

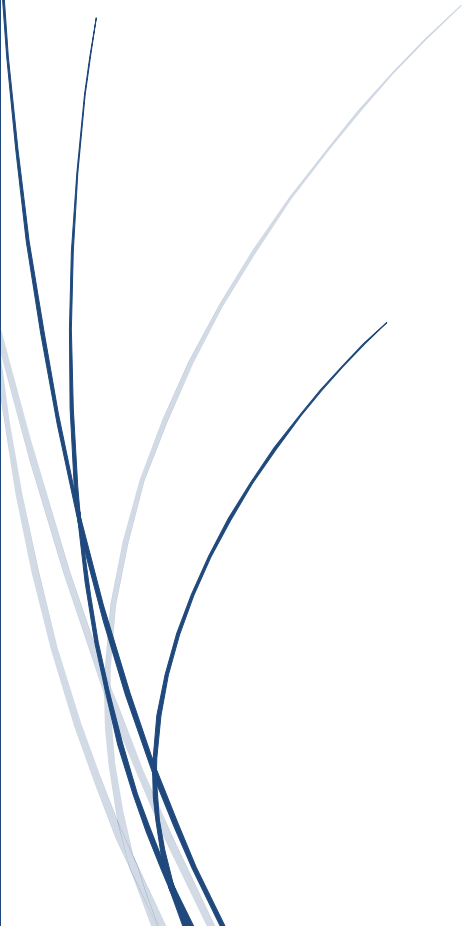


30.9.2016

**ЛЕГИТИМНОСТЬ,
ПРОЗРАЧНОСТЬ,
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ:**

учет интересов граждан при
принятии решений в сфере
природопользования

ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ИССЛЕДОВАНИЯ



Региональная общественная организация
«Новый экологический проект»

Оглавление

Основные выводы.....	2
Введение.....	5
1. Обоснования цели и задачи исследования.....	6
2. Описание объекта и методологии исследования.....	7
2.1. Характеристика территории проведения исследования конфликтных ситуаций	8
2.2. Глубина поиска ретроспективных данных о конфликтных ситуациях в рамках исследования	9
2.3. Критерии отбора данных и принципы формирования первичной совокупности конфликтных ситуаций	10
3. Карта «горячих точек»: основные данные о конфликтных ситуациях, выявленных в ходе исследования	11
3.1. Основные характеристики первичной совокупности конфликтных ситуаций	11
3.2. Особенности второго этапа исследования и формирования выборочной совокупности ..	22
3.3. Основные характеристики выборочной совокупности	24
4. Анализ проблемного поля: основные причины возникновения и закономерности развития конфликтных ситуаций	29
4.1. Эффективность существующих механизмов общественного участия.....	32
4.2. Особенности правоприменительной практики	35
Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006 N 200-ФЗ (статья 41).....	37
4.3. Природоохранные конфликты как источник долгосрочных угроз социального и экономического характера. Прогноз развития ситуации	38
4.4. SWOT анализ: основные факторы, определяющие возникновение конфликтов и динамику их дальнейшего развития.....	40
5. Выводы и практические рекомендации органам власти всех уровней.....	46

Основные выводы

В рамках проведенного исследования была рассмотрена практический опыт участия граждан в решении различных вопросов, связанных с развитием территорий, проанализированы существующие возможности и ограничения в части влияния общественности на принятие управленческих решений. В качестве основного источника информации выступили материалы, опубликованные в открытых источниках (прежде всего, СМИ) в период 2014-2015 годов, в которых освещались сюжеты, связанные с попытками граждан добиться решения тех или иных локальных проблем, созданием ООПТ, конфликтами вокруг деятельности хозяйствующих субъектов, реализацией инвестиционных проектов и т.п. на территории трех регионов: Санкт-Петербурга, Ленинградской области и Карелии.

За прошедшие годы конфликты, связанные так или иначе с вопросами охраны природы, стали достаточно распространенным явлением общественной жизни. Точных данных о динамике изменения количества подобных конфликтов нет, однако на уровне субъективных оценок, их число год от года если и не растет, то остается на стабильно высоком уровне. В поле зрения средств массовой информации регулярно попадают такие темы как: застройка и сокращение площади природных рекреационных зон, вырубка лесов, размещение вблизи жилья и ценных природных объектов опасных производств, несанкционированные свалки мусора и т.п. Есть все основания говорить о конфликтах в сфере охраны окружающей среды как о системном явлении, оказывающем серьезное влияние на социальные, экономические и, отчасти, политические процессы.

Результаты проекта важны, прежде всего, тем, что в рамках проведенного исследования удалось выделить ключевые проблемы и недостатки существующей практики учета интересов граждан при принятии решений в сфере природопользования. Собранные данные достаточно наглядно иллюстрируют наличие серьезного расхождения между принципами открытости информации и необходимости учета интересов всех заинтересованных сторон, декларируемыми на уровне российского законодательства, и их практической реализации, что создает предпосылки для возникновения неразрешимых противоречий независимо от сути обсуждаемых вопросов.

Возникновение противоречий между заинтересованными сторонами (власть, бизнес, общество) при принятии управленческих решений, касающихся развития территорий, неизбежно. Однако, как показывают результаты проведенного исследования, население сегодня по совокупности причин фактически лишено возможности оказывать влияние на процесс принятия решений. Наиболее эффективной формой влияния общественности на процесс принятия решений становятся протестные действия, а не правовые процедуры. Анализ собранных данных позволяет сделать вывод о том, что за последние годы в сфере общественной жизни накопились важные изменения, на которые бизнес и власть пока не готовы реагировать адекватно. Изменения в законодательстве и правоприменительной практике неизбежно отстают от происходящих в обществе процессов, а в данном случае за сравнительно небольшой срок (примерно 10-15 лет) накопились значительные изменения, обусловленные динамикой социально-экономического развития, которые еще не успели проявиться в полной мере и последствия которых государственные институты не успели в полной мере осознать.

В целом положение дел в данной сфере сегодня в значительной мере определяется следующими факторами:

Ø Со стороны жителей сегодня существует серьезный запрос на реальное участие в принятии решений о развитии территории. В первую очередь граждан волнует решение, затрагивающие их непосредственную среду обитания, влияющие как объективно, так и на уровне субъективных оценок на качество жизни. Следующими по значимости идут решения, касающиеся природных объектов (не обязательно имеющих охраняемый статус), обладающих некими уникальными, как минимум для данной местности, природными, ландшафтными рекреационными характеристиками, придающими им универсальную ценность в глазах населения. Во многом этот запрос формируется под влиянием недовольства решениями прошлых лет, имевшими негативные для жителей последствия, и накопившимися системными проблемами. Причем это характерно и для городского и для сельского населения всех трех регионов, хотя степень активности граждан и формы общественного участия и разнятся;

Ø Деятельность региональных и муниципальных властей в области охраны окружающей среды носит во многом декларативный характер. В большинстве случаев власти достаточно оперативно реагируют на жалобы и обращения, связанные с локальными проблемами и нарушениями, решение которых зачастую не способно качественно повлиять на ситуацию в целом. В то же время наиболее значимые и актуальные проблемы не решаются годами. Признавая наличие проблем, власти зачастую не в состоянии предложить эффективные пути их решения. Ситуация усугубляется сохранением инерционной экстенсивной модели развития экономики, что ведет к вовлечению все большего числа природных территорий в хозяйственный оборот, в том числе под истощающие виды природопользования (рубки, карьеры), застройку, что приводит к возникновению новых конфликтов.

В условиях отсутствия долгосрочных стратегий развития и системного подхода к решению существующих проблем, нехватки финансовых ресурсов, постоянного конфликта между коммерческими и общественными интересами, даже нужные и востребованные инициативы властей часто не могут принести устойчивых результатов.

Ø Существующие механизмы общественного участия в принятии решений о развитии территорий, предусмотренные законодательством, на практике не ориентированы на реальное участие рядовых граждан в обсуждении таких вопросов. Это особенно характерно для удаленных сельских районов, жители которых не имеют доступа к информационным, экспертным и правовым ресурсам, и фактически лишены возможности оказывать влияние на процесс принятия решений. В этих условиях инвестор в принципе не заинтересован в диалоге с жителями. В большинстве случаев информирование жителей носит уведомительный формальный характер и происходит уже на той стадии, когда решения приняты и процесс становится необратимым. Такая система сложилась за годы, когда население занимало преимущественно пассивную позицию по вопросам развития территории. В результате органы власти и представители бизнеса по-прежнему не готовы рассматривать граждан и общественные организации, как полноценных участников переговорного процесса.

Ø В сложившейся управленческой практике государственных органов сформировался определенный стереотип, когда недовольство граждан тем или иным

решением воспринимается не как естественная форма «обратной связи», а как нежелательное явление — чрезвычайная ситуация, возникновение которой следует купировать любыми средствами. В результате каждая конфликтная ситуация рассматривается не в контексте правоприменительной практики в целом, а как частная проблема, требующая частных же решений, зависящих от субъективного восприятия происходящего и предпочтений ответственных лиц. Такой подход ведет к тому, что повседневная деятельность органов власти чаще бывает, направлена на преодоление последствий ошибочных решений, нежели на устранение исходных ошибок и недопущение их повторения в будущем.

Ø Несмотря на большое число природоохранных конфликтов их доля в общем объеме принимаемых решений пока не настолько велика, чтобы подтолкнуть заинтересованные стороны к необходимости переосмысления сложившейся практики. Притом, что недооценка аргументов, выдвигаемых гражданами и общественными организациями, нередко приводит к вынужденному отказу от реализации проекта на более поздних этапах и влечет за собой дополнительные издержки. Включение общественности в процесс принятия решений, в том числе путем создания консультативных органов, происходит медленно и носит во многом формальный характер. Результативность сотрудничества очень сильно зависит от компетенции представителей общественности и доброй воли остальных участников процесса, что далеко не всегда имеет место

Достаточно популярным является тезис о том, что консервативная часть общества выступает против любых изменений, поэтому протестами общественности можно пренебречь. Но, помимо того, что игнорирование интересов граждан в рамках природоохранных конфликтов ведет к росту социальной напряженности и падению доверия к властным институтам, оно влечет за собой и более глубокие долгосрочные последствия. Это выражается, прежде всего, в падении требований к качеству принимаемых управленческих решений. Решения принимаются исходя из интересов конкретного инвестора, а не интересов долгосрочного развития территории и экономики в целом. Альтернативные сценарии развития не рассматриваются и не принимаются во внимание. Процесс планирования сводится к включению в долгосрочные программы развития уже заявленных проектов, не объединенных никакой общей стратегией, а зачастую конфликтующих друг с другом. Что в конечном итоге не позволяет уйти от инерционной экстенсивной модели развития экономики, несмотря на постепенное истощение имеющихся ресурсов (земельных, лесных и т.п.).

Очевидным образом назрела необходимость выработки новых подходов к обеспечению общественного участия в принятии решений, связанных с долгосрочными планами развития территорий или реализацией конкретных проектов, как в связи с обострением социальных противоречий, так и в связи с необходимостью поиска новых источников роста экономики, что предъявляет высокие требования к качеству управленческих решений. Повышение же эффективности и качества, принимаемых органами государственной власти решений напрямую связано с участием в этих процессах общественности. Вовлекая общественность в процессы разработки и обсуждения стратегий развития, в том числе в сфере природопользования и охраны окружающей среды, возможно не только добиться максимального учета интересов заинтересованных сторон, но и сократить затраты на поиск оптимальных решений, исключить издержки, связанные с возможным возникновением конфликтных ситуаций.

Введение

С начала 2000-х годов, в условиях динамично развивающейся экономики и растущих доходов, все больше природных территорий, особенно вблизи крупных городов, вовлекается в хозяйственный оборот, что приводит к столкновению интересов местного населения и природоохранных общественных организаций с одной стороны и инвесторов, планирующих реализацию каких-либо проектов на спорной территории, с другой. В настоящем отчете для обозначения такого рода ситуаций далее неоднократно будет использоваться слово «конфликт» в значении, прежде всего, именно конфликта интересов, поскольку этим термином будет описываться достаточно широкий спектр состояний от открытого силового противостояния граждан и инвестора до рядовых жалоб на нарушения действующего законодательства. Федеральные и региональные органы власти, органы местного самоуправления также неизбежно оказываются вовлечены в конфликты, поскольку именно они, как правило, являются субъектами принятия решений: как тех, что приводят к возникновению противоречий между разными группами интересов, так и тех, которые способствуют их разрешению.

За прошедшие годы конфликты, связанные так или иначе с вопросами охраны природы, стали достаточно распространенным явлением общественной жизни. Точных данных о динамике изменения количества подобных конфликтов нет, однако на уровне субъективных оценок, их число год от года если и не растет, то остается на стабильно высоком уровне. В поле зрения средств массовой информации регулярно попадают такие темы как: застройка и сокращение площади природных рекреационных зон, вырубка лесов, размещение вблизи жилья и ценных природных объектов опасных производств, несанкционированные свалки мусора и т.п. В большинстве случаев такая деятельность вызывает закономерное недовольство граждан, особенно если речь идет о ценных природных территориях или востребованных рекреационных зонах.

Проблемы охраны окружающей среды традиционно являются значимой составляющей актуальной повестки дня. При этом для конфликтов, получающих общественный резонанс, достаточно характерно расширительное толкование экологических и природоохранных проблем, к которым относят не только объективные угрозы природным объектам, но и субъективно оцениваемое ухудшение привычной среды обитания. Например, несколько деревьев спиленных в городском дворе в публичном пространстве могут стать событием равнозначным уничтожению нескольких гектаров леса — сравнение несколько утрированное, но, тем не менее, отражающее особенности отношения массовой аудитории к подобной проблематике. Это предопределяет то обстоятельство, что практически любой новый проект, любая деятельность, подразумевающая даже гипотетическую возможность нанесения ущерба окружающей среде, может оказаться в фокусе общественного внимания. Фактически в общественном сознании сложилась своего рода «презумпция виновности» инвестора: неприятие любой новой деятельности, которая априори рассматривается как угроза сложившейся среде обитания. Причем эта убежденность связана не только с потенциальной опасностью планируемой хозяйственной деятельности как таковой, а с уверенностью в том, что инвестор не будет следовать заявленной в проекте технологии, соблюдать экологические нормативы, выполнять взятые на себя обязательства, а также в отсутствии эффективного контроля со стороны государственных структур.

По этой причине публичная дискуссия в рамках конфликтных ситуаций нередко носит во многом субъективный и излишне эмоциональный характер. Это не отменяет объективных претензий, связанных с низким качеством проектных и управленческих решений, сознательными или непреднамеренными нарушениями действующего законодательства и иных значимых аргументов, однако существенно затрудняет возможности поиска компромисса. В свою очередь, власти и инвесторы, как правило, недооценивают важность привлечения общественности к обсуждению планируемой деятельности, крайне формально подходя к процедуре общественного обсуждения управленческих решений. Такое положение способствует росту недоверия и негативных ожиданий, и в конечном итоге, переводит конфликт в плоскость публичного противостояния, подчас даже тогда, когда достижение компромисса вполне возможно и отвечает интересам всех заинтересованных сторон.

1. Обоснования цели и задачи исследования

Сам факт возникновения конфликта, как минимум, сигнализируют о возможных ошибках, допущенных в процессе принятия управленческих решений, показывая, что определенные обстоятельства и интересы не были учтены или были учтены в недостаточной мере. Кроме того, во многих случаях конфликты выступают индикатором наличия системных проблем в той или иной сфере, выходящих за рамки конкретной ситуации и территории или даже региона. Игнорирование подобных сигналов влечет за собой вполне определенные негативные последствия как социального, так и экономического характера. С одной стороны, результатом конфликта может стать отказ от реализации значимого для экономики проекта или значительное увеличение сроков его реализации, что приводит к издержкам, которых вполне можно было бы избежать. С другой стороны, нередко примеры реализации проектов вопреки возражениям общественности, что ведет к росту социальной напряженности и снижению доверия к государственным институтам со стороны населения, особенно в тех случаях, когда негативные ожидания, связанные с планируемой деятельностью полностью или частично оправдываются.

Таким образом, есть все основания говорить о конфликтах в сфере охраны окружающей среды как о системном явлении, оказывающем серьезное влияние на социальные, экономические и, отчасти, политические процессы. Между тем отсутствует не только какая-либо адекватная статистика по природоохранным конфликтам, о чем уже говорилось выше, но и анализ правоприменительной практики, попытки обобщения накопленного в предшествующие годы удачного и неудачного опыта разрешения спорных ситуаций. Это приводит к повторяемости конфликтных ситуаций и внедрению негативных практик, поскольку в условиях очевидной неэффективности механизмов общественного участия их значение нивелируется, и вместо повышения требований к качеству принимаемых решений предпринимаются попытки исключить общественность из обсуждения тех или иных вопросов, что нередко выводит ситуацию за пределы правового поля.

Целью проводимого исследования являлся анализ конфликтных ситуаций, имевших место на территории трех регионов Санкт-Петербурга, Ленинградской области и Республики Карелия в период 2014-2015 годов. Выявление причин и закономерностей их

возникновения и развития; описание проблематики, подталкивающей общественность (общественные организации, инициативные группы и отдельных граждан) к участию в решении вопросов сохранения и развития территорий. Иными словами в рамках исследования предполагалось описать существующие «правила игры» — базовые принципы взаимодействия общественности, власти и бизнеса при решении вопросов развития территорий; оценить в какой мере они позволяют заинтересованным сторонами реализовать свои законные интересы; попытаться вычленить ключевые недостатки сложившейся системы отношений и предложить меры по их исправлению.

Регионы, на территории которых проводилось исследование, имеют сходные и во многом пересекающиеся проблемы, причем динамика их развития свидетельствует о том, что лимит «плохих» решений практически исчерпан, особенно с учетом сложной ситуации в экономике, накладывающей дополнительные ресурсные ограничения. Для качественного изменения ситуации требуются новые системные подходы, в формирование которых общественности должна быть отведена важная роль. В этой связи, изучение того, в каких областях накоплен значительный проблемный потенциал и почему в рамках существующих механизмов общественного обсуждения, зачастую, невозможно устранить возникающие противоречия, представляется важной и актуальной задачей.

2. Описание объекта и методологии исследования

Основная проблема, которую необходимо было разрешить на начальном этапе исследования – отсутствие исходных данных для последующего анализа. Единственным источником информации о конфликтных ситуациях являются данные открытых источников: в первую очередь, средств массовой информации, а также, хотя и в меньшей степени, информационных ресурсов общественных организаций, органов исполнительной власти, контролирующих органов и т.п. Естественно, что представленная там информация крайне разрознена, разнородна с точки зрения подачи и содержания, отражает разные, часто диаметрально противоположные точки зрения на одну и ту же проблему. Сообщения, посвященные одной теме, могут быть существенно разнесены во времени (особенно учитывая, что некоторые сюжеты растягиваются на длительный срок), содержать разные, почти непересекающиеся наборы ключевых слов, и различные, в том числе и просто ошибочные, варианты названия организаций, географических наименований и т.п.

При этом необходимо было задать достаточно четкие критерии отбора сюжетов, которые бы позволили максимально учесть весь спектр конфликтных ситуаций. Как уже было отмечено выше, используемый в данном отчете термин «конфликт» был введен для обозначения достаточно большого набора вариантов и форм столкновения интересов общественности, бизнеса, властных структур. Изначально было решено ограничиться рассмотрением сюжетов, в которых одной из заинтересованных сторон выступали представители общественности, пытавшиеся тем или иным образом влиять на принятие решений в отношении территорий. Но даже с учетом этого необходимо было учесть целый ряд значимых характеристик, изменяющихся в достаточно большом диапазоне значений: виды деятельности, послуживший причиной конфликта; статус и административная принадлежность территории; продолжительность конфликта; состав участников, степень публичности и т.п. Таким образом, одной из важных задач стал

выработка подходов к сбору и систематизации данных о конфликтах, чтобы сделать возможным проведение сравнительного анализа.

2.1. Характеристика территории проведения исследования конфликтных ситуаций

В рамках исследования проводился сбор информации о конфликтах, имевших место на территории Санкт-Петербурга, Ленинградской области и Республики Карелия. Чтобы рассматриваемая территория была более однородна по составу, было решено исключить из рассмотрения удаленные районы Республики Карелия, ограничившись южной и центральной ее частью. В результате Карелия была представлена территориями Лахденпохского, Сортавальского, Питкярантского, Олонецкого, Прионежского, Пряжинского, Пудожского районов, Суоярвского, Медвежьего, Муезерского, Кондопожского районов и Петрозаводского городского округа, что обеспечило покрытие площади сопоставимой по размерам с Ленинградской областью.

Ограничение исследования именно таким набором территорий было обусловлено рядом причин.

- Прежде всего, эти территории исторически достаточно тесно связаны между собой в экономическом и социальном плане, имеют общие транспортные артерии. Территория Ленинградской области и Южной Карелии находится в зоне влияния мегаполиса Санкт-Петербурга, что задает определенные векторы развития хозяйственной деятельности (например, интенсивная застройка, размещение крупных производств) и определяет высокий уровень антропогенной нагрузки. Для центральных районов Карелии, которые более удалены от Петербурга, что снижает влияние мегаполиса, аналогичную функцию выполняет другой городской центр – Петрозаводск, что предопределяет схожесть существующей проблематики. Еще одним важным связующим звеном является Ладожское озеро – источник питьевой воды для Санкт-Петербурга, часть береговой линии которого находится в Ленобласти, а часть в Карелии
- Петербург для соседних субъектов является главным поставщиком сезонного населения, численность которого в летний период в некоторых местах, как минимум, на порядок превышает число жителей, постоянно проживающих на территории. В свою очередь, наблюдается и обратный процесс – постоянная трудовая миграция жителей Ленобласти и в меньшей степени Карелии в город. Это определяет то обстоятельство, что жители этих регионов в меньшей степени склонны делить территорию по административным границам и, как правило, достаточно чутко реагируют на проблемы, возникающие в соседнем субъекте, территория которого рассматривается как часть постоянной среды обитания.
- В границах всех трех регионов присутствует достаточно большое число ценных природных объектов и просто интересных в природном и рекреационном отношении территорий, требующих сохранения и защиты. В то же время, территория исследования в достаточной мере освоена и урбанизирована, чтобы любое сокращение площади природных объектов было заметно и болезненно. А в силу того, что и в Ленобласти и в Южной Карелии исторически ведется довольно активная лесозаготовка, разработка недр и другая хозяйственная деятельность, те или иные угрозы целостности природных объектов возникают регулярно.

Немаловажно, что по мере удаления от городов — Санкт-Петербурга и Петрозаводска — характер проблематики меняется. Более удаленные районы сегодня только начинают сталкиваться с проблемами, которые для территорий, примыкающих к мегаполису были характерны пять, а то и десять лет назад. Это делает еще более востребованным изучение накопленного в этой сфере опыта.

Ø В Санкт-Петербурге за последние пять-десять лет сформировалась достаточно развитая сеть общественных объединений и инициатив, возникших с целью решения локальных проблем, защиты определенных территорий. За это время ими накоплен огромный практический опыт, отработаны формальные и неформальные механизмы влияния на процесс принятия решений — фактически создана единая методическая база для такого рода общественной активности. Это оказывает значительное влияние на развитие природоохранных конфликтов и в ближайших к городу районах Ленинградской области. Фактически вместе с сезонным населением город экспортирует и технологии общественного участия, что стимулирует местных жителей на более активное отстаивание своих интересов.

Таким образом, исследуемая территория представляет оптимальной для проведения пилотного исследования конфликтов природоохранной направленности. С одной стороны, все три региона достаточно тесно связаны между собой в социальном и экономическом плане, а кроме того имеют обширные области соприкосновения, столкновения интересов в природоохранной сфере (например, использование ресурсов Ладожского озера). Это подразумевает определенное сходство проблематики, в том числе обусловленной взаимным влиянием регионов друг на друга, дает возможность изучить специфику конфликтов вокруг территорий, находящихся в зоне влияния сразу двух субъектов, что часто приводит к возникновению нескольких противоречащих друг другу векторов развития. С другой стороны, на территории представлено большое число различных по характеристикам природных объектов: от сравнительно небольших ООПТ в границах в границах пятимиллионного мегаполиса, до массивов таежных лесов, достаточно удаленных от цивилизации. Это позволяет охватить в рамках исследования максимально широкий диапазоны природоохранной проблематики, а также сравнить причины и характер развития конфликтов для территорий с разной степенью освоения и соответственно разной интенсивностью антропогенного и техногенного воздействия. В рамках анализа появляется возможность учесть опыт уже освоенных территорий применительно к территориям находящимся в стадии освоения. Кроме того, есть возможность оценки наработанных технологий общественного участия и локальных примеров успешного разрешения конфликтных ситуаций с точки зрения возможности более широкого их применения для территории в целом.

2.2. Глубина поиска ретроспективных данных о конфликтных ситуациях в рамках исследования

В рамках первичного сбора информации было решено ограничиться сообщениями открытых источников за два года: с января 2014 г. по 31 декабря 2015 г. – что было продиктовано несколькими соображениями.

Меньшая глубина поиска не позволила бы отследить весь жизненный цикл актуальных конфликтов от момента возникновения (появления претензий со стороны общественности) до принятия окончательного решения, разрешающего конфликт в пользу

одной из сторон. Это обусловлено тем, что активная фаза конфликта — общественные обсуждения, экспертизы, согласования, судебные разбирательства — может составлять от полугода до года, учитывая, что только законодательно предусмотренный для органов власти срок ответа на запрос составляет один календарный месяц. Если ли же вдобавок подразумевается необходимость принятия решений, связанных с выделением бюджетных средств (как например, в случае создания новых особо охраняемых природных территорий), то разрешение ситуации в течение одного календарного года становится невозможным в принципе, поскольку соответствующие расходы могут быть только отнесены на следующий бюджетный период. Таким образом, двухлетний период сбора ретроспективных данных представляется оптимальным,

Большая глубина поиска привела бы к значительному (минимум в полтора раза) увеличению объема информации, что отрицательно сказалось бы на сроках и качестве ее обработки. Притом, что наиболее значимые конфликты, имеющие многолетнюю предысторию, с высокой долей вероятности все равно попадали в исходную совокупность, поскольку связанные с ними события упоминались в материалах СМИ в рассматриваемом периоде. При этом по конфликтам, отобранным для изучения в рамках второго этапа исследования, был проведен дополнительный сбор информации за все время их развития.

2.3. Критерии отбора данных и принципы формирования первичной совокупности конфликтных ситуаций

В рамках проведенного мониторинга почти четырехсот (391) источников были отобраны и сгруппированы по сюжетам материалы, посвященные участию граждан и общественных организаций в обсуждении/решении таких вопросов как: передача территорий в аренду под различные виды деятельности, лесопользование, новое строительство, размещение опасных объектов, возникновение стихийных и несанкционированных свалок, проектирование и создание новых ООПТ, нарушение режима, сокращение площади существующих ООПТ, нарушение хозяйствующими субъектами действующего природоохранного законодательства, проведение публичных слушаний по проектам планировки территорий и в рамках государственной экологической экспертизы проектов и т.д.

Всего было выделено пять основных типов конфликтов, в зависимости от видов деятельности, вызывающих недовольство общественности. К первому типу были отнесены конфликты, затрагивающие земли лесного фонда. Ко второму типу конфликты, связанные с водными объектами. Третий тип — конфликты затрагивающие существующие и проектируемые особо охраняемые природные территории (ООПТ). К четвертому типу — конфликты, связанные с размещением новых и работой уже существующих опасных объектов (производств). К пятому — проблемы обращения отходов, несанкционированных свалок. Для конфликтов, не относящихся, ни к одному из перечисленных типов была предусмотрена категория «другое».

Для каждого типа конфликтов были выделены подкатегории (от двух до четырех), описывающие конкретные виды деятельности и проблемы, приводящие к возникновению конфликтных ситуаций. Например, для территория лесного фонда были выделены такие подкатегории, как: незаконные рубки, незаконная застройка земель лесфонда, ограничение доступа граждан и попытки перевода лесных земель в земли других

категорий. Для категории «другое» подкатегории не выделялись, поскольку она предназначалась для описания нестандартных конфликтных ситуаций. В тех случаях, когда выявленный конфликт мог быть отнесен сразу нескольким категориям — например, размещение опасных объектов или несанкционированных свалок на землях лесного фонда — в его описании перечислялись все соответствующие подкатегории

Обязательным условием отбора сюжетов в итоговую совокупность было участие в качестве одной из заинтересованных сторон конфликта общественности, будь то отдельный гражданин (например, инициатор проверки прокуратурой того или иного факта), инициативная группа, общественная организация или движение. Соответственно не включаются сюжеты, в которых общественность не принимает активного участия (например, выявление природоохранных нарушений контролирующими органами в рамках плановых проверочных мероприятий). В случае сомнений по поводу участия общественности, объект включался в совокупность с соответствующей пометкой.

Для каждого выявленного сюжета составлялось стандартизированное описание, включающее определенный набор базовых характеристик. В частности, уровень конфликта — местный, региональный или федеральный — определяемый в зависимости от того, органы власти какого уровня оказались вовлечены в решение вопроса де-факто и в чьем ведении находится его решение де-юре. Также указывалась территориальная принадлежность конфликта, степень публичности (на основании экспертной оценки интенсивности освещения в СМИ), количество и состав активных участников, текущее состояние (завершенность или незавершенность), примерные сроки возникновения и продолжительность.

3. Карта «горячих точек»: основные данные о конфликтных ситуациях, выявленных в ходе исследования

3.1. Основные характеристики первичной совокупности конфликтных ситуаций

В рамках первичного сбора информации был выявлен 551 сюжет, связанный так или иначе с проблемами охраны окружающей среды на территории трех регионов. Из них территории Санкт-Петербурга касались 155 сюжетов, Ленинградской области — 305, Республики Карелия — 91 сюжет. Меньшее по сравнению с Петербургом и Ленинградской областью число объектов по Карелии, в данном случае связано не с исключением из рассмотрения части районов республики или более низким уровнем конфликтности, а, прежде всего, со значительно меньшим числом СМИ и уровнем общественной активности в целом. Кроме того, как уже отмечалось выше, в силу большей удаленности от мегаполиса, его влияние здесь значительно слабее, и многие районы Карелии последние годы только начинают сталкиваться с проблемами, которые для части районов Ленинградской области были характерны еще пять и более лет назад. Показательно, что Петербург, всего в два раз уступает Ленобласти по числу выявленных конфликтов, имея несопоставимо меньшую площадь природных территорий, расположенных в основном в периферийных и пригородных районах. Это обусловлено и тем, что уровень угроз для природных объектов, расположенных в границах мегаполиса значительно выше, а их характере разнообразнее; и более высоким уровнем общественной активности.

Следует подчеркнуть, что приведенные цифры не следует рассматривать как точную количественную оценку существующих природоохранных конфликтов, поскольку в исследуемую совокупность попали только сюжеты, информация о которых в рассматриваемый период появлялась в открытых источниках. Таким образом, не учтены, например, ситуации, встречающиеся пусть и не часто в практике общественных организаций, когда решить возникающие противоречия удается путем переговоров, не прибегая к мерам публичного воздействия. С другой стороны, часть вошедших в исходную совокупность сюжетов в процессе уточнения данных в рамках второго этапа исследования пришлось исключить из рассмотрения: либо в связи с объединением нескольких сюжетов в один, либо в связи с отсутствием информации необходимой для анализа или выявившимся несоответствием одному или нескольким критериям отбора. Тем не менее есть основания полагать, что полученные цифры дают оценку масштабов явления в пределах допустимой погрешности.

Как видно из приведенных ниже диаграмм, перечень проблем, чаще всего упоминаемых в открытых источниках за исследуемый период времени, в каждом из рассматриваемых регионов имеет свои отличия. Так для Петербурга и Ленинградской области на первом месте стоит проблема несанкционированных свалок (*смотри Диаграмму №1*), которая так или иначе фигурирует более чем в половине включенных в первичную совокупность сюжетов на территории города и примерно в трети сюжетов на территории области. Для Карелии эта тема является второй по значимости и фигурирует примерно в 25% сообщений, что объясняется в первую очередь меньшей плотностью населения — это не столько сглаживает остроту проблемы, которая для республики также актуальна, сколько делает менее заметными ее внешние проявления. Второе место по частоте упоминаний для Петербурга и Ленобласти занимает тема промышленных и бытовых стоков в водные объекты, что объясняется заведомо большей концентрацией потенциальных источников загрязнения в границах и ближайших окрестностях мегаполиса. В свою очередь в Карелии первое место по частоте упоминания занимает тема незаконных рубок и нарушений при осуществлении лесозаготовительной деятельности, что вполне закономерно, учитывая заметную роль лесопромышленного комплекса в экономике региона. Для Ленобласти лесная проблематика также актуальна и занимает третье место, притом, что в абсолютном выражении число выявленных сюжетов даже несколько больше, чем в Карелии. Тогда как для Петербурга проблема незаконных рубок связана не с лесозаготовительной деятельностью, а преимущественно с сокращением территории парковых и лесопарковых зон под новое строительство.

Второе место в Карелии занимают сюжеты, связанные с незаконной деятельностью на особо охраняемых природных территориях (чаще всего в эту подкатегорию попадает опять же лесозаготовка), а третье проблемы размещения и работы предприятий горнодобывающего комплекса (в основном речь идет о карьерах по добыче строительных материалов). Ленинградская область заметно выделяется на фоне соседних субъектов еще в таких подкатегориях как «водозахваты» и незаконная застройка земель лесного фонда — обе эти проблемы являются следствием интенсивного малоэтажного строительства, захватывающего все большую территорию вокруг Санкт-Петербурга.

Важно учитывать, что показатель частоты упоминания тех или иных проблем позволяет судить лишь об их злободневности и актуальности для массовой аудитории,

показывает какие темы являются большим, а какие меньшим раздражителем для общественности. Однако пытаться оценивать масштабы той или иной проблематики на основании этих данных следует с осторожностью. На каждый случай жалоб и протестов, например, против несанкционированных свалок или незаконных рубок множество случаев, когда аналогичные обращения не были зафиксированы в публичном пространстве, а также проблемных объектов, обращения по которым отсутствуют из-за их удаленности или иных причин.

Достаточно характерным является распределение выявленных сюжетов по уровню конфликта (*Смотри [Диаграмму №2](#)*). Так доля конфликтов федерального уровня сравнительно невелика и составляет Карелии 4,5% от общего числа выделенных сюжетов, а для Санкт-Петербурга и Ленинградской области соответственно 7% и 13%. В то же время соотношение количества конфликтов местного и регионального уровня существенно разнятся и составляют для Карелии 4:5; для Ленинградской области почти 1:1, а для Санкт-Петербурга примерно 1:4. Такие различия обусловлены рядом причин. Так, Санкт-Петербург как город федерального значения имеет отличную от других субъектов систему местного самоуправления, в которой отсутствуют ОМСУ второго уровня — их функции выполняют территориальные органы исполнительной власти региона, а полномочия ОМСУ первого уровня сильно урезаны. Как следствие перечень вопросов местного значения предельно ограничен и в большинстве случаев адресация идет сразу на уровень власти субъекта.

Для Ленинградской области характерна ситуация, когда обращения по вопросам, формально относящимся к ведению муниципальных властей, адресуются на региональный уровень. Как, например, в большинстве выделенных сюжетов, связанных с обращениями по несанкционированным свалкам. Это связано в том числе с тем, что большинство активно действующих в регионе общественных организаций фактически базируются в Санкт-Петербурге, где расположены и органы исполнительной власти региона, поэтому им чисто технологически проще адресовать свои запросы сразу на уровень профильных подразделений администрации области. Аналогичные резоны действуют и в тех случаях, когда обращения по проблемам на территории Ленобласти направляют жители Санкт-Петербурга. Кроме того, достаточно распространенной является практика обращения сразу на муниципальный уровень по подведомственности и на региональный для контроля исполнения.

В Карелии по причине большей удаленности территорий от регионального административного центра (Петрозаводск), жители адресуют свои запросы и обращения в первую очередь районным властям. На региональный уровень конфликт часто выходит лишь после того, когда разрешить его на местном уровне не удастся. В то же время, общественные организации, число которых в Карелии значительной меньше, чем в Петербурге и Ленинградской области, в большей степени ориентированы на взаимодействие с региональными властями, поскольку в фокусе их внимания находятся в первую очередь проблемы лесопользования и особо охраняемых природных территорий, относящиеся к ведению субъекта РФ.

Распределение сюжетов по административным районам трех рассматриваемых регионов (*смотри [Диаграммы №№ 3.1-3.3](#)*) подтверждает сильное влияние мегаполиса — Санкт-Петербурга и других городских центров: Петрозаводск, Выборг, Приозерск,

Сортавала на прилегающие территории. На [Рисунке №1](#) хорошо видно значительное повышение концентрации проблемных объектов вблизи городов. Такое положение дел объясняется с одной стороны тем, что более высокая плотность населения и интенсивность экономической/хозяйственной деятельности создает больше предпосылок для возникновения конфликтных ситуаций. С другой стороны, и уровень социальной активности городского населения, как правило, выше чем в небольших сельских сообществах, что обусловлено в том числе более высоким уровнем правовой грамотности, наличием доступа к информационным ресурсам. В то же время в сельских поселениях уровень мобилизации жителей (относительно общего числа проживающих на территории) при возникновении конфликтов зачастую выше, чем в городе, за счет более развитых горизонтальных связей — большей сплоченности местных сообществ, а также в силу того, что потенциальные угрозы, как правило, затрагивают большинство населения.

Как видно на [Диаграмме №3.1](#). В Санкт-Петербурге распределение выявленных сюжетов по районам города более равномерно. Лидирующие позиции занимают периферийные Невский, Курортный, Красносельский, Выборгский, Приморский, районы, имеющие большую по городским меркам площадь природных территорий, парковых и лесопарковых зон. А также Московский район, лидирующий по числу сообщений о несанкционированных свалках, Кировский, на территории которого расположен Большой порт Санкт-Петербурга и Петроградский, в границы которого входят парковые зоны, расположенные на островах дельты Невы. Меньше всего упоминаний связано с Кронштадтским районом, что обусловлено его сравнительно небольшими размерами, изолированностью и удаленностью от остальных районов города.

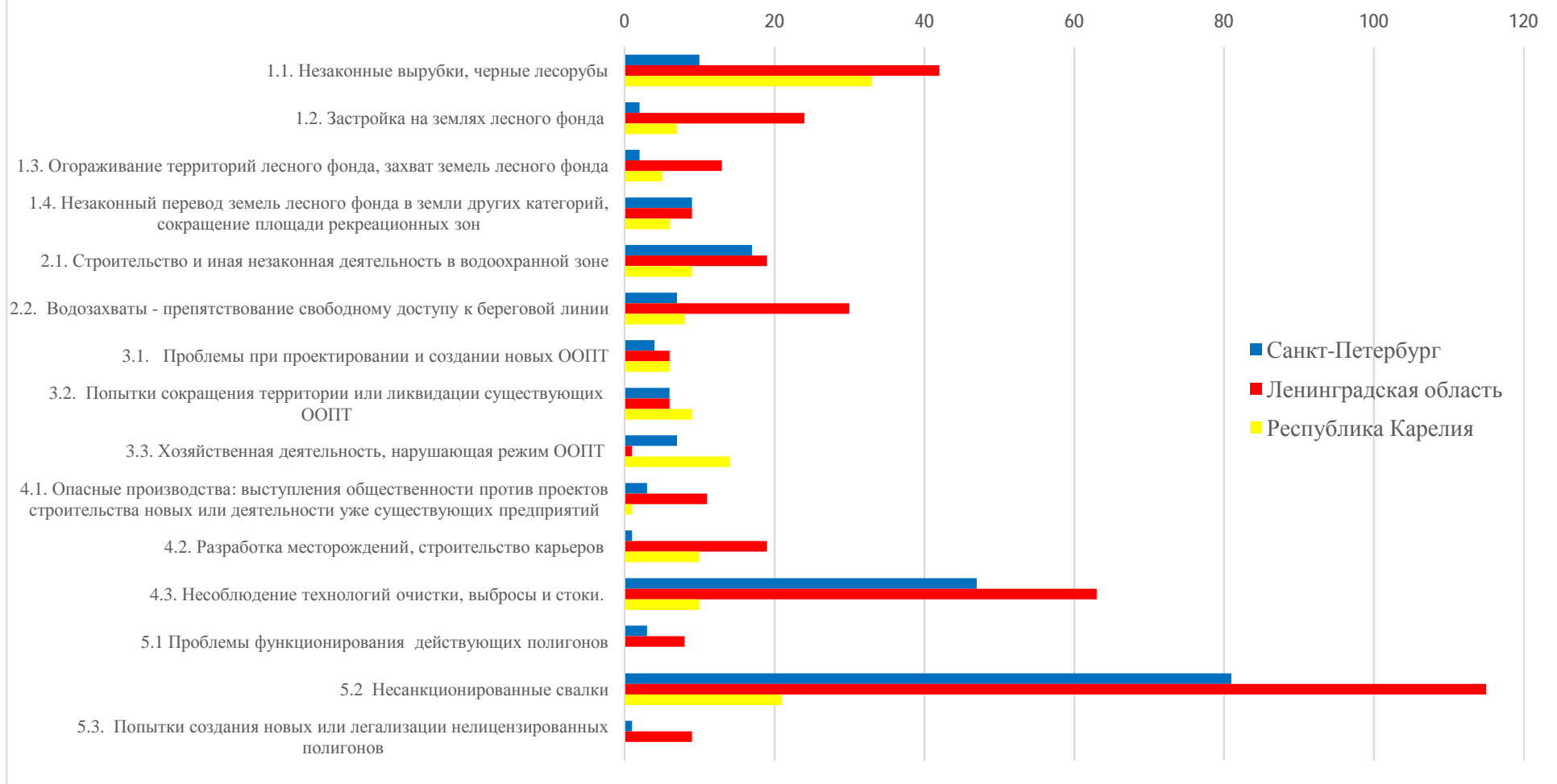
В Ленобласти безусловным лидером по числу конфликтов является граничащий с Петербургом Всеволожский район ([смотри Диаграмму №3.2](#)), территория которого на протяжении последних лет является одной из самых востребованных для жилищного строительства как высотного, так и малоэтажного, что связано с наличием большого числа пригодных для застройки территории, примыкающих непосредственно к Кольцевой автомобильной дороге. Район является безусловным лидером по объемам вводимого в регионе жилья, основными потребителями которого являются жители Петербурга. Фактическая численность населения на этой территории значительно выше списочной, поскольку огромное число жителей прописаны и работают в городе. Столь интенсивное развитие предопределяют наличие значительного конфликтного потенциала. Всеволожский район сегодня заметно выделяется по уровню социальной активности граждан, количеству действующих на его территории общественных организаций и инициативных групп, занимающихся проблемами природных объектов. Пока это единственный район Ленобласти, при главе администрации которого создан Экологический совет, в состав которого входят представители общественности

Второе место по количеству выявленных конфликтов занимает Выборгский район Ленобласти. Помимо города Выборг на территории района расположены крупные нефтеналивные порты Высоцк и Приморск, через территорию проходит транзитная трасса («Скандинавия») Петербург-Хельсинки. Выборгский район, Всеволожский и Приозерский (пятое место по числу выделенных сюжетов) районы занимают территорию Карельского перешейка, который является самым востребованным в рекреационном отношении направлением для жителей Петербурга. На долю этих трех районов приходится свыше

50% общего числа выделенных сюжетов (173 из 305). Характерной проблемой здесь является высокий уровень антропогенной нагрузки на природные территории, особенно в летний период. Близость к Петербургу, транспортная доступность и природные особенности делают территорию привлекательной для загородного строительства, которое нередко сопровождается захватом земель лесного фонда и перекрытием доступа к водным объектам, провоцируя конфликты между владельцами недвижимости, стихийными отдыхающими и местными жителями. При этом в северной и центральной части Карельского перешейка ведется достаточно активная лесозаготовительная деятельность, работают промышленные предприятия, связанные с добычей нерудных ископаемых, что также провоцирует конфликты между промышленным и рекреационным векторами развития. В южной части Ленобласти выделяются Гатчинский и Ломоносовский районы, также граничащие с Петербургом.

Что касается Карелии (*Смотри [Диаграмму №3.3.](#)*) то здесь выделяются два локальных центра. С одной стороны, это город Петрозаводск и окружающий его Прионежский район республики — соответственно первое и третье место по количеству выделенных сюжетов и в сумме более 35% от их общего числа. С другой, Сортавальский и Лахденпохский районы (в сумме 20% от общего числа сюжетов), которые благодаря своему рекреационному потенциалу все сильнее попадают в сферу влияния Петербурга в экономическом и социальном плане.

Диаграмма №1: Частота распространения* различных типов конфликтов по каждому из трех регионов



*Примечание: суммарное значение данного показателя отличается от общего числа выявленных конфликтов по каждому региону в большую сторону, поскольку конфликты, отнесенные к нескольким различным типам, учитывались при подсчете итогового значения по каждой выделенной подкатегории.

Диаграмма №2: Структура первичной совокупности по уровню выявленных конфликтов для каждого из трех регионов



Диаграмма №3.1.: Распределение выявленных конфликтов по районам Санкт-Петербурга

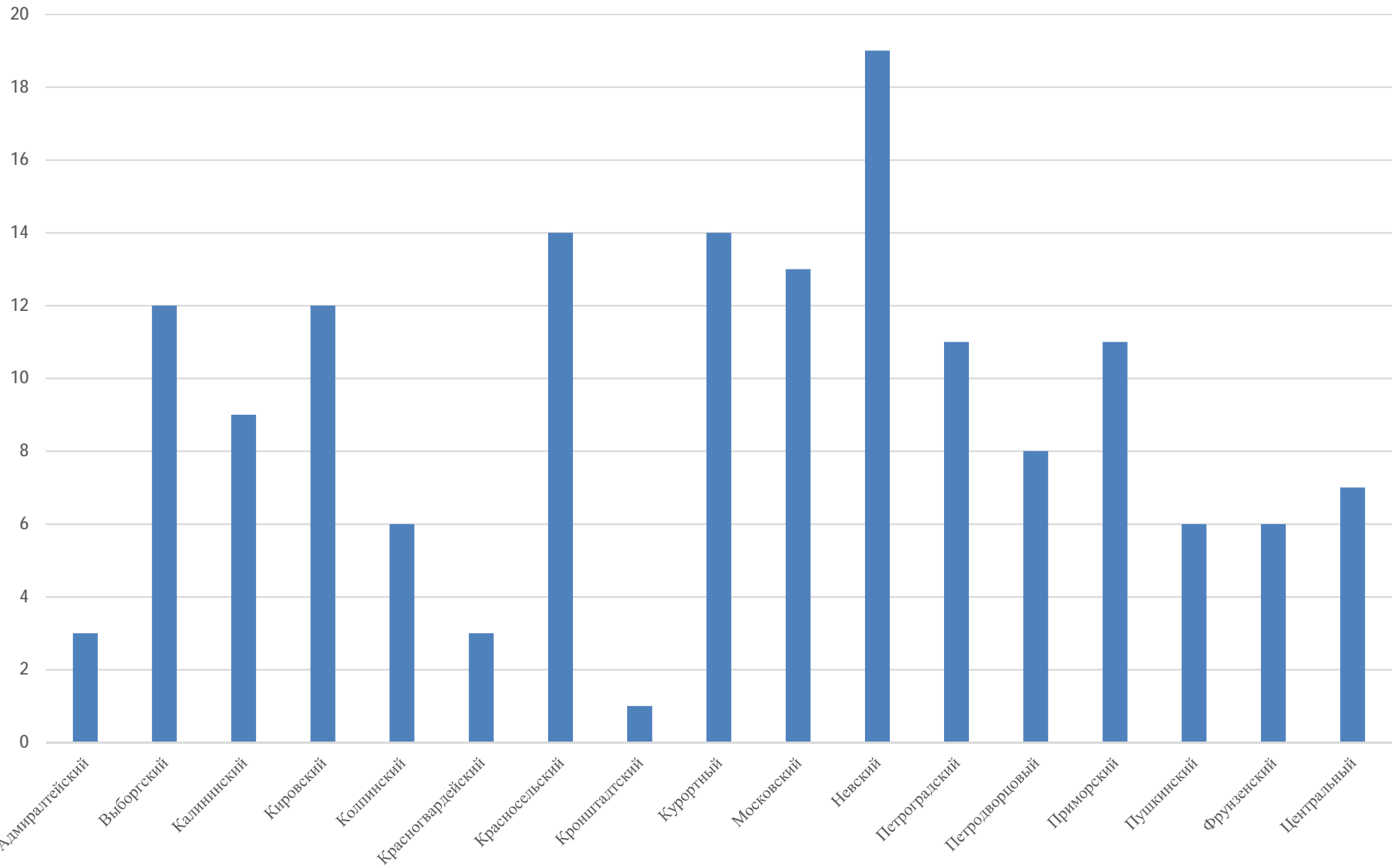


Диаграмма № 3.2.: Распределение выявленных конфликтов по районам Ленинградской области

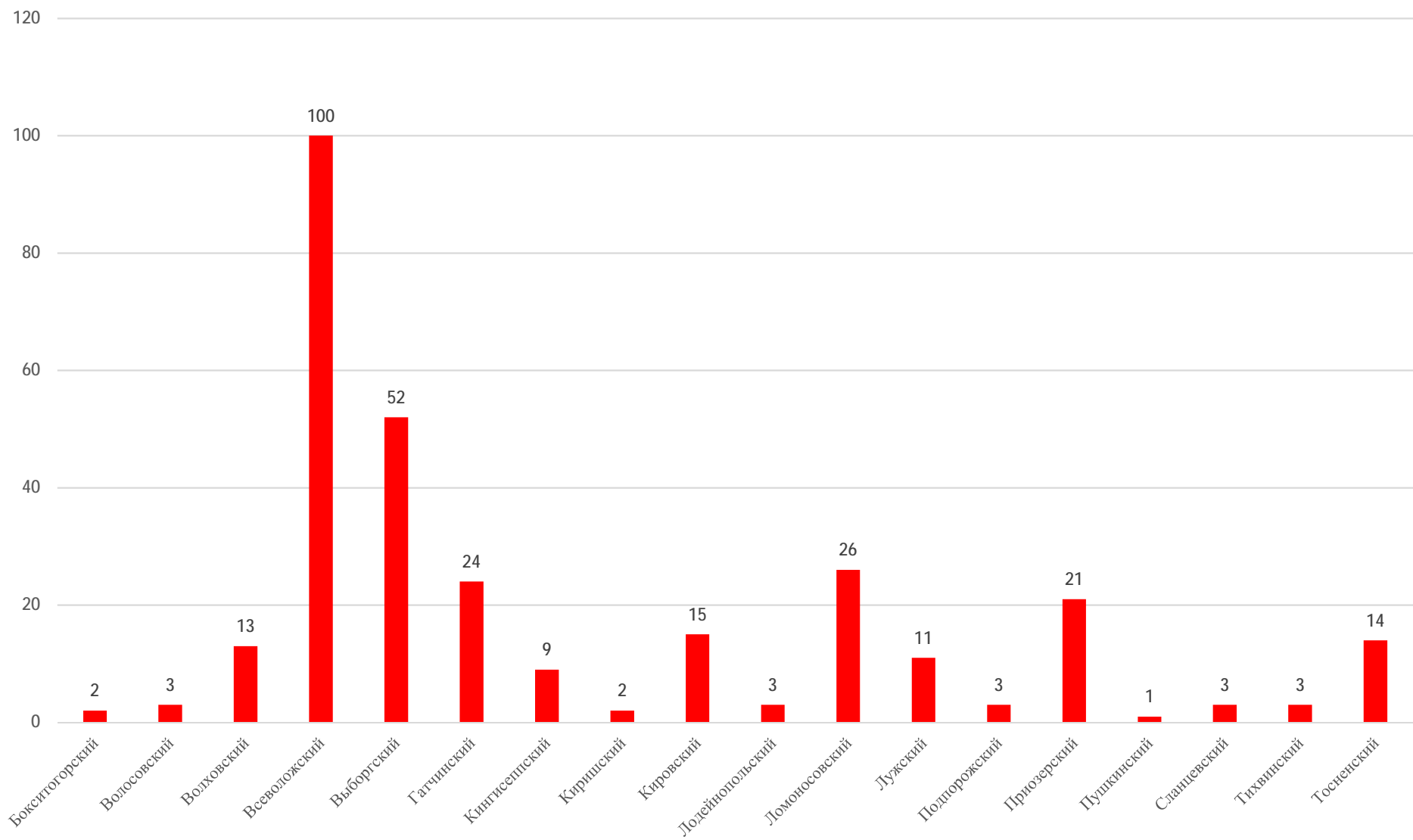


Диаграмма № 3.3.: Распределение выявленных конфликтов по районам Республики Карелия

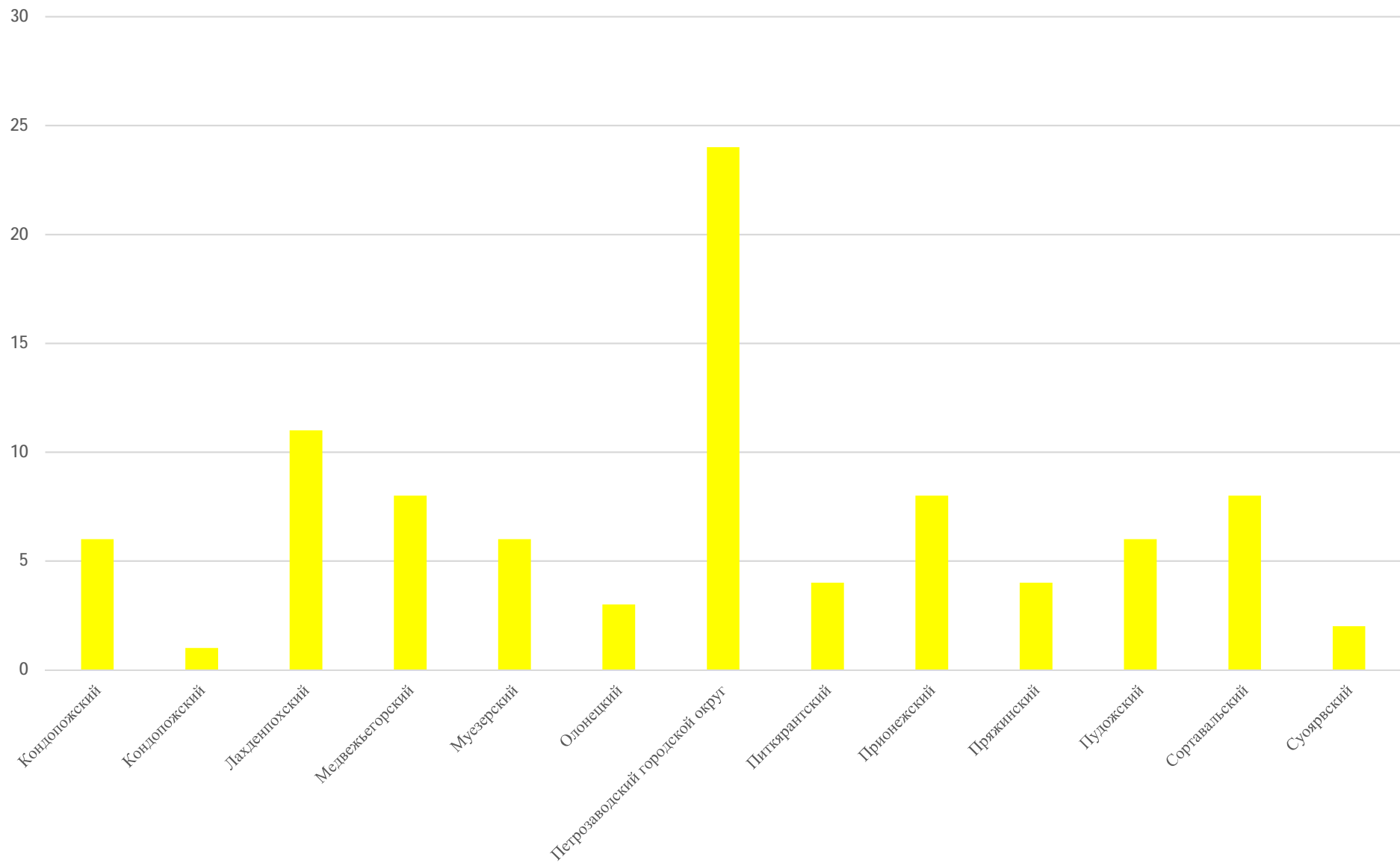
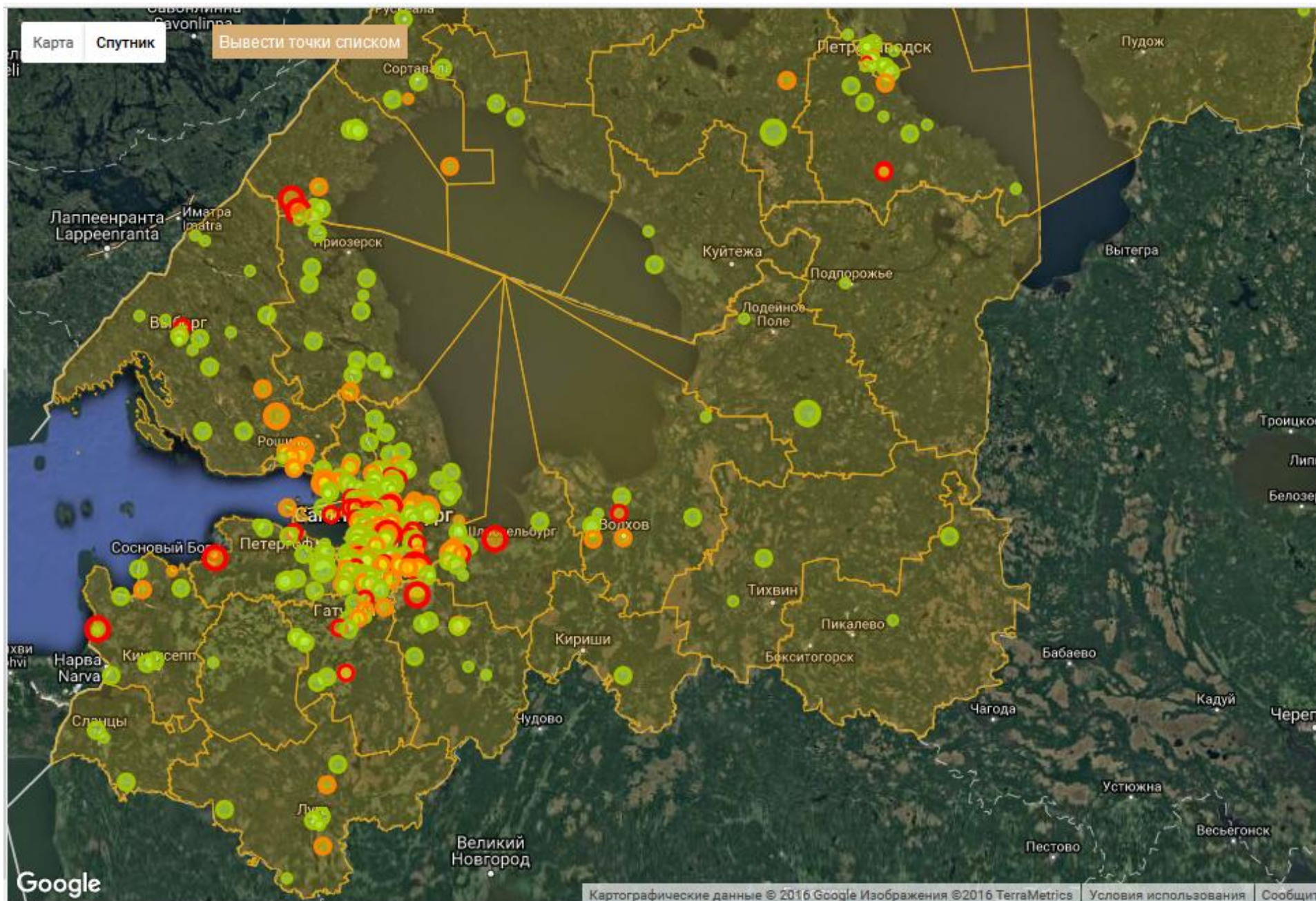


Рисунок №1: Карта размещения выявленных конфликтов по территории (<http://eco-dispute.ru/map.php>)



3.2. Особенности второго этапа исследования и формирования выборочной совокупности

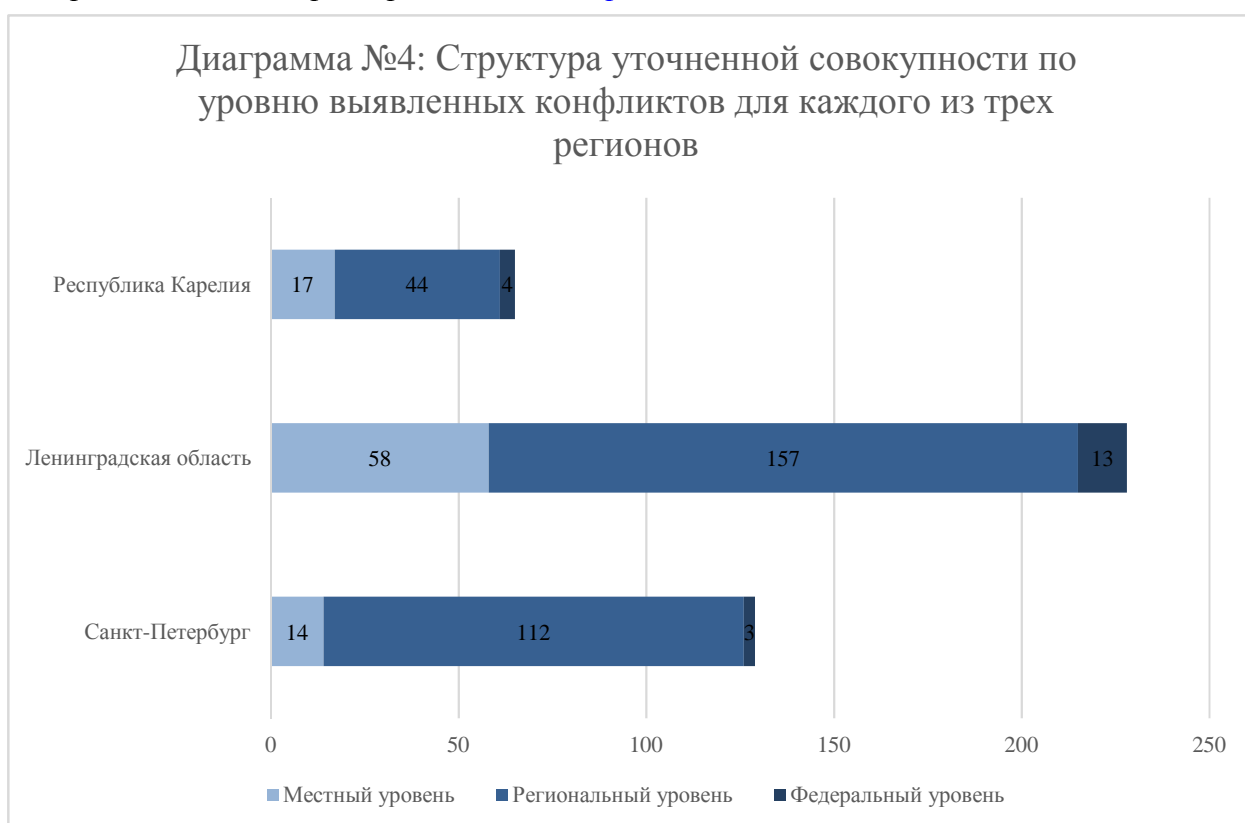
Первоначально в рамках второго этапа исследования предполагалось провести бесповторную пропорциональную сегментированную выборку, сохранив пропорции между числом выделенных сюжетов для каждого региона и для каждого типа конфликта. Однако после изучения сформированной на основании мониторинга первичной совокупности в программу отбора было решено внести изменение, приняв во внимание еще и такой критерий как уровень публичности конфликта. Оценка по данному критерию производилась экспертами в процессе мониторинга на основании примерной оценки резонанса темы и интенсивности ее освещения в СМИ.

Причиной такого решения стало то, что включенные в первичную совокупность сюжеты значительно различались между собой и по характеру участия общественности, роль которой зачастую ограничивалась отправкой обращения в контролирующие органы, и с точки зрения полноты информации, представленной в открытых источниках. В рамках второго этапа исследования предполагалось сосредоточиться на качественном анализе данных с целью выявления причин возникновения конфликтов, закономерностей их развития и эффективности или неэффективности различных форм общественного участия в процессе принятия решений. Для решения поставленной задачи важно было иметь возможность проследить весь цикл развития конфликта от его возникновения до разрешения в пользу одной из сторон, а также охватить максимально широкий спектр проблем и ситуаций. С этой точки зрения конфликты, характеризующиеся высоким уровнем публичности, представляли повышенный интерес, тем более, что обсуждаемые проблемы зачастую являлись уникальными в контексте территории исследования.

Оценка степени публичности конфликтов производилась в том числе исходя из частоты их упоминаний в СМИ, что предполагало заведомо больший объем доступных данных. Кроме того, интенсивность освещения того или иного сюжета, напрямую зависела от активности общественности и разнообразия используемых форм воздействия на ситуацию: слушания, обращения, акции протеста, экспертизы, судебные иски, что повышала их важность для проводимого исследования, позволяя рассмотреть и сравнить различные формы общественного участия в принятии решения. С учетом приведенных выше соображений, было решено включить в итоговую выборку все без исключения (100%) объекты с высоким уровнем публичности. Для объектов со средним и низким уровнем публичности объем выборки был определен в размере 25% от их общего числа, чтобы обеспечить пропорциональное представление в выборочной совокупности конфликтов каждой из выбранных подкатегория (видов нарушений).

В ходе работы осуществлялось уточнение и сбор дополнительной информации по всем включенным в первичную совокупность сюжетам. По итогам из рассмотрения были исключены сюжеты непригодные для дальнейшего анализа из-за неполноты представленной информации, а также сюжеты, где не удалось найти подтверждения активного участия граждан и/или общественных организаций или указаний на характер этого участия. В результате в итоговую совокупность, на основании которой проводилась выборка, было включено 422 объекта, в том числе по Санкт-Петербургу – 129 объектов, по Ленинградской области — 228, по Республике Карелия — 65. В результате структура совокупности несколько изменилась относительно данных, приведенных в *Разделе 2.4*

настоящего Отчета, однако данные изменения были произведены для удобства дальнейшей работы с данными и не влияют на предварительные выводы, сделанные на основании соответствующих количественных оценок. В основном из рассмотрения были исключены сюжеты, в рамках которых имели место разовые обращения по локальным проблемам в адрес местных и реже региональных властей, при этом отсутствовала информация об инициаторах обращений, реакции на них и дальнейшего развития в рассматриваемом периоде ситуация не получала. Таким образом эти объекты не представляли ценности для второго этапа исследований, но были учтены при анализе количественных показателей первичной совокупности. Основные изменения произошедшие в результате в структуре совокупности достаточно наглядно отображен на *Диаграмме №4 (Смотри в сравнении с [Диаграммой №2](#))*



В процессе последующего отбора объектов в выборочную совокупность и сбора дополнительной информации по ним, был сделан вывод, что многие сюжеты первоначально включенные в исходную совокупность в качестве самостоятельной единицы наблюдения, фактически являются составными частями одной и той же проблемы более высокого порядка. Только по Ленинградской области было выделено свыше 80 однотипных (по проблематике и характеру развития) сюжетов, связанных с жалобами на несанкционированные свалки. В некоторых случаях речь вдобавок шла о результатах мониторинговой деятельности конкретной общественной организации по выявлению определенного типа нарушений, связанных, например, со сбросом неочищенных стоков в водные объекты (программа «Чистая Нева» Гринпис, Санкт-Петербурга) или выявлением несанкционированных свалок (инспекции МРОО «Зеленый Фронт»). Хотя формально эти сюжеты касались различных локальных объектов и были разнесены во времени, они были связаны между собой и общностью обсуждаемой проблематики и одним и тем же набором акторов. При этом очевидно, что даже наличие

адекватной реакции на обращения способствует устранению уже совершенных нарушений, как в случае несанкционированными свалками, но не препятствует их повторению в будущем. Действия общественности в данном случае направлены на то, чтобы через привлечение внимание к локальным проблемам стимулировать выработку властями решений, направленных на качественное улучшение ситуации в масштабах региона. Поэтому оценивать соответствующие действия и их результаты целесообразно в комплексе, а не по отдельности.

В этой связи в процессе отбора данных было произведено укрупнение некоторых объектов наблюдения, когда два и более сюжета учитывались в составе выборочной совокупности как один. В результате итоговый объем выборки составил:

Таблица № 1: Структура выборочной совокупности в разрезе регионов

Степень публичности	Санкт-Петербург	Ленинградская область	Республика Карелия
Высокая	18	19	7 ¹
Средняя	6	8	3
Низкая	17	18 ²	12
ИТОГО	41	45	22

3.3. Основные характеристики выборочной совокупности

Всего в выборочную совокупность было включено 108 сюжетов, что составило 25% от объема уточненной первичной совокупности (фактически этот показатель был выше, поскольку в выборку включались в том числе укрупненные сюжеты, объединяющие два и более первичных сюжетов). Для каждого выделенного конфликта было составлено развернутое описание, включающее описание хронологии конфликта, действия общественности и властей. Для каждого конфликта учитывался расширенный набор характеристик, включающие указание на завершенность или незавершенность конфликта, сроки его развития, информацию о публичных слушаниях, независимых экспертизах, судебных разбирательствах.

Наиболее интересным с точки зрения анализа оказалось рассмотрение показателя завершенности/незавершенности конфликта в сочетании с другими характеристиками, что позволило изучить какие факторы, связанные с действиями общественности или властей, способствуют разрешению конфликта, попытаться выявить какие типы конфликтов разрешаются быстрее, а какие наоборот растягиваются на длительный срок.

Из 108 конфликтов, включенных в выборку статус «завершенных» имели 49 сюжетов — то есть более 45% от общего объема выборки, а «незавершенных»

¹ Произведено объединение нескольких сюжетов близких по территории, проблематике, составу акторов. Например, темы протестов против строительства карьеров в районе ООПТ Озеро Ястребиное и на территории Хийтольского поселения Республики Карелия

² Произведено объединение нескольких, в частности связанных с жалобами на несанкционированные свалки

соответственно 59. Причем похожее соотношение сохранялось для каждого из трех регионов в отдельности: так в Санкт-Петербурге к завершённым было отнесено 19 конфликтов из 41(46,3%), в Ленобласти — 21 из 45 (46,6%), в Карелии — 9 из 22 (41%). На первый взгляд такое соотношение представляется вполне приемлемым, учитывая, что начало многих рассматриваемых конфликтов было датировано 2015 годом и можно было рассчитывать на их разрешение в будущем периоде.

При этом в зависимости от уровня конфликта доля завершённых сюжетов находилась в диапазоне от 58% (7 из 12) для местного уровня до 35,7% (5 из 14) для федерального. Для регионального уровня этот показатель составил 45% (37 из 82). Что представляется вполне закономерным, поскольку сроки принятия решений на местном уровне значительно меньше, чем на региональном и, тем более, федеральном.

Однако при изучении распределения завершённых и незавершённых конфликтов по уровню публичности выяснилось, что как «завершённые» отмечены лишь 10 из 44 включенных в выборку конфликтов с высокой степенью публичности (то есть всего 22,7%). Среди конфликтов, которые получили среднюю оценку публичности, завершёнными являлись 6 из 17 (35,3%). Таким образом, 33 из 49 (67%) завершённых конфликтов относились к сюжетам с низким уровнем публичности, соответственно в этой группе доля завершённых конфликтов составило 70% (33 из 47). Это существенно меняет картину, поскольку как предполагалось изначально и подтвердилось в ходе подготовки справочных материалов, высокий уровень публичности имеют наиболее серьезные и знаковые конфликты, в которых общественность принимает активное участие. То есть именно те ситуации, где в полной мере проявляются конфликты разных вариантов развития территории и противоречия между интересами инвесторов и общественности.

В свою очередь сюжеты с низким уровнем публичности, как правило, связаны с разовыми жалобами и обращениям граждан и/или общественных организаций по поводу локальных проблем и нарушений. Это подтверждает и распределение завершённых сюжетов по типам нарушений: 13 из 49 сюжетов касаются несанкционированных свалок, по 8 сюжетов связаны с загрязнением водных объектов и незаконными работами в водоохранной зоне, еще 7 с незаконными рубками. Конфликт интересов в таких ситуациях безусловно присутствует, причем он носит бесспорный характер, поскольку речь, как правило, идет о конкретных нарушениях действующего законодательства субъектами хозяйственной деятельности. Органы власти и контролирующие органы в этом случае действуют механически в рамках предусмотренных законом процедур. Причем как видно из справочных материалов, завершённость конфликта определяется в основном по формальному признаку: проведение на основании обращения проверки, выдача предписаний, наложение административных штрафов, устранение нарушения или отсутствие повторных обращений. Само по себе завершение конфликта не гарантирует отсутствие в будущем аналогичных нарушений, как со стороны тех же самых, так и других хозяйствующих субъектов

Весьма показательно и то, что из 49 завершённых конфликтов имели продолжительности менее 6 месяцев (с момента обращения общественности). В то же время из 59 незавершённых конфликтов 47 имели продолжительность не менее 1 года, а более половины — не менее 2 лет.

Стоит также отметить, что, хотя в выборочную совокупность были включены 108 объектов, в том числе 44 сюжета высокой и 17 сюжетов средней степени публичности, информацию об обращении граждан/общественных инстанций с исками в суд удалось найти только в семи случаях. Лишь в двух случаях судебные разбирательства были связаны с уже завершенными конфликтами, причем в одном из них решение было принято в пользу другой стороны. Еще в 19 случаях с исками выступали профильные органы власти или контролирующие органы, но и из них лишь в шести случаях речь шла о завершенных конфликтах. Причины столь малой распространенности и низкой эффективности судебной практики будут подробнее рассмотрены в следующих разделах настоящего документа. Здесь же стоит упомянуть еще, что, согласно собранной информации, независимые экспертизы проводились в 22 случаях, из которых только пять — завершённые конфликты.

Невольно напрашивается парадоксальный вывод, что чем активнее граждане отстаивают свои интересы, тем ниже вероятность завершения конфликта, хотя это предположение по понятным причинам не соответствует действительности. В данном случае имеет место обратная зависимость — активность общественность выше в случаях, когда речь идет о значимых и актуальных проблемах, затрагивающих большое число людей, и когда существующие противоречия не имеют очевидных вариантов разрешения, устраивающих все заинтересованные стороны.

Среди всех конфликтов, которые в рамках выборочной совокупности отмечены как завершённые, следует особо выделить сюжет, связанный с протестом против строительства в пригороде Санкт-Петербурга мусоросжигательного завода. Поскольку данный конфликт, характеризуемый высоким уровнем публичности, является практически эталонным эффективным общественного влияния на процессе принятия значимых решений в масштабах города/региона. Прежде всего, в отличие от большинства других сюжетов, не вызывает сомнения однозначность достигнутого результата (отказ от строительства завода и решение о выборе другой, более безопасной технологии обращения с отходами), который был достигнут при помощи достаточно стандартного набора решений: проведения публичной кампании с целью информирования широкой аудитории о возможных угрозах проекта; организации массовых обращений в адрес лиц, ответственных за принятие решений; проведения независимой экспертизы с привлечением компетентных экспертов для выработки качественной аргументации против реализации проекта, активное участие граждан в публичных слушаниях. В то же время, следует отметить, что в этом процессе был задействован внушительный пул общественных организаций, независимых экспертов, информационных ресурсов, представителей законодательной власти, что является характерным для Санкт-Петербурга, где за последние десять лет наработан значительный опыт проведения общественных кампаний. В случае, когда речь идет о конфликтах на территории удаленных от Петербурга районов Ленинградской области или Карелия, набор доступных возможностей будет значительно скромнее, хотя многое при этом зависит от значимости обсуждаемой проблемы. Кроме того, в случае с планами строительства мусоросжигательного завода общественность имела возможность включиться в процесс на начальном этапе обсуждения проекта, еще до принятия каких-либо решений, отмена которых могла бы повлечь за собой издержки для инвестора и городских властей. Гораздо чаще информация о планируемой деятельности появляется на стадии, когда отказ от ее реализации сопряжен

со значительными сложностями или вообще невозможен без достаточных правовых оснований.

В целом на основании собранной информации можно сделать несколько основных выводов относительно существующих механизмов общественного участия и их эффективности применительно к различным ситуациям.

1) Наибольшие шансы оказать влияние на ситуацию граждане и общественные организации имеют в тех случаях, когда речь идет о локальных проблемах, решение которых находится в компетенции местных и региональных властей. При условии, что характер этих проблем или нарушений очевиден, а органы власти имеют возможность действовать в рамках четко прописанных в законе процедур.

Привлекательность такой схемы обусловлена тем, что она требует от обеих стороны приложения минимальных усилий, при этом обеспечивая быстрый и наглядный результат. Подобная активность характерна, в частности, для общественных организаций, работающих в рамках бюджетных грантов и субсидий. Организации проводят инспекции и пишут запросы, зачастую по заранее согласованному графику, а контролирующие органы проводят проверки, выписывая штрафы и предписания, что дает обеим сторонам возможность отчитаться о проделанной работе.

Главным недостатком в данном случае является то, что речь идет фактически только о реагировании на уже совершенные типовые нарушения, которые являются частными проявлениями более глобальных проблем. Как например, несанкционированные свалки являются прямым следствием отсутствия эффективной системы обращения отходов и контроля за их размещением. То есть вместо устранения причин идет бесконечная борьба с последствиями, даже профилактический эффект которой сомнителен, учитывая символический размер административных штрафов (при условии, что нарушителя вообще удастся установить). При этом даже выполнение выданных предписаний, как правило, не отслеживается, что полностью нивелирует эффект проводимых контрольных мероприятий.

Многие предприятия систематически нарушают законодательство, поскольку возможные штрафы обходятся дешевле, чем выполнение всех необходимых природоохранных мероприятий. Это связано с тем, что на уровне нормативно-правовых актов не определен порядок расчета компенсации нанесенного ущерба. А административные штрафы, размер которых редко превышает несколько сот тысяч рублей для предприятий и нескольких десятков тысяч для должностного лица, значительно ниже затрат, например, на строительство локальных очистных сооружений.

Тем не менее для граждан обращения в органы власти является наиболее доступным инструментом, хотя и пригодным де факто для решения очень ограниченного круга задач.

2) Уровень неопределенности в отношении возможности разрешения конфликта значительно возрастает, когда общественные интересы и запросы вступают в конфликт с интересами, уже действующих на территории коммерческих структур или планируемых к реализации проектов. Причем причиной конфликта могут служить протесты против той или иной деятельности, являющейся источником негативного воздействия на окружающую среду (рубки, размещение опасных производств и т.п.),

застройки, ограничивающей доступ граждан к природным объектам, или наоборот планы создания особо охраняемых природных территорий, вступающие в противоречие с интересами бизнеса. Со стороны общественности в подобных ситуациях основными акторами чаще всего являются местные активисты, инициативные группы или созданные на их основе локальные общественные организации. Региональные общественные организации могут привлекаться на более поздних стадиях развития конфликта в качестве экспертов и консультантов, осуществляющих методическую и информационную поддержку местных жителей.

Анализ сюжетов, включенных в выборочную совокупность показывает отсутствие сколько-нибудь устоявшейся практики разрешения такого рода конфликтов. В зависимости от обстоятельств решение может быть принято как в пользу инвестора, вопреки всем возражениям граждан, так и в пользу общественности. Решающим фактором, как правило, становится позиция местных или региональных (реже федеральных властей), которая сильно зависит от степени их заинтересованности в реализации конкретного проекта и от того, насколько значимый публичный резонанс получила обсуждаемая проблема. В результате сходные ситуации в рамках одной и той же территории могут разрешаться с диаметрально противоположным результатом.

При этом на основании собранной информации видно, что сколько-нибудь адекватные правовые механизмы, определяющие порядок учета общественного мнения при принятии решений, отсутствуют. Наиболее действенными способами привлечения внимания являются различные формы протеста, как легальные (сбор подписей, митинги, пикеты), так и нелегальные, включая случаи открытого силового противостояния граждан и представителей инвестора — одним из ярких примеров такого рода является конфликт вокруг застройки Сиверского леса. В таких обстоятельствах власти, как правило, принимают решение под влиянием политических факторов, без учета правовой составляющей. В результате даже в случае отказа от реализации спорного проекта сохраняется возможность его реализации в будущем, что не позволяет говорить об окончательном урегулировании конфликта. Усилия общественности позволяют обеспечить лишь временный паритет, который в любой момент может быть нарушен.

3) В отдельную категорию следует выделить конфликты, связанные с решением проблем, имеющих значение в масштабе всего региона или даже нескольких регионов. Сюда можно отнести, например, ситуацию вокруг полигона Красный бор, который является источником потенциального загрязнения для всего Балтийского бассейна; проект создания национального парка «Ладожские шхеры» на территории трех районов Карелии; уже упоминавшийся проект строительства мусоросжигательного завода в пригороде Петербурга; конфликт вокруг планов застройки Колтушских высот — объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО; вопросы безопасности работы ЛАЭС-1 и строительства ЛАЭС-2.

Для подобных сюжетов характерно вовлечение большого числа участников (экспертов, общественных организаций, граждан) и пристальное внимание со стороны СМИ, подробно освещающих все стадии развития конфликта. Как правило, представители общественности на протяжении длительного времени отслеживают ситуацию, используя все имеющиеся возможности для того, чтобы обозначить свою позицию и повлиять на принятие решение. Но этот процесс порой растягивается на годы, как в случае с

полигоном Красный бор, ситуация на котором на протяжении многих лет замалчивалась, несмотря на постоянные тревожные сигналы. Это показывает, что сильное влияние на процесс принятия решений оказывают не правовые, а политические соображения, делающие его непредсказуемым и препятствующим формированию прозрачных правил игры, устранению противоречий между бизнесом, обществом и властью.

4. Анализ проблемного поля: основные причины возникновения и закономерности развития конфликтных ситуаций

Проведенный анализ показывает, что перечень публично обсуждаемых проблем в области экологии и охраны окружающей среды на рассматриваемой территории достаточно широк и разнообразен. При этом возникающие конфликты, несмотря на различия, имеют во многом сходную природу, что подразумевает необходимость системных решений, направленных не на борьбу с локальными последствиями, а на устранение или профилактику причин их возникновения

Необходимо понимать, что практически любой природоохранный конфликт, это не только столкновение интересов населения и бизнеса (реже интересов населения и государства), но и по существу конфликт различных стратегий, приоритетов развития территории. Большая часть проблематики, которую в публичном пространстве принято условно относить к «экологической», и прежде всего проблемы сохранения и развития природных территорий, неотделима от вопросов социально-экономического развития региона, задач территориального планирования. И соответственно может решаться только в комплексе с ними, как часть общей долгосрочной стратегии. Ключевой проблемой в данной сфере при этом остается отсутствие эффективных механизмов, которые бы позволяли оценивать риски и учитывать мнения заинтересованных сторон на этапе разработки и принятия управленческих решений. В результате любой инвестиционный проект, любое согласование со стороны органов власти, по сути, представляет собой бомбу замедленного действия и в любой момент может привести к возникновению локального конфликта. Что и происходит повсеместно.

Неэффективность проводимой политики обусловлена тем, что профильные органы власти в большинстве случаев крайне формально подходят к экспертизе проектов освоения/развития территорий, а зачастую де-факто вообще исключены из процесса принятия соответствующих решений (например, при реализации федеральных проектов). Результативность же исполнения контрольных функций в случаях, когда речь идет о последствиях реализации принятых на более высоком уровне решений, вообще сомнительна и сводится преимущественно к фиксации нанесенного ущерба без каких-либо значимых последствий для ответственных лиц.

В целом положение дел в данной сфере сегодня в значительной мере определяется следующими факторами:

Ø В большинстве своем существующие проблемы являются комплексными (затрагивают самые различные сферы жизни регионов) и носят системный характер. То есть их решение подразумевает необходимость выработки и проведения долгосрочной последовательной политики, для реализации которой требуется формирование адекватной нормативно-правовой базы, ресурсное обеспечение, а главное принципиально иное качество управленческих решений.

Ø Деятельность региональных и муниципальных властей в области охраны окружающей среды носит в большей степени декларативный характер. Это достаточно хорошо видно на примере исследованной выборочной совокупности. В большинстве случаев власти достаточно оперативно реагируют на жалобы и обращения, связанные с локальными проблемами и нарушениями, решение которых не способно качественно повлиять на ситуацию в целом. В то же время наиболее значимые и актуальные проблемы не решаются годами. Признавая наличие проблем, власти зачастую не в состоянии предложить эффективные пути их решения. Показательный пример, отсутствие системных решений в области обращения отходов, несмотря на то, что данная проблематика актуальна для всех трех регионов. На протяжении почти десяти лет Санкт-Петербург и Ленобласть не могут решить между собой даже вопрос о размещении новых полигонов и перерабатывающих производств. Ранее утвержденные программы фактически не выполняются, а большинство анонсированных проектов остаются на уровне деклараций.

Как следствие перечень актуальных, социально значимых проблем в природоохранной сфере на протяжении, как минимум, последних 5 лет не претерпел сколько-нибудь существенных изменений. Эти проблемы остаются вне контекста региональной политики, хотя во многих случаях негативные процессы нарастают лавинообразно.

Ø Активная экономическая экспансия последних десяти лет: вовлечение все большего числа природных территорий в хозяйственный оборот, в том числе под истощающие виды природопользования (рубки, карьеры), застройку, крупные инфраструктурные проекты, входит в противоречие с интересами как постоянного, так и сезонного (дачники, садоводы, туристы) населения, что ведет к постоянному возникновению конфликтов и росту социальной напряженности.

Социально-экономический эффект от реализации тех или иных проектов оценивается поверхностно, вне контекста задач устойчивого развития территории в целом. Освоение территории происходит хаотичного, зачастую бесконтрольно и сопровождается резкими и необратимыми негативными изменениями привычной для жителей среды обитания. Новые проекты нередко вступают в конфликт не только с историческими сложившимися формами хозяйствования, но и конфликтуют между собой.

Ø Недочеты существующей системы планирования социально-экономического развития территорий на долгосрочную перспективу определяют фактическое отсутствие у регионов долгосрочных стратегий развития. В рамках текущего планирования несогласованность планов по различным отраслям, отсутствие критериев позволяющих, оценить насколько планируемая хозяйственная деятельность согласуется как с уже существующими формами использования территории и приоритетами ее развития, создает дополнительные предпосылки для возникновения конфликтов.

Наиболее типичным примером этого является истощающее природопользование (лесозаготовка, добыча полезных ископаемых и т.п.) на территориях, имеющих высокую природную и рекреационную ценность.

Ø Доминирование инерционной модели развития экономики, которая снижает

требования к качеству принимаемых органами власти решений и не подразумевает повышенной ответственности за реализацию выбранных стратегий. Следствием этого является пассивная инвестиционная политика, когда вместо поиска инвесторов для реализации перспективных планов развития, эти планы адаптируются под уже заявленные проекты, даже в ущерб долгосрочным интересам развития территории. Превалирование интересов инвестора над интересами территории приводит к безальтернативности предлагаемых сценариев ее развития. Зачастую одобряются к реализации проекты, отсутствующие в схемах территориального планирования и программах социально-экономического развития, что обесмысливает разработку указанных документов.

Ø Население фактически лишено возможности оказывать влияние на процесс принятия решений. В большинстве случаев информирование жителей носит уведомительный формальный характер и происходит уже на той стадии, когда решения приняты и процесс становится необратимым. При этом, например, интересы сезонного населения в той же Ленинградской области зачастую игнорируются в принципе: чиновники публично разделяют местных жителей и «дачников». В результате публичный протест воспринимается гражданами как единственный доступный способ привлечь внимание к своим проблемам.

Необходимо понимать, что территориальные ресурсы регионов далеко не безграничны. Так, уже сейчас во многих районах Ленобласти наблюдается дефицит свободных участков под застройку. Для Карелии этот вопрос пока менее актуален, хотя применительно к Сортавальскому и Лахденпохскому районам проблема дефицита свободной земли может проявиться уже в ближайшие три-пять лет. По мере сокращения свободного пространства количество конфликтов неизбежно растет. Причем этот процесс приобретает лавинообразный характер: достаточно сравнить нынешнее положение дел с ситуацией 10 летней давности, чтобы увидеть, например, неуклонное сокращение общедоступных природных объектов и рекреационных зон.

Ø Большое число не решаемых годами проблем, наличие которых очевидно для широкой аудитории и легко фиксируется любым незаинтересованным наблюдателем, а также систематическое игнорирование интересов рядовых граждан при реализации различных проектов предопределяет низкий уровень доверия к региональным властям в вопросах, связанных с экологией и охраной окружающей среды.

На сегодняшний день существует вполне определенный неудовлетворенный общественный запрос на решение наиболее злободневных, визуально наблюдаемых проблем в данной сфере, как например, застройка береговой линии, свалки в местах массовой рекреации и т.п. При этом имеет место и очевидные рост социальной активности, происходит накопление гражданами и общественными организациями эффективных практик отстаивания своих интересов, как позитивных (массовые акции по уборке мусора на природных территориях), так и выходящих за рамки правового поля (демонтаж незаконных объектов и ограждений).

В условиях отсутствия системного подхода к решению существующих проблем, нехватки финансовых ресурсов, постоянного конфликта между коммерческими и общественными интересами, даже нужные и востребованные инициативы часто не могут принести устойчивых результатов. Решение большого блока задач требует совместных

скоординированных усилий со стороны органов исполнительной и законодательной власти. При этом многие проблемы могут быть решены только совместными усилиями двух субъектов федерации: Петербурга и Ленинградской области, а в перспективе вероятно и Карелии. Участие общественных институтов и независимого экспертного сообщества в этом процессе не просто желательно, но и необходимо по целому ряду причин.

4.1. Эффективность существующих механизмов общественного участия

С точки зрения действующего законодательства основным инструментом, позволяющим учесть интересы всех заинтересованных сторон при выборе возможных направлений развития территории, задать четкие векторы инвестиционной политики и «правила игры», понятные всем участникам процесса, являются схемы территориального планирования регионального, районного уровня и уровня поселений. Предполагается, что в схеме территориального планирования (СТП), рассчитанной на долгосрочную перспективу, должны быть отражены все планируемые к реализации проекты, режимы использования территория, определяющие допустимые виды деятельности, и иные актуальные данные, например, о проектируемых ООПТ. При этом утверждению СТП должны в обязательном порядке предшествовать общественные обсуждения, что теоретически позволяет бизнесу вносить предложения, с учетом долгосрочных интересов, а гражданам заранее узнать о планируемой деятельности на интересующей территории и при необходимости внести свои замечания, поправки

На практике СТП сроки внедрения которых долгое время переносились впервые были разработаны в Карелии в 2007 году, в Ленинградской области лишь в 2012 году, хотя их качество в обоих случаях оставляет желать лучшего. На сегодняшний день СТП в большей мере фиксируют текущее положение дел, в том числе существующие противоречия между различными планами использования территории, нежели ориентированы на перспективу. Это обусловлено и сжатыми сроками их подготовки, и отсутствием необходимого опыта разработки документов такого масштаба, и множеством других факторов, преодолеть которые в короткие сроки оказалось невозможно. А поскольку развитие территорий — динамический процесс, требующий обратной связи и учета постоянных происходящих изменений, действующие схемы территориального планирования в большинстве своем быстро устаревают и не отражают реальное положение дел. Многие реализуемые в настоящее время проекты вообще не были отражены в СТП соответствующих территорий, что вносит дополнительную сумятицу, и делает невозможным предварительное обсуждение планируемой деятельности до принятия окончательных решений. Кроме того, представленная в СТП информация достаточно трудна для восприятия и человеку, не имеющему соответствующего опыта и навыков, будет достаточно сложно разобраться, что и на какой территории может и должно быть реализована. А тем более подготовить какие-либо поправки.

В Санкт-Петербурге, где функцию СТП выполняет Генеральный план развития города, общественными организациями была внедрена практика централизованной подготовки к слушаниям по основополагающим нормативно-правовым актам (Генплан, Правила землепользования и застройки) и внесения в них общественно значимых поправок. Так независимыми экспертами выполняется ревизия вносимых изменений, а локальными инициативными группами готовятся поправки по объектам, находящимся в

сфере их интересов. Кроме того, в сети распространяются методические рекомендации для всех желающих принять участие в слушаниях. Такая схема работы неоднократно оправдала себя и, хотя она не снимает всех существующих проблем, но позволяет соблюдать определенный баланс интересов общественности и представителей и инвесторов. Правда в городе эта задача упрощается наличием большого числа профильных экспертов, сотрудничающих на постоянно основе с общественными организациями, и активистов. К сожалению, этот опыт едва ли применим к большей части территории Ленобласти и Карелии по причине отсутствия достаточных человеческих и экспертных ресурсов. Тем не менее территориальное планирование потенциально является наиболее эффективным инструментом, позволяющим заинтересованным сторонам совместно определять приоритеты развития территории, ограничивать хозяйственное использование природных объектов и тем самым устранять предпосылки для возникновения новых конфликтов в будущем

В связи с несовершенством существующих СТП и отсутствием возможностей для их корректировки, фактически единственным легальным механизмом участия граждан в обсуждении вопросов планируемой деятельности остаются публичные слушания по проекту. Однако на практике слушания играют в основном роль площадки для выражения недовольства, и за редкими исключениями не оказывают сколько-нибудь значимого влияние на процессе принятия решений.

Прежде всего, слушания проводятся уже на стадии государственной экспертизы проекта, то есть когда решение о его реализации принято, инвестор вложил средства в разработку проектной документации, получил технические условия и т.п. И независимо от результата слушания не являются формальным основанием для отказа от реализации проекта, а принятые в их ходе решения носят рекомендательный характер. Инвестор сам решает, учитывать ему высказанные замечания или нет, поскольку для прохождения госэкспертизы ему достаточно наличия протокола слушаний, независимо от того, что там написано. Это предопределяет то обстоятельство, что в большинстве случаев инвесторы рассматривают публичные слушания как пустую формальность («два часа позора») и даже не пытаются выстраивать диалог с жителями. Такой подход сам по себе закладывает основу для конфронтации, поскольку инвестор и граждане фактически приходят на слушания преследуя разные цели, которые никак не пересекаются.

В свою очередь жители из объявления о слушаниях зачастую впервые узнают о наличии планов реализации соответствующего проекта и оказываются ограничены в возможности формирования собственной позиции. Несмотря на обязанность инвестора уведомить о проведении слушаний не менее, чем за 30 дней и предоставить для ознакомления проектную документацию, неспециалисту разобраться с материалами проекта и тем более подготовить аргументированные замечание в принципе проблематично. В результате на слушаниях жителей оперируют преимущественно субъективными эмоциональными оценками, основанными на негативных ожиданиях и личном опыте. Однако субъективный характер претензий не умаляет их значимости, поскольку граждане указывают не тем момент, которые вызывают у них беспокойство. В свою очередь инвестор и власти ссылаются на соответствие проекта, установленным нормативам, что с точки зрения жителей не несет в себе никакой содержательной информации. Фактически чиновники, инвестор и граждане говорят на разных языках, что

еще более затрудняет возможность нормального диалога.

Например, в одном из рассмотренных в ходе исследования сюжетов, жители на слушания указывали, что размещение опасного производства (карьера) менее чем в километре от жилых домов приведет к резкому ухудшению экологической ситуации и качества жизни, ссылаясь при этом на опыт других населенных пунктов. А инвестор утверждал, что это соответствует нормативам, определяющим размер санитарной зоны карьера в 500 метров. В результате проект реализован, негативные ожидания жителей оправдались, на деятельность предприятия поступают регулярные жалобы, однако серьезных оснований для его закрытия нет. Очевидно, что общественное обсуждение проекта в идеале призвано не допустить такого рода ситуаций, но механизмов позволяющих конвертировать опасения жителей в ограничения, а уверения инвестора в обязательства, действующим законодательством не предусмотрена. Что приводит к торжеству норматива над здравым смыслом.

Сам порядок проведения слушаний регулируется нормативными актами местных органов власти, которые зачастую не прописывают даже процедуру их проведения. Единственным эффективным приемом является признание слушаний недействительными, что требует их повторного проведения и позволяет, как минимум, выиграть время, например, для проведения полноценной независимой экспертизы. Однако из-за недостаточной правовой грамотности и отсутствия доступа к справочным информационным системам граждане, особенно проживающие в удаленных районах, часто знают о подобных возможностях и имеют ошибочное представления об обязательности исполнения принятого на слушаниях решения. Правда следует отметить, что нарабатанные в Петербурге практики общественного участия все активнее распространяются на районы Ленинградской области и даже Карелии — в первую очередь ближайшие к городу и те, где высока доля «сезонного» населения.

Можно констатировать, что существующие механизмы общественного участия в принятие решений о развитие территорий, предусмотренные законодательством, на практике не ориентированы на реальное участие рядовых граждан в обсуждении таких вопросов. Даже просто для участия в слушаниях, эффект от которых может близок к нулю, требуется наличие ряда ресурсов и базовых компетенций: минимальный уровень правовой грамотности; наличие доступа к информационным ресурсам, методическим рекомендациям; контакты с экспертами, которые могут быть привлечены к анализу проектной документации.

По этой причине местные жители часто прибегают к помощи общественных организаций, представители которых обладают необходимыми компетенциями и консультируют граждан по вопросам подготовки и проведения слушаний, а также дальнейшего отстаивания своей позиции. С одной стороны, участие общественных организаций, как правило, повышает шансы на разрешение конфликта в интересах общественности. С другой, стороны число некоммерческих организаций природоохранной направленности не слишком велико даже в Санкт-Петербурге, и они не в состоянии бесконечно работать в режиме «пожарной команды» без ущерба для собственных проектов. В условиях ограниченных ресурсов потолок возможностей достигается очень быстро, особенно если речь идет о конфликтах, раскиданных по достаточно большой территории. Некоммерческие организации

неспособны компенсировать недостатки существующей системы и во многих случаях их участия все равно оказывается недостаточно для разрешения конфликта, а сами слушания превращаются в состязание привлеченных жителями и инвестором экспертов.

Фактически сложившаяся система работает только в режиме ручного управления, и результат этой работы определяется не правоприменительной практикой, а позиции властей.

4.2. Особенности правоприменительной практики

Анализ данных о конфликтах, включенных в выборную совокупность, позволяет сделать вывод о крайней неоднозначности существующей правоприменительной практики применительно как к вопросам разрешения конфликтов, так и к в целом к вопросам регулирования деятельности на природных территориях. В большом числе случаев применение норм права органами власти носит избирательный характер. Причем зачастую решающее влияние на позицию властей оказывается не законодательный акт, а экстра-правовые факторы – обычай, уже существующая правоприменительная практика (даже если она противоречит законодательной норме), политическая воля федерального руководства, экономические интересы различных экономических субъектов. Фактически главенствующей становится уже не норма закона, а ее трактовка, которой придерживается отраслевой, контролирующий или судебный орган власти при принятии своих решений.

В результате достаточно типичной является ситуация, когда в ответ на обращения общественности разные инстанции выдают диаметрально противоположные заключения по поводу наличия нарушений. Зачастую это связано с наличием негласных соглашений, когда профильный отраслевой орган власти «не видит» определенные нарушения, а хозяйствующие субъекты делают вид, что не нарушают. Такая ситуация характерна, например, для лесного сектора: некоторые нарушения при лесозаготовительной деятельности по умолчанию рассматриваются как неизбежные.

А, например, уже рассмотренный выше механизм публичных слушаний легко превращается в орудие двойного назначения. Результаты слушаний повсеместно игнорируются в случае заинтересованности властей в реализации проекта. Однако позиция чиновников по отношению к слушаниям легко меняется, если обсуждаемый проект не отвечает их интересам: например, когда речь идет о создании особо охраняемой особой территории. Фактически в этом случае власти перекладывают ответственность за то или иное решение на жителей, позиция которых легко становится объектом манипуляций. Неопределенность правового статуса слушаний представляет собой удобную лазейку, позволяющую властям пересмотреть свое отношение в зависимости от текущей конъюнктуры. Инвестор зачастую не отдает себе отчет, что конфликт с местным населением, делает его уязвимым и усиливает зависимость от поддержки властей, которой достаточно легко лишится, например, по результатам кадровых перестановок в органах власти.

Подобным механизмом двойного назначения выступают и независимые экологические экспертизы, правовой статус которых также во многом не определен. С одной стороны, экспертизы, проведенные по заказу общественности, часто не принимаются во внимания. С другой стороны, как органы власти, так и инвесторы

нередко привлекают лояльные некоммерческие и исследовательские организации для проведения независимой экспертизы в поддержку принимаемых решений

Аналогично в случае конфликта интересов хозяйствующего субъекта и интересов неопределенного круга лиц (например, свободно передвигаться по арендованному лесному участку), органы публичной власти, как правило, по умолчанию защищают интересы хозяйствующего субъекта, игнорируя установленные конституцией и федеральными законами права граждан. Такой подход явным образом проявляется, например, в случаях, так называемых, водозахватов — застройки участков в прибрежной зоне с огораживанием части берега, что противоречит требованиям водного кодекса. Эта проблема особенно актуальна в ближайших к Петербургу районах Ленинградской области и является постоянной причиной возникновения конфликтов с местными жителями, которым новая застройка перекрывает доступ к водным объектам. Несмотря на очевидный характер нарушений, что подтверждается и решениями судов по искам активистов, и значительных масштабах явления — речь идет о десятках и сотнях объектов, региональные власти и контролирующие органы не только игнорируют проблему, но и никак не препятствуют дальнейшей застройке берегов. Стоит отметить, что после первых выигранных активистами судов выяснилось, что в законодательстве отсутствуют нормы регламентирующие снос незаконно возведенных объектов. В результате отсутствие соответствующей правоприменительной практики граждане начали восполнять акциями прямого действия по демонтажу установленных в водоохранной зоне заборов, что привело к обострению существующих конфликтов и радикализации протестных действий.

Точно также региональные власти предпочитают не замечать нарушения, связанные с застройкой и/или огораживанием участков лесного фонда.

В то же время, в случае отсутствия конфликта интересов и угрозы общественному порядку органы публичной власти легко признают «естественные права граждан» (вопреки установленным нормам законодательства) и не квалифицируют отклонение от правовой нормы как нарушение. Как, например, в нашумевшей в прошлом году истории с письмом Рослесхоза об уголовной ответственности за заготовку гражданами валежника для личных нужд — фактически данная норма существовала давно, но на практике не применялась.

В целом можно констатировать наличие серьезного дисбаланса между нормами, предусмотренными законодательством, и правоприменительной практикой. Правоприменительная практика складывается в большей степени под влиянием устоявшихся правоприменительных традиций, являющейся частью сложившейся системы взаимоотношений органов власти и хозяйствующих субъектов. Поэтому в случае, когда правоприменительной традиции отвечают, например, проекты освоения лесов, предусматривающие строительство на землях лесного фонда капитальных сооружений, или отсутствие штрафов за отдельные виды нарушений, ситуация может измениться только при наличии политической воли руководства страны.

Региональные и местные органы власти, как правило, не испытывают необходимости в устранении противоречий между нормой и ее практическим применением, поскольку существующая система признается легитимной как управляющими, так и контролирующими инстанциями. Таким образом, отсутствуют явные стимулы для изменения сложившейся практики, которая вдобавок, как уже

отмечалось выше, предоставляет дополнительные возможности неформального влияния. По целому ряду оснований преследование нарушителей со стороны государства или не производится, или производится крайне редко (обычно органами прокуратуры или в рамках судебных разбирательств, инициированных общественными организациями или физическими лицами).

Судебные прецеденты по искам со стороны общественности не оказывают существенного влияния на ситуацию в силу ограниченности и неоднозначности судебной практики. Количество обращений в судебные органы в рамках природоохранных конфликтов не слишком велико, что обусловлено зачастую элементарной нехваткой ресурсов (финансовых, временных), отсутствием квалифицированных юристов, специализирующихся на природоохранной тематике, и, как следствием, нежеланием тратить время и деньги на неопределенный результат.

Таблица № 2: Примеры несовпадения действующей законодательной нормы и реальной правоприменительной практики

DE-JURE	Нормативный акт	DE-FACTO
Полоса земли вдоль береговой линии (границы водного объекта) водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначена для общего пользования. Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.	Водный Кодекс РФ от 03.06.2006 №74-ФЗ (статья 6,8); Земельный Кодекс РФ от 25.10.2001 №136-ФЗ (статья 39.8.4)	Ограничение доступа граждан к водным объектам давно стало свершившимся фактом. Органы власти не принимают ни превентивных мер по выявлению подобных нарушений, ни должных мер по их устранению.
При осуществлении рекреационной деятельности в лесах допускается возведение временных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства.	Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006 N 200-ФЗ (статья 41)	Повсеместное строительство капитальных сооружений на землях лесного фонда при посредничестве органов исполнительной власти.
Граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах. Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения: 1) пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах; 2) безопасности граждан при выполнении работ. Запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным настоящей статьей, не допускается.	Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006 N 200-ФЗ (статья 11, п.1, 5, 6)	Огораживание арендованных в различных целях лесных участков (рекреация, охота и т.п.).
В защитных лесах сплошные рубки осуществляются в случаях, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций.	Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006 N 200-ФЗ статья 17. Правила санитарной безопасности в лесах (п. 29)	Повсеместная практика ведения так называемых «серых» рубок, т.е. рубок, на проведение которых имеется разрешительная документация, но которые не соответствуют нормам, установленным законодательством.

При рубках лесных насаждений в форме выборочных рубок в первую очередь вырубается погибшие и поврежденные деревья.		
В отсутствие разрешительной документации рубка сухостойных деревьев, использование ветровальных и буреломных деревьев является нарушением норм действующего лесного законодательства.	Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006 N 200-ФЗ (статья 11, 16), Письмо Рослесхоза от 25 февраля 2016 года № ЕК 07-54/1985	На практике использование сухостойных и/или ветровальных деревьев для собственных нужд граждан не преследуется государством. И воспринимается гражданами как их естественное право.

Приведенные примеры не являются исчерпывающими, однако достаточно наглядно отражают существующие проблемы и тенденции в данной сфере.

4.3. Природоохранные конфликты как источник долгосрочных угроз социального и экономического характера. Прогноз развития ситуации

Достаточно часто конфликты, связанные с развитием природных территорий, даже самими участниками рассматриваются в очень узком контексте. Грубо говоря, вопрос формулируется так: перевешивают ли возможные неудобства для какого-то числа жителей ожидаемые прямые и косвенные поступления от реализации проекта. Жители по понятным причинам отвечают на этот вопрос положительно, инвесторы — отрицательно, власти то так, то этак в зависимости от текущих обстоятельств. Необходимость сохранения природных территорий при этом подразумевается — в основном потому, что природу в принципе «надо беречь», но не получает никакого экономического выражения. Участок леса, который невозможно вырубить или застроить, как бы выпадает из экономического контекста и если для граждан он представляет определенную ценность, то для бизнеса и чиновников переходит в категорию выморочной земли. Именно этим во многих случаях объясняется сопротивление бизнеса и местных властей созданию, например, ООПТ.

Понимание того, что сохранение природных территорий во всем их многообразии, также может и должно являться ресурсом развития, не находит отражения на уровне соответствующих программ и политик. Соответственно смежные проблемы, такие как несанкционированные свалки, стоки, несанкционированные рубки, не рассматриваются как факторы, отрицательно влияющие на ценность этого ресурса. Нарушение природоохранного законодательства в большинстве случаев точно также вырвано из экономического контекста — фиксации подлежит факт нарушения, а не нанесенный в результате ущерб, возможные долгосрочные последствия.

Проведенный анализ данных первичной и выборочной совокупности показывает, что продуцируемые природоохранными конфликтами угрозы связаны не только с прямыми последствиями спорных проектов для конкретных территорий и групп населения, а даже в большей степени с отсутствием качественных изменений в стратегиях и практике принятия решения органов государственного управления. Фактически в рассматриваемый двухлетний, а в ряде случаев и значительно больший период, происходит фиксация, сохранение неоднозначных правоприменительных практик, тиражирование ошибочных решений на различные территории. Причем это является не результатом осознанного выбора определенной стратегии развития, а следствием инерционной модели развития большинства территорий, что накладывает отпечаток

действия органов власти, которые предпочитают идти по пути наименьшего сопротивления.

Так, например, попытка размещения опасного производства рядом с ценными природными объектами не является результатом выбора в пользу промышленного развития вместо развития туристическое рекреационной деятельности, поскольку на уровне принятия решений вопрос так не стоит. На территорию просто пытаются добавить еще один объекты, способный генерировать определенный уровень доходов, причем плюсы и минусы такого решения фактически определяются опытным путем. В условиях явочного, а не программного принципа отбора инвесторов, распределение проектов по территории также носит во многом случайный характер.

В целом возникновение противоречий неизбежно при любом варианте развития территории и далеко не всегда (хотя гораздо чаще, чем хотелось бы) негативные ожидания общественности оправдываются в достаточной мере. Однако тенденция, к сохранению существующего положения дел, закреплению негативных практик представляется опасной в нынешних условиях, учитывая, что во многих отраслях лимит плохих решений практически исчерпан в предшествующие годы.

С учетом беспрецедентного значительного инвестиционного спада, произошедшего за последние два года, вероятность того, что структура экономики регионов в обозримой перспективе претерпит значительные изменения, мала. Хотя вклад отдельных отраслей может меняться в ту или иную сторону. Доминирующей тенденцией ближайших лет станет сползание регионов в ситуацию тотального дефицита основных ресурсов: инвестиционных, бюджетных, земельных, природных. Что особенно актуально для Карелии и Ленинградской области — экономика Петербурга более устойчива к стрессам в силу большей мобильности и вариативности ее структуры. В этой связи можно в частности:

Ø Увеличение количества локальной проблематики, в том числе в связи с сокращением хозяйствующими субъектами расходов на выполнение природоохранных мероприятий, а также в связи с сокращением соответствующих статей расходов в бюджетах всех уровней;

Ø Обострение конфликтов между бизнесом и общественностью в лесном секторе. Площадь продуктивных лесов на территории Ленобласти и Карелии уже давно сокращается: проводимое лесовосстановление в большинстве случаев оказывается неэффективно из-за отсутствия последующего ухода за молодняком. Кроме того, сказываются значительные «перерубы» прошлых, из-за чего ощущается нехватка припевающих лесов. Со стороны чиновников и лесопромышленников предпринимаются все более активные попытки вовлечь в лесозаготовительную деятельность особо ценные участки малонарушенных и защитных лесов, в том числе территории, зарезервированные под создание ООПТ, где рубки до недавнего времени были ограничены или запрещены.

Следует ожидать, что активное наступление на ценные природные территории и вовлечения их в хозяйственную деятельность, будет происходить не только в связи с лесозаготовительной деятельностью. При этом самих проектов может стать меньше, а вот уровень связанных с ними противоречий выше.

Ø В связи с сокращением финансирования под вопросом могут оказаться перспективные планы создания новых и развития уже существующих ООПТ

Ø Для наиболее привлекательных в природном отношении территорий Ленобласти и Карелии, в частности районов Карельского перешейка и Северного Приладожья, актуальным останется туристско-рекреационный вектор развития. Согласно текущим прогнозом в туристической сфере в ближайшие годы сохранится тенденция к сокращению доли выездного и увеличению внутреннего туризма. В связи с завершением реконструкции большей части федеральной трассы Петербург-Приозерск-Сортавала значительно улучшилась транспортная доступность Сортавальского и Лахденпохского районов Карелии для жители Петербурга и других регионов, включая Москву. Это уже в ближайшее время может привести к резкому увеличению антропогенной нагрузки на эти территории. А поскольку общий уровень и темпы развития туристической инфраструктуры не успевают за растущим спросом, можно ожидать увеличения деловой активности в этой сфере. При этом в полном объеме могут проявить себя последствия хаотичного развития территорий в предшествующие годы, что чревато обострением противоречий как между общественностью и бизнесом, так и между интересами новых инвесторов и уже работающих на территории предприятий.

4.4. SWOT анализ: основные факторы, определяющие возникновение конфликтов и динамику их дальнейшего развития

На основании изучения сюжетов, включенных в выборочную совокупность, можно выделить ключевые, повторяющиеся факторы, определяющие причины возникновения и характер развития конфликтов (возможность их разрешение) в большинстве рассматриваемых сюжетов. По характеру оказываемого влияния эти факторы представляют собой либо угрозы, усиливающие предпосылки возникновения конфликтов и затрудняющие их разрешения, и возможности, которые оказывают позитивное влияние на ситуацию и позволяют сглаживать возникающие противоречия.

Если рассматривать эти факторы с точки зрения объекта конфликта (территории), то их можно условно разделить на две основные группы:

Ø **Системные факторы** - действующие применительно к территории региона в целом и в той или иной оказывающие влияние на все рассматриваемые конфликты. По большому счету эти факторы актуальны, хотя и в разной мере, для каждого из трех рассматриваемых регионов. Они определяются в первую очередь общими тенденциями регионального развития, социальной динамикой и особенностями сложившейся системы государственного управления. Корректировка ситуации — снижение или устранение влияния негативных факторов, усиление роли позитивных — возможна лишь на уровне региона, а в некоторых случаях требует объединения усилий соседних региона и поддержки со стороны федерального центра

Ø **Локальные факторы** — действуют применительно к отдельной территории (район, поселение) и обусловлены в первую очередь ее уникальными характеристиками, особенностями развития, деятельностью органов управления. Могут повторяться, хотя и с определенными различиями, применительно к разным территориям. Но корректировка ситуации, как правило, возможна для каждой территории в отдельности, что не исключает, впрочем, и системных решений на уровне субъекта.

В Таблице №3.1. сведены основные системные и локальные факторы, выделенные по результатам анализа выборочной совокупности

Таблица № 3.1 Основные факторы, определяющие причины возникновения и характер развития конфликта применительно к территории

ТЕРРИТОРИЯ	Угрозы — факторы, способствующие возникновению конфликтов	Возможности — факторы, способствующие разрешению конфликтов
Локальные (внутренние)	<ul style="list-style-type: none"> § Исторически сложившаяся структура экономики, в которой большую роль играют виды деятельности, оказывающие негативное влияние на окружающую среду; § Отсутствие в общем доступе основополагающей информации о перспективных планах развития территории; § Невозможность или нежелание территориальных органов управления (местного или регионального уровня) влиять на принятие решений вышестоящими инстанциями; § Ограниченность ресурсов, повышающая степень лояльность властей по отношению к инвесторам; § Наличие устоявшейся системы формальных и неформальных отношений между органами управления и хозяйствующими субъектами в рамках отдельной территории, отрасли; § Реализация проектов, противоречащих интересам жителей и/или уже представленных на территории субъектов хозяйственной деятельности; 	<ul style="list-style-type: none"> § Консолидация местных сообществ с целью отстаивания своих интересов; § Наличие альтернативных возможностей, предложений, проектов развития территории; § Поддержка со стороны представительных органов власти разного уровня, в том числе в части продвижения иницируемых снизу нормотворческих инициатив; § Вмешательство в ситуацию вышестоящих инстанций (региональных для конфликтов местного значения и федеральных для конфликтов регионального уровня); § Наличие известных природных и/или историко-культурных объектов, в том числе имеющих охраняемый статус, что значительно увеличивает заинтересованную аудиторию; § Высокий уровень протестной активности, публичный резонанс – как факторы политического влияния на ситуацию;
Системные (внешние)	<ul style="list-style-type: none"> § Сохранение инерционной модели развития территории, что обуславливает отсутствие реалистичных долгосрочных стратегий и низкий уровень текущих управленческих решений; § Наличие системных, не решаемых на протяжении длительного времени проблем в природоохранной сфере; § Закрепление неоднозначной правоприменительной практики, зачастую прямо противоречащей нормам законодательства, что приводит к фактической легализации определенных нарушений; § Сокращение доступных ресурсов (земельных, лесных и т.п.) что ведет к вовлечение в хозяйственную деятельность все большего числа новых природных территорий; § Неэффективность и избирательность работы контролирующих органов. 	<ul style="list-style-type: none"> § Формирование устойчивых горизонтальных связей между местными сообществами, общественными и экспертными организациями: обмен информацией и накопление опыта общественного участия, разработка методических рекомендаций; § Создание при органах исполнительной и законодательной власти консультативных и совещательных органов (общественных советов, комиссий и т.п.) для обсуждения принимаемых решений; § Наличие разработанных и прошедших общественное обсуждение материалов территориального планирования. При условии, что они являются

	<p>Символический размер ответственности за нарушения в природоохранной сфере;</p> <p>§ Низкий уровень доверия граждан к решениям органов власти;</p> <p>§ Высокий уровень негативных ожиданий в связи с любой деятельностью, затрагивающей привычную среду обитания.</p> <p>Презумпция виновности инвестора;</p> <p>§ Фактическое исключение общественности из процесса принятия решений, из-за неэффективности существующих механизмов общественного участия .</p>	<p>основой для планирования и согласования инвестиционной деятельности;</p> <p>§ Участие общественности, общественных организаций в сборе и обобщении информации по существующим проблемам, разработке рекомендаций для органов управления, нормотворческой деятельности;</p> <p>§ Открытость информации о решениях, принимаемых органами управления, в части реализации проектов, изменений законодательства.</p>
--	---	--

Помимо факторов, определяемых в зависимости от объекта конфликта, можно также выделить факторы, определяемые отдельно для каждого субъекта конфликта, к каковым можно отнести: граждан (население территории), общественные организации, власть и бизнес. По характеру оказываемого влияния эти факторы также представляют собой либо угрозы, либо возможности. При этом можно выделить внутренние факторы, определяемые характерными особенностями и реакциями конкретной целевой группы, и внешние, зависящие от характера взаимоотношений с другими целевыми группами.

Таким образом, внутренние факторы, по сути, уникальны для каждого субъекта, в то время как внешние могут пересекаться.

Таблица № 3.2. Основные факторы, определяющие ограничения и возможности отстаивания интересов для рядовых граждан населения

ГРАЖДАНЕ население территории	Угрозы — факторы, способствующие возникновению конфликтов	Возможности — факторы, способствующие разрешению конфликтов
Внутренние	<p>§ Низкий или просто недостаточный уровень правовой грамотности;</p> <p>§ Слабые горизонтальные связи внутри местного сообщества;</p> <p>§ Неготовность принимать более активное участие в общественно жизни до момента возникновения конфликта;</p> <p>§ Отсутствии необходимых компетенций для оценки проектных решений. Подмена объективных претензий, субъективными оценками эмоционального характера;</p> <p>§ Отсутствие или ограниченность ресурсов для отстаивания своей позиции в правовом поле, в том числе проведения экспертиз, разбирательств в судах;</p> <p>§ Размытость ответственности внутри протестной группы – сложность выработки единой позиции, которая бы устраивала всех</p>	<p>§ Консолидация местного сообщества;</p> <p>§ Повышение правовой грамотности и компетенций участников локальных протестных группы;</p> <p>§ Получение доступа к информации о планируемой деятельности, выданных разрешениях, согласованиях;</p> <p>§ Активное участие общественности на всех стадиях обсуждения проекта;</p> <p>§ Использование различных форм публичного протеста (подписи, обращения, акции) для иллюстрации социальной значимости проблемы, привлечения внимания;</p>
Внешние	<p>§ Отсутствие доступа к основополагающей информации о</p>	<p>§ Обращения в контролирующие и надзорные органы, а также</p>

	<p>развитии территории и возможности заранее узнать о потенциальных угрозах;</p> <p>§ Отсутствие в необходимом объеме информации о планируемой деятельности;</p> <p>§ Ограниченные возможности получения квалифицированных консультаций, юридической помощи;</p> <p>§ Формальный характер общественных обсуждений;</p> <p>§ Отсутствие правовых механизмов, позволяющих обязать инвестора учесть замечания и проконтролировать исполнение им своих обязательств;</p>	<p>органы власти, ответственные за принятие решений;</p> <p>§ Привлечение внимания СМИ к проблеме, создание публичного резонанса;</p> <p>§ Получение поддержки со стороны общественных организаций, использование наработанных ими методик;</p> <p>§ Проведение независимых экспертиз;</p> <p>§ Обращение с судебными исками с целью оспаривания решений органов власти и т.п.</p>
--	--	--

Таблица № 3.3. Основные факторы, определяющие ограничения и возможности общественных организаций в части разрешении конфликтных ситуация

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	Угрозы — факторы, способствующие возникновению конфликтов	Возможности — факторы, способствующие разрешению конфликтов
Внутренние	<p>§ Ограниченность ресурсов: финансовых, человеческих и т.п.</p> <p>§ Специализация, ограничение сферы деятельности в связи с невозможностью охватить весь круг существующих проблем</p> <p>§ Отсутствия контактов с местными сообществами до возникновения проблемы, подключение к конфликту на более поздних стадиях</p> <p>§ Риск открытой конфронтации с органами власти, бизнесом из-за позиции ОО по тем или иным вопросам</p>	<p>§ Наличие у ОО необходимых компетенций, экспертных ресурсов для обоснованной аргументированной критики проектов/решений;</p> <p>§ Положительная публичная репутация (авторитет) ОО, отдельных ее представителей;</p> <p>§ Знание общедоступных ресурсов и технологий общественного участия;</p>
Внешние	<p>§ Нежелание/неготовность инвесторов и властей рассматривать ОО в качестве полноценного участника переговорного процесса;</p> <p>§ Ограниченность источников финансирования деятельности ОО. Притом, что привлечение бюджетного финансирования или средств коммерческих структур создает угрозу возникновения конфликта интересов ;</p> <p>§ Завышенные ожидания местных жителей в отношении ОО;</p> <p>§ В некоторых случаях интересы ОО могут вступать в конфликт с интересами местного населения (например, при проектировании новых ООПТ);</p> <p>§ Попытки представить деятельность</p>	<p>§ Налаженные отношения или, как минимум, опыт взаимодействия с органами власти;</p> <p>§ ;</p> <p>§ Вхождение с состав общественных советов, комиссий при органах власти;</p> <p>§ Доступ к информационным ресурсам, контакты со СМИ;</p> <p>§ Способность ОО при необходимости обеспечить разработку проектов нормативно-правовых актов</p>

	ОО в негативном свете, обвинения в преследовании корыстных или политических интересов	
--	---	--

Таблица № 3.4.

ВЛАСТЬ	Угрозы — факторы, способствующие возникновению конфликтов	Возможности — факторы, способствующие разрешению конфликтов
Внутренние	<ul style="list-style-type: none"> § Отсутствие реалистичных долгосрочных стратегии развития и как следствие преемственности курса в случае кадровых перестановок, § Снижение требований к качеству принимаемых управленческих решений; § Несогласованность планов, приоритетов, решений на межведомственном уровне; § Принятие решений о реализации проектов на безальтернативной основе, без учета долгосрочных приоритетов развития территории; § Предпочтение проектам и решениям, обещающим быструю отдачу в коротком периоде; § Отсутствие достаточных бюджетных ресурсов, компетенций и полномочий для решения наиболее значимых системных проблем в природоохранной сфере; § Избирательный характер исполнения контрольных функций. Игнорирование, преимущественно по экономическим основаниям, отдельных видов нарушений — фактическая их легализация в рамках правоприменительной практики; § Поддержка интересов инвестора даже ценой ущемления законных прав и интересов граждан; § восприятие недовольства граждан как нежелательного явления, а не как естественной реакции системы, по результатам которой необходимо корректировать действия 	<ul style="list-style-type: none"> § Наличие утвержденной документации территориального планирования, которая является основой для планирования той или иной деятельности § Установленный законодательно порядок рассмотрения обращений общественности, не позволяющий уклониться от ответа
Внешние	<ul style="list-style-type: none"> § Отсутствие возможности существенно влиять на решение вышестоящих органов власти, например, о размещении объектов федерального значения; § Привлечение инвесторов к решению социальных проблем территории, что приводит к возникновению встречных обязательств; § Наличие устоявшихся неформальных отношений с хозяйствующими субъектами, в том числе и отношений коррупционного характера; 	<ul style="list-style-type: none"> § Наличие площадок, на которых происходит плановое взаимодействие властей с общественностью (общественных советов, комиссий и пр.) § Наличие альтернативных предложений, проектов и использования территории и ресурсов для их реализации; § Вмешательство в ситуацию органов законодательной власти, контролирующих органов позиция которых может не совпадать, например, с позицией

	<p>§ Уход от ответственности за принятия решения. Перекалывание ее в зависимости от обстоятельств либо на инвестора, либо на местное население;</p> <p>§ Социальный шантаж: увязывание исполнения или неисполнения определенных социальных обязательств с реализацией конкретного инвестиционного проекта</p>	<p>профильного отраслевого органа власти</p> <p>§ Зависимость местных и региональных властей от внешней конъюнктуры — необходимость учитывать политические риски в случае роста социальной напряженности, выхода конфликта на более высокий уровень</p>
--	---	---

Таблица № 3.5.

БИЗНЕС	Угрозы — факторы, способствующие возникновению конфликтов	Возможности — факторы, способствующие разрешению конфликтов
Внутренние	<p>§ Планируемая деятельность затрагивает ценные в природном и рекреационном отношении территории, связана с негативным воздействием на окружающую среду</p> <p>§ Низкое качество предлагаемых проектных решений, что обусловлено формальным характером многих требований и стремлением сократить издержки;</p> <p>§ Сознательное нарушение определенных требований при осуществлении деятельности в случае, когда возможные штрафные санкции меньше затрат на реализацию соответствующих мероприятий;</p> <p>§ Наличие у компании-инвестора негативной предыстории: систематических нарушений законодательства, претензий при реализации аналогичных проектов;</p> <p>§ Начало работ до получения необходимы разрешений и согласований;</p>	<p>§ Наличие у компании положительного опыта реализации аналогичных проектов.</p> <p>§ Заинтересованность инвестора в реализации проекта, готовность идти на уступки</p> <p>§ Наличие у компании международной сертификации в области безопасности и охраны окружающей среды (например, FSC сертификация для лесозаготовительных компаний)</p>
Внешние	<p>§ Игнорирование интересов населения, в случае если оно не имеет критического значения реализации проекта.</p> <p>§ Отказ от диалога с жителями и общественными организациями. Формирование социальных программ на основе пожеланий органов власти, а не населения</p> <p>§ Отказ в предоставлении информации по запросам граждан, общественных организаций, например, в рамках проведения независимой экспертизы</p> <p>§ Попытки силового сценария решения проблемы (подкуп, угрозы, прямые столкновения сотрудников компании с жителями)</p>	<p>§ Стремление избежать репутационных издержек в результате конфликта (актуально для известных публичных компаний)</p> <p>§ Высокие политические риски, обусловленные характером взаимоотношений с органами власти</p>

Следует подчеркнуть, что как видно из приведенных выше обобщающих таблиц,

факторы, способствующие разрешению конфликта, качественно и количественно уступают факторам, которые способствуют их возникновению. В данном случае, конечно, сложно точно оценить влияние каждого фактора на результат, однако есть вполне очевидные закономерности. Так, влияние большинства негативных факторов носит однозначный характер, то есть их наличие определенно способствует развитию конфликта. В то же время, влияние условно позитивных факторов менее однозначно — они могут и не привести к нужному результату, поскольку эффект во много определяется мотивацией конкретного субъекта (одной из заинтересованных сторон).

5. Выводы и практические рекомендации органам власти всех уровней

На основании данных исследования можно сделать вполне однозначный вывод, что основополагающим в контексте возникновения и развития природоохранных конфликтов является вопрос качества решений, принимаемых органами государственной власти. Общество, по крайней мере, в сегодняшних реалиях, является скорее ведомым в этом процессе: несмотря на попытки формирования повестки дня, в первую очередь, она вынуждена реагировать на те вопросы, которые выносятся на обсуждение органами управления. Бизнес, хотя и несет солидарную меру ответственности за формирование неоднозначных правоприменительных практик, тоже является заложником сложившей системы отношений, тех «правил игры», которые определяются решениям профильных государственных структур.

Повышение эффективности и качества, принимаемых органами государственной власти решений напрямую связано с участием в этих процессах общественности. Вовлекая общественность в процессы разработки и обсуждения стратегий развития, в том числе в сфере природопользования и охраны окружающей среды, возможно не только добиться максимального учета интересов заинтересованных сторон, но и сократить затраты на поиск оптимальных решений, исключить издержки, связанные с возможным возникновением конфликтных ситуаций. Однако для эффективной организации процесса общественного участия в принятии решений, связанных с долгосрочными планами развития территорий или реализацией конкретных проектов, необходимо соблюдения ряда условий.

Прежде всего, общественное обсуждение не может проводиться на безальтернативной основе. Особенно, когда речь идет о деятельности, ведущей к сокращению площади природных территорий, связанной с негативным воздействием на окружающую среду. Этот момент практически полностью игнорируется в современной управленческой практике. Типичной является ситуация, когда в рамках публичных слушаний общественности предлагается высказаться, например, о проекте строительства промышленного предприятия в условиях, когда подавляющее число интересантов выступает за сохранение в этом месте зеленой зоны. Очевидно, вероятность нахождения компромисса в этом случае стремится к нулю. Сама постановка вопроса исключает возможность обсуждения различных вариантов использования территории и сохраняет неопределенность в отношении ее дальнейшей судьбы. Власти могут как принять решение вопреки позиции граждан, так и отложить решение на неопределенный срок, что не исключает новых попыток сокращения зеленой зоны в будущем.

Таким образом, полноценное общественное обсуждение подразумевает наличие определенного числа альтернатив, оцениваемых на основании четких и понятных критериев, характеризующих их экономических, социальных, природоохранный эффект. Стоит отметить, что в международной практике сравнение различных вариантов использования природных территорий часто проводится на основании оценки альтернативных издержек, однако в России такой подход пока не получил широкого применения, в том числе по причине отсутствия нормативно утвержденных или общепринятых в деловой практике методик оценки.

Вторым важным условием с точки зрения эффективного общественного участия в процессе принятия решений является доступность информации о планируемой деятельности и адекватность ее представления. Ситуация, по сути, требующая от гражданина экспертных компетенций в нескольких областях и значительного времени, создает искусственные ограничения для участия граждан в обсуждении затрагивающих их напрямую вопросов. Это не отменяет необходимость раскрытия всей информации и возможность проведения ее независимой экспертизы, но подразумевает, что она должна предоставляться и в форме доступной широкой аудитории. На сегодняшний день функцию анализа информации, например, в процессе разработки нормативно-правовых актов, и представление ее форме доступной для широкой аудитории часто берут на себя общественные организации. Но в силу ограниченности их ресурсов, это происходит, как правило, лишь в отношении наиболее значимых конфликтов, инициатив и т.п.

Третьим принципиальным условием является проведение обсуждения в несколько этапов, причем вопрос о возможности реализации конкретного проекта на конкретной территории может быть поставлен лишь на последнем этапе. Этому должно предшествовать, как минимум, обсуждение того, какие виды деятельности и при каких условия в принципе могут быть реализованы. Принципиально важно общественное участие на уровне среднесрочного и долгосрочного планирования: разработки материалов территориального планирования, перспективных отраслевых инвестиционных программ и т.п. Причем участие общественности не должно ограничиваться обсуждением уже готового конечного продукта. Непосредственно в процессе работы могут быть предусмотрены различные формы взаимодействия: создание рабочих групп, консультационных советов, проведение переговоров по конкретным вопросам, — куда могут вовлекаться представители всех заинтересованных сторон. Независимые эксперты, общественные организации, гражданские активисты и представителями могут привлекать в зависимости от своей специализации и/или территориальной принадлежности. В качестве примера можно привести рабочие встречи, которые проводились Комитетом по природным ресурсам Ленинградской области в процессе формирования перечня проектируемых особо охраняемых территорий региона для включения в Схему территориального планирования. К участиям встречи привлекались ученые из различных научно-исследовательских институтов Петербурга, общественные организации, работающие как на территории Ленинградской области, так и Санкт-Петербурга, эксперты, специализирующиеся на сохранение природного наследия.

Очевидно, что достижение положительных результатов в части решения обозначенных в данном отчете проблеме, требует скоординированных усилий всех заинтересованных сторон на протяжении достаточно длительного времени. Объем

накопленных в предшествующие годы противоречий слишком значителен, чтобы можно было ожидать одномоментного отказа от устоявшихся практик и стереотипов, особенно в рамках локальных конфликтов. Первоочередной задачей является создание площадок, на которой заинтересованные стороны могли бы взаимодействовать друг с другом, вырабатывая подходы и механизмы учета встречных интересов, и работа которых была бы направлена на предупреждение новых конфликтов. Можно выделить следующие первоочередные задачи, нацеленные на гармонизацию общественных отношений:

1) Ревизия схем территориального планирования (и иных документов территориального планирования) регионального и местного уровня, их актуализация и доработка, исключение потенциальных конфликтов.

Территориальное планирование является крайне эффективным инструментом, позволяющим властям устанавливать четкие приоритеты развития территории, ограничивать хозяйственное использование природных объектов. Однако на сегодняшний день использование данного инструмента едва ли можно назвать успешным. Во многих случаях документы территориального планирования разрабатывались небрежно, с нарушением общих принципов и в результате содержат огромное число потенциальных конфликтов (например, размещение опасных объектов вблизи населенных пунктов и т.п.), которые имеют все шансы реализоваться в будущем.

Для повышения эффективности территориального планирования с привлечением экспертных и общественных организаций целесообразно инициировать разработку типовых инструкций (рекомендаций) по работе с данными документами: как на этапе их разработки, так и на этапе их утверждения/внесения изменений.

2) Сохранение природных территорий, исторически являющихся рекреационными зонами для жителей и испытывающих серьезную нагрузку в летний период.

Данная задача имеет две основных составляющих:

Собственно сохранение рекреационных зон. Выработка решений по приведению их статуса в соответствии с фактическим использованием. Создание механизмов, позволяющих защитить эти территории от застройки и/или вовлечения в хозяйственный оборот. Это как раз и может быть сделано на уровне схем территориального планирования регионального и районного уровня.

Выработка решений по вопросам поддержания порядка на территориях, являющихся объектами массовой рекреации (уборка и вывоз мусора, развитие необходимой инфраструктуры, профилактика возникновения лесных пожаров и т.п.).

В целях развития данного направления деятельности могут стимулироваться общественные инициативы по выявлению и картированию значимых в социальном и экологическом отношении природных объектов, с целью отражения этих объектов в документах территориального планирования (см., например: <http://eco-dispute.ru/>; <http://hcvf.ru/maps>; <http://forest-karelia.ru/?id=1047>).

3) Развитие систем и сервисов, позволяющих гражданам получать максимально полную информацию о текущем и планирующемся использовании территорий.

В качестве примера может выступать РГИС Санкт-Петербурга <http://www.rgis.spb.ru/>: Региональная геоинформационная система, содержащая сведения об объектах недвижимости и землеустройства, предоставляющая в сети общего доступа актуальные пространственные данные государственных информационных ресурсов, таких как государственственный кадастр недвижимости, водный реестр, охрана памятников, охрана окружающей среды и др.

Отсутствие подобных информационных систем в Карелии и Ленинградской области значительно затрудняет для граждан получение актуальной для них информации. Имеющиеся сервисы (см., например, <http://nedrark.karelia.ru/index.html>) позволяют получить разрозненные сведения по отдельным видам использования территории, но не дают возможности взглянуть на ситуацию в целом.

4) Выступление с законодательными инициативами по развитию механизма общественных обсуждений и учету прав граждан на благоприятную среду. В том числе на рекреацию, доступ к прибрежным полосам водоемов, доступ в лес и прочее).

На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует единый закон, регламентирующий участие граждан в принятии управленческих решений. Нормы, касающиеся организации публичных/общественных слушаний содержатся в таких законодательных актах, как Градостроительный Кодекс, ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 №174-ФЗ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 №131-ФЗ и ряде других. Тем не менее, Уставами субъектов (для Республик – конституциями), региональными законами могут быть установлены специальные требования о проведении консультаций с общественностью по вопросам, отнесенным к предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также закреплено право народной законотворческой инициативы или законотворческой инициативы различных общественных объединений.

5) Формирование на законодательном и на организационном уровне единой системы экологического мониторинга и контроля, а также совместной экспертизы проектов, затрагивающих интересы сосед регионов.

В данном случае речь идет о таких шагах как:

Разработка эффективных механизмов взаимодействия между субъектами по вопросам охраны окружающей среды. Прежде всего, на законодательном уровне.

Выстраивание единой системы экологического мониторинга — прежде всего в части совместного пользования водными объектами: Ладожское озеро, река Нева, — в которую могли бы быть вовлечены все профильные региональные и федеральные структуры: отраслевые Комитеты, Росприроднадзор, Невско-Ладожское БВУ.

Формирование единого общественного и/или экспертного совета, на обсуждение которого выносились бы вопросы и проекты, затрагивающие интересы соседних регионов. В совет могут входить, в том числе уже упомянутые представители федеральных и региональных органов исполнительной власти, депутатского корпуса независимые эксперты, представители общественных организаций.

