными исследователями, позволяют сделать следующие выводы:

1) при проведении СЭО основное внимание уделялось документам стратегического планирования, хотя сама суть оценки заключается в анализе социальных и экологических аспектов;

2) оценка чаще всего проводилась для внесения изменений в уже существующий документ (например, стратегию социально-экономического развития Камчатского края [16]), либо для определения возможностей сочетания разных видов хозяйственной деятельности (например, добычи полезных ископаемых (железной руды, угля) и туризма [22, 32]) и приоритетов развития, либо при подготовке обоснования создания или расширения ООПТ [14, 15]);

3) несмотря на то, что выводы по результатам оценки во многих случаях содержали рекомендации о нормативном правовом закреплении необходимости проведения ССЭО и развития отечественных методических подходов, на сегодняшний день действует федеральный закон «Об экологической экспертизе».

Закон «... регулирует отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду» [33].

Следовательно, в регулировании экологической оценки по-прежнему преобладают подходы «конца трубы»: приоритетное внимание уделяется не методологии оценки воздействия, её процедурам, требованиям (рекомендациям) к получению надёжных результатов, а экспертизе материалов ОВОС [13]. Напомним, что ССЭО и вовсе отсутствует в отечественном правовом поле.

### Ситуационное исследование: оценка качества водной среды

Так как официальным документом, определяющим требования к материалам ОВОС, является приказ Минприроды России [13], обратимся к его тексту, чтобы понять, какие именно исследования следует выполнять в ходе проведения экологической оценки (пусть и проектного уровня). Очевидно, что это исследования, которые позволят получить сведения, перечисленные во врезке.

«Описание ОС, которая может быть затронута планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельностью в результате её реализации (по альтернативным вариантам) (физико-географические, природно-климатические, геологические и гидрогеологические, гидрографические, почвенные условия, характеристика растительного и животного мира, качество ОС, в том числе атмосферного воздуха, водных объектов, почв), включая социально-экономическую ситуацию района реализации планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельности» [13].

Чаще всего в ходе изысканий качество воды определяют в малом количестве проб, а состояние водных объектов и так называемые классы качества вод указывают, опираясь на материалы Росгидромета. Росгидромет, в свою очередь, для вынесения «диагноза» той или иной реке (её участку) учитывает либо индексы загрязнения вод (по гидрохимическим или гидробиологическим показателям), либо превышение значений предельно допустимых концентраций (ПДК), причем значения ПДК могут устанавливаться либо для водных объектов рыбохозяйственного назначения (ПДК<sub>рх</sub>) Минсельхозом России, либо для водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования (ПДК<sub>в</sub>) Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации. При определении класса качества вод учитываются наиболее жёсткие требования (казалось бы, логичнее учитывать то, как на самом деле используется участок водного объекта или сам объект целиком). Кажущаяся экологическая направленность ПДК<sub>рх</sub> таковой не является, уже в самом определении сказано, что заботимся мы о рыбном хозяйстве и о том, чтобы у рыбопродуктов не было посторонних привкусов и запахов (по Уильяму Шекспиру: «Мы откармливаем всех прочих тварей, чтобы откормить себя»). Впрочем, в контексте социально-экологической оценки такой подход вполне имеет право на существование. И ещё одно уточнение: мы обсуждаем ПДК, предельные значения, то есть, можно ожидать, что к ПДК концентрации могут стремиться, но не могут их превысить. Однако в течение нескольких десятилетий ПДК выступают в качестве своеобразных единиц измерения, во многих документах, научных работах, в материалах ОВОС мы встречаем устойчивые словосочетания: «Концентрации железа (марганца, молибдена...) достигают 5–8 ПДК<sub>рх</sub>». Это приводит к выводу или о неверно установленных ПДК, или о том, что ПДК в рассматриваемых случаях – не предельно допустимые концентрации.

Согласно Ежегоднику «Качество поверхностных вод Российской Федерации» за 2022 г. (далее – Ежегодник) [34]:

«Характеристика загрязнённости воды по повторяемости (число случаев в году) концентраций, превышающих ПДК:

- единичная – от 1 % до 10 %;
- неустойчивая – от 10 % до 30 %;
- устойчивая – от 30 % до 50 %;
- характерная – от 50 % до 100 %» [34].

Авторы данной статьи работают в коллективах, которые в течение многих лет проводят изыскания на территориях Владимирской, Нижегородской, Рязанской, Тверской областей, Красноярского края, и убеждены, что для формирования суждения о состоянии водного объекта (например, реки) необходимо его видеть, исследовать, картировать источники воздействия в речных коридорах, понимать особенности функционирования, знать историю развития хозяйственной деятельности. Если ограничиваться систематизацией данных даже таких уважаемых источников, как Гидрохимический институт Росгидромета, можно совершить ошибки, которые повлияют на принятие управленческих решений. Продолжим цитировать Ежегодник качества вод (с сокращениями).

«Долины р. Пра в Рязанской области и р. Бужа во Владимирской области заболочены, что обуславливает в воде рек повышенное **природное содержание органических и биогенных веществ**. Качество воды рек сохранилось на уровне 4-го класса: р. Пра – разрядов «а» и «б» («грязная»), р. Бужа – разряда «в» («очень грязная» вода). Одним из критических показателей загрязнённости воды рек Пра и Бужа были соединения железа, среднегодовые концентрации которых ... составляли 28–32 ПДК и 37 ПДК; во всех пунктах наблюдений... Вторым критическим показателем загрязнённости воды рек Пра и Бужа были органические вещества (по ХПК), среднегодовые концентрации которых соответственно достигали 67,0 мг/дм<sup>3</sup> и 92,0 мг/дм<sup>3</sup>; в воде р. Бужа в марте и июле ... <достигали> 152 мг/дм<sup>3</sup> и 154 мг/дм<sup>3</sup>» [34].

Можно было бы предположить, что реки действительно грязные и очень грязные, если бы не одна оговорка – «загрязнение» природное, то есть, и не загрязнение вовсе, а характеристика состояния, характерного для данной биогеохимической провинции, данного водосбора. Кроме того, реки эти почти полностью расположены в пределах ООПТ – национального парка «Мещёра» и государственного природного биосферного заповедника «Приокский» (рисунок 4).

Похожая ситуация складывается и в Нижегородской области, на территории государственного природного биосферного заповедника «Керженский». Вернёмся к Ежегоднику.

«Качество воды левосторонних притоков водохранилища на территории Нижегородской области – рек Линда и Керженец – сохранилось на уровне 3-го класса («очень загрязнённая»), р. Везлома – 4-го класса разряда «а»; р. Узола – ухудшилось по сравнению с 2018–2021 гг. до уровня «грязная» (4-й класс разряда «а»). Вода малой минерализации характерна для р. Узола (60,9–99,6 мг/дм<sup>3</sup>), р. Керженец (50,4–150 мг/дм<sup>3</sup>) и р. Линда (41,5–129 мг/дм<sup>3</sup>), средней – р. Везлома (58,0–324 мг/дм<sup>3</sup>)» [34].





Рисунок 4 – Реки Бужа и Пра – «грязные» реки особо охраняемых природных территорий  
(Источник: фото предоставлены Д. О. Хаустовой)

Вновь неутешительный «диагноз» поставлен тем самым рекам с заболоченными берегами, торфяниками на водосборе, с чистой слабоминерализованной водой, отличающейся высокой цветностью, высоким содержанием железа и природных органических веществ и низким содержанием кислорода. Одновременно изучаем информацию, приведённую на официальном сайте заповедника.

«Территория заповедника – один из немногих участков Нижегородской области, где сохранились в естественном состоянии крупные торфяные болота... Территория заповедника включает болотные комплексы, отнесённые согласно Рамсарской конвенции к водно-болотным угодьям международного значения. В 2002 г. решением ЮНЕСКО заповеднику был присвоен статус биосферного... В заповеднике известно более 30 торфяных болот общей площадью 3800 га... С площади ряда торфяных месторождений стекают ручьи и речки, питающие р. Керженец...» [35].

Репутационно реки остаются «грязными», в реальности – чистыми («гринвошинг» наоборот) [36]. Но на водосборе таких рек (в зонах ограниченной хозяйственной деятельности) распложены предприятия, у которых возникают сложности с получением экологических разрешений: считается, что очищенные сточные воды должны содержать химические вещества в концентрациях ниже ПДК<sub>рх</sub>, потому что предполагается, что реки уже сильно загрязнены. Это уже вопросы социально-экономического развития, и с учётом профиля некоторых предприятий они имеют стратегическое значение. Принятие решений на основе неверных суждений о качестве ОС и о причинах загрязнения природно-антропогенных объектов препятствует реализации экологической промышленной политики (ЭПП) и эколого-технологическому регулированию деятельности предприятий на основе НДТ.

Тридцать лет назад, в ходе подготовки обоснования создания ООПТ, детальные исследования были проведены и соответствующие выводы сделаны. Но сама система установления ПДК<sub>рх</sub>, разработки региональных (точнее – бассейновых) показателей качества вод, учёта их в экологическом нормировании не изменилась.

Отметим, что в отличие от оценки состояния водных объектов, при оценке качества почв учитываются фоновые концентрации загрязняющих веществ [37], и этот опыт можно и нужно использовать. Именно в государственных природных биосферных заповедниках организованы станции комплексного фонового мониторинга, которые приурочены к основным биоклиматическим и областям высотной поясности. В контексте развития экологического регулирования целесообразно (и уже можно писать – необходимо) сформировать научно обоснованную и прозрачную процедуру установления так называемых региональных показателей качества окружающей среды. Постановление Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 149 [38] гласит следующее: «Значения ... показателей природного фона территорий и акваторий определяются на основании данных наблюдений за состоянием <ОС>, отбора проб и (или) измерений по химическим и физическим показателям на соответствующем эталонном участке... Под эталонным участком понимаются выбранные в пределах оцениваемой территории или акватории земельный участок, водный объект или его часть, характеризующиеся отсутствием признаков деградации естественной экологической системы (изменение видовой или трофической структуры экосистем, их естественной продуктивности, морфологических или обменных свойств почв, исчезновение видов животных и растений, нарушение биологических циклов животных и растений). При наличии <ООПТ>, имеющей аналогичные с оцениваемой территорией (водным объектом или его частью) природные условия, эталонный участок выбирается в пределах такой <ООПТ>» [38].

Региональные показатели качества окружающей среды (в постановлении Правительства они называются нормативами) необходимы для совершенствования производственного экологического контроля и мониторинга, для проведения процедур ОВОС и ССЭО, использование единых для всей страны ПДК не даёт возможности учитывать воздействия, делать адекватные выводы и разрабатывать рекомендации по совершенствованию проектов и программ развития предприятий, территорий, регионов.

#### **Ситуационное исследование: обращение с твёрдыми коммунальными отходами**

С целью выполнения федерального проекта «Комплексная система обращения с твёрдыми коммунальными отходами» во всех субъектах Российской Федерации были разработаны территориальные схемы обращения с отходами, входящие в федеральную схему обращения с твёрдыми коммунальными отходами (ТКО). Согласно ст. 13.3 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «... проект территориальной схемы обращения с отходами направляется на рассмотрение в федеральные органы исполнительной власти, российскому экологическому оператору и на общественное обсуждение» [39]. Действительно, проблемы ТКО касаются каждого жителя и, казалось бы, в этих случаях необходимо проводить

оценку с учётом не только природных факторов – наличия подземных вод, поверхностных водных объектов, растительности (которую придётся вырубать при подготовке промышленной площадки) и др., но и факторов социальных, то есть – проводить ССЭО. К сожалению, во многих субъектах РФ при принятии весьма значимых управленческих решений эти факторы вовсе не были приняты во внимание, а «Комплексы по обработке, утилизации и размещению отходов» (далее – Комплексы) были размещены на тех земельных участках, которые были заранее приобретены потенциальными утилизаторами.

В итоге сейчас мы получили массу проблем – с одной стороны, обоснованные протесты общественности, с другой стороны – в ходе государственной экологической экспертизы обнаруживается недопустимость размещения Комплекса на заявленной территории. На сегодняшний день многие территориальные схемы обращения с отходами приходится пересматривать (такая ситуация сложилась, например, как на севере России – в Пермском крае, так и в курортном Краснодарском).

Другим примером может стать планировавшееся размещение Комплекса неподалеку от бывших торфо-разработок на заболоченной территории в Ленинградской области. Вся территория планируемого Комплекса, включая карты размещения отходов (полигон ТКО) круглогодично подтоплена грунтовыми водами, частично заболочена, местами грунтовые воды выходят на поверхность, образуя открытое зеркало (рисунок 5). Однако в Материалах ОВОС отсутствовали сведения о региональной характеристике гидрогеологических условий района работ, гидрогеодинамических и гидрогеохимических особенностях подземных вод района работ, использовании их для целей водоснабжения.

Естественно, местные жители были озабочены предполагаемой стройкой, была проведена общественная экологическая экспертиза, подтвердившая недопустимость размещения Комплекса на заявленном земельном участке. Конфликт дошёл до обращений в Государственную Думу и Совет Федерации. К сожалению, компания, которая планировала осуществлять деятельность по обращению с отходами на данном Комплексе, проигнорировала все эти обращения и жалобы; в итоге государственная экологическая экспертиза также подтвердила недопустимость размещения Комплекса на заявленном земельном участке.



Рисунок 5 – Подтопленные участки земель, на которых планировалось размещение Комплекса по обработке, утилизации и размещению отходов

*Источник: материалы оценки воздействия на окружающую среду (доступ открыт в июне 2023 г.)*

Таким образом, нежелание бизнеса проводить ССЭО (или непонимание сути и преимуществ такой оценки), учитывать её выводы – на самом деле в первую очередь вредит самому бизнесу, так как реализация проектов не только откладывается, но часто возникает необходимость поиска иных земельных участков для размещения промышленной площадки и разработки проектной документации заново. В ряде случаев оценка может быть проведена и на проектном уровне (ОВОС), однако в отношении программ и планов (включая территориальные схемы обращения с отходами), представляется целесообразным применять релевантный инструмент – стратегическую социально-экологическую оценку.

### **Заключение**

Смыслом экономического развития должно быть создание процессов, производящих реальные ценности в социально-экономических системах с учётом экологической ёмкости природных комплексов. Распространённые сегодня подходы к оцениванию инвестпроектов, основанные преимущественно на показателе финансового результата, не принимают во внимание риски последующей деградации территорий.

В Российской Федерации назрела необходимость и существуют возможности создания целостной системы экологического регулирования, в которой при принятии управленческих решений о развитии региона, территории, конкретного вида деятельности учитываются национальные цели, позиции заинтересованных сторон, результаты научных исследований, сведения о реальном состоянии природных и природно-антропогенных комплексов и об ожидаемых (положительных и отрицательных) последствиях таких решений.

Совершенствование законодательства – сложный и долговременный процесс, и, как показывает опыт развития экологической промышленной политики, создать необходимую инфраструктуру помогают подходы стандартизации. В настоящее время в рамках работы Технических комитетов ТК 113 «Наилучшие доступные технологии» и ТК 020 «Экологический менеджмент и экономика» разработан ряд взаимодополняющих друг друга стандартов, устанавливающих порядок определения НДТ, выбора маркерных (характерных) веществ для целей эколого-технологического регулирования, требования к системам экологического менеджмента и др. С учётом опыта взаимодействия двух ТК следует рекомендовать разработать национальный стандарт, определя-

ющий методологию проведения исследований в рамках ССЭО на территориях, для которых создаются (совершенствуются) планы развития (мастер-планы). Так, по поручению Президента России для Арктической зоны РФ составлен перечень опорных населённых пунктов – городов и сёл, обладающих сырьевым и инфраструктурным потенциалом. В настоящее время разрабатываются мастер-планы их развития на десять лет. Авторы данной статьи участвуют в проведении исследований в Арктической зоне и видят перспективы развития научных исследований в (1) апробации подходов ССЭО на примере конкретных населённых пунктов [40], (2) разработке национального стандарта и (3) масштабировании накопленного опыта и последующем совершенствовании теории и практики стратегической социально-экологической оценки.

#### Источники:

1. Черп О. М. Экологическая оценка и экологическая экспертиза / О. М. Черп, В. Н. Виниченко, М. В. Хотулёва, Я. П. Молчанова, С. Ю. Дайман. – М.: Социально-экологический союз, 2001. – 309 с.
2. Бегак М. В. Превентивные механизмы охраны окружающей среды в России и Европейском союзе: перспективы гармонизации / М. В. Бегак, В. В. Кулибаба, Ю. Руут, Я. П. Молчанова. – М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2010. – 199 с.
3. Bartlett R. V. The Theory of Environmental Impact Assessment: Implicit Models of Policy Making / R. V. Bartlett, P. A. Kurian // *Policy Polit.* – 1999. – Is. 27. – P. 415–34.
4. Jay S. Environmental Impact Assessment: Retrospect and Prospect / S. Jay, C. Jones, P. Slinn, C. Wood // *Environmental Impact Assessment Review.* – 2007. – Vol. 27. – Is. 4. – P. 287–300. – DOI: 10.1016/j.eiar.2006.12.001.
5. Спиридонов Д. В. Оценка воздействия на окружающую среду: ретроспективный обзор и современное состояние // *Право и государство: теория и практика.* – 2023. – № 2 (218). – С. 97–101. – DOI: 10.47643/1815-1337\_2023\_2\_97.
6. Ховавко И. Ю. Вернуть оценке воздействия на окружающую среду её прежнюю роль // *ЭКО.* – 2015. – № 11 (497). – С. 139–152.
7. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0042>.
8. Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation. / DAC Guidelines and Reference Series. – OECD Publishing, Paris, 2006. – URL: <https://doi.org/10.1787/9789264026582-en>.
9. Strategic Environmental Assessment and Adaptation to Climate Change (2008) / DAC Network on Environment and Development Co-operation (ENVIRONET). – UNDP-OECD, 2015. – URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/OECD%20DAC%20SEA%20and%20CCA%20Advisory%20Note%20eng.pdf>.
10. Lam K.-C. Strategic Environmental Assessment in China: Opportunities, Issues and Challenges / K.-C. Lam, Y. D. Chen, J. Wu // *Journal of Environmental Assessment Policy and Management.* – 2009. – Vol. 11. – No. 4. – P. 369–385.
11. Fundingsland Tetlow M. Strategic Environmental Assessment: the State of the Art / M. Fundingsland Tetlow, M. Hanusch // *Impact Assessment and Project Appraisal.* – 2012. – No. 30 (1). – P. 1–11. – DOI: 10.1080/14615517.2012.666400.
12. Ротарь А. А. Правовое регулирование стратегической экологической оценки в российской федерации: актуальные проблемы совершенствования : Автореферат диссертации ... кандидата юридических наук : 5.1.2. – Москва, 2023. – 28 с. – URL: [https://www.rudn.ru/storage/media/science\\_dissertation/64b0604a-6109-45b4-9c43-5f1df809ee1e/ucblPgCewkM6qM9EsmLuZGkNPHU3kJNzg7xu9U6k.pdf](https://www.rudn.ru/storage/media/science_dissertation/64b0604a-6109-45b4-9c43-5f1df809ee1e/ucblPgCewkM6qM9EsmLuZGkNPHU3kJNzg7xu9U6k.pdf).
13. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 01.12.2020 г. № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду».
14. Холмянская В. И. Государственная экологическая экспертиза технико-экономического-обоснования государственного природного национального парка «Самарская Лука» / В. И. Холмянская, С. В. Саксонов // *Самарская Лука: проблемы региональной и глобальной экологии.* – 2015. – Т. 24. – № 1. – С. 179–221.
15. Экологический отчёт о стратегической оценке воздействия на окружающую среду российской программной территории ППС «Коларктик» на 2021–2027 гг. / В. А. Маслобоев, Е. М. Ключникова, Е. А. Боровичев, М. В. Ненашева, А. И. Попов. – Апатиты : ФИЦ КНЦ РАН, 2022. – 74 с.
16. Дьяков М. Ю. Стратегическая экологическая оценка в региональном планировании / М. Ю. Дьяков, Е. Г. Михайлова, В. Н. Шарахматова // *Проблемы развития территории.* – 2019. – № 2 (100). – С. 80–94. – DOI: 10/15838/pmd.2019.2.100.5.
17. Долонина Е. А. Критерии, методы и формы рационального использования земельных и иных видов природных ресурсов / Е. А. Долонина, Р. Р. Бадретдинова, К. Э. Тимургалиева // *Естественно-гуманитарные исследования.* – 2024. – № 2 (52). – С. 94–98.
18. Nita A. A Review of the Quality of Environmental Impact Statements with a Focus on Urban Projects from Romania / A. Nita, C.-A. Hossu, C. G. Mitincu, J. C. Iojă // *Ecological Informatics.* – 2022. – Vol. 70. – Pap. 101723. – DOI: 10.1016/j.ecoinf.2022.101723.
19. Strategic Environmental Assessment in East and South-East Asia. A Progress Review and Comparison of Country Systems and Cases. – The World Bank, 2009. – URL: [https://documents1.worldbank.org/curated/en/385961468247268166/pdf/487500revised010review\\_0in0EA0FINAL.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/385961468247268166/pdf/487500revised010review_0in0EA0FINAL.pdf).
20. Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования. Пособие для практиков / Под ред. М. В. Хотулёвой. – М.: ЦЭО «Эколайн», 2006. – 45 с. – URL: <https://ecoline-eac.com/wp-content/uploads/2016/03/Strategich-e%60kologich-otsenka-posobie.pdf>.
21. Никитин Г. С. Эффективность государственных и корпоративных инвестиций в развитие реального сектора экономики / Г. С. Никитин, Д. О. Скобелев // *Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки.* – 2022. – № 4 (68). – С. 32–41.
22. Панов А. А. Стратегия развития угольного региона в контексте стратегической экологической оценки // *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: политические, социологические и экономические науки.* – 2020. – Т. 5. – № 2 (16). – С. 242–250. – DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-2-242-250.
23. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».
24. Strategic Environmental Assessment (SEA): Guidelines for Pacific Island Countries and Territories. – SPREP, 2020. – URL: <https://kiribati-data.sprep.org/system/files/SEA-Guidelines-digital.pdf>.
25. Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
26. Протокол по стратегической экологической оценке к конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. – UNECE, 2017. – URL: <https://unece.org/text-protocol>.
27. Федеральный проект «Чистый воздух» // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – URL: [https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy\\_proekt\\_ekologiya/federalnyy\\_proekt\\_chistyy\\_vozdukh/](https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/federalnyy_proekt_chistyy_vozdukh/).
28. Волосатова А. А. Наилучшие доступные технологии как универсальный инструмент совершенствования государственных политик / А. А. Волосатова, А. А. Пятница, Т. В. Гусева, R. Almgren // *Экономика устойчивого развития.* – 2021. – № 4 (48). – С. 17–23.
29. Скобелев Д. О. Очередной этап развития системы эколого-технологического регулирования промышленности в России // *Экономика устойчивого развития.* – 2022. – № 1 (49). – С. 83–89.
30. Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».



31. Обновлённая Стратегия пространственного развития предусматривает интеграцию новых регионов в экономику РФ // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/obnovlennaya\\_strategiya\\_prostranstvennogo\\_razvitiya\\_predusmatrivaet\\_integraciyu\\_novyh\\_regionov\\_v\\_ekonomiku\\_rf.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/obnovlennaya_strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_predusmatrivaet_integraciyu_novyh_regionov_v_ekonomiku_rf.html).
32. Целевой анализ «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района до 2025 года». – Новокузнецк : ИнЭКА, 2017. – URL: <https://ineca.ru/?dr=projects&projects=social/seo/material&docname=annex11>.
33. Федеральный закон Российской Федерации от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».
34. Качество поверхностных вод Российской Федерации. Ежегодник. 2022. – Ростов-на-Дону : Ростовский гидрохимический институт, 2023. – URL: [https://gidrohim.com/sites/default/files/Ежегодник%202022\\_1.pdf](https://gidrohim.com/sites/default/files/Ежегодник%202022_1.pdf).
35. Официальный сайт государственного природного биосферного заповедника «Керженский». – URL: <https://kerzhenskiy.narod.ru/Index.htm>.
36. Зелёный туман / Под ред. М. В. Бегака. – М.: Деловой экспресс, 2023. – 152 с.
37. Обзор фонового состояния окружающей природной среды на территории стран СНГ за 2020 г. / Под ред. Г. М. Черногаевой. – М.: Росгидромет, 2021. – 105 с.
38. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 149 «О разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды, а также об утверждении нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели наилучших доступных технологий».
39. Федеральный закон Российской Федерации от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
40. Стартовала экспедиция РГО по очистке арктической Хатанги // Официальный сайт Русского географического общества. – URL: <https://rgo.ru/activity/redaction/news/startovala-ekspeditsiya-rgo-po-ochistke-arkticheskoy-khatangi/>.