

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Оценка воздействия на окружающую среду в развивающихся странах. Лондон. 1987. 232 с.

Environmental Impact Assessment for Developing Countries. London. 1987. 232 p.

В последние годы у нас в стране все явственней ощущаются проблемы научного прогноза и анализа всего комплекса последствий крупных хозяйственных проектов, сопряженных с природопреобразующей деятельностью, совершенствования методологии и организации экологической экспертизы.

В зарубежной литературе оценка воздействия на окружающую среду (далее — ОВОС) в 70—80-е годы оформилась в самостоятельное научное направление. В США, например, издается специальный журнал «Environmental Impact Assessment Review», выпущены десятки учебников и пособий. Из многочисленных публикаций последних лет интерес представляет рецензируемая работа. В ней обобщены результаты совещания, проведенного в 1986 г. Университетом ООН в КНР и посвященного опыту применения ОВОС в развивающихся странах.

Необходимо подчеркнуть следующее. Во-первых, при разработке методов ОВОС эти страны, опираясь на поддержку международных организаций, имеют возможность целенаправленно, эффективно использовать богатый мировой опыт*; во-вторых, особенно актуальные для нашей страны водохозяйственные проекты, программы пионерного освоения территорий реализуются в сопоставимых масштабах часто только в развивающихся странах.

Как считают авторы книги, в прошлом нередко принимались планы и программы развития, наносившие серьезный и ощутимый ущерб окружающей природной среде. Таким образом, подрывалась сама основа, на которой могло базироваться непрерывное и самоподдерживающееся развитие. Синдром быстрого обогащения вызвал к жизни такую экономическую политику, которая привела к получению краткосрочных доходов за счет таких «дол-

госрочных» издержек, которые вполне сопоставимы с первоначальным эффектом.

В этих условиях справедливо ставится вопрос о том, что для развивающихся стран неприемлем путь развитых — сначала сосредоточиться на экономических целях, а затем уже решать экологические проблемы; соответственно приоритет получают задачи экспертизы проектов, ОВОС.

Очень важно, по мнению авторов, определить роль и место ОВОС в системе планирования и управления. Экспертиза, подчеркивают они, не является средством сдерживания экономического роста, как это пытаются представить промышленные круги. Выявление всего спектра экологических последствий реализации проекта необходимо именно для предотвращения или смягчения ущерба природе и максимизации экономического эффекта. Но основные результаты ОВОС должны становиться достоянием общественности. В противном случае, оппозиция проекту на заключительных этапах его разработки может привести к дорогостоящим задержкам, срывам проектных сроков реализации программы.

Процедуры ОВОС оказываются «обоюдоострым» орудием, следовательно, к их методическому обоснованию предъявляются повышенные требования. Поэтому авторы весьма подробно останавливаются на методах ОВОС. Предложенная ими классификация — более полная, чем например, приведенная в книге Р. Мунна*. В частности, выделен метод «пороговых характеристик» реакции окружающей среды на реализацию проекта, когда для каждой переменной состояния окружающей среды выявляется «порог озабоченности». При его превышении экологическое воздействие проекта начинает вызывать тревогу лица, принимающего решения. Соответствующий порог не обязательно должен принимать количественно определенное значение (как, например, при установлении ПДК), а может оставаться лишь чисто качественным показателем. Этот метод особенно полезен в тех случаях, когда составляется ОВОС для проектов, сопряженных со значительным экологическим риском. Например, нельзя, оценивая возможные последствия строительства АЭС, ориентироваться толь-

* В издающейся для Университета ООН серии «Природные ресурсы и окружающая среда» выпущен ряд монографий, посвященных эколого-экономическим проблемам развивающихся стран («Экологические последствия расширения промышленного производства и энергетики», «Экономические проблемы использования природных ресурсов и анализа качества окружающей природной среды», «Интегрирование социально-экономического и экологического планирования» и др.).

* Мунн Р. Вторжение в природную среду. М.: Прогресс, 1983.

ко на ничтожно малую вероятность аварии.

Заслуживают внимания сформулированные авторами методические указания по проведению ОВОС с учетом специфики хозяйства развивающихся стран. Они имеют возможность добиться стабильного экономического роста, не вступая в конфликт с окружающей средой. Особенности ОВОС в этих странах заключаются, помимо всего прочего, еще и в том, что методы оценки приходится использовать не только для крупных проектов как таковых (плотины, шоссе, электростанции), но и для целостных региональных программ развития. Выполнение программ иногда связано с реализацией ряда проектов, позволяющих достичь поставленных перед ней целей. Если же ОВОС проводится только на уровне отдельных проектов, игнорируется кумулятивный характер программы на национальном и региональном уровнях.

Вместе с тем излишне детализированные дорогие, трудоемкие и сложные методы ОВОС, разработанные в развитых странах, оказываются для рассматриваемых стран, как правило, неприемлемыми. При адаптации ОВОС для использования методов в третьем мире необходимо учитывать ограничения на информационные и технические ресурсы.

Одна из сложностей проведения ОВОС заключается в том, что улучшение или ухудшение состояния окружающей среды не всегда может быть оценено чисто экономическими результатами. Приходится принимать во внимание и изменения «экологических ценностей», которые могут быть оценены только субъективным способом. В целом же авторы склоняются к определению ОВОС как преимущественно превентивный процесс, дающий возможность избежать дорогостоящих ошибок в планировании и развитии экономики.

В четырех из семи глав книги (с 3-й по 6-ю) анализируются ОВОС, составленные для отдельных проектов, уже реализованных в развивающихся странах. Среди них три водохозяйственных — перераспределенные части стока в КНР (гл. 3), крупномасштабные оросительные системы в Индии (гл. 4), последствия строительства Асуанской плотины в Египте (гл. 6). В главе 5 изучаются последствия индустриализации в Индии. Уровень анализа в «прикладных» главах, к сожалению, значительно ниже, чем в методологических.

Авторы намечают следующую схему — последовательность реализации ОВОС: 1) выявление экологических проблем, которые могут возникнуть при реализации проекта; 2) определение мер компенсационного характера; 3) установление экологических достоинств и недостатков проекта, его экономической и экологической приемлемости для общества; 4) выявление основных экологических проблем, нуждающихся в дальнейшем изучении и мониторинге; 5) отбор оптимальной альтернативы из имеющихся вариантов; 6) «включение» общественности в процесс принятия решения относительно обеспечения высокого качества среды обитания; 7) содействие всем сторонам, участвующим в процессе развития и реализации экологической политики с тем, чтобы они осознали свою роль,

ответственность и определили порядок взаимодействия друг с другом.

Эту процедуру нельзя считать до конца упорядоченной, систематизированной. Вероятно, следовало бы дополнительно «ввести» блок, связанный с изучением и экспертизой альтернативных способов достижения социально-экономического результата, на который «запрограммирован» проект.

Кроме того, нуждается в конкретизации и последний из пунктов. По-видимому, надо было бы сосредоточить смысловую нагрузку в данном случае на создании механизма реализации принятых решений.

Предлагая подобные «расширения» исходной схемы, мы имеем в виду, что любой проект, осуществляемый в развивающейся стране, нужно рассматривать не как самоцель, а как один из возможных вариантов «задания» экономике импульса развития.

В книге затронуты важные вопросы о месте ОВОС в институциональной структуре экономики, определении ее статуса как обязательной.

В большинстве рассматриваемых стран составление ОВОС стало уже законодательно утвержденной нормой. Вместе с тем правовое обеспечение ОВОС само по себе еще не гарантирует неформального проведения и использования ОВОС. Значительные трудности вызывает существенная «междисциплинарность» процессов оценки, обязательность контактов с общественными кругами на всех стадиях экспертизы. Самостоятельной является проблема создания для нее специального банка эконформации. В развивающихся странах, как правило, данные по отдельным видам ресурсов собирают разные агентства, причем без должной координации. Поэтому некоторые сведения, даже уже собранные, не применяются в ОВОС — эксперты могут просто не знать о них. В то же время чуть ли не нормой становится и дублирование в процессе сбора экологической информации.

Особое значение в реализации ОВОС имеет стадия мониторинга, общеобязательная для всех проектов. Подчеркивается, что он должен выполняться не только для проектов, получивших ОВОС уже на стадии проектирования, но и по всему множеству проектов, для которых на стадии проектирования не было собрано необходимых данных об их экологической приемлемости.

Авторы предпринимают попытку описать круг задач экологических комиссий. Они называют: 1) координацию деятельности линейных агентов, имеющих отношение к управлению окружающей средой; 2) составление методических указаний в отношении объекта ОВОС; 3) мониторинг, изучение и оценку предложенных к реализации, осуществляемых ими завершаемых проектов; 4) анализ проектов, связанных с использованием природных ресурсов и окружающей среды; 5) формулировку рекомендаций правительственным агентствам относительно порядка реализации предложенных проектов.

После того, как стадия проекта, относящаяся непосредственно к строительным работам, одобрена, необходимо обеспечить создание институциональной инфраструктуры для реализации рекомендаций, высказанных в ходе ОВОС, и предотвращения

таких негативных последствий для окружающей среды, которые не были выявлены на стадии ее составления.

По сути, авторы подошли к выводу о том, что сама по себе ОВОС может оказаться бессмысленной, если отсутствуют действенный экономический, правовой, социально-политический механизмы управления процессом природопользования. ОВОС служит отправной точкой в данной системе управления, но и не более того. Сама по себе она не является гарантией реализации экологически сбалансированной стратегии хозяйственного развития.

В книге рассматриваются модели, специально предназначенные для проведения ОВОС в развивающихся странах, прежде всего модель тестирования ЮНЕП. Она основывается на системе оценки использования природных ресурсов и предусматривает следующие шаги: 1) составление перечня всех ресурсов, прямо или косвенно затрагиваемых проектом, производимых отходов; 2) идентификацию неблагоприятных импактов, связанных с истощением, обеднением или ухудшением их состояния, включая последствия изменения состояния ресурсной базы для производства; 3) идентификацию неучтенных положительных последствий — определение того, какие ресурсы испытывают положительное воздействие проекта; 4) идентификацию дополнительных элементов проекта, необходимых для восстановления, поддержания или использования и расширения ресурсной базы, которая нужна производству; 5) представление данных для экономических расчетов; 6) идентификацию долгосрочных экономических программ, которые могут основываться на проекте.

Авторы подчеркивают, что система ЮНЕП принципиально непригодна для крупных проектов, а может служить, главным образом, для массовых расчетов и оценок. В какой-то мере она является аналогом разрабатываемых в нашей стране типовых методик, хотя, бесспорно, оказывается более «тонким» инструментом анализа.

Знакомство с этой методикой позволяет тем не менее судить об организационных и методических сложностях создания системы государственной экологической экспертизы в СССР. В связи с этим хотелось бы кратко остановиться и на вопросе финансирования экспертизы. Приведенные в рецензируемой книге статистические данные показывают, что удельные издержки на ОВОС колеблются в пределах 0,1—1,5% сметной стоимости проекта, сроки экспертизы — от 1—5 мес. для простейших проектов, до 1—5 лет — для крупных программ. Поэтому трудно даже представить, как можно применить аналоги сложных процедур ОВОС в условиях временных и финансовых ограничений, свойственных в настоящее время различным звеньям нашей госэкспертизы. Например, только для экспертизы водохозяйственных проектов, таких как «северная» и «сибирская» переброски, потребовалось бы несколько сот миллионов рублей.

В целом монография предоставляет читателям, интересующимся вопросами теории и практики экологической экспертизы хозяйственных мероприятий, богатый материал для изучения и анализа.

Голуб А. А., Колосницын И. В.

Лагоша Б. А., Шаркович В. Г., Дегтярева Т. Д. Методы и модели совершенствования организационных структур. М.: Наука, 1988. 190 с.

Рецензируемая работа освещает проблемы моделирования процессов формирования организационных структур управления. Считая производственной структурой основой для построения организационной и неразрывно связывая их, авторы в то же время проводят четкую границу между ними. Это определяет рациональный порядок действий разработчиков систем управления и создает прочную базу для формирования исходных данных.

Монография состоит из двух разделов. В них последовательно рассматриваются теоретические вопросы построения структур управления и некоторые направления практической реализации предложенных методов.

В первом разделе дается анализ процесса формирования систем управления для широкого класса социально-экономических объектов. Выделяются основные этапы этого процесса, исходные предпосылки и условия их реализации, методы исследования и, наконец, результаты. Этапы выбраны таким образом, чтобы при синтезе системы

управления последовательно уточнялись и детализировались ее параметры, определенные на предыдущих стадиях. Разработанная схема вооружает оргпроектировщика достаточно ясными представлениями о желаемых результатах его деятельности и возможностях их получения. К ее недостаткам следует отнести чрезмерно общий характер рекомендаций по использованию тех или иных методов исследований. Вряд ли могут быть полезны читателю лишь краткие ссылки на «системный анализ», «качественные оценки», «обработка результатов» и т. п. Понятно, насколько повысилась бы их ценность, если бы авторы привели список литературы, в которой подробно описывается применение указанных методов в этой области, или дали более конкретные разъяснения непосредственно в монографии.

Излагая методику подготовки исходных данных для синтеза структуры управления, в качестве конечного результата они рассматривают матрицу оценок степеней взаимосвязи функциональных элементов (как