

Оценка воздействия на социальную среду как инструмент устойчивого развития Российской Арктики



**Марина Викторовна
НЕНАШЕВА**

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова
Архангельск, Российская Федерация, 163000, наб. Северной Двины, д. 17
E-mail: m.nenasheva@yandex.ru

Аннотация. В условиях активного хозяйственного освоения Арктики одной из стратегических задач является обеспечение экологической безопасности и сохранение условий и качества жизни местного населения. Решение данной задачи возможно путем проведения на этапе планирования экономической деятельности оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), которая является обязательной во всех арктических странах. В процессе ОВОС компании оценивают возможные экологические и связанные с ними социальные и экономические последствия реализации планируемого инвестиционного проекта. Для этого используются соответствующие методики, которых существует достаточно для проведения комплексной оценки воздействия на природную среду. Вместе с тем оценка социальных последствий хозяйственных инициатив представляет для компаний большую трудность в связи с отсутствием в России регулирующих ее проведение нормативных документов и методических рекомендаций. Данный факт подтверждается практикой проведения ОВОС, а также научными исследованиями, согласно которым оценка социальных последствий экономической деятельности является одной из наиболее сложных и наименее изученных проблем современной науки. Особую актуальность приобретает решение данной проблемы для Российской Арктики, где проживает коренное население, условия и качество жизни которого во многом зависят от состояния окружающей среды и сохранения традиционных видов хозяйственной деятельности. В связи с этим была поставлена цель предложить подход к разработке методологии прогноза социальных изменений для Арктического

Для цитирования: Ненашева М.В. Оценка воздействия на социальную среду как инструмент устойчивого развития Российской Арктики // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. Т. 2. С. 196-209. DOI: 10.15838/esc.2019.2.62.12

For citation: Nenasheva M.V. Social impact assessment as a tool for sustainable development of the Russian Arctic. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, vol. 12, no. 2, pp. 196-209. DOI: 10.15838/esc.2019.2.62.12

региона России. Для этого в рамках исследования 1) проведен анализ существующих методологических подходов к оценке социальных последствий планируемой экономической деятельности в контексте российских и зарубежных научных исследований, а также практики ОВОС; 2) описана система индикаторов социальной среды Российской Арктики; 3) построена матрица воздействий на социальную среду планируемой экономической деятельности. Результаты исследования могут стать основой для разработки конкретных методик, в том числе отраслевых, оценки социальных последствий планируемой экономической деятельности, которые могут использоваться для проведения комплексной экологической оценки планируемой хозяйственной деятельности как государственными, так и частными компаниями.

Ключевые слова: экономическая деятельность, воздействие, социальная среда, оценка, социальные последствия, индикатор, методология, Российская Арктика.

Введение

Освоение Арктики относится к числу национальных приоритетов многих арктических и неарктических стран [1, с. 10]. Добыча полезных ископаемых, разработка нефтяных и газовых месторождений, развитие энергетики и транспортной инфраструктуры способны сделать Арктический регион одним из наиболее привлекательных объектов для инвестирования и реализации крупных бизнес-проектов. По данным ежегодно проводимого в финском городе Рованиemi Арктического бизнес-форума только в 2016–2020 годах объем международных инвестиций на реализацию проектов в Арктике составит 49,7 млрд. евро, из которых большая часть пойдет на развитие транспортной инфраструктуры, а также проектов в горнодобывающей и нефтедобывающей отраслях [2, с. 73].

Благодаря запасам углеводородов, наличию инфраструктурных объектов, а также логистическим возможностям Северного морского пути Россия является безусловным лидером освоения Арктики [1, с. 5]. Вместе с тем очевидно, что экономическое развитие Арктики повысит уровень антропогенной нагрузки на окружающую природную среду и может существенно повлиять на условия и качество жизни местного населения. Несмотря на очевидный экономический потенциал Российской Арктики, с каждым годом численность населения, постоянно проживающего в данном регионе, сокращается, что подтверждается отрицательной миграционной динамикой [3, с. 51-57]. Основными причинами убыли населения являются неудовлетворенность уровнем и качеством жизни, а также плохая экология. Не ме-

нее серьезной проблемой является сохранение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Арктики [4, с. 26-27]. Промышленное освоение природных ресурсов часто сопровождается отчуждением территорий, используемых местными сообществами [5, с. 96] для ведения традиционной хозяйственной деятельности, а загрязняющие вещества, поступающие в окружающую среду в результате промышленной деятельности, представляют серьезную угрозу для здоровья местного и особенно коренного населения Арктики, жизнь которых до сих пор зависит от занятий охотой, рыболовством, оленеводством и сбором растений [6, с. 4-13].

В связи с этим становится актуальной разработка конкретных способов предотвращения негативных экологических и социальных последствий освоения Арктики. Решение данной задачи возможно, с одной стороны, путем внедрения новых либо усовершенствования уже существующих методов прогнозирования рисков для окружающей природной и социальной среды, а с другой стороны, путем разработки конкретных технологий, направленных на обеспечение экологической безопасности хозяйственной деятельности и улучшение качества жизни населения в Арктике.

Одним из инструментов предотвращения негативных последствий хозяйственной деятельности является оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). ОВОС проводится компаниями на этапе планирования инвестиционной деятельности с целью принятия экологически ориентированного решения о реализации проекта, выборе альтернативных вариантов либо отказе от его воплощения.

В России ОВОС проводится для любой хозяйственной деятельности, имеющей прямое или косвенное воздействие на окружающую среду¹. Законодательно обязанность проведения ОВОС была закреплена 16 мая 2000 года, когда Приказом Госкомэкологии РФ № 372 было утверждено «Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации». Появлению национальной процедуры ОВОС во многом способствовало подписание Россией в 1991 году Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, Финляндия, 1991). И хотя Россия не ратифицировала данную Конвенцию, многие ее положения были взяты за основу при разработке российской процедуры ОВОС.

По содержанию ОВОС – это процесс определения возможных видов негативного воздействия на окружающую среду, который включает оценку воздействия хозяйственной деятельности на природные компоненты: атмосферу, водную среду, землю, почву, флору и фауну, а также прогноз социальных и экономических последствий. При проведении экологической оценки компании руководствуются законодательными и подзаконными актами, государственными стандартами, техническими регламентами, методическими пособиями и инструкциями, которых сегодня существует достаточно для проведения комплексной оценки воздействия на природную среду. Вместе с тем оценка социальных последствий планируемой хозяйственной деятельности представляет для компаний большую трудность в связи с отсутствием в России регулирующих ее проведение нормативных документов и методических рекомендаций. Отсутствие национальной процедуры оценки воздействия на социальную среду и связанная с этим невозможность объективного и всестороннего анализа социальных последствий экономической деятельности ставят под сомнение эффективность ОВОС в целом и обуславливают необходимость постановки вопроса об оценке воздействия на социальную среду в качестве научно-теоретической и прикладной проблемы.

¹ Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002. № 7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Обзор литературы и методологических подходов к оценке воздействия на социальную среду

Впервые вопрос о критериях социальной оценки (англ. Social Impact Assessment) в процессе ОВОС был поставлен Барроу [7], его концептуальное осмысление продолжили Ванклай [8] и Бекер [9]. По мнению ученых, оценка воздействия на социальную среду часто сводится к рассмотрению последствий хозяйственной деятельности для здоровья человека, однако это не совсем корректно. Оценка воздействия на социальную среду по своему содержанию гораздо шире и должна включать все аспекты, связанные с человеком, его существованием и качеством жизни. К их числу они относят не только здоровье, но и инфраструктуру, образование, культуру, условия жизни, права населения. Кроме того, оценка социальных последствий должна иметь выраженную территориальную принадлежность, что особенно важно в условиях активного экономического развития Арктики.

В практике оценки социальных последствий планируемой деятельности международные компании опираются на понятие, предложенное Международной ассоциацией по оценке воздействия на окружающую среду, и рекомендации, описанные в процедурах Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития. Согласно Международной ассоциации по ОВОС оценка воздействия на социальную среду определяется как «процесс анализа, мониторинга и управления прямыми и косвенными социальными последствиями планируемых воздействий (программ, планов, проектов), а также любых процессов социальных изменений, которые могут возникнуть в результате данных воздействий» [10]. На наш взгляд, приведенное определение содержит ряд логических недостатков. Во-первых, воздействие на социальную среду, вызванное экономической деятельностью, может иметь как положительный, так и отрицательный эффект. В связи с этим необходимо уточнить, анализ каких именно последствий должен осуществляться в процессе оценки воздействия на социальную среду. Во-вторых, экономическая деятельность может затронуть как текущее состояние социальной среды, так и иметь последствия в будущем, поэтому важно указать, идет ли речь об оценке социальных последствий в краткосрочной или долгосрочной перспективе. В-третьих,

помимо жителей территории, на которой планируется реализация проекта, хозяйственная деятельность может оказывать воздействие на население прилегающих территорий, поэтому трансграничное воздействие планируемой деятельности не менее важно учитывать при анализе социальных последствий.

Имеющаяся богатая практика оценки социальных последствий в процедурах Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития также не дает убедительного ответа на вопрос о критериях и методологии оценки социальных последствий. В 2014 году Всемирный банк выпустил рамочный документ по экологическим и социальным вопросам, содержащий базовые принципы и стандарты, соблюдение которых должно способствовать устойчивому социально-экономическому развитию территорий. В указанном документе установлены требования, выполнение которых является обязательным для принятия Всемирным банком решения о финансировании инвестиционного проекта. Данные требования направлены на предотвращение, минимизацию, сокращение или смягчение негативных социально-экологических рисков и последствий реализации проектов [11]. К числу основных социальных рисков реализации инвестиционных проектов относятся: негативное воздействие на здоровье людей, угроза безопасности населения, воздействие на традиционные места обитания и биоразнообразие, истощение природных ресурсов, изменение традиционного образа жизни коренных народов, разрушение либо уничтожение памятников духовной и материальной культуры [11]. Для каждого из указанных видов воздействия Всемирным банком разработаны соответствующие стандарты, следование которым является обязательным для получения финансирования на реализацию хозяйственной деятельности.

Безусловно, перечисленные критерии важны для принятия социально ориентированного управленческого решения о реализации инвестиционного проекта, однако они являются общими и не учитывают отраслевую и региональную специфику. Кроме того, данные требования распространяются только на те проекты, в отношении которых запрашивается финансирование у Всемирного банка, и не распространяются на все остальные. Подтверждением

данного факта являются проекты российских компаний «Сахалин Энерджи»² и «Ямал-СПГ»³, которые в сотрудничестве с зарубежными партнерами реализуют на территории Российской Арктики крупные инвестиционные проекты в области нефте- и газодобычи. Разработка проектов осуществляется указанными компаниями в соответствии с требованиями международных стандартов по обеспечению экологической и социальной устойчивости территорий присутствия⁴ и предполагает обязательное проведение оценки социальных рисков, разработку методологии оценки воздействия на социальную среду, мер по информированию заинтересованных сторон и общественности, обеспечение эффективного взаимодействия и налаживание диалога с населением, а также выделение значительных средств на социальные инвестиции для решения актуальных проблем и повышения качества жизни населения. В то же время в Швеции, где ОВОС также является обязательным, оценка влияния планируемого проекта на местное население ограничивается только анализом последствий для здоровья людей, а для возмещения ущерба, наносимого компаниями коренным малочисленным народам, используется механизм финансовой компенсации [12, с. 69].

В отечественной литературе понятие «оценка воздействия на социальную среду» также не подвергалось тщательному научно-теоретическому анализу и поэтому не имеет четкого определения. Во многом это связано с историческим развитием природоохранного законодательства и оценки воздействия на окружающую среду в СССР и современной России. В советскую эпоху охрана окружающей среды включала мероприятия по рациональному природопользованию и предотвращению негативного воздействия на природу,

² Политика устойчивого развития. «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.». 2016. С. 6-9. URL: http://www.sakhalinenergy.ru/media/library/ru/policies/SD_POLICY_2016.pdf (дата обращения: 29.10.2018).

³ Оценка воздействия на окружающую среду и социальную сферу. «Ямал СПГ». URL: <http://yamallng.ru/upload/ESIA%20RUS%20.pdf> (дата обращения: 21.11.2018).

⁴ Стандарты деятельности по обеспечению экологической и социальной устойчивости. URL: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cd44c6004b8bbc068dbccfbbd578891b/PS_Russian_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES (дата обращения: 08.11.2018).

но не предполагала оценку социальных последствий такого воздействия⁵. В современной России стало очевидным, что оценка социальных последствий имеет важное значение для создания благоприятных условий и сохранения качества жизни местного населения. В результате понятие «окружающая среда» подверглось переосмыслению. С принятием в 1993 г. Конституции РФ под ним стала пониматься совокупность не только компонентов природной среды, но и природно-антропогенных и антропогенных объектов. С расширением понятия окружающая среда и включением в его содержание социального аспекта были внесены изменения в процесс оценки воздействия на окружающую среду. Согласно официальным инструкциям, которыми сегодня пользуются российские компании при проведении ОВОС, оценка воздействия на социальную среду определяется как инструмент для анализа текущего состояния социальной среды с целью прогнозирования возможных социальных изменений, а также предотвращения и сокращения возможных последствий⁶. Из данного определения вытекает два вопроса: какие показатели социальной среды оцениваются при проведении ОВОС и какими методами? Анализ профессиональных источников показал отсутствие единых подходов к определению индикаторов социальной среды, которые должны оцениваться при планировании экономической деятельности. Например, согласно разработанным в 2012 году требованиям к проведению инженерно-экологических изысканий при строительстве, оценка социального аспекта ОВОС должна включать характеристику численности, занятости, уровня жизни населения, медико-биологические условия и заболеваемость⁷. Согласно другому пособию для разработчиков проектов строительства прогноз социальных изменений, помимо

указанного выше, должен учитывать региональные особенности, например взаимоотношения коренного, старожильческого и пришлового населения⁸.

На практике оценка социальных последствий, как правило, осуществляется в рамках определения экономической выгоды планируемого проекта для местного населения без учета территориальных, социальных, культурных и других особенностей местности [13]. В связи с этим стандартными показателями социальной эффективности проекта являются: количество новых рабочих мест, уровень заработной платы, повышение уровня жизни населения и т.п. Все эти показатели являются исчисляемыми величинами и имеют стоимостную оценку. Однако, как справедливо указывает Е.В. Рябухина, «блага от проекта по-разному воспринимаются различными слоями населения» [14, с. 85], так как, кроме экономических, существуют еще и другие критерии человеческого развития [15], связанные с человеческими ценностями. Стоимостный подход к оценке социальных последствий не учитывает виды воздействия, которые невозможно подсчитать, например воздействие на культурные и духовные ценности, социальное самочувствие населения, которые многими учеными относятся к «субъективным» [16, с. 101], или качественным, критериям оценки. К тому же в таких регионах, как Арктика, проживают народы, у которых уровень доходов зачастую существенно ниже по сравнению с уровнем доходов остального населения [17, с. 4], поэтому экономическая выгода от планируемого проекта не может являться ключевой при принятии решения о реализации планируемой хозяйственной деятельности.

Таким образом, основной вопрос, который возникает при оценке социальных последствий планируемой деятельности, связан с выбором показателей социальной среды, которые будут анализироваться при проведении оценки.

Для ответа на данный вопрос в первую очередь обратимся к определению понятия «социальная среда», под которым понимается «сово-

⁵ Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений: утв. постановлением Госстроя СССР от 23.12.1985 г. № 253. Доступ из базы правовой и нормативно-технической документации «Электронный фонд».

⁶ Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. Свод правил: СНиП 11-02-96. М., 2012.

⁷ Там же.

⁸ Охрана окружающей природной среды. Практическое пособие для разработчиков проектов строительства / ФГУП «Центр научно-методического обеспечения инженерного сопровождения инвестиций в строительстве». М., 2006. С. 160-163.

купность духовных, социальных, коммунальных, жилищных и тому подобных условий, в которых живет человек» [18, с. 83]. Данное определение основано на рассмотрении социальной среды как целостности, единства и «события» (М. Хайдеггер) ее базовых элементов, а именно природы, человека и общества [19]. Следовательно, оценка воздействия на социальную среду должна включать анализ последствий экономической деятельности для всех компонентов социальной среды, причем обязательно с учетом социальной структуры и социокультурной динамики выбранного региона [19]. При таком подходе приоритетной целью при оценке социальных последствий планируемой экономической деятельности для территорий с так называемыми уязвимыми экосистемами, как Арктика, должно стать улучшение качества жизни постоянно проживающего и коренного населения.

Не менее важный вопрос, который возникает при оценке воздействия планируемого проекта на социальную среду, связан с методологией прогноза социальных последствий. На сегодняшний день отсутствует универсальная методология оценки изменений социальной среды в результате воздействия экономической деятельности как для России в целом, так и для отдельных социальных систем, таких как Арктика. Данный факт подтверждается существующими научными исследованиями, а также практическими пособиями для разработчиков инвестиционных проектов. Одна из возможных причин заключается в том, что при оценке воздействия на социальную среду трудно спрогнозировать, как планируемый проект повлияет на здоровье, биофизическое состояние, условия жизни местного населения и какие социальные последствия он будет иметь в будущем. В связи с этим основные методы, которыми пользуются компании при оценке социальных последствий, идентичны тем, которые используются при оценке воздействия планируемого проекта на компоненты природы. К ним относятся метод прогнозирования по аналогии и экспертный метод [14, с. 106].

Суть прогнозирования по аналогии состоит в том, что при оценке воздействия на социальную среду компании сравнивают планируемый проект с уже реализованными проектами, находят сходства и отличия в видах воздействия на

социальную среду и по аналогии делают прогноз относительно возможных последствий [20, с. 59-60]. Главным недостатком данного метода является то, что он не учитывает природную и климатическую специфику конкретных территорий и условия жизни местного населения, которые будут затронуты в ходе реализации проекта, и, как следствие, может дать лишь приблизительную картину возможных социальных последствий.

Метод экспертных оценок состоит в составлении списка показателей социальной среды и установлении степени воздействия (в баллах) на основе индивидуального или коллективного мнения специалистов (экспертов) [21, с. 309]. По мнению Е.В. Рябухиной, основным недостатком данного метода является «субъективность оценок, не снимаемая даже большим числом экспертов, так как большое число экспертных мнений может повышать объективность оценок только в случае гарантируемой независимости отдельных мнений, что практически труднодостижимо в реальной практике» [14, с. 119].

Таким образом, анализ отечественной, зарубежной и профессиональной литературы показал отсутствие общих научно-теоретических подходов к оценке социальных последствий планируемой экономической деятельности, что связано с рядом факторов. Во-первых, в современной науке до сих пор не сложилось единой теории оценки, которую можно было бы использовать для анализа отдельных проектов и программ [22, с. 7]. Во-вторых, недостаточно изучено социальное пространство Арктического региона. В-третьих, большинство методов, используемых для оценки воздействия на окружающую среду планируемых хозяйственных инициатив, неприменимы для прогноза социальных изменений. В связи с этим, по мнению некоторых исследователей, долгосрочные прогнозы социально-экономического развития в отношении Арктики на данном этапе вряд ли возможны [23, с. 11].

На наш взгляд, одним из подходов к созданию методологии оценки социальных последствий в Арктике может стать разработка комплексной системы индикаторов социальной среды [24, с. 17] и их оценка с использованием метода матриц. Использование данной методики позволит определить текущее состояние

Арктической социальной среды, установить причинно-следственные связи между ее компонентами и воздействующими факторами и сделать прогноз возможных социальных изменений, которые могут произойти в процессе реализации экономической деятельности.

Методология и методы исследования

Для разработки методики оценки воздействия на социальную среду в 2014–2016 годах нами проведено исследование существующих практик оценки воздействия на окружающую среду в европейской части Арктической зоны России. Сбор эмпирических данных проходил в Архангельской, Мурманской областях, Республике Коми и Ненецком автономном округе путем проведения полуструктурированного интервью с основными участниками процесса ОВОС: бизнес-компаниями, являющимися инициаторами экономической деятельности и заказчиками материалов по ОВОС; государственными органами власти федерального и регионального уровня, отвечающими за согласование хозяйственных инициатив и выдачу разрешения на реализацию проекта, муниципальными органами власти, сопровождающими процедуры общественных слушаний материалов по ОВОС; некоммерческими организациями, представляющими интересы общественности; организациями, разрабатывающими проектную документацию, а также экспертами, участвующими в государственной экологической экспертизе материалов по ОВОС. Дополнительно исследование практики проведения ОВОС проводилось в городах Москве и Петрозаводске (Республика Карелия).

Всего было проведено 51 интервью. Непосредственно в регионах европейской части Российской Арктики — 40, из них 35 — личных и 5 — посредством телефонной связи. В процессе анализа полученных данных выяснилось, что 13 респондентов не имели достаточных знаний и практического опыта в области прогноза экологических и социальных последствий планируемой экономической деятельности. В результате было проанализировано 27 интервью, из них 7 — с представителями государственных органов власти федерального и регионального уровня, 2 — с представителями муниципальных органов власти, 5 — с руководителями бизнес-компаний, 6 — с представителями проектных организаций, 7 — с некоммерческими организациями.

Основная цель полевых исследований заключалась в актуализации существующей в официальных документах информации о критериях, методах оценки воздействия на окружающую среду и способах прогноза социальных последствий планируемой хозяйственной деятельности в арктических регионах России.

Вопросы, заданные респондентам в ходе личного интервью, были разделены на три тематические группы. Первая группа вопросов касалась нормативно-правового регулирования процесса ОВОС в целом и оценки социальных последствий в частности: *«Для каких экономических проектов ОВОС является обязательной?»*, *«Какими законами и подзаконными актами руководствуются компании при проведении ОВОС?»*, *«Отличается ли нормативно-правовое регулирование процесса ОВОС в Арктике и в других регионах России?»*.

Вторая группа включала вопросы методического и инструментального сопровождения оценки экологических и социально-экономических последствий планируемой деятельности, а именно способов сбора исходных данных, установления критериев для определения степени воздействия планируемого проекта на компоненты природной и социальной среды, а также инструментов мониторинга экологических и социальных последствий в процессе реализации проекта: *«Существуют ли официально утвержденные методики и критерии оценки социальных последствий планируемой хозяйственной деятельности?»*, *«Учитываются ли традиционные знания местных сообществ и коренного населения при оценке социальных последствий и если да, то каким образом?»*, *«На сколько лет вперед дается прогноз социальных последствий? Если прогноз дается на 10 или 15 лет вперед (например, в нефтегазовой отрасли), какие инструменты используются для сбора данных и какие методы — для долгосрочных прогнозов изменений социальной среды? Какие предположения о социальных последствиях включаются в анализ?»*.

Третья группа вопросов была направлена на выяснение способов вовлечения общественности в процесс оценки экологических и социально-экономических последствий и использования местного потенциала и традиционных знаний коренных народов: *«Является ли обязательным участие населения и учет общественного мнения при проведении ОВОС?»*, *«Заинтересо-*

ваны ли компании в распространении информации о планируемом проекте?», «Какие инструменты общественного участия реализуются на практике?», «Каким образом мнение общественности отражается в итоговых материалах по ОВОС?».

В заключение респондентам предлагалось привести примеры из личного опыта участия в оценке воздействия на окружающую среду и дать рекомендации по совершенствованию процедуры с учетом природных и социальных особенностей Арктического региона. В частности, собеседникам предлагалось подумать и ответить на вопросы: «Какие экологические и социальные проблемы северных регионов заслуживают особого внимания при проведении ОВОС?» и «Считаете ли Вы, что для Арктики должна быть разработана отдельная процедура ОВОС?».

В 2017 году изучение практики оценки воздействия на окружающую среду было продолжено и распространено на азиатскую часть Российской Арктической зоны⁹. Сбор эмпирических данных проводился путем анкетирования основных участников процесса ОВОС в Архангельской, Мурманской областях, Республике Коми, Республике Саха (Якутия), Ненецком и Ямало-Ненецком автономном округах. Из 92 отправленных респондентам анкет получено 26 ответов. Из них: 10 — от государственных органов власти федерального и регионального уровня, 8 — от представителей бизнес-компаний, 7 — от проектных организаций и 1 — от некоммерческой организации, представляющей интересы коренных малочисленных народов.

Основная цель анкетирования заключалась в изучении положительного опыта участия заинтересованных лиц в проведении ОВОС и сборе предложений по совершенствованию существующей процедуры системы экологической и социальной оценки. Всего респондентам было предложено ответить на 12 вопросов, которые были разделены на две группы. Первая группа вопросов была направлена на получение информации о существующей практике проведения ОВОС в Российской Арктике: «Участвовали ли Вы в проведении оценки воздействия

на окружающую среду и если да, то в качестве кого: инициатора проекта, разработчика проектной документации и материалов по ОВОС, представителя органов государственной власти либо общественности?», «Если да, то что это был за проект (краткое описание) и каковы были Ваши обязанности?».

Вторая группа вопросов касалась рекомендаций для улучшения существующей процедуры ОВОС с учетом специфики Арктического региона: «По Вашему мнению, существует ли на сегодняшний день идеальная схема проведения ОВОС для Арктического региона?», «Какие недостатки есть в существующей процедуре ОВОС и каким образом ее можно и нужно улучшить?», «Какова роль общественности в проведении оценки воздействия на окружающую среду и как, по Вашему мнению, можно усилить значимость общественного участия в проведении ОВОС?», «Какие вопросы и темы, на Ваш взгляд, требуют особого внимания при проведении ОВОС в Арктическом регионе?».

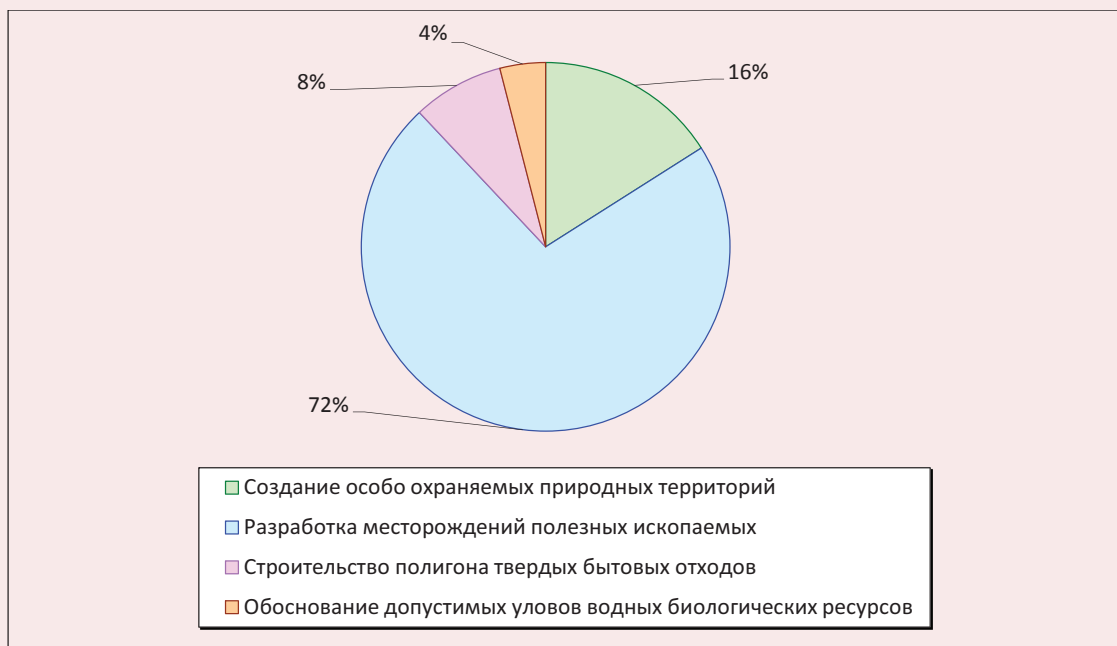
Результаты исследования

Анализ полученных эмпирических данных показал, что большая часть проектов, которые реализуются на территории Арктической зоны РФ, для которых проводится ОВОС, связаны с разработкой месторождений полезных ископаемых (рисунки).

Учитывая высокие экологические риски реализуемых проектов, 93% респондентов отметили важность разработки комплексной оценки воздействия на окружающую природную и социальную среду Арктического региона. Для этого необходимо восстановление ключевой роли ОВОС при принятии решений о реализации хозяйственных проектов в Арктике, совершенствование национальной нормативно-правовой базы, проведение комплексных научных исследований всех компонентов природы и общества с учетом фактического состояния окружающей природной и социальной среды в районе планируемой хозяйственной деятельности, разработка детального плана мероприятий по охране окружающей среды, введение системы государственного контроля и мониторинга за состоянием окружающей среды в районе реализации хозяйственной деятельности с учетом социально-экономических и социально-культурных аспектов территорий присутствия.

⁹ Исследование проводилось на базе Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова по заданию Министерства экономического развития РФ в рамках реализации международного проекта «Рекомендации по оценке воздействия на окружающую среду и участию общественности в Арктике».

Распределение проектов ОВОС по отраслям хозяйственной деятельности



Особое внимание, по мнению респондентов, должно уделяться оценке социальных последствий планируемой хозяйственной деятельности. Система индикаторов Арктической социальной среды должна включать как основные (базовые), так и специфические для данной территории показатели, такие как традиционный образ жизни коренных малочисленных народов, их самобытная социальная организация, особенности культурной и бытовой жизнедеятельности, духовные ценности, традиционные промыслы. К числу вопросов, требующих особого решения при проведении ОВОС в Арктике, по мнению респондентов, относятся: возмещение экологического ущерба коренным малочисленным народам в местах их традиционного природопользования, сохра-

нение и профилактика здоровья, сохранение и развитие традиционной культуры и языков коренных малочисленных народов.

На основе анализа научной и профессиональной литературы, а также результатов полевых исследований нами выделены количественные (объективные) и качественные (субъективные) критерии для оценки текущего состояния и прогноза изменений социальной среды Арктического региона России (табл. 1).

К количественным показателям относятся те критерии, которым может быть придано числовое значение [24, с. 104]. Качественные данные могут быть конвертированы в количественные на основе балльной системы, ранжированы по степени интенсивности влияния воздействующих факторов и использованы для составле-

Таблица 1. Критерии оценки текущего состояния и прогноза изменений социальной среды Арктического региона России

Количественные	Качественные
Демографические показатели и миграционные процессы	Традиционная материальная культура
Трудовая занятость	Традиционная духовная культура
Доходы и уровень жизни населения	Рекреационные ресурсы
Доступность образования	Право на традиционные промыслы
Здоровье и безопасность населения	Социальное самочувствие

ния объективной картины текущего состояния и возможных изменений социальной среды. Для этого целесообразно использовать метод матриц, с помощью которого часто проводится оценка воздействия планируемого проекта на компоненты природы. Суть данного метода состоит в установлении взаимосвязи между индикаторами социальной среды, которые будут рассматриваться в ходе оценки, и воздействующими факторами с последующим построением таблицы, в клетках которой обозначается факт взаимодействия [21, с. 310]. Степень воздействия может быть установлена по результа-

там социологических исследований и выражена с помощью балльных шкал. В результате будет построена двухмерная количественная матрица воздействия, которую можно использовать для установления причинно-следственных связей между воздействующими факторами и компонентами социальной среды, получения экспертного знания о её текущем состоянии и возможных изменениях [21, с. 310], разработки альтернативных вариантов реализации проекта, а также мероприятий по смягчению либо предотвращению негативных последствий для социума (табл. 2).

Таблица 2. Матрица воздействия инвестиционного проекта на социальную среду Арктического региона

Индикаторы социальной среды	Воздействующие факторы	Степень воздействия (балльная оценка)
Трудовая занятость	Создание и предоставление новых рабочих мест, в том числе коренному населению.	X
	Снижение уровня безработицы.	X
Доходы и уровень жизни	Повышение уровня доходов и заработной платы.	X
	Рост социальной мобильности.	X
	Рост социального расслоения по уровню доходов.	X
	Изменение стоимости товаров и услуг.	X
	Строительство и ввод в эксплуатацию нового жилья.	X
	Изменение уровня цен на жилье.	X
	Рост спроса на местные товары и услуги, а также закупки у родовых общин продукции традиционного промысла.	X
	Развитие местного бизнеса.	X
	Модернизация и строительство объектов социальной инфраструктуры.	X
Миграция населения	Рост числа трудовых мигрантов.	X
	Необходимость переселения местного и коренного населения.	X
Демографическая ситуация	Прирост населения и изменение его состава в связи с ростом числа трудовых мигрантов.	X
Образование	Рост числа образовательных учреждений и организаций, предоставляющих образовательные услуги.	X
	Повышение доступности, уровня и качества образовательных услуг.	X
	Создание условий для получения общего, профессионального, дополнительного профессионального образования, повышения квалификации и переобучения местного и коренного населения.	X
Здоровье населения	Рост заболеваемости в связи с загрязнением окружающей среды.	X
	Рост психических заболеваний населения в связи с нарушением традиционного образа жизни.	X
	Строительство новых и модернизация существующих объектов здравоохранения.	X
	Повышение качества медицинских услуг.	X
	Повышение доступности здравоохранения для местного и коренного населения.	X

Окончание таблицы 2

Индикаторы социальной среды	Воздействующие факторы	Степень воздействия (балльная оценка)
Безопасность населения	Рост числа социальных и межкультурных конфликтов между коренным, местным населением и трудовыми мигрантами.	X
	Увеличение числа несчастных случаев в связи со строительством и эксплуатацией объектов инфраструктуры.	X
	Рост уровня преступности.	X
Духовные и культурные ценности	Нарушение либо утрата объектов духовного, культурного и культурно-исторического наследия.	X
	Ограничение либо нарушение доступа к объектам духовного, культурного и культурно-исторического наследия.	X
	Нарушение самобытного и традиционного образа жизни, включая невозможность совершения традиционных обычаев, ритуалов, религиозных обрядов.	X
	Утрата языков коренных народов.	X
Рекреационные ресурсы	Ограничение либо прекращение доступа к традиционным зонам отдыха и туризма.	X
Традиционные промыслы	Изъятие, сегментация земель коренного населения.	X
	Сокращение рыбных запасов и ограничение возможностей для традиционного и любительского рыболовства.	X
	Ограничение доступа к местам сбора дикоросов.	X
	Ограничение доступа к местам охоты.	X
	Изменение кочевых маршрутов и мест кормлений оленей.	X
Социальное самочувствие	Рост уровня социальной напряженности.	X
	Возникновение проблем с социальной адаптацией местного и коренного населения к новым социально-экономическим условиям.	X
	Рост уровня обеспокоенности и недоверия населения.	X

Недостаток предлагаемого метода заключается в том, что он не дает достаточно объективных критериев для принятия управленческих решений и не может быть использован при мониторинге воздействий [14, с. 111].

Обсуждение результатов и выводы

Рассмотренные аспекты существующей оценки воздействия на социальную среду планируемой экономической деятельности говорят об актуальности комплексных исследований данной проблемы как в научно-теоретическом, так и практическом плане. Научный анализ, определение критериев, разработка методик ее проведения играют важную роль в обеспечении устойчивого социального развития территорий в процессе экономической деятельности и сохранении условий и качества жизни населения. Особое значение имеет решение данной проблемы для Арктики, пространство которой представляет собой сложное соединение природных, социальных, исторических, культурных, духовных уровней бытия человека.

Именно учет всех аспектов существования человека должен быть положен в основу разработки методологий и технологий оценки и прогнозирования социальных рисков.

В статье показано, что традиционно развитие оценки всегда шло от практики к теории [22], однако никакая практика оценки не может гарантировать безопасность планируемой деятельности без комплексных теоретических исследований системы, на которую будет оказано воздействие. Этим обуславливается необходимость проведения научных исследований социальной структуры и социальной динамики Арктического региона, а также особенностей традиционного природопользования и жизнедеятельности [25].

Хотя в последние годы как в России, так и за рубежом публикуется все больше плодотворных научных трудов, посвященных различным социальным аспектам северных и арктических территорий, анализ результатов интервью и анкетирования показал, что к числу наиболее се-

рьезных проблем при разработке конкретных методик и технологий прогноза социальных последствий относится определение индикаторов Арктической социальной среды. Одним из способов решения данной проблемы, на наш взгляд, является учет мирового и российского опыта научно-прикладных исследований и привлечение к решению данного вопроса экспертов и практиков из таких научных областей, как социология, антропология, этнология, география, экономика и экология.

Вторая проблема, решение которой принято в статье, связана с разработкой методики прогноза социальных последствий на основе матричного метода, которая может быть использована для оценки текуще-

го состояния, прогноза возможных изменений социальной системы и стать основой для принятия социально значимых решений о реализации инвестиционного проекта. Несмотря на существующие недостатки предложенной методики, она может быть взята за основу для разработки единых подходов и методологий оценки воздействия на социальную среду, которые в свою очередь могут быть использованы государственными органами, компаниями для разработки общих рекомендаций по устойчивому развитию Арктического региона, а также принятия решений в области охраны окружающей среды и сохранения благоприятных условий жизни местного населения Арктики.

Литература

1. Приоритеты России в Арктике. Специальный доклад к международному форуму технологического развития «Технопром-2016». Новосибирск, 2016. 64 с.
2. Arctic Business Forum Yearbook 2016 / Compiled and edited by Timo Rautajoki. Lapland Chamber of Commerce. Rovaniemi, 2016. 198 p.
3. Руденко Д.Ю. Анализ демографических процессов в российской Арктике // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 51-57. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.51.57
4. Половинкин В.Н. Человеческие ресурсы – главная проблема развития Севера // Арктика: экология и экономика. 2013. № 4 (12). С. 26-31.
5. Виноградова С.Н., Маслобоев В.А. Добыча полезных ископаемых на традиционных территориях коренных народов Севера: особенности, проблемы, механизмы регулирования // Арктика: экология и экономика. 2015. № 2 (18). С. 96-103.
6. Лаверов Н.П., Богоявленский В.И., Богоявленский И.В. Фундаментальные аспекты рационального освоения ресурсов нефти и газа Арктики и шельфа России: стратегия, перспективы и проблемы // Арктика: экология и экономика. 2016. № 2 (22). С. 4-13.
7. Barrow C.J. *Social Impact Assessment: An Introduction*. London: Arnold, 2000. 244 p.
8. Vanclay F. Conceptualising social impacts. *Environmental Impact Assessment Review*, 2002, no. 22(3), pp. 183-211.
9. Becker H.A., Vanclay F. *The International Handbook of Social Impact Assessment*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003. 352 p.
10. *Social Impact Assessment*. International Association for Impact Assessment. Available at: <http://www.iaia.org>.
11. Рамочный документ по экологическим и социальным вопросам // Всемирный банк. URL: <https://consultations.worldbank.org> (дата обращения: 22.03.2018).
12. Koivurova T., Lesser P., Bickford S., Kankaanpää P., Nenashева M. *Environmental Impact Assessment in the Arctic. A Guide to the Best Practice*. Edward Elgar Publishing, Inc., 2016. 311 p.
13. Gulakov I., Vanclay F. Social impact assessment in the Russian Federation: does it meet the key values of democracy and civil society? *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2018, vol. 36, no. 6, pp. 494-505. DOI: 10.1080/14615517.2018.1507111.
14. Рябухина Е.В. Оценка воздействия на окружающую среду. Ярославль: ЯрГУ, 2010. 175 с.
15. Локосов В.В., Рюмина Е.В., Ульянов В.В. Качество населения и региональная экономика: прямые и обратные связи // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 1. С. 32-42. DOI: 10.15838/esc/2018.1.55.2.

16. Аникевич А.Г., Елизаров С.А., Юрис С.А. Методика оценки социально-экономических последствий реализации стратегических управленческих решений на уровне региона // Вестник ГГТУ им. П.О. Сухого. 2001. № 3-4. С. 100-107.
17. Новикова Н.И., Степанов В.В. Индикаторы качества жизни коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М.: ИЭА РАН, 2010. Вып. 217. С. 1-43.
18. Шмаль А.Г. Факторы экологической опасности и экологические риски. Бронницы: ИКЦ БНТВ, 2010. 191 с.
19. Дрегало А.А., Ульяновский В.И. Социокультурная динамика социального пространства Севера. Архангельск: САФУ, 2017. 252 с.
20. Матвеев А. Н., Самусенок В.П., Юрьев А.Л. Оценка воздействия на окружающую среду. Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2007. 179 с.
21. Экологическая экспертиза / под общ. ред. В.М. Питулько. М.: Академия, 2010. 528 с.
22. Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. 108 с.
23. Минакир П.А., Леонов С.Н. Проблемы прогнозирования развития арктических регионов Дальнего Востока // Арктика: экология и экономика. 2015. № 1(17). С. 10-17.
24. Невейкина Н.В. Индикаторы социально-экономического развития региона // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 23(302). С. 16-27.
25. Российская Арктика: коренные народы и промышленное освоение / под ред. В.А. Тишкова. М.: СПб.: Нестор-История, 2016. 272 с.

Сведения об авторе

Марина Викторовна Ненашева – кандидат философских наук, доцент кафедры, Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова (163000, Российская Федерация, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17; e-mail: m.nenasheva@yandex.ru)

Nenasheva M.V.

Social Impact Assessment as a Tool for Sustainable Development of the Russian Arctic

Abstract. In the context of dynamic economic development of the Arctic, one of the strategic tasks is to ensure environmental safety and preserve the conditions and quality of life of the local population. It is possible to solve this problem by conducting environmental impact assessment (EIA) at the stage of economic activity planning, which is mandatory in all Arctic countries. During the EIA process, companies assess possible environmental and related social and economic impact of the planned investment project. For this purpose, appropriate techniques are used, and their number is sufficient to carry out a comprehensive assessment of the impact on the natural environment. At the same time, assessing social impact of economic initiatives is quite a challenge for companies due to the fact that Russia lacks the documents and methodological recommendations that regulate the implementation of such an assessment. This fact is confirmed by the practice of EIA and by scientific research, according to which the assessment of social impact of economic activity is one of the most difficult and least studied issues in modern science. It becomes particularly important to find a solution to this problem for the Russian Arctic, where the indigenous population lives, whose conditions and quality of life largely depend on the state of the environment and preservation of traditional economic activities. In this regard, we set a goal to find an approach to the development of a methodology for forecasting social changes for the Arctic region of Russia. To achieve the goal, we do the following 1) we analyze the existing methodological approaches

to assessing the social impact of the planned economic activity in the context of Russian and foreign research, as well as the practice of EIA; 2) we describe a system of indicators of the social environment of the Russian Arctic; 3) we build a matrix of social impact of the planned economic activity. The findings of our study can become the basis for the development of specific techniques, including sectoral methods, to assess social impact of the planned economic activity; these techniques can be used for a comprehensive environmental assessment of the planned economic activity by public and private companies.

Key words: economic activity, impact, social environment, assessment, social impact, indicator, methodology, Russian Arctic.

Information about the Author

Marina V. Nenasheva – Candidate of Sciences (Philosophy), Associate Professor, Northern (Arctic) Federal University (17, Northern Dvina Embankment, Arkhangelsk, 163000, Russian Federation; e-mail: m.nenasheva@yandex.ru)

Статья поступила 18.04.2018.