

Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования

Пособие для практиков

М. В. Хотулева, Е. В. Пивцакина, В. Н. Виниченко
О. М. Черп, А. Юркявичуте, Д. В. Волостнов,
А. В. Дмитриев



Центр по экологической оценке «Эколайн»



М.В. Хотулева, Е.В. Пивцакина, В.В. Виниченко,
О.М. Черп, А.Юркович, А.В. Дмитриев

**Стратегическая экологическая оценка для развития регионального
и муниципального планирования
Пособие для практиков**



Москва, 2006

Подготовка и издание настоящего пособия стали возможны благодаря поддержке, предоставленной:

Программой ТАСИС «Партнерство в институциональном развитии»;

Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Исключительную ответственность за содержание пособия несут авторы. Содержание пособия не обязательно отражает позицию Европейского Союза или ЮНЕП.

Авторский коллектив выражает свою признательность всем партнерам и участникам проекта за вклад в данную публикацию.

Мы благодарим Администрацию Томской области, Администрации Томского района Томской области, г. Казани и Кирилловского района Вологодской области за поддержку и помощь в организации пилотных проектов. Наша особая благодарность О. С. Козловской, А. М. Адаму, И. А. Матириной, Р. И. Камалову, Д. И. Зотиковой, без поддержки которых реализация данного проекта была бы невозможна.

Мы благодарим экспертов, участвовавших в пилотных проектах: С. А. Васильева, А. О. Журбу, Д. Г. Шанаурина, И. П. Титаренко, Е. Н. Акерман, Д. В. Волостнова, И. В. Черданцеву, В. А. Коняшкина, С. Н. Воробьева, М. Р. Авакяна, С. Ю. Семенова, П. Н. Черногривова, О. Н. Федотову, А. В. Винарского, С. В. Филонова, А. В. Лисицына, Э. И. Байбакова, В. А. Белоногова, О. П. Ермолаева, И. И. Костюкевича, И. И. Якупова, Т. А. Стрижову и П. А. Филина.

Особую благодарность выражаем сотрудникам и экспертам ЮНЕП: Хусейну Абазе, Иржи Дусику, Барри Садлеру, Марии Сесилии Пинеда и Фулаи Шенгу за постоянную методическую поддержку.

Наконец, мы благодарны А. О. Журбе, П. А. Филину и Т. В. Клеевой за замечания и комментарии, высказанные в ходе работы над пособием.

Предметом книги является стратегическая экологическая оценка - систематический процесс выявления экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий, планов и программ и учета их в принятии решений, относящихся к этим стратегиям, планам и программам.

Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования Пособие для практиков/ М. В. Хотулёва и др. – М., 2006.

Предисловие авторов

Настоящее пособие подготовлено ЦЭО «Эколайн» и РЭЦ по Центральной и Восточной Европе в рамках проектов «Развитие потенциала интегрированной оценки и планирования для устойчивого развития» (ЮНЕП) и «Улучшение качества планирования на местном уровне в Российской Федерации через стратегическую экологическую оценку» (ТАСИС).

Авторами данного пособия предпринята попытка обобщить доступный мировой опыт в области стратегической экологической оценки (СЭО). Методы стратегической экологической оценки, описанные в пособии, включая рекомендации ЮНЕП по интегрированной оценке и планированию, были опробованы на практике в ходе реализации вышеупомянутых проектов. В приложении пособия приводятся практические примеры использования методов СЭО, большинство из которых являются фрагментами оценок стратегических инициатив, выполненных в рамках проекта.

Пособие в первую очередь предназначено для специалистов в области муниципального и регионального планирования и экологической оценки. Оно будет также полезно практикам, занимающимся стратегической экологической оценкой, и представителям муниципальных, региональных и федеральных органов власти.

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРОВ	1
ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ	5
АББРЕВИАТУРЫ	5
1. ЧТО ТАКОЕ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА	6
2. ПРИНЦИПЫ СЭО.....	9
3. СУБЪЕКТЫ СЭО И ИХ РОЛЬ В ПРОЦЕССЕ ОЦЕНКИ	10
4. ЭТАПЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ	11
5. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СЭО И ИХ СВЯЗЬ С ПРОЦЕССОМ ПЛАНИРОВАНИЯ.....	13
6. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ И МЕТОДИЧЕСКАЯ БАЗА СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ	14
Международное законодательство в области СЭО	14
Нормативно-правовая база СЭО в России.....	16
Методология ОВОС и возможности ее использования для экологической оценки стратегических инициатив	17
Специфические методы СЭО	18
SWOT-анализ.....	18
Выявление заинтересованных сторон: метод картирования	19
Формирование видения	20
Сценарное планирование и анализ.....	21
Целевой анализ.....	21
Мультикритериальный анализ.....	22
Интеграция.....	23
7. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ	24
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ	29
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	30
ПРИЛОЖЕНИЯ. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДОВ СЭО.....	33
Приложение 1. SWOT-анализ	33
Приложение 2. Сценарный анализ	34
Приложение 3. ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР: ВЫЯВЛЕНИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН	38
Приложение 3.1. Метод картирования.....	38
Приложение 3.2. Структура, ожидания и ресурсы заинтересованных сторон	39
Приложение 3.3. Вовлечение заинтересованных сторон в процесс разработки стратегической инициативы	40
Приложение 4. Целевой анализ	41
Приложение 4.1. Анализ системы целеполагания	41
Приложение 4.2. Анализ программных мероприятий на соответствие экологическим целям.....	43
Приложение 5. ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР МКА	44

Термины и определения

Общественность – одно или несколько физических или юридических лиц и определяемые в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы [14. п. 8 ст. 2]¹.

Оценка воздействия на окружающую среду – процедура учета экологических требований законодательства Российской Федерации при подготовке и принятии решений о социально-экономическом развитии общества. ОВОС организуется и осуществляется с целью выявления и принятия необходимых и достаточных мер по предупреждению возможных неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий реализации хозяйственной или иной деятельности [25].

Стратегическая экологическая оценка – это систематический процесс выявления экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий, планов и программ и учета их в принятии решений, относящихся к этим стратегиям, планам и программам [5].

Заинтересованные стороны (заинтересованная общественность) – группы, которые затронуты или могут быть затронуты намечаемой деятельностью или выражают свой интерес к обсуждению намечаемой деятельности.

Аббревиатуры

СЭО – стратегическая экологическая оценка

ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду

ИОП – интегрированная оценка и планирование

СЭР – социально-экономическое развитие

ООН – Организация Объединенных Наций

ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде

УР – устойчивое развитие

ТЗ – техническое задание

МКА – мультикритериальный анализ

¹ В квадратных скобках см. Список литературы. – *Примеч. ред.*

1. Что такое стратегическая экологическая оценка

Согласно одному из наиболее распространенных определений, стратегическая экологическая оценка (СЭО) — это систематический процесс выявления экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий, планов и программ и учета их в принятии решений, относящихся к этим стратегиям, планам и программам [5].

Объектами СЭО могут быть любые «стратегические» инициативы более высокого уровня, чем отдельные хозяйственные проекты². Во многих странах СЭО проводится для проектов законодательных и нормативных актов, международных соглашений, разного рода стратегий и концепций, планов развития отраслей, территориальных планов и схем развития. В рамках данного пособия мы будем называть все инициативы такого рода стратегическими инициативами или стратегиями.

Основная идея СЭО проста – до утверждения стратегии необходимо оценить потенциальное воздействие ее реализации на окружающую среду. Если в ходе оценки были выявлены существенные отрицательные воздействия, следует скорректировать проект инициативы, предотвратив возникновение таких воздействий или предусмотрев меры по их снижению или смягчению.

Первоначально СЭО возникла как аналог оценки воздействия на окружающую среду проектов хозяйственной деятельности³ для стратегических инициатив. Однако с самого начала развития СЭО стали очевидны существенные различия в подходах и методах, определяемые различием в характере инициатив.

Современные концепции СЭО предполагают комплексное рассмотрение воздействий на окружающую среду и общество, сочетание, а не противопоставление экономических и социально-экологических аспектов развития общества. Одна из современных концепций СЭО, наиболее последовательно проводящих в жизнь идею сочетания (интеграции) экономических, социальных и экологических аспектов развития, разрабатывается Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и носит название «Интегрированная оценка и планирование» (ИОП).

Одно из существенных отличий СЭО – большая, по сравнению с проектным уровнем, степень неопределенности при выявлении воздействий, их величины и значимости. Попытки предсказать воздействия с той же степенью точности и детальности, которая характерна для экологической оценки проектного уровня, использование сложного математического аппарата зачастую невероятно усложняют задачу и не дают практического результата. На практике качественная СЭО может быть проведена сравнительно простыми и доступными методами. Ее проведение должно способствовать улучшению качества стратегической инициативы, поиску наилучшего решения, отражающего баланс между экономическими, экологическими и социальными аспектами. Именно эта цель определяет основные критерии качественной СЭО и позволяет выбрать подходящие методы.

Существенные различия в природе и характере стратегических инициатив требуют различных подходов к проведению СЭО. Методы и подходы, широко используемые при проведении ОВОС проектов хозяйственной деятельности, далеко не всегда применимы в случае проведения СЭО. В свою очередь, методы, используемые при проведении экологической оценки генеральных планов, могут (и должны) сильно отличаться от методов, позволяющих эффективно провести СЭО стратегии развития отрасли или проектов законодательных актов. Это многообразие определяет необходимую гибкость СЭО, которая,

² В ряде случаев крупные проекты, оказывающие воздействие на развитие территории или отрасли в целом, также подвергаются СЭО.

³ В России и ряде стран СНГ используется аббревиатура ОВОС.

по существу, представляет не один инструмент (и единую методологию, как в случае ОВОС проектов хозяйственной деятельности), а семейство инструментов, которые могут быть адаптированы к конкретным условиям с учетом характера инициативы, национальных и местных особенностей стратегического планирования и возможностей участников процессов планирования и оценки.

Данная книга посвящена стратегической экологической оценке инициатив определенного типа – **стратегий и программ социально-экономического развития регионального и муниципального уровней** и отражает практический опыт проведения СЭО нескольких муниципальных и региональных программ на территориях с различными исходными условиями и различным потенциалом стратегического планирования. Используемые подходы и принципы адаптированы к существующей в России системе муниципального и регионального планирования и не предполагают обязательного использования сложных математических моделей и/или иных трудоемких методов.

СЭО и устойчивое развитие

СЭО тесно связана с концепцией устойчивого развития⁴ (УР), которая на протяжении последнего десятилетия получает все большее распространение. Концепция УР широко использует инструменты экологического управления и оказывает существенное влияние на их развитие. Так, стратегическая экологическая оценка является признанным инструментом УР и развивается в тесной связи с этой концепцией. Как результат, возникают новые формы оценки, например «интегрированная оценка» или «оценка устойчивости». Поэтому, хотя задачи данной публикации не включают детальное рассмотрение принципов и инструментов УР, авторы считают важным кратко упомянуть основные принципы УР в настоящей главе.

Цель устойчивого развития сформулирована в третьем принципе «Декларации по окружающей среде и развитию» [19] следующим образом:

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

В основе концепции устойчивого развития лежат следующие основные принципы.

1. Устойчивое развитие рассматривается как развитие, не подрывающее собственные основы. Предполагается, что оно приводит не к истощению, а к сохранению или приумножению различных форм капитала, которым располагает общество: экономического, природного, человеческого и т. д. В дальнейшем этот капитал должен составить основу благосостояния и развития будущих поколений.
2. Устойчивое развитие не сводится к одному лишь экономическому развитию. Традиционно выделяются три составляющих (три аспекта) устойчивого развития – экономический, экологический и социальный, которые рассматриваются как тесно взаимосвязанные. Предполагается, что лишь гармоничное сочетание этих аспектов, баланс, достигнутый между ними, способны придать развитию необходимую устойчивость.
3. Одной из важных ценностей устойчивого развития является удовлетворение потребностей на равноправной основе. Это означает, что принципам устойчивого развития отвечает такое развитие, которое не ведет к образованию (и углублению) пропасти между различными территориями и социальными группами. В то же время, например, бурное экономическое развитие, оставляющее «за бортом» значительные группы жителей региона и ведущее к

⁴ Авторы настоящей публикации разделяют достаточно распространенное мнение, что официальный русский перевод устоявшегося термина «sustainable development» как «устойчивое развитие» недостаточно точно отражает смысл данного термина, и вернее было бы говорить о «сбалансированном» развитии. Однако здесь и далее используется официальный термин «устойчивое развитие».

углублению неравенства между социальными группами, не соответствует этим принципам. Можно сказать, что устойчивое развитие должно быть «согласованным»⁵.

Эти принципы имеют прямое отношение к формированию стратегий и программ социально-экономического развития. С точки зрения устойчивого развития, сохранение возможностей для будущего развития, согласованное развитие территорий и предоставление равных возможностей для развития разным социальным группам – это важнейшие требования к любой из региональных и муниципальных программ развития. В конечном счете эти программы направлены на повышение качества жизни населения, и три аспекта устойчивого развития в совокупности способны дать более адекватное представление о качестве жизни, чем одни лишь экономические показатели. Так, интенсивное экономическое развитие территории может сопровождаться углублением неравенства между социальными группами и, как следствие, социальным напряжением или значительным ухудшением состояния окружающей среды. В средне- и долгосрочной перспективе такой путь не обеспечит процветания. Оценка инициативы с точки зрения различных аспектов устойчивого развития способна дать более полное представление о возможных результатах и желательности ее осуществления. Кроме того, учет соображений устойчивого развития способен внести существенный вклад в интеграцию разрабатываемой инициативы – обеспечение более тесной взаимосвязи различных целей и приоритетов.

В идеале процесс СЭО должен обеспечить сочетание (а не противопоставление) целей развития и целей сохранения среды обитания. Модель СЭО, предлагаемая в этой книге, предполагает рассмотрение экологических, социальных, экономических аспектов в их взаимосвязи.

Что дает СЭО для территориального планирования?

Как сказано выше, СЭО является признанным инструментом устойчивого развития. Формирование экологически и социально обеспеченной стратегии развития, улучшение качества принимаемых стратегических решений – основная выгода, которую дает СЭО для территориального планирования. На практике это означает:

- органичное включение целей устойчивого развития (в том числе экологических целей) в систему целей данной стратегии (плана, программы);
- оптимальное использование имеющихся природных ресурсов территории для достижения поставленных целей, устойчивое в долгосрочной перспективе;
- снижение экологических рисков, сохранение и улучшение среды обитания на долгосрочную перспективу, предотвращение возможных неприемлемых для общества экологических и социальных последствий;
- снижение социальных рисков, организация сотрудничества со всеми заинтересованными сторонами для достижения целей стратегии, привлечение дополнительных людских, организационных, информационных и иных ресурсов к формированию и реализации стратегии;
- улучшение системы управления, повышение доверия к процессу принятия решений и органам власти, расширение социальной базы реализации стратегии.

⁵ В английском языке используется термин «cohesion development», не имеющий точного и общепринятого эквивалента в русском языке. С определенной долей условности, мы будем использовать в данной книге термины «согласованное», или «сцепленное» развитие.

2. Принципы СЭО

Эффективная СЭО базируется на ряде простых принципов.

Превентивность и раннее начало. Оценка стратегической инициативы должна начинаться на возможно более ранней стадии процесса планирования инициативы. Принятие решения в отношении реализации стратегической инициативы должно основываться, в том числе, на результатах СЭО. Такой подход обеспечит **превентивный** (предупредительный) характер.

Известно, что если СЭО проводится на завершающих этапах планирования, то возможности содержательно повлиять на уже завершённый документ ограничены. На завершающих стадиях планирования в программу (или иную стратегическую инициативу) могут быть внесены отдельные изменения, не затрагивающие общего характера, что резко снижает эффективность СЭО⁶.

Независимость и интерактивность. Принцип независимости – один из ключевых принципов экологической оценки. Экологическая оценка проводится группой специалистов, не связанных напрямую с разработчиками. Это важно для исключения довлеющего влияния краткосрочных интересов экономического развития над интересами сохранения среды обитания. Таким образом, обеспечивается принцип независимости.

При этом эффективность СЭО решающим образом зависит от того, насколько процессы оценки и планирования увязаны между собой. Лучший мировой опыт говорит о необходимости организации интерактивного взаимодействия процессов планирования и оценки. Для обеспечения этой связи и, в конечном итоге, эффективного учета результатов СЭО в стратегических решениях при планировании СЭО полезно включить в группу оценки и представителей разработчиков (как правило, не более четверти от полного состава группы оценки).

Комплексный подход. Этот принцип подразумевает рассмотрение различных воздействий и последствий, связанных с осуществлением программы, в их взаимосвязи. В частности, речь идет об учете взаимосвязи между различными компонентами природной и социальной среды, а также совместном (кумулятивном) воздействии различных видов деятельности. В идеале предметом оценки должно быть воздействие всего комплекса деятельности на единую природно-социальную среду.

Участие заинтересованных сторон. Принцип открытости процесса для всех заинтересованных сторон играет существенную роль в любых формах экологической оценки. Участие заинтересованных сторон в процессе оценки обеспечивает учет интересов и возможностей различных групп и возможность учета многогранных экологических факторов. Эффективное участие заинтересованных сторон можно обеспечить только в том случае, если экологическая оценка проводится по прозрачной процедуре, понятной всем ее участникам. Основные документы оценки должны быть доступны для заинтересованных сторон.

Принцип участия особенно важен для программ регионального или муниципального развития. Реализация этого принципа позволяет расширить базу социальной поддержки программы, сделать широкие слои населения союзниками и участниками программы.

Ярусность, или принцип иерархии. При проведении СЭО важно помнить о реальных рычагах управления, доступных на данном уровне принятия решений, и фокусироваться именно на тех воздействиях, которыми можно управлять на данном уровне. Если решение

⁶ Практика стратегического планирования, тем не менее, говорит о том, что в ряде случаев СЭО проводится на завершающих этапах разработки стратегической инициативы или даже после ее разработки и принятия. Следует отметить, что и в этом случае СЭО может оказаться полезной, если ее результаты будут использованы при реализации стратегической инициативы и/или на последующих этапах планирования.

выявленной проблемы (полностью или частично) находится вне возможностей управления субъектов данной стратегической инициативы, то проблема (в соответствующей ее части) должна быть адресована на соответствующий уровень принятия решений. Четкая адресация проблем создает основу для взаимной увязки стратегических инициатив различного уровня и является признаком профессионально проведенной СЭО.

СЭО обычно осуществляется в условиях дефицита информации. Важно помнить, что это – характерная черта проведения любой экологической оценки, особенно ярко проявляющаяся в СЭО. При проведении СЭО важно сфокусироваться на той информации, которая абсолютно необходима для принятия стратегического решения в целом. Более детальная информация может быть получена на последующих этапах планирования, в том числе при планировании и оценке отдельных проектов, направленных на осуществление данной стратегической инициативы.

Соразмерность задач и методов проведения оценки. Существует целый ряд различных инструментов и методов СЭО. Выбор конкретных методов определяется масштабом оцениваемой стратегической инициативы, доступными ресурсами, опытом и уровнем технической подготовленности участников процесса. В целом методы и технические приемы СЭО должны быть доступны ее участникам. Ресурсы, затрачиваемые на проведение СЭО, должны быть **соразмерны** со стоимостью разработки стратегической инициативы.

3. Субъекты СЭО и их роль в процессе оценки

В процессе планирования и СЭО участвуют многие заинтересованные стороны. Их роли могут варьировать в зависимости от характера инициативы и конкретных условий ее планирования и реализации. Но вовлечение заинтересованных сторон в процесс СЭО, их активная позиция в проведении и использовании результатов СЭО является краеугольным камнем, обеспечивающим конечную результативность.

В наиболее общем виде можно следующим образом определить основных субъектов СЭО, их роли и основные преимущества:

1. Инициаторы (заказчики) стратегической инициативы (плана, программы, стратегии и проч.). Заказчики участвуют в проведении СЭО по основным ключевым точкам, предоставляя необходимую информацию, участвуя в анализе результатов. Главная выгода, которую получают заказчики, – повышение качества инициативы, ее управляемости и результативности, активизация различных заинтересованных сторон, повышение уровня их вовлечения как на этапе планирования, так и на этапе реализации инициативы (интеграция) и мобилизация всех ресурсов общества для успешной реализации стратегии. Улучшение взаимосвязей между экологическими, социальными и экономическими аспектами (интеграция) – важная составляющая повышения качества стратегической инициативы. В долгосрочной перспективе систематическое применение СЭО приводит к улучшению системы стратегического планирования в целом.
2. Разработчики стратегической инициативы. Разработчики взаимодействуют с группой оценки на всех этапах планирования/оценки, предоставляя нужную техническую информацию, обсуждая результаты, полученные на каждом этапе, и внося необходимые коррективы в планируемую инициативу. В результате проведения СЭО разработчики получают дополнительную аналитическую информацию, новый опыт и рекомендации, позволяющие улучшить качество стратегической инициативы.

3. Важной функцией группы оценки является управление процессом СЭО в целом, с учетом этапов планирования и специфики вовлечения всех заинтересованных сторон, а также обеспечение независимого (стороннего) взгляда на стратегию.
4. **Общественность.** Роль общественности в процессе СЭО может варьировать в зависимости от характера стратегической инициативы. Для программ и планов местного развития эта роль особенно важна: в таких стратегических инициативах общественность всегда является клиентом, для которого, собственно, и осуществляется данная программа или план. Соответственно предполагается, что общественность также является и основным получателем выгод СЭО. Однако современные подходы к стратегическому планированию и СЭО предполагают для общественности не только пассивную роль «клиента», но также и активную роль участника планирования, реализации и оценки программы или плана. При этом важно помнить, что вовлечение широкой общественности в формирование и реализацию программы – задача непростая и требует выработки новых и разнообразных форм участия. Участие общественности в СЭО является также важнейшим инструментом СЭО. Более подробно вопросы участия общественности рассмотрены в разделе 7.
5. **Другие заинтересованные стороны:**
 - органы власти, в том числе администрации муниципальных образований, федеральные контролирующие органы, подразделения;
 - администрации субъекта федерации, не имеющие прямого отношения к разработке стратегической инициативы (для стратегических инициатив уровня субъектов Федерации);
 - администрации муниципальных образований также могут быть клиентами, их участие в оценке позволяет повысить реалистичность стратегической инициативы и повысить эффективность взаимодействия с такими заинтересованными сторонами, как бизнес (мелкий и средний) и общественность;
 - бизнес. Представители бизнеса могут быть активными участниками как процесса формирования инициативы, так и процесса ее реализации, являться источником дополнительных ресурсов для ее реализации.

Важной мерой успеха СЭО является чувство собственности на результаты СЭО у всех заинтересованных сторон. Если результаты отторгаются субъектами СЭО, это может свидетельствовать как о недостаточной работе, проведенной в рамках СЭО, так и о недостаточности местного потенциала планирования и оценки. Важно, чтобы результаты оценки были восприняты ее участниками как собственное достижение, – и в этом состоит особое искусство команды оценки. Для получения такого результата необходим определенный уровень подготовки всех участников СЭО. Именно поэтому развитие местного потенциала является важным принципом и задачей процесса СЭО.

4. Этапы планирования развития территории

Качественное проведение СЭО возможно только на основе тщательного анализа процесса формирования стратегии. Поэтому в данном разделе кратко описаны основные подходы, применяемые в настоящее время в России для планирования муниципального и регионального развития.

Разработка стратегии начинается с формирования *стратегического видения (образа желаемого будущего)*. Важно, чтобы это видение разделялось и активно поддерживалось

основными заинтересованными сторонами. На этом же этапе могут быть сформулированы *стратегические приоритеты*, например принципы реализации стратегии, ценности, предпочтительные направления деятельности и т. п.

На основе видения и с учетом приоритетов формулируются *стратегические цели*. Цель представляет собой утверждение о том, что предполагается достичь посредством реализации данной стратегии. При этом цели должны быть конкретными и отражать ожидаемый результат, а не направление деятельности. Следует отметить, что приоритеты, будучи полезным инструментом формирования стратегии, не являются заменой для конкретных целей или задач. В конечном счете каждое существенное положение стратегии должно быть выражено в форме целей.

Задачи представляют собой детализацию поставленных целей, они должны быть измеряемы и ограничены во времени. Кроме «содержательных» задач, детализирующих основные цели, в рамках стратегии могут быть предусмотрены и другие задачи, например, связанные с управлением, пополнением информационной базы, укреплении местного потенциала и т. д.

Все цели и задачи сопровождаются *показателями*. Показатели (индикаторы) – характеристики, позволяющие оценивать степень достижения поставленных целей и задач.

На следующем этапе разрабатываются механизмы осуществления стратегии, а также конкретные планы действий. Для оценки выполнения конкретных действий также могут разрабатываться показатели.

Важно, чтобы все перечисленные элементы были увязаны в систему. Это означает, что:

- видение и приоритеты отражены в поставленных целях и задачах;
- каждая из задач мотивирована в рамках стратегии (может детализировать одну из целей либо связана с управлением стратегией и т.п.);
- поставленные цели и задачи взаимно поддерживают друг друга таким образом, что достижение одной цели (задачи) способствует достижению другой;
- каждая из поставленных задач поддержана конкретными действиями;
- запланированные действия обеспечены ресурсами, определены сроки и ответственность;
- сформирована система показателей для мониторинга и периодической оценки, привязанных к задачам стратегии («содержательным», управленческим, организационным).

Планирование развития может определяться не одним документом, а системой документов. Как правило, стратегия формируется как долгосрочный документ, определяющий развитие территории на долго- или среднесрочную перспективу. На ее основе могут разрабатываться программы развития на 3–5 лет, которые, в свою очередь, могут детализироваться в ежегодных планах действий. Однако с разработкой планов отдельно, вне стратегического процесса, связан определенный риск – такие планы часто оказываются перегружены текущими мероприятиями, а задачи стратегии не получают в них достаточного отражения.

В российской практике планирования регионального и муниципального развития часто выделяются следующие этапы:

- анализ ситуации. На этом этапе в рамках планирования делается стратегический анализ и формируется информационная основа планирования развития;
- разработка концепции развития (стратегии или программы). На этом этапе формируются стратегическое видение и приоритеты, ставятся цели и задачи,

начинается формирование системы индикаторов и основных механизмов реализации стратегии:

- детальная проработка стратегии, в том числе разработка плана действий и механизмов оценки и корректировки⁷.

Для целей данного пособия мы примем данную схему планирования и именно с ней будем соотносить этапы СЭО.

5. Основные элементы СЭО и их связь с процессом планирования

СЭО включает в себя, как правило, следующие основные элементы:

- оценку необходимости проведения СЭО (скрининг);
- оценку масштабов работ и подготовку ТЗ на СЭО;
- целевой анализ;
- выявление стратегических воздействий, оценку их значимости;
- разработку системы превентивных мер, направленных на предотвращение/снижение отрицательных воздействий;
- подготовку и публикацию отчета по СЭО. Назначение отчета – документировать результаты СЭО. Кроме того, отчет играет важную коммуникационную роль: проект отчета обсуждается с заинтересованными сторонами, уточняется и дополняется, служит основой для уточнения стратегических решений, а впоследствии – для мониторинга результатов реализации стратегической инициативы;
- мониторинг и корректировка стратегии;
- вовлечение заинтересованных сторон, осуществляемое на всех этапах планирования и оценки, а также реализации стратегии (подробно см. раздел 7).

Важно помнить, что каждый процесс стратегического планирования уникален и имеет свои особенности, которые необходимо иметь в виду для эффективного планирования СЭО. Поэтому одним из важных первых шагов является составление тщательного описания данного процесса планирования с учетом информации, присутствующей на каждом этапе и необходимой для проведения СЭО.

Как уже было сказано, процесс СЭО достигает наилучших результатов в том случае, когда он осуществляется параллельно с процессом формирования стратегии и в тесном взаимодействии с ним. Если предметом СЭО оказывается уже подготовленный проект стратегии, содержанием оценки может быть лишь проверка этого проекта на соответствие экологическим ограничениям и, по возможности, его корректировка. Однако на этом этапе практически невозможно повлиять на общий характер стратегии, и большая часть потенциала СЭО как инструмента устойчивого развития остается неиспользованной. Поэтому в идеале оценка стратегии должна начинаться одновременно с ее формированием. Этапы СЭО должны быть тесно увязаны с этапами процесса планирования. На рис. 1 приведена возможная схема соотнесения этапов планирования и этапов СЭО.

⁷ Конкретный набор документов, в которых содержатся указанные составляющие стратегической инициативы, может сильно зависеть от конкретных условий планирования развития.

Принятие решения о разработке стратегии/ программы		Участие заинтересованных сторон	Принятие решения о проведении СЭО	
Анализ ситуации	- ТЗ на разработку стратегии - анализ ситуации - SWOT-анализ		- Предварительная оценка - ТЗ на СЭО - SWOT-анализ	
Концепция	- видение - стратегические приоритеты - субъекты стратегии - цели, задачи		- выявление стратегических воздействий - субъекты СЭО - целевой анализ: формирование экологических целей/целей УР и системы критериев СЭО	
Стратегия/программа	- механизмы реализации - план действий (ПД) - механизмы оценки и корректировки: - критерии и показатели - процедуры		- оценка стратегических воздействий на окружающую среду и социум - оценка ПД на соответствие экологическим целям/целям УР - Уточнение механизмов оценки и корректировки: - критерии и показатели - процедуры	

Рис. 1. Соотношение этапов планирования развития и этапов СЭО

6. Нормативно-правовая и методическая база стратегической экологической оценки

Международное законодательство в области СЭО

Стремительное развитие методологии и практики СЭО в мире обусловило активное развитие международного законодательства в этой области. На сегодняшний день наиболее значимыми документами международного уровня являются Директива 2001/42ЕС [3],

обязательная для выполнения всеми членами Европейского союза, и Протокол по стратегической экологической оценке [14], открытый к подписанию в 2003 году в Киеве. Хотя Россия не входит в Европейский союз, а также не подписала Киевский протокол, мы считаем важным кратко обсудить указанные документы, поскольку они дают более точное понимание подходов к СЭО, применяемых на международном уровне. С практической точки зрения указанные документы могут быть использованы как методическая основа для проведения СЭО. В российском контексте наиболее применимым является Протокол по СЭО, специально разработанный для стран, не входящих в Евросоюз.

В соответствии с Протоколом (п. 2, 3, 4 ст. 4) и Директивой ЕС (п. 2 ст. 3) СЭО подлежат планы и программы, разрабатываемые для сельского хозяйства, лесоводства, рыболовства, энергетики, промышленности, включая горную добычу⁸, транспорта, регионального развития, управления отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования и определяющие основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, перечисленных в приложениях к Протоколу (Приложение I) и Директиве ЕС (Приложения I, II к Директиве 85/337/ЕЕС).

Протокол поэтапно описывает процедуру СЭО, предлагая следующие шаги:

1. Предварительная оценка
2. Определение сферы охвата
3. Экологический доклад
4. Согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения
5. Трансграничные консультации (в том случае если сторона, разрабатывающая программу/план/политику, считает, что реализация этой программы/плана /политики может быть сопряжена с существенными трансграничными экологическими последствиями)
6. Решение
7. Мониторинг

Кроме того, Протокол содержит обязательства сторон по обеспечению участия общественности в стратегической экологической оценке (ст. 8), которые могут служить руководством для вовлечения общественности в СЭО. В Приложении III приводятся критерии для определения возможных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий.

В отличие от Протокола Директива ЕС не описывает пошагово процедуру СЭО. После перечисления планов и программ, подлежащих СЭО (ст. 3), а также общих обязательств (ст. 4) Директива ЕС содержит требования к Экологическому отчету (ст. 5). Приложение I содержит перечень информации, которая должна войти в отчет. Далее Директива содержит требования к процессу консультаций с общественностью и природоохранными органами (ст. 6), разъяснение случаев необходимости проведения трансграничных консультаций (ст. 7), требования к принятию решения (ст. 8) и информированию природоохранных органов и общественности о принятом решении (ст. 9), а также требования к проведению мониторинга (ст. 10).

Директива ЕС является частью европейского законодательства и тесно увязана с другими нормативно-правовыми актами Евросоюза. В связи с этим ее прямое применение затруднено для стран, не планирующих вступление в ЕС (например, для России). Однако, как сказано выше, и Директива, и Протокол по СЭО могут быть использованы как методическая основа проведения СЭО в России.

⁸ Только в Протоколе по СЭО.

Нормативно-правовая база СЭО в России

Нормативно-правовая база СЭО в России достаточно ограничена и сводится к нормативно-правовой базе оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы⁹.

Понятие «экологическая оценка» (проектного или стратегического уровней) отсутствует в российской нормативно-правовой базе, но введено и широко используется в методической литературе [21; 25]. Система экологической оценки в России включает в себя две подсистемы – экологическую экспертизу, проводимую уполномоченными органами, и оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС), проводимую инициатором деятельности. При этом действующие нормативно-правовые акты не разделяют экологическую оценку на проектный и стратегический уровни, а лишь определяют объекты экологической экспертизы в целом (ст. 11, 12 ФЗ «Об экологической экспертизе»). Следует отметить, что на сегодняшний день страны с развитым экологическим законодательством имеют различные правовые акты, регулирующие экологическую оценку проектного и стратегического уровней, учитывающие особенности подходов к СЭО и к экологической оценке проектов.

Основные нормативно-правовые акты, регулирующие проведение экологической оценки в России, задают лишь рамочные основы СЭО.

- Федеральный закон «Об экологической экспертизе» говорит о необходимости проведения экологической экспертизы планов, программ, концепций, схем развития, нормативно-правовых актов и других инициатив стратегического уровня, а также о необходимости подготовки материалов оценки воздействия на окружающую среду.
- «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» говорит о порядке проведения и подготовки материалов оценки воздействия на окружающую среду. При этом предполагается, что порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду для проектов и для документов стратегического уровня не имеет существенных отличий. Положение также определяет состав материалов оценки воздействия на окружающую среду для проектов намечаемой хозяйственной деятельности. Состав материалов СЭО данный документ не задает.

Положение предполагает проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в три этапа:

- предварительная оценка и подготовка ТЗ на проведение ОВОС; проведение консультаций с общественностью;
- исследования по оценке воздействия на окружающую среду, подготовка проекта Материалов ОВОС и обсуждение их с общественностью;
- заключительный этап и подготовка окончательного варианта материалов ОВОС. Окончательный вариант материалов ОВОС представляется на государственную экологическую экспертизу в составе обосновывающей документации.

⁹ Нормативно-правовые акты, регулирующие процессы стратегического планирования (формирование целевых программ, генпланов городов и проч.) не содержат в явном виде требования проведения экологической оценки, а потому в данной книге не рассматриваются.

В целом предлагаемая в Положении рамочная схема не противоречит принципам и подходам к организации СЭО, но и не добавляет дополнительных, по сравнению с экологической оценкой проектов, возможностей. Она также может быть совмещена с основными этапами подготовки планов и программ. В рамках данного пособия мы будем руководствоваться указанным Положением как единственным нормативно-правовым актом, регулирующим, в той или иной мере, проведение СЭО.

Методология ОВОС и возможности ее использования для экологической оценки стратегических инициатив

В России хорошо отработаны подходы к проведению оценки воздействия на окружающую среду проектов хозяйственной деятельности. Практика нескольких десятилетий легла в основу методологии ОВОС, позволяющей формировать экологически обеспеченные проектные решения. В случаях лучшей практики процесс ОВОС тесно связан с процедурой проектирования на всех этапах ее проведения и способствует улучшению проектных решений в целом¹⁰. Традиционно, ОВОС включает в себя следующие основные элементы:

- анализ ситуации;
- выявление и оценку значимых воздействий на окружающую среду;
- рассмотрение и оценку альтернативных вариантов намечаемой деятельности;
- подготовку материалов оценки воздействия на окружающую среду (включая резюме нетехнического характера);
- обсуждения с общественностью.

При проведении экологической оценки стратегических инициатив возможно использование аналогичных подходов, основанных на выявлении значимых воздействий и оценке возможных последствий. Практика показывает, что это особенно эффективно в тех случаях, когда стратегическая инициатива приближена по своему смыслу, характеру и детальности проработки, к инициативам проектного уровня и содержит значительное количество конкретных мероприятий (например, план развития, генеральный план). В целом можно констатировать, что наиболее известные международные документы [3;14] строятся на сходных подходах, модифицированных для оценки планов и программ. Однако прямое применение подходов, отработанных для ОВОС, затруднено в случае, когда рассматривается инициатива более высокого порядка (стратегия, политика, долгосрочная программа, законопроект и пр.). В этих случаях не всегда возможно просчитать значимые воздействия, редко формируются альтернативы. Поэтому даже традиционный для ОВОС подход, основанный на оценке воздействий, значительно трансформируется в рамках СЭО. Попытка просчитать конкретные воздействия на окружающую среду привычными методами и приемами заранее обречена на неудачу: воздействия на конкретные компоненты окружающей среды, как правило, невозможно оценить, поскольку стратегическая инициатива далеко не всегда привязана к конкретным территориям и не обязательно содержит конкретные мероприятия.

В СЭО весьма важно сфокусироваться на стратегических воздействиях и рисках, оставляя воздействия и риски, связанные с реализацией конкретных проектов, для оценки проектного уровня. Целесообразность рассмотрения того или иного аспекта или риска на стратегическом или проектном уровне следует оценивать исходя из практических возможностей управления. Так, если предупреждение данного возможного негативного воздействия или сокращение

¹⁰ В многочисленных случаях формального отношения к процессу ОВОС его результаты используются для подтверждения экологической допустимости реализации намечаемой деятельности, при этом реального улучшения проектных решений может и не наблюдаться.

риска более эффективно на уровне стратегического планирования, то его следует отнести к стратегическому уровню. Если же данный риск (или возможное негативное воздействие) может эффективно управляться и снижаться (предотвращаться) на уровне конкретного проекта, то его следует отнести на проектный уровень.

Пример. Рассматривая перспективы развития нефтедобывающей отрасли, важно сфокусироваться на экологических аспектах деятельности в целом и оценить стратегические воздействия и риски, такие как:

- рациональное использование ценного ресурса, в особенности на заключительных этапах отработки месторождений, когда экономическая эффективность добычи резко падает;*
- риск загрязнения окружающей среды в результате некачественной рекультивации (или отсутствия таковой).*

Из практики известно, что указанные воздействия и риски, как правило, недостаточно эффективно управляются на уровне проектов, поэтому им следует уделять особое внимание на уровне стратегического (территориального и секторального) планирования.

Следует ли относить на уровень стратегического планирования (и, соответственно, выносить на уровень стратегической экологической оценки) управление значимыми рисками и воздействиями, приводящими к загрязнению регионального масштаба? Это следует делать в той мере, в которой возможно эффективное управление и снижение рисков и негативных воздействий на уровне территориального (или секторального) планирования. Таким образом, мы приходим к принципу иерархии (или ярусности). Другая сторона принципа иерархии – адресация стратегических воздействий/рисков на тот уровень стратегического управления, на котором управление ими наиболее эффективно. При проведении СЭО региональных и/или муниципальных программ развития часто выявляются проблемы, решение которых важно для реализации данной стратегической инициативы, но находится (частично или полностью) вне сферы управления субъектов данной стратегии. В этом случае весьма важно адресовать проблему на соответствующий уровень принятия решения (например, федеральным органам власти). При этом в рамках оценки может и должен быть проведен анализ возможных сценариев (см. ниже).

Специфические методы СЭО

В мировой практике СЭО широко используются методы, практически не применяемые в ОВОС. Часть этих методов (например, сценарный анализ или SWOT-анализ) пришла из практики стратегического планирования и адаптирована к целям СЭО. Другие методы изначально формировались как методы СЭО. К числу таких методов относится целевой анализ, показавший свою эффективность в многолетней практике разных стран. Некоторые методы СЭО (например, формирование видения, мультикритериальный анализ, сценарное планирование) также рассматриваются как «инструменты интеграции» экологических, экономических и социальных аспектов развития и активно используются в формирующейся концепции интегрированной оценки/планирования. Ключевым элементом и методом СЭО являются консультации с общественностью, также имеющие свои особенности при использовании для целей СЭО.

Ниже кратко обсуждается суть некоторых методов СЭО, приводятся примеры практического использования для муниципального и регионального планирования.

SWOT-анализ

SWOT-анализ – это один из методов анализа ситуации, часто применяемых в территориальном планировании. Название этого метода происходит от английских слов, обозначающих сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы (Strength,

Weakness, Opportunity, Threat). Этот метод широко применяется экономистами в том числе для целей стратегического планирования. Его суть состоит в последовательном анализе сильных и слабых сторон объекта планирования (территории, отрасли, компании и т.п.), возможностей и угроз, связанных с его развитием в будущем. Результаты анализа представляются, как правило, в виде наглядной таблицы, в которой существующие сильные (положительные) и слабые (отрицательные) стороны развития соотнесены с возможностями (положительными перспективами) и угрозами (отрицательными перспективами). Такое представление создает надежный базис для планирования и способствует более четкой постановке целей и задач, лежащих в рамках более полного использования существующих возможностей, компенсации слабых сторон и предотвращения возможных угроз.

Использование метода SWOT-анализа для целей СЭО или интегрированной оценки и планирования (ИОП) весьма перспективно, поскольку позволяет в знакомых для практиков планирования терминах описать экологические и социальные аспекты. Такой анализ особенно плодотворен, когда он осуществляется командой, рассматривающей три ключевых аспекта устойчивого развития – экономический, социальный и экологический. В результате такого анализа может быть получена информация совершенно нового качества. При этом ценность представляет не только результат, но и процесс: взаимодействие специалистов, традиционно работающих раздельно, позволяет увидеть глубинные связи аспектов, обычно рассматриваемых раздельно, и дает совершенно новую основу для формирования стратегических приоритетов. Один из примеров SWOT-анализа для целей СЭО приведен в Приложении 1.

Выявление заинтересованных сторон: метод картирования

Системный подход к выявлению (и последующему вовлечению) заинтересованных сторон может быть обеспечен на основе метода картирования. Наиболее детально этот метод описан в Стандарте AA1000SES [1], разработанном для обеспечения качественного взаимодействия компаний и местного населения при осуществлении крупных инвестиционных проектов. Предложенный в Стандарте подход может быть эффективно использован для выявления и вовлечения заинтересованных сторон при планировании программ социально-экономического развития территорий и проведении СЭО. При этом инициатором деятельности является не компания, а Администрация территорий, а ее клиентами местное население и все заинтересованные стороны, что, естественно, накладывает определенные особенности на применение метода.

Метод картирования заключается в выявлении заинтересованных сторон на основе простых критериев, отражающих заинтересованность и возможности участия различных групп в оцениваемой (планируемой) инициативе. Систематическое выявление заинтересованных сторон создает основу для более точного понимания потенциала общества, который можно мобилизовать и направить на реализацию целей стратегии. Предложенный подход существенно расширяет рамки традиционных взглядов, относящих к субъектам стратегии исключительно ее организаторов и исполнителей, а также, иногда, «группы влияния», и оставляющих остальным заинтересованным сторонам пассивную роль объектов на которую направлена стратегическая инициатива. Систематическое выявление (картирование) заинтересованных сторон позволяет более широко анализировать интересы сторон, их возможности и потенциал, который можно направить на формирование и реализацию стратегической инициативы, своевременно выявлять существующие социальные и экологические риски, вырабатывать эффективные меры управления ими. В таблице 1 приведены критерии выявления заинтересованных сторон, адаптированные для целей СЭО. Следует также отметить, что предложенные критерии могут уточняться и развиваться в зависимости от особенностей процесса планирования и задач, стоящих перед инициаторами.

Таблица 1. Критерии выявления заинтересованных сторон

Критерий	Группы следует отнести к заинтересованным сторонам, если:
Ответственность	Осуществление инициативы может привести к возникновению юридических, финансовых или иных обязательств инициатора перед данной группой
Влияние	Данная группа может оказать существенное влияние на достижение целей стратегической инициативы, в том числе внести значительный вклад в ее реализацию (материальный или нематериальный) или, напротив, затормозить принимаемые решения
Партнерство	Инициатор тесно взаимодействует с данной группой
Зависимость	Существенная зависимость данной группы от реализации стратегической инициативы, в том числе, связанная с удовлетворением жизненно важных потребностей или оказанием значимого воздействия
Представительность	Право отдельных групп представлять свои интересы в отношении данной инициативы, закрепленное законодательно или обусловленное традициями или культурными особенностями
Направленность	Направленность стратегической инициативы на данные группы

Практически использовать результаты картирования заинтересованных сторон можно по-разному, в зависимости от особенностей территории, конкретного процесса планирования, задач, стоящих перед инициатором стратегической инициативы и/или другими участниками процесса. «Карта заинтересованных сторон» часто используется для планирования процесса общественных обсуждений. Примеры такого планирования в российской практике, как правило, связаны с реализацией крупных проектов, осуществляемых при участии международных кредитных организаций¹¹. Она может использоваться для систематического анализа интересов и возможностей заинтересованных сторон (с последующим использованием результатов анализа при формировании плана действий и системы коммуникаций стратегической инициативы). Наконец, в случае реализации стратегической инициативы, затрагивающей обширные территории с неоднородным социальным составом и экологическими интересами, простое нанесение основных заинтересованных групп на карту дает возможность более точно представлять пространственное расположение основных заинтересованных групп и степень их вовлечения в процесс планирования и реализации стратегической инициативы.

В Приложении 3 приведены некоторые примеры возможного практического использования метода картирования для целей СЭО.

Формирование видения

Видение (стратегическое видение) – основной элемент и фундамент будущей стратегии. Видение, привлекательное для всех заинтересованных сторон, конкретизированное в системе стратегических целей и задач, может составить надежную основу для достижения консенсуса в обществе, объединения усилий всех социальных групп и слоев, консолидации ресурсов территории для достижения целей стратегии. В рамках СЭО и на ее основе видение может уточняться. Формирование видения рассматривается как один из инструментов интеграции экономических, социальных и экологических аспектов развития [8; 26]. При этом решающим условием эффективного его формирования является широкое участие всех ключевых заинтересованных сторон. В конечном итоге стратегическое видение

¹¹ См., например: Стратегия общественных обсуждений и информирования [17]; План проведения общественных обсуждений и информирования [16], а также иные материалы, доступные в системе Infoshop (система поддерживается ГББ). URL: http://www.sual.ru/business/komi_aluminium/ecology/

должно вобрать в себя видение всех ключевых «игроков», которые могут так или иначе влиять на развитие территории (или отрасли).

Сценарное планирование и анализ

Сценарное планирование – один из наиболее распространенных методов, применяемых в стратегическом планировании. Эффективность применения этого метода в СЭО определяется возможностью не только (и не столько) добавить новые (экологические) показатели в систему параметров, определяющих сценарии развития, сколько ввести новое измерение в систему, определяющую эти сценарии, а следовательно, и самую стратегию. Анализ сценариев в сочетании с другими методами стратегического планирования и оценки позволяет оптимизировать стратегическое решение, обеспечивая дифференцированный подход и поиск наиболее эффективного сочетания различных элементов развития. Так, например, при формировании стратегической инициативы редко формируются и рассматриваются альтернативные стратегии или программы. Более частым и более гибким подходом является анализ сценариев, который позволяет изучать различные варианты развития во всем их многообразии.

Анализ сценариев для целей СЭО был сделан в рамках интегрированной оценки/планирования Стратегии развития Томской области до 2020г. [23]. При этом к трем сценариям развития, разработанным группой планирования, базирующимся на прогнозах развития мировых и национальных экономических тенденций [1], был предложен дополнительный сценарий развития, учитывающий глобальные экологические тенденции и принципы устойчивого развития (Приложение 2).

Целевой анализ

Целевой анализ – метод СЭО, широко используемый в разных системах экологической оценки для стратегических инициатив высокого порядка. В тех случаях, когда оценка воздействия на окружающую среду затруднена недостатком информации о конкретных решениях, которые могут привести к возникновению воздействий. Проведение целевого анализа не является требованием Протокола по СЭО и/или Европейской директивы по СЭО, однако он широко используется во многих национальных системах СЭО [9; 4]. Целевой анализ позволяет гармонизировать стратегические цели развития с целями сохранения среды обитания. Он включает в себя, как минимум, три шага:

- формирование системы экологических целей (или целей УР);
- оценку гармоничности целей развития и экологических целей и, при необходимости, уточнения целей развития с учетом интересов сохранения среды обитания;
- оценку конкретных мер, предлагаемых в рамках стратегической инициативы, на соответствие экологическим целям.

Шаг 1. Формирование системы экологических целей (или целей УР) для использования в рамках СЭО.

Экологические цели могут быть определены в действующих на территории нормативных документах (политиках, стратегиях), либо сформированы на основе международных документов и рекомендаций, либо сформулированы на основе анализа ситуации, с учетом приоритетных экологических проблем и ожиданий заинтересованных сторон, по результатам консультаций. На этом же этапе может быть сформирована система критериев и показателей для оценки степени соответствия.

Шаг 2. Анализ системы целеполагания на соответствие экологическим целям и целям УР. Результаты анализа могут выявить области, где цели развития противоречат экологическим

целям. В этом случае необходимо уточнить цели развития и гармонизировать их с целями сохранения среды обитания.

В процессе анализа следует уделять внимание *существенным* взаимосвязям между целями; при этом ряд целей не будет связан с экологическими целями. Однако если взаимосвязей целей стратегии с целями УР практически не наблюдается, это свидетельствует о том, что вопросы устойчивого развития практически не интегрированы в стратегию.

Шаг 3. Анализ программных мер и мероприятий на соответствие экологическим целям. Если конкретные меры, предлагаемые в рамках стратегической инициативы, противоречат экологическим целям, необходимы корректирующие действия, направленные на уточнение программных мероприятий, и/или разработка смягчающих/компенсационных мер.

Практические примеры целевого анализа приведены в Приложении 4.

Мультикритериальный анализ¹²

Мультикритериальный анализ (МКА) – это метод планирования, позволяющий оценить сценарии и/или альтернативы развития по критериям, отражающим разные аспекты стратегической инициативы. Мультикритериальный анализ широко применяется для сравнительной оценки альтернатив или сценариев развития. Результаты анализа могут быть использованы для отбора предпочтительных или, напротив, заведомо неприемлемых альтернатив, а также для ранжирования и сокращения списка альтернатив, подлежащих детальному анализу.

В СЭО МКА применяется для оценки воздействий, определяемых различными аспектами развития (например, экономическими, экологическими, социальными, политическими и иными аспектами). МКА позволяет перевести качественные оценки вариантов на язык количественных и полуколичественных показателей, облегчив, таким образом, их сопоставление.

Все подходы МКА подразумевают оценку воздействий на основе ряда критериев; оценки, сделанные на основе отдельных критериев, сводятся воедино при помощи весов, присвоенных каждому из них. Как правило, МКА состоит из следующих стадий.

1. Определение критериев оценки. Критерии используются для оценки каждого из предложенных вариантов. Каждый из критериев может отражать соответствие варианта целям стратегической инициативы или масштаб вероятных воздействий (как положительных, так и отрицательных). Выработанный набор критериев должен соответствовать следующим требованиям:

- полнота набора (системы) критериев (не пропущено ни одного значимого критерия);
- отсутствие излишних критериев (незначительных критериев, и критериев, по которым все альтернативы имеют одинаковую оценку);
- измеримость критериев (критерии должны позволять провести, по крайней мере, качественную оценку);
- независимость критериев (что позволяет исключить возможность двойного учёта тех или иных воздействий);

2. Анализ значимости критериев (присвоение критериям весов). Большинство мультикритериальных подходов подразумевают определение значимости каждого из критериев для принятия решения. Методы определения значимости критериев могут быть простыми (например, сравнение критериев между собой по значимости) и сложными (например, социологические опросы, проводимые для того, чтобы определить важность

¹² Данный раздел подготовлен по материалам Пособия по внедрению Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке [14]

каждого критерия для местного населения). Количественным выражением значимости критериев являются присваиваемые им веса, которые используются на последующих этапах анализа (шаг 4). Вес критерия определяет то, в какой степени оценка по данному критерию влияет на общую оценку варианта.

3. Анализ вариантов по каждому из критериев (подсчет баллов). Перед тем как оценить каждый из вариантов по балльной системе, необходимо определить наибольшую и наименьшую оценки по данному критерию, возможные в данном контексте. Оценка может быть выполнена тремя основными способами:

- прямое ранжирование посредством экспертных оценок (определение количества баллов для каждого критерия, например по шкале от 1 до 100);
- использование специализированных функций для оценки по каждому критерию
- сравнение альтернатив между собой с точки зрения данного критерия. Методы могут варьировать от простого ранжирования (например по критерию 1 альтернатива А оценивается как лучшая, С – как средняя, и В как наихудшая) до сложных расчетов (например, с использованием нечетких множеств).

4. Умножение балльной оценки альтернативы на значимость критерия. Оценка каждой альтернативы **по каждому критерию** умножается на значимость соответствующего критерия (его вес, определенный на шаге 2). Взвешенные оценки данного варианта по всем критериям суммируются; полученная сумма является относительной оценкой данного варианта. Итоговые оценки, полученные для каждой альтернативы, эти баллы сравниваются и обсуждаются.

5. Анализ чувствительности к изменению веса критериев или оценки вариантов. Как правило, веса различных критериев и балльные оценки вариантов не могут быть определены однозначным и объективным образом. Они в той или иной мере зависят от конкретных экспертов, их ценностей, взглядов и убеждений. Поэтому важной характеристикой является чувствительность, отражающая влияние изменений в присвоении весов или подсчёте баллов на окончательные результаты МКА. Анализ чувствительности может быть необходим, если:

- имеется существенная неопределенность относительно балльной оценки вариантов по выбранным критериям, или
- лица, принимающие решения, или заинтересованные стороны не согласны с относительной значимостью (весом) критериев, используемых при МКА.

Практический пример МКА приведен в Приложении 5.

Интеграция

В современной теории стратегической экологической оценки получила развитие идея интеграции. В частности, развивается самостоятельное направление – интегрированная оценка/планирование. Данный подход предполагает:

- интеграцию аспектов экономического и социального развития и сохранения/улучшения среды обитания;
- интеграцию процессов планирования и оценки.

Интеграция аспектов развития и сохранения (а в ряде случаев – улучшения) среды обитания может достигаться через:

- 1) формирование системы целей и задач, изначально учитывающих интересы развития и интересы сохранения среды обитания.

Примеры:

Байкальская стратегия. Одна из стратегических задач сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал была сформулирована следующим образом:

- *Переориентация хозяйственной деятельности и инфраструктуры на экологически приемлемые формы, само существование которых требует высокой сохранности природных сообществ Участка всемирного наследия и обеспечение занятости в них местного населения.*

Данная задача в полной мере отражает интеграцию экономических, экологических и социальных приоритетов.

Программа социально-экономического развития Томского района содержит такие задачи:

- *Формирование имиджа и инвестиционной привлекательности территории;*
- *Установление взаимовыгодных экономических и партнерских отношений Томского района с муниципальными образованиями «Город Томск», «Город Северск».*

Указанные задачи обладают высоким потенциалом интеграции и могут быть детализованы таким образом, чтобы интересы сохранения среды обитания органично сочетались с интересами развития (например, через формирование «зеленого имиджа» территории и/или организацию сотрудничества муниципальных образований в целях сохранения общей среды обитания;)

- 2) программные меры, направленные одновременно на решение задач развития и экологических задач.

К числу таких мер можно отнести, например, меры, направленные на более глубокую переработку природных ресурсов или на вторичную переработку и использование отходов производства¹³, на привлечение инвесторов, в том числе через формирование более «зеленого» имиджа территории, и проч.

Интеграция процессов оценки и планирования может достигаться через:

- координацию и параллельное проведение;
- участие представителей разработчиков в группе оценки.

При этом важно соблюдать баланс между интеграцией и независимостью процессов планирования и оценки. Их полное слияние приведет лишь к снижению эффективности процесса оценки, а следовательно, не будет поддерживать в достаточной мере и процесс планирования.

В любом случае целесообразная степень интеграции определяется исходя из практических соображений – повышение управляемости стратегии и процесса ее реализации, оптимизация ресурсов на управление и реализацию стратегии/программы, достижение наилучших конечных результатов в соответствии со стратегическими приоритетами территории.

7. Взаимодействие с заинтересованными сторонами

Участие общественности и, шире, взаимодействие заинтересованных сторон занимает важное место в процессе СЭО, выполняя несколько функций.

Во-первых, взаимодействие заинтересованных сторон может служить инструментом **согласования интересов различных групп**, вовлеченных в планирование и осуществление

¹³ Предполагается, что данные мероприятия осуществляются с учетом экологических факторов.

стратегии или затрагиваемых возможными последствиями ее осуществления. Выработка взаимоприемлемых подходов и решений является одной из основных целей взаимодействия сторон в процессе СЭО.

Во-вторых, взаимодействие с заинтересованными сторонами может использоваться в качестве **инструмента решения различных задач СЭО**, таких как формирование целей устойчивого развития, изучение социальной значимости тех или иных предлагаемых мероприятий и т. д. В целом участие заинтересованных сторон должно содействовать улучшению качества разрабатываемой стратегии.

Участие общественности в процессе ЭО представляет самостоятельную ценность, поскольку оно является **инструментом осуществления прав граждан** на участие в принятии решений, закрепленных в российском законодательстве и международных конвенциях.

И наконец, поскольку в случае стратегии территориального развития многие заинтересованные стороны являются потенциальными участниками ее осуществления, их взаимодействие в ходе проведения СЭО является **подготовкой к сотрудничеству в процессе реализации стратегии**, своеобразной «репетицией», отработкой форм и механизмов взаимодействия.

Определенные требования к взаимодействию с заинтересованными сторонами содержатся в международных документах по СЭО (см., например, Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [14]). Как правило, минимальные требования к участию общественности включают следующие положения.

1. Участие общественности и других заинтересованных сторон должно иметь место до окончательного утверждения стратегической инициативы, когда возможно уточнение стратегических решений.
2. Участие общественности начинается на ранних стадиях проведения СЭО (предварительная оценка и определение масштабов работ, в российской терминологии – формирование ТЗ на проведение оценки воздействия на окружающую среду).
3. Общественности должна быть предоставлена полная и достоверная информация о разрабатываемой стратегической инициативе (проект разрабатываемого документа), а также материалы ее экологической оценки (доклад об экологической оценке). Информация должна быть представлена в понятной форме и должна содержать резюме нетехнического характера.
4. Общественности должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение и предложения по проекту стратегии и докладу по СЭО.
5. Для обеспечения эффективного участия общественности ей также должна быть своевременно предоставлена информация о процедурной стороне процесса участия – сроках, запланированных мероприятиях, способах представления замечаний к проекту и т. п.
6. Общественность должна быть извещена о том, каким образом ее замечания и предложения были учтены при принятии окончательного решения.

Помимо участия общественности международные документы, как правило, предусматривают необходимость консультаций с государственными органами, уполномоченными в сфере охраны окружающей среды и здоровья населения. О необходимости таких консультаций говорят также и действующие российские документы¹⁴.

¹⁴ На практике такие консультации проводятся далеко не всегда.

Выполнение этих минимальных требований, как правило, позволяет в достаточной мере использовать потенциал сотрудничества с заинтересованными сторонами. При этом в российских условиях особенно важно, чтобы взаимодействие и сотрудничество было организовано на возможно более ранних стадиях, в момент формирования концепции стратегии/программы и на начальных этапах проведения СЭО (см. рис. 1). Учет видения и приоритетов всех заинтересованных сторон в концептуальной части стратегии дает возможность сформировать приоритеты таким образом, чтобы каждая из заинтересованных сторон увидела свой интерес в реализации данной стратегической инициативы. Можно сказать, что интенсивные консультации на ранних этапах, направленные на выявление видения и предпочтений заинтересованных сторон, позволяют привить чувство собственности в отношении стратегии, перевести заинтересованные стороны из пассивных наблюдателей в активных сторонники и участники данной стратегической инициативы.

Кроме того, взаимодействие с заинтересованными сторонами может предоставить ценную исходную информацию для разработки стратегии. Это особенно важно в контексте территориального развития, где взгляды и ожидания населения и других заинтересованных сторон территории представляют собой основной источник видения и целей. Попытка сформулировать цели развития территории в узком кругу специалистов вряд ли окажется успешной – скорее всего, эти цели не будут поддержаны обществом в целом.

Поэтому **взаимодействие с заинтересованными сторонами целесообразно осуществлять на всех этапах разработки и осуществления стратегии** – от анализа ситуации до подведения итогов выполнения стратегии. Именно поэтому на схеме процесса СЭО, приведенной выше, отсутствует специальный этап взаимодействия с заинтересованными сторонами – предполагается, что в той или иной форме оно имеет место на всех этапах.

В Орхусской конвенции [13] приводятся следующие определения общественности и заинтересованной общественности (ст. 2):

«Заинтересованная общественность» означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность.

Как видно, такое определение трактует понятие общественности максимально широко. Фактически в их число входят:

- органы государственной власти и местного самоуправления (включая соседние муниципальные образования);
- представители бизнеса (в том числе малого и среднего);
- образовательные и культурные учреждения;
- общественные организации, инициативные группы и т.д.;
- представители «неорганизованного» населения.

На практике целесообразно сосредоточить усилия на вовлечении тех групп и сторон, которые удовлетворяют одному из следующих условий:

- являются потенциальными участниками реализации стратегии и/или выражают свой интерес к участию в формировании и обсуждении стратегии;

- располагают информацией, существенной для разработки стратегии;
- могут быть существенным образом затронуты осуществлением стратегии.

Специфика стратегии территориального развития состоит в том, что этим критериям удовлетворяют практически все группы данной территории. Поэтому систематическое выявление заинтересованных сторон приобретает особую важность.

Следует также иметь в виду, что выбор форм и методов взаимодействия с заинтересованными сторонами зависит как от конкретной задачи (распространение информации, получение замечаний и комментариев, совместная выработка решений), так и от особенностей тех сторон, о взаимодействии с которыми идет речь. Различные группы требуют различных форм взаимодействия – способов обмена информацией и характера предоставляемых материалов (объем, уровень сложности и т. п.). Так, Интернет может оказаться адекватным инструментом взаимодействия с активными группами городского населения, но с его помощью в российских условиях невозможно охватить жителей отдаленных сел или деревень. Для работы с последними весьма важны встречи, проведенные в неформальной обстановке, организованные с учетом местных условий и культурных традиций.

Поэтому еще на этапах планирования СЭО целесообразно приложить усилия для систематического выявления заинтересованных сторон территории и планирования взаимодействия с каждой из них в адекватных формах. Одним из инструментов решения этой задачи может служить карта заинтересованных сторон (Приложение 3). Разумеется, данный план неизбежно будет носить ориентировочный характер – в процессе разработки стратегии могут быть обнаружены новые группы, определенные формы взаимодействия могут зарекомендовать себя как более или менее эффективные и т. д.

Существуют два принципиальных подхода к организации взаимодействия заинтересованных сторон в процессе формирования и реализации стратегии территориального развития. В первом из них стратегия фактически формулируется как стратегия администрации территориального образования. При этом все цели, задачи и мероприятия стратегии (за исключением, возможно, наиболее общих целей) сформулированы как цели, задачи и мероприятия администрации. Такой подход не обязательно подразумевает исключение участия заинтересованных сторон в подготовке и осуществлении стратегии. Разработка стратегии может включать существенные мероприятия по взаимодействию со сторонами; запланированные мероприятия также могут подразумевать участие некоторых сторон, например представителей бизнес-сообщества или образовательных заведений. Однако основным и фактически единственным субъектом стратегии является администрация, которой и принадлежит инициатива. Этот подход имеет ряд преимуществ, в частности, дает возможность сформировать стратегию в ограниченный период времени, отпущенный на планирование, и значительно повышает возможности использования административных рычагов, необходимых, в частности, при переориентации приоритетов и принятии непопулярных решений. В целом этот подход не противоречит традиционным подходам к стратегическому планированию и минимальным требованиям к СЭО.

С другой стороны, этот подход в определенной мере снижает возможности формирования социальной базы поддержки стратегии, поставив многие заинтересованные стороны в пассивную позицию наблюдателей. В долгосрочной перспективе, возможно, более перспективным будет подход, отводящий более активную роль всем заинтересованным сторонам. Такой подход позволяет полнее раскрыть потенциал сотрудничества и объединить все ресурсы общества для решения общей задачи развития территории. Так, стратегия может с самого начала разрабатываться как своеобразная платформа для присоединения заинтересованных сторон.

Пример. Интересен подход к организации партнерства заинтересованных сторон в рамках Стратегии сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал. На начальных этапах подготовки стратегии была разработана «Байкальская декларация», включившая в себя стратегическое видение, принципы и задачи сохранения живой природы Байкала, детально обсужденные со всеми заинтересованными сторонами. Эта декларация создала платформу для формирования Общественного договора о сохранении природы Байкала как одного из механизмов реализации стратегии. Общественный договор был открыт для присоединения любых заинтересованных групп и лиц. Были разработаны практические рекомендации по присоединению к договору; присоединившимся сторонам предлагалось продекларировать приверженность принципам стратегии, принять на себя обязательства в ее рамках, сформулировать собственные задачи и планы мероприятий на основе задач стратегии. Характерно, что в ходе формирования стратегии данный механизм не удалось официально закрепить, что значительно снизило его эффективность. Однако по мере реализации стратегии выяснилось, что многие заинтересованные стороны выполняют добровольно взятые на себя обязательства даже без внешней мотивации, развивая деятельность, направленную на сохранение природы Байкала по собственной инициативе.

В этом случае механизм партнерства заинтересованных сторон фактически является основным механизмом реализации стратегии или программы территориального развития, призванным обеспечить ее успех на всех этапах формирования и реализации.

При таком подходе целесообразно формирование на территории организационной структуры, поддерживающей реализацию данной стратегической инициативы. Это может быть, например, Совет по устойчивому развитию, объединяющий представителей различных субъектов стратегии. В задачи совета могли бы входить общая оценка осуществления стратегии, анализ значимых внешних факторов, выработка инициатив по корректировке стратегии. Фактически такой совет мог бы играть роль коллективного собственника стратегии. Такой подход будет способствовать наиболее эффективной мобилизации ресурсов общества для реализации стратегии.

Вместо заключения

СЭО проведена и закончена. Составлен и обсужден с заинтересованными сторонами отчет, заслуживший высокую оценку. И это – важный результат СЭО. К отчету можно вернуться на последующих этапах планирования и внедрения стратегической инициативы. Кроме того, накопленный опыт представляется важным для тех, кто будет делать СЭО других инициатив. Но главным результатом, определяющим конечную эффективность ваших усилий, является сама стратегия, уточненная и дополненная по результатам оценки. Цели стратегии стали более гармоничными, сочетающими цели развития и цели сохранения и улучшения среды обитания. Для их достижения разработана программа действий, объединяющая усилия всех заинтересованных сторон, опирающаяся на инициативу всех, кому не безразлично развитие региона, обеспеченная объединенными ресурсами общества, проживающего на данной территории. Именно для достижения этого результата было необходимо плотное взаимодействие команды оценки и команды планирования, вовлечение множества «игроков», чьи усилия необходимо объединить для успешной реализации стратегии. На возможность достижения этого результата влияло множество факторов: особенности национальной системы планирования, экономический и политический контекст, политическая воля лиц, принимающих решения, опыт и подготовленность участников процесса и др.

В процессе СЭО был достигнут еще один важный результат, значимость которого мы оценим лишь со временем: накоплен региональный опыт СЭО, укреплен потенциал стратегического планирования, активизированы все местные ресурсы для устойчивого развития территории. И главное – мы убедились на собственном опыте: СЭО – это просто. Фокус на стратегических воздействиях, соразмерность и здравый смысл участников – вот залог успеха.

Список литературы

Использованные источники на английском языке

1. AccountAbility, 2005. AA1000 Stakeholder Engagement Standard Exposure Draft: AA1000SES, London
2. *Dusik J.*, 2003. SEA of the Czech Energy Policy; In: Effective SEA Systems and Case Studies, Ministry of Environment of Japan and Mitsubishi Research Institute, Tokyo
3. EC, 2001. European Commission. Directive 2001/42EC of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programs on the Environment, Luxembourg.
4. Regulation of the Czech Republic, 2001. The Act no. 100/2001 Coll. on Environmental Assessment (Czech EIA Act (Act on Environmental Impact Assessment)).
5. *Sadler B.*, 1996. Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report.
6. *Svobodova J.*, 2005. Strategic Environmental Assessment of Transport Policy of the Czech Republic for 2005-2013, Center for Community Organizing, Prague.
7. UN ECE and REC, 2006. United Nations Economic Commission for Europe and Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment. Prepared by Nick Bonvoisin, Jiri Dusik Ausra Jurkeviciute and Barry Sadler, with advice from a small editorial group established by the Meeting of the Signatories to the Protocol and comprising: Ursula Platzer-Schneider, Mari van Dreumel, Roger Gebbels and Roger Smithson, David Aspinwall and Henrieta Martonakova. Available at <http://www.unece.org/env/sea/>
8. UNEP, 2004. United Nations Environment Programme. Integrated assessment and planning for sustainable development. Guidelines for pilot projects. Version 1. Geneva: United Nations. URL: <http://www.unep.ch/etb/events/Events2005/midTermReview/IAPGuidePilPro.pdf>
9. UK, 2005. A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive.

Использованные источники на русском языке

10. АТО, 2005. Администрация Томской области. Стратегия развития Томской области до 2020 года. URL: <http://strategia.tomsk.ru/docs.html>
11. Госкомэкология РФ, 2000. Положение «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации». Утверждено приказом N 372 от 16 мая 2000 г. Зарегистрировано Минюстом 4 июля 2000 г. № 2302.

12. Дусик И., Фишер Т., Садлер Б., 2003. Преимущества стратегической экологической оценки. РЭЦ ЦВЕ, Программа развития ООН.
13. ЕЭК, 1998. Европейская экономическая комиссия ООН. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Нью-Йорк, Женева: ООН
14. ЕЭК, 2003. Европейская экономическая комиссия ООН. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. ООН, ЕЭК, Киев, 2003.
15. Закон РФ от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ, «Об экологической экспертизе» (с изменениями от 15 апреля 1998 г., 22 августа, 21, 29 декабря 2004 г., 31 декабря 2005 г.).
16. КА, 2004а. Проект «Коми Алюминий». План проведения общественных обсуждений и информирования. Проект расширения Средне-Тиманского бокситового рудника.
URL: http://www.sual.ru/off-line/business/komi_aluminium/ecology/PCDP-MTBM-rus-update.pdf
17. КА, 2004б. Проект «Коми Алюминий». Стратегия общественных обсуждений и информирования. Программа развития алюминиевого комплекса..
URL: http://www.sual.ru/off-line/business/komi_aluminium/ecology/Public_Consultation_and_Disclosure_Strategy_rus.pdf
18. Общественный договор о сохранении природы Байкала. Памятка участнику. Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия», Байкальский компонент /Разработка М. Хотулёвой, М. Зайцева. Иркутск, 2001.
19. ООН, 1992. Организация Объединённых Наций. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Утверждена Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992
URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/riodecl.htm>
20. Стратегия сохранения биоразнообразия экосистемы озера Байкал, Байкальский компонент проекта GEF «Сохранение Биоразнообразия». Иркутск: Ойкумена, 2002
21. Фон Риттер, К. и Циркунов, В., 2003. Насколько эффективна система экологической оценки в России? Пилотное исследование потенциала российской системы экологической оценки. Всемирный Банк.
URL: http://194.84.38.65/files/esw_files/EA_Report_rus.pdf
22. ЦЭО «Эколайн», 2004. Интегрированная оценка программы Социально-экономического развития Томского района на 2003-2005 гг.
URL: <http://www.tacis.eac-ecoline.ru/pilots/tom/download/AssessmentTomskDistr.pdf>
23. ЦЭО «Эколайн», 2006а. Интегрированная оценка Стратегии развития Томской области до 2020 и Программы социально-экономического развития Томской области на 2006-2010 гг.
URL: http://www.tacis.eac-ecoline.ru/pilots/tom/download/iap_of_to_strategy_for_site.pdf

24. ЦЭО «Эколайн», 2006б. Стратегическая экологическая оценка Программы социально-экономического развития МО Кирилловский район Вологодской области. Доступна на сайте <http://www.tacis.eac-ecoline.ru>
25. Черп О.М., Винниченко В.Н., Хотулёва М.В., Молчанова Я.П., Дайман С.Ю., 2001. Экологическая оценка и экологическая экспертиза. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Социально-экологический Союз.
26. ЮНЕП, 2004. Методические рекомендации по проведению интегрированной оценки Программ (ИОП) развития /Адаптированный перевод с англ. (с дополнениями и изменениями) выполнен ЦЭО «Эколайн».
URL: http://www.eac-ecoline.ru/method/load/IAP_RU.pdf

ПРИЛОЖЕНИЯ. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДОВ СЭО

Приложение 1. SWOT-анализ¹⁵

Сильные стороны (+/настоящее)	Слабые стороны (-/настоящее)
- Выгодное географическое положение. Хорошо развитая магистральная транспортная сеть - Наличие запасов полезных ископаемых и сырьевых ресурсов (торф, медь, титановые, кварцевые пески, редкоземельные элементы, марганец, цинк, сурьма, бурый уголь, песчано-гравийные смеси, огнеупорные и кирпичные глины) - Наличие ресурсов растительного и животного мира (промысловые и непромысловые животные, рыбы, пищевые и лекарственные растения, грибы, кедровый орех и др. ресурсы) - Наличие рекреационных ресурсов (памятники природы и культуры, особо охраняемые территории, разнообразные ландшафты), которые могут быть использованы для различных видов отдыха. Наличие потенциальных потребителей туристских и других услуг - Наличие индустрии сбора дикоросов	- Высокая дифференциация населенных пунктов муниципального образования по уровню социально-экономического развития и возможностям экономического роста, близости к существующим рынкам сбыта - Неопределенность перспектив развития района. Недостаток стратегического видения, понимания средне- и долгосрочных перспектив развития территории - Низкое качество питьевой воды в связи с отсутствием станций обезжелезивания, деятельностью Т-ского водозабора подземных вод (депресссионная воронка, загрязнение колодцев и т.п.) - Нерегулируемое и не приносящее выгоды Т-скому району изъятие природных биологических ресурсов. Отсутствие экономически эффективных механизмов компенсации за использование природных ресурсов (рекреационных, древесных и недревесных ресурсов леса, водных ресурсов и др.)
Возможности (+/будущее)	Угрозы (-/будущее)
- Высокая дифференциация населенных пунктов муниципального образования по уровню социально-экономического развития и возможностям экономического роста, близости к существующим рынкам сбыта - Неопределенность перспектив развития района. Недостаток стратегического видения, понимания средне- и долгосрочных перспектив развития территории - Низкое качество питьевой воды в связи с отсутствием станций обезжелезивания, деятельностью Т-ского водозабора подземных вод (депресссионная воронка, загрязнение колодцев и т. п.) - Нерегулируемое и не приносящее выгоды территории изъятие природных биологических ресурсов. Отсутствие экономически эффективных механизмов компенсации за использование природных ресурсов (рекреационных, древесных и недревесных ресурсов леса, водных ресурсов и др.)	- Затяжной характер муниципальной реформы и вопросов разделения полномочий и ответственности - Низкий удельный вес собственных доходных источников, зависимость от перераспределения из вышестоящего бюджета - Ухудшение экологической обстановки вследствие интенсивного природопользования, истощение некоторых видов ресурсов (питьевая вода, дикоросы и т.д.) - Потеря контроля над использованием ресурсов территории вследствие давления городского населения на пригородные зоны

¹⁵ Использованы фрагменты SWOT-анализа, проведенного в рамках ИОП программы СЭР Томского района Томской области [22]. Материал адаптирован в методических целях.

Приложение 2. Сценарный анализ¹⁶

Т-ская область расположена в Сибири. Область богата лесом, нефтью и газом, полезными ископаемыми. Основу экономики области составляет нефтегазовый комплекс, расположенный в основном на северных территориях. На юге области хорошо развито машиностроение, имеется крупный атомный центр, несколько университетов, научно-образовательный комплекс. Сельское население области, составляющее около 2/3 от общей численности населения области, проживает по всей территории области и занято сельским хозяйством и традиционными промыслами (охота, рыбовство, собирательство). Климатические условия области заставляют отнести ее к зоне рискованного земледелия.

Руководство области полагает, что главное богатство области – это люди, и намерено переориентировать развитие области, сделав фокус на развитии наукоемких технологий и научно-образовательного комплекса. Ниже приведены возможные сценарии развития. Они также намерены уйти от традиционных подходов к развитию сельского хозяйства, основанных на масштабных государственных дотациях.

Ниже приведены различные сценарии развития, послужившие основой планирования и СЭО. Сценарии 1 – 3 предложены разработчиками стратегии, сценарий 4 разработан в рамках СЭО¹⁷.

Сценарий 1. «Оптимистический»

- Цена нефти остается высокой (40 долларов за баррель) на протяжении всего прогнозного периода, заменителей нефти за этот период не возникает.
- Россия вступает в ВТО не ранее 2008 года.
- ВВП России растет согласно оптимистическому сценарию на 7 – 8% в год.
- Распределение налогов между центром и регионами меняется в пользу региона (50% НДПИ остается в регионе), что стимулирует финансирование целевых социальных программ.
- За счет повышения продолжительности жизни и положительного сальдо миграции население региона постепенно растет (до 1 300 тыс. в 2020 году).
- Уровень безработицы плавно снижается до 6% к концу прогнозного периода.
- Стратегический фокус развития России направлен на развитие высокотехнологичных отраслей, что приводит к росту их доли в экономике страны и региона.

Сценарий 2. «Реалистичный»

- Цена нефти стабилизируется на протяжении всего прогнозного периода около 30 долларов за баррель.
- Россия вступает в ВТО в 2006 году.
- ВВП России растет согласно умеренному сценарию МЭРТ до 2008 года и далее (около 5 – 6% с постепенным снижением)
- Доля налогов, остающихся в регионе, поддерживается на уровне 42%.
- Население Томской области остается неизменным в течение всего прогнозного периода.
- Уровень безработицы снижается до 10% к концу прогнозного периода.

¹⁶ В данном Приложении использованы материалы Стратегии развития Томской области до 2020 года [1] и Стратегической экологической оценки данной стратегии [23]. Материалы адаптированы в методических целях.

¹⁷ В данном Приложении демонстрируются лишь технические возможности метода. Полные тексты документов (включая рекомендации, разработанные на основе данного сценарного анализа), доступны в Интернете [1; 23].

- Высокотехнологичные отрасли в России растут в соответствии с прогнозом МЭРТ.

Сценарий 3. «Пессимистичный»

- Цена нефти снижается до 15 долларов за баррель.
- Россия вступает в ВТО в 2006 году.
- ВВП России растет согласно консервативному сценарию МЭРТ до 2008 года в районе 3 – 4% в год
- Распределение налогов между центром и регионами меняется в сторону большей централизации, в регионе остается 35% налогов.
- Население Томской области снижается до уровня менее 900 тыс. человек.
- Уровень безработицы поднимается до 15% к концу прогнозного периода.
- Серьезного роста доли высокотехнологичных отраслей в экономике России не происходит.

Сценарий 4. «Критический»

Данный сценарий разработан в рамках СЭО на основе «реалистичного» сценария с учетом региональных социальных рисков и глобальных экологических тенденций.

В 2005 – 2010 гг. цены на нефтепродукты продолжают расти, что увеличивает поступление в бюджет и позволяет вложить средства в создание технопарка, а также модернизацию и рекламу Т-ских вузов. Развитие российской экономики позволяет получать дополнительные федеральные средства как на социальные программы, так и на развитие научно-образовательного комплекса. Поступление иностранных инвестиций стимулируется вступлением России в ВТО. Несколько иностранных компаний открывают представительства в новом технопарке. При поддержке международных финансовых структур создается совместное предприятие по производству фармацевтических продуктов, в том числе на основе местного сырья.

Вступление России в ВТО также увеличивает присутствие компаний из Юго-Восточной Азии, которые заинтересованы рынками сбыта продукции и природными ресурсами. Количество китайских товаров продолжает увеличиваться и вытесняет местные и российские продукты. Количество студентов из Китая в Т-ских университетах возрастает. Они вносят плату за обучение, которая позволяет модернизировать университет и привлекать все больше платных студентов из развивающихся стран. Расширяется международное сотрудничество Т-ских вузов. Увеличивается количество состоятельных людей, что приводит к оживлению рынка недвижимости, строительству нового жилья и развитию сферы услуг. Цены на жилье, товары и услуги в Т-ске продолжают расти.

В то же время продолжается отток населения из сельских районов. Мигранты из сельских районов увеличивают количество обедневшего городского населения и пополняют рынок безработных. Работа в наукоемких областях и образовании пока доступна только образованной элите.

К 2012 году последствия изменения климата в нескольких регионах подталкивают западные государства, в том числе США, к введению значительных налогов на нефтепродукты и законодательных ограничений на использование углеводородов, а также продвижению новых энерготехнологий. Киотский протокол заменяется более жестким международным соглашением, требующим от России снижения выбросов парниковых газов. Спрос на нефть на мировом рынке временно падает, поскольку Европа, США и Азия переходят на новые энерготехнологии. Рост спроса наблюдается в Китае, и производители нефти вступают в конкуренцию за поставки на китайский рынок. Для конкурентоспособной поставки в Китай нужна новая инфраструктура, которую китайские компании готовы профинансировать в обмен на контроль нефтяных предприятий отрасли. Экономическая, социальная и экологическая политика этих предприятий все менее контролируется руководством области.

Военная гегемония США нарастает вместе с экономической гегемонией Китая. Обе страны обеспокоены существованием крупного атомного центра на территории области и требуют от России его закрытия в обмен на определенные геополитические уступки и финансовую помощь. Атомный комплекс не получает ожидаемого развития, поскольку новые энергетические технологии более привлекательны, чем атомная энергетика. В результате увеличивается количество квалифицированных безработных в Т-ске и усиливается конкуренция за «наукоемкие» рабочие места.

Конечные цены на энергоносители продолжают расти (в рамках ВТО Россия вынуждена привести их к мировому уровню), что отражается на транспортных расходах, ценах на продукты и жилье. Область подталкивается к увеличению социальных расходов, несмотря на уменьшение доходов. Увеличение социальных расходов приводит к уменьшению поддержки науки и образования.

Глобальное потепление создает лучшие условия для сельского хозяйства в Сибири. Спрос на продукцию местного производства, особенно экопродукты продолжает расти среди образованного и обеспеченного населения. Однако сельское хозяйство Т-ской области уже практически не существует и не получает должной поддержки для использования этой возможности. Рынки сельхозпродуктов контролируются зарубежными товарами, цены на которые растут с ростом транспортных расходов и негативным влиянием изменения климата на традиционные сельскохозяйственные страны. Увеличивается импорт продуктов из соседних с Т-ской областью регионов, которые сохранили сельское хозяйство и смогли его переориентировать.

Руководство области продолжает направлять все внимание и ресурсы на достижение стратегической цели: создание «региона знаний». Такую же цель ставят и другие страны и регионы. Китай не хочет мириться с ролью «производственной площадки» и бросает огромные ресурсы на создание конкурентоспособных технопарков и вузов мирового класса. Европа серьезно приступает к осуществлению Лиссабонской стратегии, принятой в 2001 году и нацеленной на превращение Евросоюза в «экономику, основанную на знаниях». Европейская стратегия имеет успех не в последнюю очередь благодаря положительному имиджу Европы как экологически чистого региона с высоким качеством жизни. США, Канада, Австралия и Япония продолжают борьбу за «лучшие умы». Они рассматривают Россию как «источник мозгов», рынок сбыта услуг и продуктов науки и образования, в лучшем случае как младшего партнера в борьбе за «рынки знаний». Российские регионы вступают в конкуренцию за право попасть в элитные сети глобальных университетов и исследовательских центров.

В этой конкуренции Т-ская область изначально имеет достаточно выгодную позицию. Международные связи Т-ских вузов и их высокая репутация, а также усилия в рамках Стратегии по рекламе региона приносят плоды. Многочисленные делегации посещают Т-ск для изучения возможности стратегического сотрудничества. Однако другие регионы России, делают все, чтобы «оттянуть» стратегические возможности на себя. Против Т-ска играет его не совсем выгодное географическое расположение и получившая международную огласку история Сибирско-химического Комбината.

Серьезным препятствием является бедность определенных слоев населения и связанные с этим социальные проблемы: преступность, наркомания, проституция. Т-скому университету удастся войти в международный консорциум для преподавания на коммерческой основе магистерских программ в области нанотехнологий, управления природными ресурсами и нескольких других популярных дисциплин. Роль Т-ского университета сводится к разработке и преподаванию курсов дистанционного обучения. Это увеличивает доходы университета, но уменьшает его независимость и связь с регионом. Качество обычного высшего и школьного образования не претерпевает радикального улучшения.

К 2017 году в Т-ской области проживает несколько тысяч высокооплачиваемых сотрудников научно-образовательного комплекса, в том числе нескольких иностранных компаний, а также десятки тысяч безработных и до сотни тысяч жителей «неперспективных» районов.

Между ними существует огромная социальная и мировоззренческая пропасть. Общество поляризовано. Во время очередных выборов к власти приходят популистские руководители, которые обещают поменять «преступную» стратегию своих предшественников, «игнорировавшую нужды простого народа». Приоритетная поддержка научно-образовательному комплексу прекращается. Большинство высокообразованного населения воспринимает это как сигнал к эмиграции. В последующие три года развитие наукоемких производств продолжается только по инерции, а затем полностью прекращается...

Данный сценарий не претендует на «предсказание» будущего. Однако он иллюстрирует вероятные тенденции, которые могут оказать влияние на осуществление Стратегии развития Т-ской области. В описанном сценарии Стратегия не достигла успеха по следующим причинам.

1. Отсутствие механизма «самообучаемости» и «реакции на неожиданности», своеобразного «стратегического радара». Слишком сильная сосредоточенность на «главном направлении», что позволяет конкурентам и обстоятельствам «обойти Стратегию с флангов».
2. Отсутствие взаимосвязи между стратегией и международными тенденциями, определяющими устойчивое развитие (например, изменением климата, возникновение принципиально новых технологий).
3. Непринятие и неучастие в осуществлении Стратегии большинства населения области, органами муниципальной власти и важными социальными игроками. Это сделало Стратегию уязвимой в политическом отношении.

Приложение 3. Практический пример: выявление заинтересованных сторон

Приложение 3.1. Метод картирования¹⁸

В данном примере был использован метод картирования на основе критериев, адаптированных к задачам СЭО, проанализированы возможности и интересы заинтересованных сторон, и степень их вовлечения в процесс консультаций по территории области.

Критерий	Заинтересованные стороны
Ответственность	• Работники научно-образовательного сектора • Профсоюзы • Муниципальные и областные предприятия • Организации с бюджетным финансированием • Пенсионеры • Органы власти муниципальных образований • Жители депрессивных территорий
Влияние	• Крупные предприятия • Крупные сельскохозяйственные производители • Общественные организации • Федеральные органы власти • Дума Т-ской области • Коренные народы • Средства массовой информации • Конфессии
Партнерство	• Крупные предприятия • Малый бизнес • Крупные сельскохозяйственные предприятия
Зависимость	• Частные крестьянские хозяйства • Работники научно-образовательного сектора • Муниципальные и областные предприятия • Организации с бюджетным финансированием • Пенсионеры • Органы власти муниципальных образований • Коренные народы • Малообеспеченные слои населения • Жители депрессивных территорий
Представительность	• Общественные организации • Федеральные органы власти • Профсоюзы • Конфессии
Направленность	• Крупные предприятия • Средние предприятия • Малый бизнес

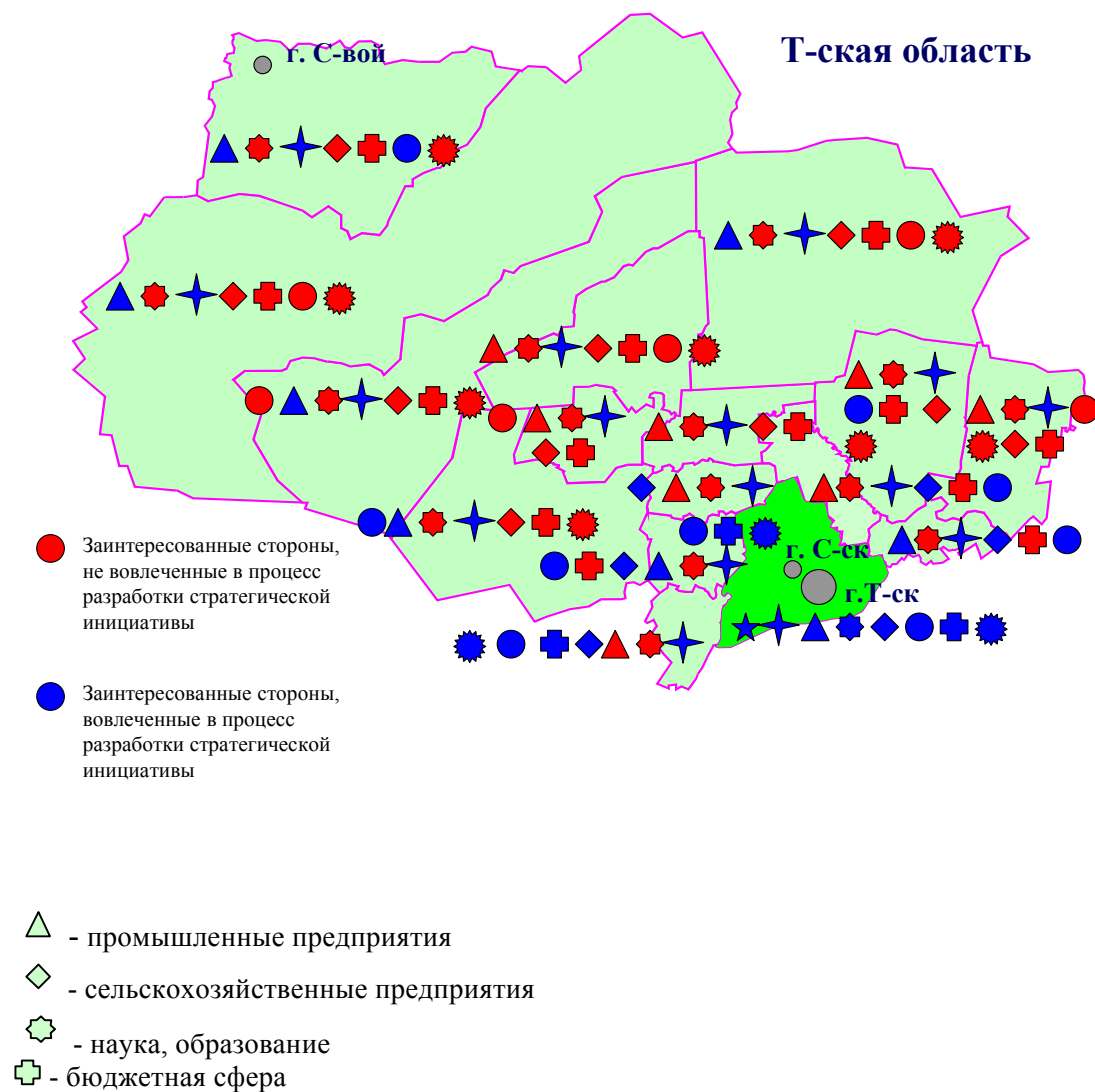
¹⁸ Использован фрагмент карты заинтересованных сторон, разработанной в рамках ИОП Стратегии развития Томской области до 2020 года [23]. Материал адаптирован в методических целях.

Приложение 3.2. Структура, ожидания и ресурсы заинтересованных сторон¹⁹

Заинтересованные стороны	Наименование предприятий	Ожидания	Ресурсы
Основные промышленные предприятия		Финансовая устойчивость, получение дополнительной прибыли	Технологическое оборудование, людские ресурсы, организационные и административные ресурсы
Предприятия сферы обслуживания		Финансовая устойчивость, получение дополнительной прибыли	Технологическое оборудование, автопарк, людские ресурсы, организационные и административные ресурсы
Представители малого бизнеса		Получение дополнительной прибыли, расширение оборота продукции, налоговые льготы, расширение рынка	Информационные, интеллектуальные (например, участие в оценке программы), финансовые ресурсы
Крупные производители с/х продукции		Расширение производства и устойчивый доход, лизинговые услуги, малопроцентные кредиты, устойчивые рынки сбыта	Поддержка социальной инфраструктуры колхозов, оказание помощи частным крестьянским хозяйствам (например, сдача земель в аренду)
Частные крестьянские хозяйства		Устойчивый сбыт продукции, получение дохода, малопроцентные кредиты, консультативные услуги	Земельные ресурсы, помощь односельчанам (например, доставка детей в школу), взаимопомощь (объединение частных крестьянских хозяйств для совместной покупки техники, совместная обработка земли, маркетинговые кооперативы), участие в развитии деревенского туризма
Работники бюджетных организаций (школы, больницы, библиотеки, учреждения культуры и внешкольного образования)		Экономическая стабильность (сохранение рабочих мест, достойная зарплата, авторитет в местном сообществе, социальная востребованность), сохранение высоких качеств окружающей среды	Организационные ресурсы: школы (например, разработка и выпуск турпродуктов, разработка турмаршрутов, просветительская работа, и т. п.); больницы (например, обеспечение медицинского обслуживания туристов, массаж и др. лечебно-косметологические процедуры, и т. п.)
Пенсионеры		Увеличение пенсий. Сохранение здоровья и качество мед. обслуживания	Организационные ресурсы, участие в производстве и реализации сувенирной продукции, участие в сельском туризме
Общественные организации и группы активистов		Большее участие в общественной жизни поселений. Учет мнений при разработке программ	Организационные ресурсы, интеллектуальные ресурсы, экспертные оценки. Возможность влияния на общественное мнение
Церковь и духовенство		Учет мнений при разработке программ	Организационные, интеллектуальные ресурсы. Возможность влияния на общественное мнение, управленческие решения
Историко-культурные объекты, местные музеи		Увеличение потока посетителей, финансовая, информационная поддержка для расширения экспозиций, улучшение условий эксплуатации музеев и др. Улучшение транспортной доступности. Специальная программа для частных музеев	Организационные, интеллектуальные ресурсы. Историко-культурные ресурсы, навыки и умения производства самобытной продукции
Федеральные органы власти		Улучшение качества жизни, снижение противоправных действий в разных сферах жизни, соблюдение федерального законодательства в том числе в области ООС	Организационные, интеллектуальные, информационные, административные ресурсы
Администрация (области, района, города)		Социально-экономическая стабильность в области (районе, городе), развитие деловой и социальной активности населения, повышение качества жизни местного населения и сохранение высоких качеств ОС, улучшение имиджа района	Организационные, интеллектуальные, информационные, коммуникационные, финансовые, административные ресурсы. Возможность влияния на общественное мнение, законодательная инициатива, управленческие решения, формирование социального заказа
Органы местного самоуправления		Экономическая стабильность местного сообщества, сохранение высоких качеств окружающей среды	Организационные, интеллектуальные, информационные ресурсы
Главы сельских поселений		Экономическая стабильность местного сообщества, сохранение высоких качеств ОС, повышение уровня жизни, увеличение налогооблагаемой базы	Административные, информационные и коммуникативные ресурсы. Авторитет власти, отдельных персон

¹⁹Использован фрагмент анализа заинтересованных сторон, проведенного в рамках СЭО Программы социально-экономического развития МО Кирилловский район Вологодской области [24]. Материал адаптирован в методических целях.

Приложение 3.3. Вовлечение заинтересованных сторон в процесс разработки стратегической инициативы²⁰



Из примера видно, что консультации с заинтересованными сторонами активно проходили вблизи областного центра (г. Т-ск), охватив наиболее развитые южные районы. Отсутствие должного внимания к другим районам, в том числе к депрессивным территориям, расположенным в центре области создает стратегический риск пассивного неприятия (а возможно, и активной оппозиции) стратегии со стороны субъектов, не вовлеченных в формирование и реализацию стратегии.

²⁰ Использован фрагмент карты заинтересованных сторон, разработанной в рамках ИОП Стратегии развития Томской области до 2020 года [23]. Материал адаптирован в методических целях.

- ☆ - органы государственной власти
- ✧ - органы местного самоуправления
- - общественные организации
- ⊗ - население

Приложение 4. Целевой анализ

Приложение 4.1. Анализ системы целеполагания²¹

Цели УР Цели Стратегии	Сохранение и развитие природного капитала	Формирование «зеленого имиджа» региона	Оздоровление и улучшение качества окружающей среды	Развитие партнерства заинтересованных сторон	Социально-экономическое развитие региона на основе		
					«сцепленного» развития территорий	предоставления равных возможностей различным социальным группам	развития человеческого капитала
Высокий уровень развития предпринимательства	▼ ?	▲ ?	▼ ?	▲ ?	▼ ?	▼ ?	▲ !
Высокая инвестиционная привлекательность	▲ ?	▲ ?	▲ ?	▲ !	▼ ?	▲ ?	▲ !
Высокая степень интернационализации экономики	▼ ?	▲ ?	▼ ?	▲ ?	▼ ?	▼ ?	▲ ?

²¹ Использованы фрагменты целевого анализа, проведенного в рамках ИОП Стратегии развития Томской области до 2020 года [23]. Материал адаптирован в методических целях.

Цели УР Цели Стратегии	Сохранение и развитие природного капитала	Формирование «зеленого имиджа» региона	Оздоровление и улучшение качества окружающей среды	Развитие партнерства заинтересованных сторон	Социально-экономическое развитие региона на основе		
					«сцепленного» развития территорий	предоставления равных возможностей различным социальным группам	развития человеческого капитала
Развитая инфраструктура	?	?	?	○	?	?	?
Рациональное использование природного капитала	!	?	?	?	?	○	○
Благоприятные условия для жизни, работы, отдыха и воспитания детей	!	!	!	?	?	?	?

Условные обозначения

-  Цель стратегии хорошо согласована с целью УР. Преимущество стратегии.
-  - Цель стратегии и цель УР принципиально согласуются, но не увязаны в стратегии. Неиспользованная возможность. Необходимо более тесно увязать цели на последующих этапах планирования и/или на уровне мероприятий.
-  - Цель стратегии и цель УР нейтральны по отношению друг к другу.
-  - Цели не согласуются, но могут быть согласованы. В рамках последующего планирования требуются специальные меры, направленные на согласование целей стратегии и целей УР.
-  - Цель стратегии и цели УР принципиально противоречат друг другу. Необходимы срочные меры, направленные на уточнение данной цели стратегии.

Приложение 4.2. Анализ программных мероприятий на соответствие экологическим целям²²

Мероприятие:

Разработка концепции развития общественных логистических центров совместно с Министерством промышленности и Министерством регионального развития и местными региональными представительствами.

Экологические цели Транспортной политики	Оценка	Комментарии
Снижение выбросов веществ вызывающих изменения климата	-1	<i>Неподходящее расположение общественных логистических центров может привести к увеличению выбросов вредных веществ в атмосферу</i>
Снижение выбросов веществ и других воздействий, наносящих урон окружающей среде и здоровью людей (NOx, твёрдые примеси в воздухе, полициклические ароматические углеводороды, ЛОС, шумовое загрязнение, и т.д.)	-1	<i>Неподходящее расположение общественных логистических центров может привести к увеличению выбросов вредных веществ в атмосферу</i>
Снижение выбросов веществ разрушающих озоновый слой	-1	<i>Неподходящее расположение общественных логистических центров может привести к увеличению выбросов вредных веществ в атмосферу</i>
Увеличение использования возобновляемых источников энергии	0	
Более эффективное использование энергетических ресурсов.	0	
Предоставление информации о воздействии транспорта на окружающую среду и здоровье людей	0	
Природное равновесие, красота ландшафта, биоразнообразие, экономное природопользование	?	<i>Не возможно оценить</i>

Шкала оценок:

- 2 – потенциально сильное негативное воздействие
- 1 – потенциально негативное воздействие
- 0 – отсутствие воздействия
- +1 – потенциально позитивное воздействие
- +2 – потенциально сильное положительное воздействие
- ? – оценка невозможна

²²Использован фрагмент целевого анализа СЭО Транспортной политики Чешской Республики на 2005 – 2013гг [6]

Приложение 5. Практический пример МКА23

Категория воздействия	Значимость категории	Воздействия и основные индикаторы	Значимость воздействий (%)	Значимость индикатора (%)
Воздействия на окружающую среду	30%	Выбросы в атмосферу	58	
		CO ₂ (т)		12
		CH ₄ (т)		15
		SO ₂ – суммарные (т)		21
		SO ₂ – локальные (т)		5
		NOX – суммарные (т)		22
		NOX – локальные (т)		7
		Взвешенные вещества (частицы) (т)		18
		Загрязнение водных объектов	21	
		Сточные воды от разработки месторождений полезных ископаемых (м ³)		50
		Другие сточные воды (м ³)		50
		Воздействия на почву	18	
		Площадь земель, занятая разработкой месторождений полезных ископаемых (км ²)		30
		Площадь затопленных земель (км ²)		10
		Площадь земель, занятая полигонами отходов (км ²)		35
		Площадь земель, занятая новыми предприятиями (км ²)		25
		Ежегодное образование отходов	3	
		Топливный шлак (т)		20
		Отходы гипса (т)		10
		Отработанное ядерное топливо (т)		30
		Радиоактивные отходы (т)		40
Воздействия на ресурсы	20%	Воздействие на энергетический сектор	20	
		Сокращение первичных источников энергии (т)		10
		Сокращение отходов гипса (т)		25
		Доля возобновляемых источников энергии в первичных источниках энергии (%)		25
		Использование первичных источников энергии на душу населения (ГДж/человека)		25
		Использование первичных источников энергии на экономическую единицу (ГДж/ВВП)		15

²³ Использован фрагмент СЭО Энергетической политики Чешской Республики [2]

Воздействия на социальную сферу	20%	Воздействие на инфраструктуру	20	
		Число людей подлежащих переселению		
		Влияние на занятость	80	
		Изменения в структуре занятости, вызванные экономией энергии		50
		Изменения в структуре занятости, вызванные увеличением производства энергии		X
		Изменения в структуре занятости, вызванные изменениями в добыче полезных ископаемых		50
Воздействия на экономику	30%	Воздействие на экономику	-	-
		Сумма первоначальных затрат на 1 ГДж	-	-
		Текущие затраты на 1 ГДж	-	-
		Затраты на энергосберегающие схемы	-	-
		Затраты на меры по снижению воздействия на окружающую среду	-	-