30.9.2016

Региональная общественная организация «Новый экологический проект»

Название проекта

Отчет по результатам исследования

Оглавление

[1. Введение (обоснование темы и предмета исследования) 2](#_Toc462823930)

[2. Описание объекта и методологии исследования. 4](#_Toc462823931)

[2.1. Описание территории, на которой проводилось исследование 4](#_Toc462823932)

[2.2. Глубина исследования 6](#_Toc462823933)

[2.3. Основные критерии отбора данных и принципы формирования первичной совокупности 7](#_Toc462823934)

[3. Основные количественные характеристики первичной и выборочной совокупности 8](#_Toc462823935)

[3.1. Основные характеристики первичной совокупности 8](#_Toc462823936)

[3.2. Особенности второго этапа исследования и формирования выборочной совокупности 19](#_Toc462823937)

[3.3. Основные характеристики выборочной совокупности 21](#_Toc462823938)

[4. Основные характеристики проблемного поля 27](#_Toc462823939)

[4.1. Эффективность существующих механизмов общественного участия 31](#_Toc462823940)

[4.2. Особенности правоприменительной практики 34](#_Toc462823941)

[4.3. Прогноз развития ситуации, долгосрочные угрозы социального и экономического характера 37](#_Toc462823943)

[4.4. SWOT анализ: основные факторы, приводящие к обострению противоречий между основными участниками процесса 38](#_Toc462823944)

[5. Выводы и практические рекомендации органам власти всех уровней 41](#_Toc462823945)

1. Введение (обоснование темы и предмета исследования)

С начала 2000-х годов, в условиях динамично развивающейся экономики и растущих доходов, все больше природных территорий, особенно вблизи крупных городов, начало вовлекаться в хозяйственный оборот, что стало приводить к столкновению интересов местного населения, природоохранных общественных организаций с одной стороны и инвесторов, планирующих реализацию каких-либо проектов на спорной территории. 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 публично 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 гектар 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. 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 значительно затрудняет возможности поиска компромисса. В свою очередь власти и инвесторы зачастую недооценивают важность привлечения общественности к обсуждению планируемой деятельности, рассматривая предусмотренные законом процедуры как формальность, что способствует росту недоверия и негативных ожидания, и в конечном итоге переводит конфликт в плоскость публичного противостояния, подчас даже тогда, когда достижение компромисса вполне возможно и отвечает интересам всех заинтересованных сторон.

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 зачастую становится 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, нередки 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, 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 систематическом 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 стало изучение и обобщения опыта участия общественности (общественных организаций, инициативных групп и отдельных граждан) в решении вопросов сохранения и развития природных территорий в период 2014-2015 годов на территории трех регионов Санкт-Петербурга, Ленинградской области и Республики Карелия в виду назревшей необходимости переосмысления «правил игры» — базов принципов взаимодействия общественности, власти и бизнеса — при решении вопросов развития территорий. Регионы, на территории которых проводилось исследования, 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 и далеко не последняя роль. В этой связи цель настоящего исследования, направленного на изучение формальных и неформальных механизмов общественного участия в принятие решение и поиске путей повышения их эффективности, представляется еще более актуальной

1. 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, географические наименования 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. С одной стороны, изначально было решено, что в рамках исследования будут рассматриваться только вопросы, связанные с принятием решений в отношении природных территорий, что подразумевало некоторое единообразие обсуждаемых проблем. 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.

* 1. Описание территории, на которой проводилось исследование

В рамках исследования проводился сбор информации о конфликтах, имевших место на территории Санкт-Петербурга, Ленинградской области и Республики Карелия. Чтобы рассматриваемая территории 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, Медвежегорского, Муезерского, Кондопожского районов, — и Петрозаводского городского округа, что обеспечило покрытие площади сопоставимой по размером с Ленинградской областью.

**Ограничение исследования именной таким набором территорий было обусловлен сразу рядом причин.**

* Прежде всего эти территории исторически достаточно тесно связано 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-Петербург, 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 данной 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 в целом в достаточной мере освоена и урбанизирована, чтобы любое сокращение площади природных объектов было заметно и болезненно. А в силу того, что на рассматриваемой территории исторически ведется достаточно активная лесозаготовка (на сегодняшний день за исключением города Санкт-Петербурга), разработка недр и другие виды хозяйственной деятельности, те или иные угрозы целостности природных объектов возникают регулярно.

При этом немаловажно, что по мере удаления от городов — Санкт-Петербурга и Петрозаводска — характер проблематики меняется. Более удаленные районы сегодня только начинают испытывать те проблемы, которые для территорий, примыкающих к мегаполису были характерны пять, а то и десять лет назад. Что делает еще более востребованным изучение накопленного в этой сфере опыта.

* В Санкт-Петербурге на протяжении многих дет существует достаточно мощный пул общественных организаций, которыми накоплен значительный опыт работы по защите интересов граждан, что оказывает значительное влияние на развитие природоохранных конфликтов, особенно 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, она достаточно однородна и с точки зрения основных видов природных объектов, и с точки зрения характерных проблем, что значительно облегчает задачу сбора и формализации данных. В то же время на ней представлены все основные варианты антропогенного и техногенного воздействия на природные объекты: от ценных охраняемых территорий, расположенных в границах пятимиллионного мегаполиса, до таежных лесов, достаточно удаленных от цивилизации. Это позволяет переносить опыт уже освоенных территорий на территории находящиеся в стадии освоения, в том числе учитывать негативные последствия уже завершенных конфликтов. 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.

* 1. Глубина 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 принципы, 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.

* 1. Критерии отбора данных и принципы формирования первичной совокупности

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 отнесены сразу нескольким категориям — например, размещение опасных объектов или несанкционированных свалок на землях лесного фонда — в его описании перечислялись все соответствующие подкатегории

Обязательным условиям 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.

1. Количественные характеристики первичной и выборочной совокупности
   1. Основные характеристики первичной совокупности

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 несоответствии 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*](#диагр1)), 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 деятельности, 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*](#диагр2)). 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 отсутствую ОМСУ второго уровня — их функции выполняют территориальные органы исполнительной власти региона, а полномочия ОМСУ первого уровня сильно урезаны. Как следствия 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 удается. 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*](#диагр3и1)) подтверждает сильное влияние мегаполиса – Санкт-Петербурга и других городских центров: Петрозаводск, Выборг, Приозерск, Сортавала на прилегающие территории. На [*Рисунке №1*](#рис1)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 деятельность 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.

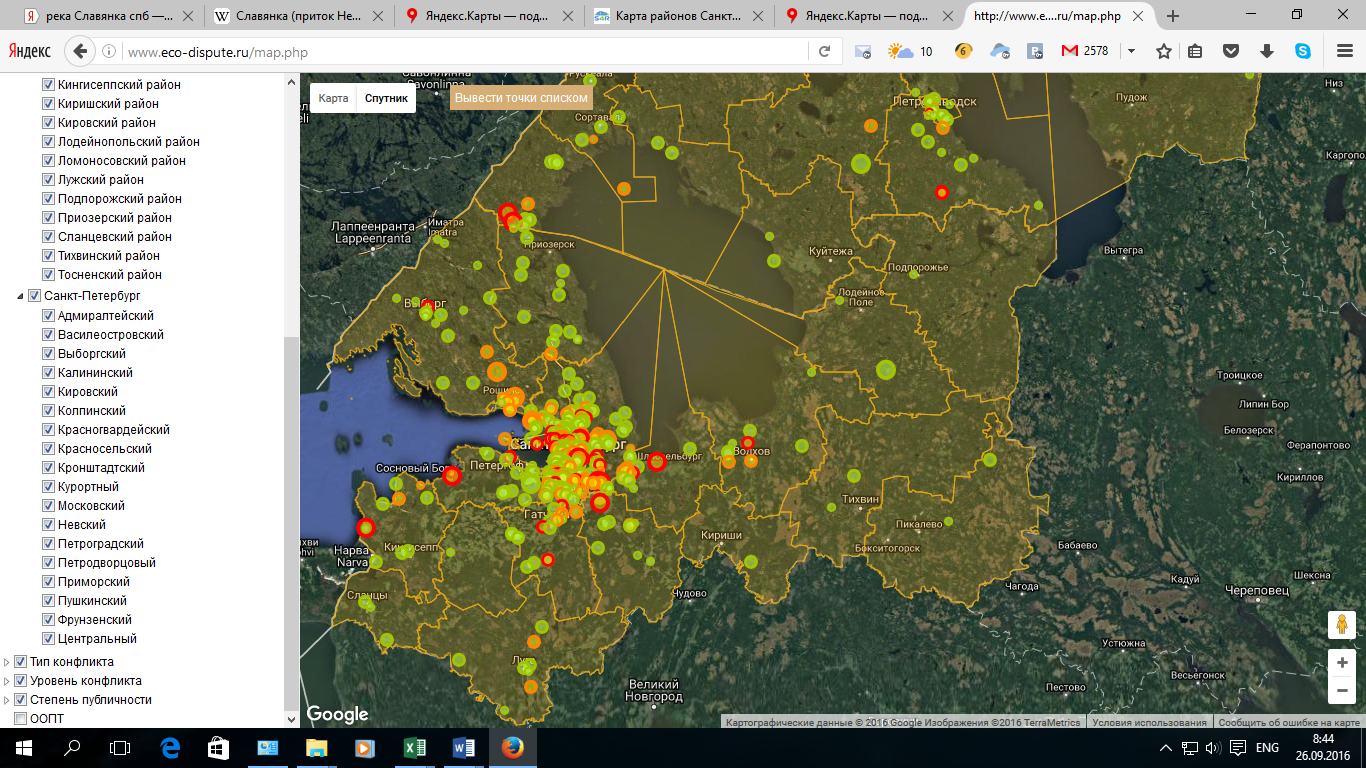
Как видно на [*Диаграмме №3.1.*](#диагр3и1)В Санкт-Петербурге распределение выявленных сюжетов по районам города более равномерно. Лидирующие позиции занимают периферийные Невский, Курортный, Красносельский, Выборгский, Приморский, районы, имеющие большую по городским меркам площадь природных территорий, 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.*](#диагр3и2)), 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 деятельности, 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.*](#диагр3и3)) 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.

\**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.*

Рисунок №1: Карта размещения выявленных конфликтов по территории

* 1. 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 сосредоточится на качественном анализе данных с целью выявление 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, характеризуемые 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 решении. 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 пропорциональной представления 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-Петербург – 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*](#диагр2)*)*

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. Поэтом 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 сюжетов 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]](#footnote-1) |
| Средняя | 6 | 8 | 3 |
| Низкая | 17 | 18[[2]](#footnote-2) | 12 |
| **ИТОГО** | **41** | **45** | **22** |

* 1. 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 конфликт 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 сочетание 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» соответственно 59. Причем похожее соотношение сохранялось для каждого из трех регионов в отдельности: так в Санкт-Петербурге к завершенным 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 завершенных и незавершенных конфликтов по уровню публичности выяснилось, что как «завершенные» 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, завершенными являлись 6 из 17 (35.3%). Таким образом, 33 из 49 (67%) завершенных конфликтов относились к сюжетам с низким уровнем публичности, соответственно в этой группе доля завершенных 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 завершенных 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, завершенность 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 завершенных конфликтов имели продолжительности менее 6 месяцев (с момента обращения общественности). В то же время из 59 незавершенных 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 эффективность 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 — завершенные 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 завершенные, 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 эффективного общественного влияния на процессе принятия значимых решений в масштабах города/региона. Прежде всего, в отличие от большинства других сюжетов, не вызывает сомнение 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 относительной 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 реагирование 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 удается 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.

1. 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.

1. 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 препятствующие формированию прозрачных правил игры, устранению противоречий между бизнесом, обществом и властью.

1. Основные характеристики проблемного поля

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 может привести к возникновению локального конфликта. Что и происходит повсеместно.** Неэффективность проводимой политики обусловлена тем, чтопрофильные органы власти в большинстве случаев крайне формально подходят 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:

* 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.
* 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 случае 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 политик, хотя во многих случаях негативные процессы нарастают лавинообразно.

* 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.***

* 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.

* 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 обессмысливает разработку указанных документов.
* Население фактически лишено возможности оказывать влияние на процесс принятие 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.***

* 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 территория), так и выходящих за рамки правового поля (демонтаж незаконных объектов и ограждений).***

В условиях отсутствия системного похода 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.

* 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 учетов 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 госэкпертизы ему достаточно наличия протокола слушаний, независимо от того, что там написано. Это предопределяет то обстоятельство, что в большинстве случае 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 преимущественного субъективными эмоциональным 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 наработанные 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.***

* 1. 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 наличие определенных 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 определён. 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 независимылй 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 многочисленным 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 поле 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. 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 денег 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) предназначается 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.  При рубках лесных насаждений в форме выборочных рубок в первую очередь вырубаются погибшие и поврежденные деревья. | 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. |
| В отсутствии 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.

* 1. Природоохранные конфликты как источник долгосрочных угрозы 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 обстоятельства. 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 отсутствие качественных изменений в стратегиях и практике принятиях 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 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 хотелосьфф бы) негативные ожидания общественности оправдываются в достаточной мере. Однако тенденция, к сохранению существующего положения деля, закреплению негативных практик представляется опасной в текущих условиях, учитывая, что во многих отраслях лимит плохих решений практически исчерпан в предшествующие годы.

С учетом беспрецедентного 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:

* 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 бюджете;
* Обострение конфликтов между бизнесом и общественностью в лесном секторе. Площадь продуктивных лесов на территории Ленобласти и Карелии уже давно сокращается, а объемы реально проводимого лесовосстановления не удовлетворяют реальным потребностям. Со стороны чиновников и лесопромышленников предпринимаются все более активные попытки вовлечь в лесозаготовительную деятельность особо ценные участки малонарушенных и зашитных 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.

* В связи с сокращением финансирования под вопросом могут оказаться перспективные планы создания новых и развития уже существующих ООПТ
* Для наиболее привлекательных в природном отношении территорий Ленобласти и Карелии, в частности районов Карельского перешейка и Северного Приладожья, актуальным останется туристско-рекреационный вектор развития. В связи с завершением реконструкции большей части федеральной трассы Петербург-Приозерск-Сортавала значительно улучшилась транспортная доступность Сортавальского и Лахденпохского районов Карелии для жители Петербурга. Это уже в ближайшее время может привести к резкому увеличению антропогенной нагрузки на эти территории. Учитывая, что уровень развития туристической инфраструктуры отстает от резко выросшего за последние два года спроса на внутренний туризм. При этом в полном объеме могут проявить себя последствия хаотичного развития территорий в предшествующие годы, что также чревато обострением противоречий между различными сторонами
  1. SWOT анализ: основные факторы, приводящие к обострению противоречий между основными участниками процесса

Таблица № 3.1

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **НАСЕЛЕНИЕ** | **Угрозы** | **Возможности** |
| **Внутренние** | Высокий уровень негативных ожиданий в связи с любой деятельностью, затрагивающей привычную среду обитания  Недостаточный уровень правовой грамотности  Нежелание принимать более активное участие в общественно жизни до момента возникновения конфликта  Отсутствие ресурсов для отстаивания своей позиции в правовом поле, в том числе в судах  Отсутствие четкого набора требований  Размытость ответственности внутри протестной группы – сложность выработки единой позиции, которая бы устраивала всех | Презумпция виновности инвестора. Апелляция к негативному опыту аналогичных проектов  Подмена объективных претензий, субъективными оценками эмоционального характера  Возможность произвольно устанавливать размер понесенного ущерба, компенсаций и т.п. в связи с отсутствием методик из расчета |
| **Внешние** | Отсутствие доступа к основополагающей информации о развитии территории  Ограниченные возможности получения квалифицированных консультаций, юридической помощи  Недоверие представителям власти всех уровней | Возможность влияния на ситуацию, используя различные формы социального протеста |

Таблица № 3.2.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ** | **Угрозы** | **Возможности** |
| **Внутренние** |  |  |
| **Внешние** | Нежелание/неготовность инвесторов властей рассматривать ОО в качестве полноценного участника переговорного процесса  Ограниченность источников финансирования деятельности ОО. При этом, привлечение бюджетного финансирования или средств коммерческих структур создает угрозу возникновения конфликта интересов |  |

Таблица № 3.3.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ВЛАСТЬ** | **Угрозы** | **Возможности** |
| **Внутренние** | Рост социальной напряженности  Снижение качества человеческого капитала  Ухудшение экологической ситуации в регионе  Отсутствие долгосрочной стратегии развития и как следствие преемственности курса в случае кадровых перестановок | Снижение требований к качеству принимаемых управленческих решений  Возможность решения за счет инвестора социальных проблем, снижения бюджетных расходов  Быстрое улучшение экономических показателей на территорий в коротком периоде, которое впрочем нивелируется в долгосрочной перспективе |
| **Внешние** | Сохранение инерционной модели развития экономики  Зависимость от внешней конъюнктуры  Политические риски в случае выхода конфликта на более высокий уровень  Потеря конкурентоспособности территории/региона | Возможность в случае необходимости переложить ответственность на население или на инвестора |

Таблица № 3.4.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **БИЗНЕС** | **Угрозы** | **Возможности** |
| **Внутренние** |  |  |
| **Внешние** | Отсутствие единых правил игры  Высокие политические риски  Неопределенность в долгосрочной перспективе | Снижение издержек |

1. Выводы и практические рекомендации органам власти всех уровней

Повышение эффективности и качества, принимаемых органами государственной власти решений напрямую связано с участием в этих процессах общественности. Вовлекая общественность в процессы принятия решений, в том числе, решений в сфере природопользования и охраны окружающей среды, возможно не только добиться максимального учета интересов заинтересованных сторон, но и сократить затраты на поиск оптимальных решений. В то же время, обсуждение того или иного вопроса, общественное участие в принятии решений, предполагает наличие определенного числа альтернатив. Это зачастую игнорируется в современной управленческой практике. Типичной является ситуация, когда публичные слушания проводятся на безальтернативной основе: например, общественности предлагается высказаться о проекте строительства предприятия в условиях, когда подавляющее число интересантов выступает за сохранение в этом месте зеленой зоны. Таким образом, принятие решений – это всегда выбор одой из существующих альтернатив на основании тех или иных критериев.

Общественное участие необходимо на всех уровнях принятия решений. Тем не менее, одним из его важнейших уровней является участие общественности в совместном планировании. Совместное планирование может быть организовано в форме создания рабочих групп, консультационных советов или переговоров. 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. **По всей видимости, это вступление к 6 разделу (по КП): Дорожная карта по развитию механизмов учета общественного мнения.**

**Первостепенные задачи, нацеленные на гармонизацию общественных отношений:**

**Ревизия схем территориального планирования (и иных документов территориального планирования) регионального и местных уровней, 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.*

**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>).

**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 государсвтенный 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.

**Выступление с законодательными инициативами по развитию механизма общественных обсуждений и учету прав граждан на благоприятную среду (в т. ч. на рекреацию, доступ к прибрежным полосам водоемов, доступ в лес и проч.).**

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, отнесённым к предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также закреплено право народной законотворческой инициативы или законотворческой инициативы различных общественных объединений.

**Формирование на законодательном и на организационном уровне единой системы экологического мониторинга и контроля, а также совместной экспертизы проектов, затрагивающих интересы 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, в которую могли бы быть вовлечены все профильные региональные и федеральные структуры (отраслевые Комитеты, Росприроднадзор, Невско-Ладожское БВУ)
  + Формирование единого общественного и/или эскпертного совета, на обсуждение которого выносились бы вопросы и проекты, затрагивающие интересы обоих регионов. В совет могут входить в том числе уже упомянутые представители федеральных и региональных органов исполнительной власти, депутатского корпуса независимые эксперты, представители общественных организаций.

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 [↑](#footnote-ref-1)
2. Произведено объединение нескольких, в частности связанных с жалобами на несанкционированные свалки [↑](#footnote-ref-2)