

MILIEUKONTAKT INTERNATIONAL
ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ «ЭКОСПЕКТР»
НЕЗАВИСИМЫЙ ЦЕНТР АНАЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ «НОВЫЙ ВЕК»

Е.М. БОБКОВА
И.И. ИГНАТЬЕВ

**МЕХАНИЗМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ПАРТНЕРСТВА
В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ
ПРИДНЕСТРОВЬЯ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

УДК 574(478)+340.115.4
ББК Е081(4Мол5)+Х407(4Мол5)
Б72

Бобкова Е.М., Игнатъев И.И.

Механизмы и перспективы партнерства в природоохранной сфере Приднестровья: социологический анализ. – Тирасполь: Полиграфист, 2012. – 32 с.

Настоящая публикация подготовлена на основе результатов проекта «Продвижение принципов экологического партнерства в Приднестровье» при содействии Milieukontakt International. Проект был финансово поддержан программой MATRA Министерства иностранных дел Нидерландов.

УДК 574(478)+340.115.4
ББК Е081(4Мол5)+Х407(4Мол5)

© Бобкова Е.М., Игнатъев И.И., 2012
© ОО «Экоспектр», 2012
© НЦАИ «Новый век», 2012

Введение

В начале XXI столетия в круг глобальных вызовов современности вошли и проблемы охраны окружающей среды*. Сегодня решение экологических проблем становится приоритетом во всех развитых странах мира. Эффективным механизмом решения социально значимых задач является социальное партнерство.

В экологической сфере такое партнерство находится на начальной стадии формирования. Самоорганизующаяся система многоуровневого взаимодействия между населением, бизнес-структурами и государством по поддержанию устойчивого развития является одним из механизмов регулирования качества окружающей среды.

Базовыми организационно-управленческими составляющими социального партнерства в экологической сфере, наряду с трипартизмом, равенством, солидарностью, справедливостью, выступают принципы корпоративизма, активного общества, инновационной активности, трансформации, экологичности. Функции субъектов социального партнерства реализуются с разной полнотой: в большей степени функции в социально-партнерском взаимодействии выполняет государство; в меньшей – общественность. Среднюю позицию занимает бизнес.

Эффективное социальное партнерство государства и общественных объединений может стать действенным механизмом, способным сохранить природную среду обитания для будущих поколений.

В Приднестровье действуют более 20 активных экологических общественных объединений. Проведенная в 2006 г. оценка экологической ситуации в республике [1] выявила ряд

* На саммите «восьмерки» в 2006 г. они были отнесены к числу глобальных вызовов современности.

проблем в сфере утилизации отходов и управлении водными ресурсами, надзора за состоянием почвы и лесных ресурсов. К сожалению, сегодня круг нерешенных вопросов не уменьшился. Необходимость внедрения экологических стандартов качества жизни и современных природоохранных технологий отмечают не только специалисты, но и жители Приднестровья.

Проведенное НЦАИ «Новый Век» в 2011 г. социологическое исследование показало высокую приоритетность (более 93 % респондентов) экологической проблематики в жизни приднестровского общества. Подавляющее большинство опрошиваемых (82%) считают состояние реки Днестр на сегодняшний день неудовлетворительным, 70% – полагают, что уровень загрязнения реки увеличился за последние 20 лет, а большинство горожан, 70%, отметили также значительное снижение количества рыбы в реке и 37% указали, что они вообще не питаются рыбой из Днестра.

Для улучшения экологического состояния в Приднестровье, по мнению 51% опрошенных, необходимо прежде всего «не загрязнять» окружающую среду. Треть из них согласны участвовать в разного рода проектах по благоустройству и охране окружающей среды, 6% – готовы спонсировать подобные мероприятия. К сожалению, 14 % – не высказали желания что-либо сделать для улучшения экологической ситуации.

По мнению 83,7% опрошенных следует проводить целенаправленное экологическое воспитание подрастающего поколения. Каждый четвертый считает, что улучшением экологической ситуации должно заниматься правительство, 23% – полагают, что это дело бизнесменов, 45% – что вопросами экологии должны заниматься общественные организации.

Исследование «Экологическое партнерство: выбор пути развития»* направлено на оценку степени заинтересованности экологических общественных объединений и органов власти ПМР в развитии сотрудничества и партнерских отношений в

* Исследование проведено Независимым центром аналитических исследований «Новый век» (Тирасполь) по заказу Общественной организации «Экоспектр» (Бендеры) в 2012 г.

природоохранной сфере, а также на поиск наиболее оптимальных механизмов, форм и направлений взаимодействия.

Методика и инструментарий исследования. Авторским коллективом была разработана программа исследования и социологический инструментарий для изучения проблем и перспектив социального партнерства в экологической сфере ПМР. Сбор полевой информации осуществлялся региональными социологическими группами по стандартизированным вопросникам. Полевому этапу предшествовал инструктаж руководителей опросной сети.

Выборочная совокупность. Опрос проводился с июля-сентябре 2012 г. в 5 районах ПМР. В мероприятии приняли участие представители экологических НПО, ученые Приднестровского государственного университета им. Т.Г. Шевченко, сотрудники Министерства сельского хозяйства и природных ресурсов, специалисты Верховного Совета ПМР. Опрошено 52 человека разных возрастных и социальных групп.

Метод проведения: Кроме количественных методов сбора первичной информации (экспертного интервью) использовались качественные методы получения социологической информации. Среди методов обработки материалов исследования применялись корреляционный анализ, анализ содержания открытых вопросов и др. Статистическая обработка данных проведена с использованием SPSS.

1. Сотрудничество государства и общества в природоохранной сфере

Исходя из специфики современной экологической политики государства наш исследовательский интерес был сосредоточен на тех социальных силах, которые вовлечены в природоохранную деятельность.

Результаты опроса свидетельствуют о том, что партнерские отношения между государством и экологическими НПО не сложились. В той или иной степени этой точки зрения придерживаются 86,7% экологических НПО, причем пятая часть респондентов отмечают их полное отсутствие.

Представители государственных структур в большинстве своем полярны в собственных оценках. Так многие респонденты (68,8%) невысоко оценивают сотрудничество государства и экологических НПО, при этом четверть из них считает, что «государство и общественные объединения практически не сотрудничают».

В то же время 31,2% работающих в госструктурах указывают на эффективность сотрудничества между государством

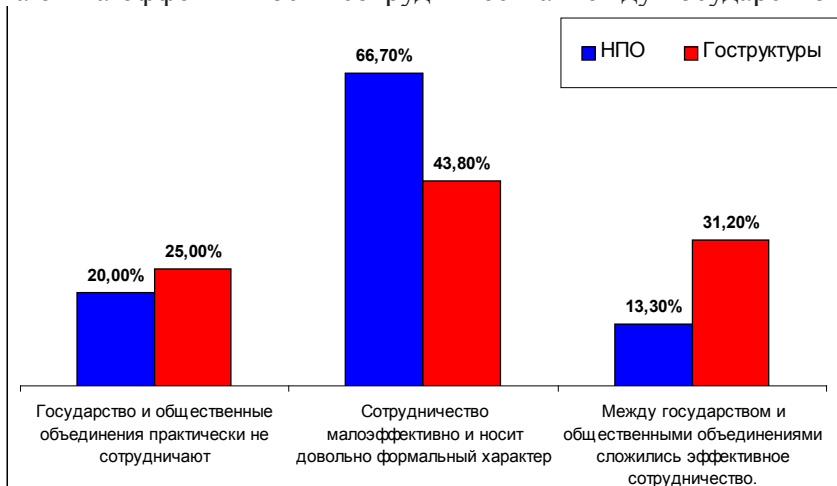


Рис. 1. Показатели эффективности сотрудничества между государством и общественными объединениями в природоохранной сфере

и экологическими НПО, с ними согласны только 13,3% представителей НПО, принявших участие в опросе (рис. 1).

Результаты опроса говорят о том, что сегодня взаимодействие существующих государственных природоохранных структур и экологических НПО малоэффективно и нуждается в реконструкции. Особое значение приобретает наличие единой стратегии охраны окружающей среды, сформулированной и реализуемой государством.

Какие же препятствия мешают развитию конструктивного диалога между государством и общественными объединениями? По мнению 57,9% членов НПО и 43,8% «государственников», основная проблема заключается в том, что для государственной власти этот вопрос недостаточно приоритетен.

Оценивая причины неудач в построении диалога между государством и обществом в контексте деятельности природоохранного ведомства республики и экологических НПО, респонденты довольно самокритичны.

Так, на второе по значимости место они выдвинули проблему пробелов в законодательстве и нормативно-правовой базе (НПО – 17,1%, государственные структуры – 25,0%).

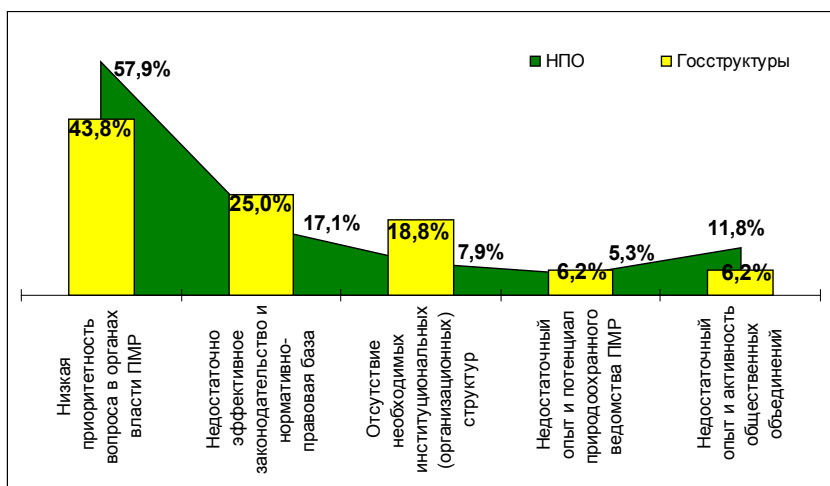


Рис. 2. Перечень препятствий, мешающих сотрудничеству между государством и НПО в природоохранной сфере

Посчитали фактором, тормозящим процесс построения эффективного диалога между государством и общественниками, «недостаточный опыт и активность» последних (НПО – 11,8%, государственные структуры – 6,2%).

Результаты опроса свидетельствуют, что опыт и потенциал природоохранного ведомства ПМР оценивается респондентами достаточно высоко: 5,3% (НПО) «обвинили» его в сложившейся ситуации, самооценка природоохранного ведомства составила 6,2%.

На отсутствие необходимых институциональных (организационных) структур пожаловались 18,8% опрошенных госслужащих и только 7,9% общественников (рис. 2).

Три четверти опрошенных представителей экологических НПО и более половины – государственных структур считают, что экологические общественные объединения более всего нуждаются в правовой поддержке.

Потребность в финансовой (грантовой) помощи общественных объединений отмечена 12,5% от общего количества членов НПО и 18,8% – государственных служащих.

Потребность в экспертных консультациях отмечают 18,8% опрошенных государственных служащих и 6,3% респондентов сферы НПО (рис. 3).

Мировая практика доказала, что экологические проблемы можно решать только при условии активного участия общественности. Этот принцип отражен более чем в 40 документах международного экологического права.

В частности, в Орхусской конвенции* в статьях 6–8** «общественность» определяется как «одно или несколько физи-

* Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Для вступления конвенции в силу необходимо подписание ее 16 странами. Конвенция была подписана 38 странами в г. Орхусе в Дании 25 июня 1998 г. http://ru.wikipedia.org/wiki/%CE%F0%F5%F3%F1%F1%EA%E0%FF_%EA%E2%E5%ED%F6%E8%FF

** Орхусская конвенция. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

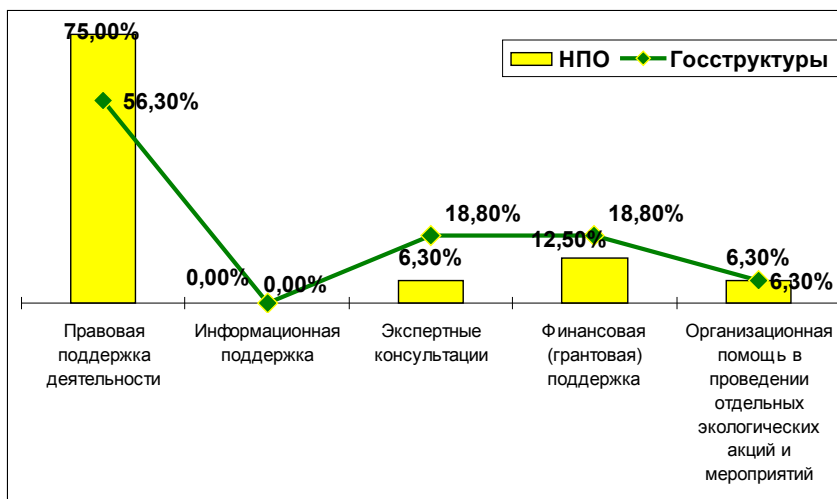


Рис. 3. Мнение респондентов о необходимой помощи государству ЭНПО

ческих или юридических лиц, их объединения, организации или группы, которые действуют в соответствии с национальным законодательством или практикой». При этом «заинтересованная общественность» определяется как общественность, на которую влияет или может влиять процесс принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая заинтересована в этом процессе.

Предложения, высказанные «заинтересованной общественностью» по вопросам изменений в правовой базе, регулирующей взаимодействия между государством и общественными объединениями в сфере охраны окружающей среды, можно разделить на две группы. Первая из них затрагивает тему активизации вовлечения НПО в механизмы принятия решений. Приведем некоторые из них:

«Все проекты законов в сфере окружающей среды должны проходить через общественные слушания»;

«Обязательно участие общественности в принятии решений на различных этапах обсуждения, в соответствии с законодательством»;

«Первоочередным изменением, которое необходимо было бы внести в правовую базу является непосредственное иници-

ирование вопросов, касающихся деятельности общественных организации для рассмотрения как в Горсовете, так и в ВС, должно исходить от представителей ОО, а не инициироваться городскими и республиканскими органами власти»;

«Необходим закон о прозрачности процесса принятия решений органами власти, совершенствовании законодательной и нормативной базы, регламентирующей доступ к информации (экологическая информация не может иметь закрытый характер и должна предоставляться в полном объеме, бесплатно по первому требованию, без указания целей предоставления информации), участия общественности в процессе принятия решений в природоохранной сфере и доступа к правосудию по вопросам, затрагивающим состояние окружающей среды»;

«При обсуждении и принятии каких-либо нормативных документов необходимо привлечение профильных общественных организаций для конструктивного диалога. Это позволило бы сделать законодательную базу в природоохранном поле более действенной, эффективной и реальной»;

«На данном этапе необходимо добиться соблюдения тех законов, которые уже существуют».

Во второй группе представлены предложения респондентов, обращающих внимание на необходимость мер, способствующих благополучному развитию сотрудничества между государством и общественными объединениями:

«Создание тесных связей путем проведения совместных мероприятий дабы создать образ равных! Показать, что общественные организации готовы и эффективны!»;

«Государство должно больше привлекать общественные объединения к решению любых проблем, объявлять конкурсы проектов по решению проблем в разных сферах (образование, экология социальные проблемы, туризм, спорт и т. д.)».

Экологические неправительственные организации являются наиболее активными и организованными представителями общественности, заинтересованной в решении экологических проблем. Одним из действенных механизмов для взаимодействия экологической общественности с государством является вовлечение первой в политическую жизнь посред-

ством партийной работы (создания «Зеленых» партий) и представительства в парламенте.

Первый политический опыт экологические НПО приобрели в 1979 г. в ФРГ, создав «Союз-90/Зеленые». В 1983 г. впервые попали в Бундестаг, получив 5,7 % голосов и 27 мест. В 2010 г. Партия зеленых активно поддержала протест местных жителей против неоднозначного и дорогостоящего проекта сооружения вокзала «Штутгарт 21», в связи с чем социологические показатели ее поддержки резко возросли*. Современная Партия зеленых насчитывает в своих рядах 51 822 члена, а средний возраст партийцев составлял 38 лет.

В России же ситуация складывается таким образом, что чрезвычайная озабоченность населения страны проблемами экологии (по данным различных исследований от 80 до 90% респондентов считают экологическую ситуацию в России в разной степени неблагополучной) не приводит к масштабному увеличению числа активных сторонников экологического движения и его выходу на политическую авансцену. Поддерживая безоговорочно идеи «зеленого» движения (на уровне 40% участников массовых опросов), подавляющее большинство респондентов не участвуют в его акциях и практически не имеет представления о его конкретных направлениях и организациях.

В Украине Партия зеленых является одной из самых заслуженных организаций Украины. Инициаторами создания партии – новой политической силы еще в Советской Украине – стала группа активистов Всеукраинской экологической ассоциации «Зеленый мир». Сама ассоциация была создана в 1987 г. и продолжает работать до сих пор**. По состоянию на 1 июля 2009 г. действует 26 областных организаций и 561 местная организация ПЗУ. Партия насчитывает почти 28 тыс. членов.

Экологическая партия Молдовы «Зеленый альянс» является активным актором политического процесса. На парламент-

* http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7_90/%D0%97%D0%B5%D0%BB%D1%91%D0%BD%D1%8B%D0%B5

** 24 мая 1991 г. Партия зеленых Украины была официально зарегистрирована Министерством юстиции.

ских выборах 1994 г. она получила 0,40% голосов избирателей, в 1998 г. в составе блока «Демократическая Конвенция Молдовы» – 19,42% голосов и 26 мандатов в парламенте РМ, в 2009 году – 0,41%, в 2010 г. – 0,08% голосов избирателей.

В ПМР Партия зеленых была создана в январе 1995 г. Основными ее требованиями являлись: принятие экологической программы в ПМР, создание банка экоинформации, прекращение использования ядохимикатов в сельском хозяйстве, введение альтернативной службы в армии. Ее девиз – «Экономика, гуманизм и стабильность». На сегодняшний день деятельность партии фактически прекращена.

Таким образом очевидно, что экологические общественные объединения могут и должны представлять и отстаивать свою позицию перед лицом, как общества, так и государства. «Если Вы не позаботитесь об экологической ситуации, она позаботится о Вас», – девиз экологов.

В Приднестровье экологические НПО не являются общественно-политическими объединениями и не занимаются «большой» политикой, т. е. не принимают участие в выборах и не поддерживают те или иные политические силы. Эта особенность отражена в их уставах, в противном случае они не смогли бы получать финансовую поддержку от международных доноров.

Таким образом, в ПМР назрела необходимость вовлечь экологические организации в процесс принятия решений в природоохранной сфере. В то же время основным инструментом приднестровских экологических НПО сегодня является апелляция к государству о необходимости выстраивания диалога в природоохранной сфере.

Из двух существующих путей взаимодействия НПО и власти (первый – политическое лоббирование и партийное представительство во власти, второй – социальное партнерство) приднестровские НПО выбирают путь выстраивания нормальных партнерских отношений.

В данном контексте построение социального партнерства должно пройти путь от формального сотрудничества, через полноценное сотрудничество к партнерству.

Сегодня Приднестровье находится на ступени формального сотрудничества, которое характеризуется отсутствием диалога, затрудненным движением информации, не включением НПО в разработку правовых актов и принятие решений.

Если сегодня экологические НПО открыты и готовы к сотрудничеству, то представителям государственной власти необходимо задуматься о движении к открытому диалогу и партнерству с гражданским обществом.

2. Правовые основы государственно-общественного сотрудничества в природоохранной сфере

Одним из важнейших факторов эффективного взаимодействия государства и общества в природоохранной сфере является наличие адекватной правовой базы. Опрос показал, что отмечается частичное соответствие этому требованию существующего законодательства и нормативно-правовой базы. Требуется дальнейшее совершенствование в соответствии с современными тенденциями развития государственно-общественного партнерства в природоохранной сфере. Эта модернизация должна затрагивать как законодательные акты, регулирующие гражданские правовые отношения и политические права и свободы граждан, так и профильное экологическое законодательство и нормативно-правовую базу.

Так, по мнению респондентов, модернизации требуют закон «Об общественных объединениях» (75,0%) и закон «О некоммерческих организациях» (71,8%). Морально устаревшими опрошенные считают профильное экологическое законодательство (42,6%) и экологические нормативные акты (43,8%). 85,8% – полагают обязательным внесение значительных корректив в закон «Об охране окружающей среды». В то же время среди наиболее соответствующих современным реалиям представители НПО отметили Конституцию ПМР – 40,0%, а государственники помимо этого назвали законы «Об общественных объединениях» (40,0%), «О некоммерческих организациях» (31,2%) (рис. 4).

По мнению опрошенных представителей государства устарели экологические нормативные акты (37,5%), Закон об охране окружающей среды (32,5%). Требуется кардинальных изменений и профильное экологическое законодательство, – считают 46,7% опрошенных членов экологических НПО, среди госслужащих этого мнения придерживаются 31,2% респондентов.

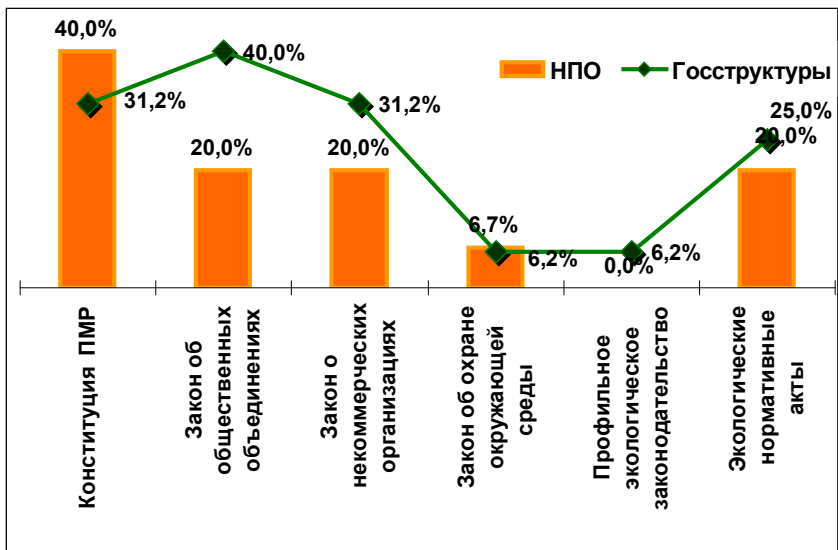


Рис. 4. Перечень законов, соответствующих современным реалиям в природоохранной сфере

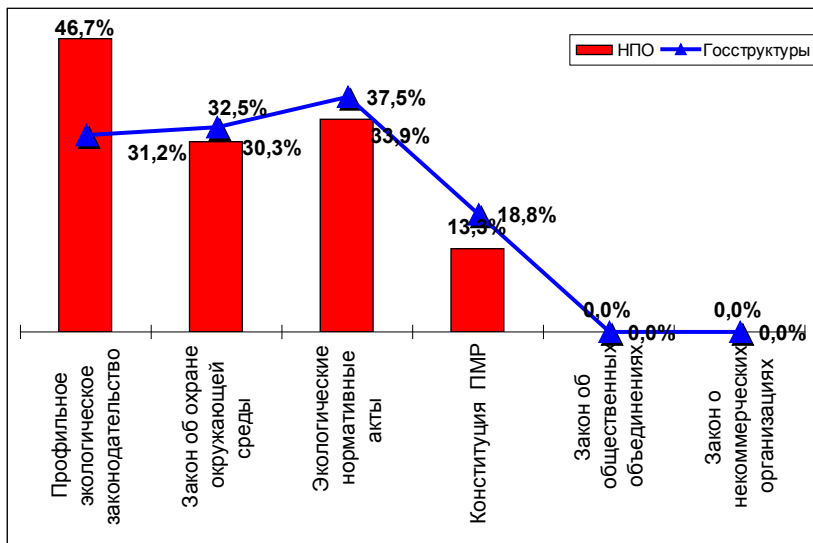


Рис. 5. Перечень морально устаревших правовых актов ПМР в природоохранной сфере



Рис. 6. Изменения правовых актов ПМР в природоохранной сфере

Несмотря на расхождения в оценках приоритетности изменений природоохранного законодательства между представителями гражданского общества и государства, обе группы респондентов сходятся во мнении о необходимости преобразований.

Следует подчеркнуть, что экологическая общественность наиболее ориентирована на трансформацию механизмов и

форм взаимодействия государства и НПО, усиление роли экологических НПО в принятии решений и контроле за их исполнением.

Все предложенные респондентами направления совершенствования правовой базы достаточно актуальны. В то же время первоочередных изменений, по мнению более 65% принявших участие в опросе, требует «разработка законодательных и/или нормативно-правовых актов в сфере доступа к информации (включая экологическую информацию) и прозрачности процесса принятия решений». Причем среди опрошенных участников ЭНПО – 73,3%, среди госслужащих – 56,2% (табл. 1).

Таблица 1. Приоритетность направлений совершенствования правовой базы, %

Разработка законодательных и/или нормативно-правовых актов в сфере доступа к информации (включая экологическую информацию) и прозрачности процесса принятия решений.	НПО	Гос. структуры
Более важно	73,3	56,2
Менее важно	20,0	25,0
Совсем не важно	6,7	18,8
Разработка законодательных актов, регламентирующих доступ общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.		
Более важно	53,3	43,8
Менее важно	40,0	37,5
Совсем не важно	6,7	18,8
Разработка подзаконных актов, регламентирующих механизмы, процедуры и формы информирования и участия общественности в процессе принятия решений в природоохранной сфере.		
Более важно	28,6	25,0
Менее важно	42,9	37,5
Совсем не важно	28,6	37,5

Чуть менее половины респондентов считают, что сегодня для приднестровской ситуации наиболее важна «разработка законодательных актов, регламентирующих доступ общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Так считают 43,8% чиновников и 53,5% представителей экологических НПО.

Более четверти опрошенных указывают на приоритетность разработки подзаконных актов, регламентирующих механизмы, процедуры и формы информирования и участия общественности в процессе принятия решений в природоохранной сфере.

Таким образом, в формировании правового регулирования роль взаимоотношений активистов природоохранной деятельности и государства действенна и важна. На сегодняшний день приднестровское законодательство по охране окружающей среды уже содержит ряд важных законов. Однако если учесть, что оно продолжает развиваться и внедрять положительный опыт, можно надеяться на улучшение законодательства в будущем.

3. Институциональные основы государственно-общественного сотрудничества в природоохранной сфере

В 2009 г. по инициативе экологических НПО и Министерства природных ресурсов и экологического контроля ПМР был создан Общественный экологический совет, членами которого являются 19 экологических НПО, Приднестровский государственный университет, а также научно-исследовательские учреждения, подведомственные министерству. Совет является коллегиальным совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер. За время своей работы он выступил с рядом общественно-значимых инициатив, направленных на решение вопросов учета и контроля численности бездомных животных, развития в регионе сети охраняемых территорий и экологического туризма, создания системы биологической безопасности, сохранения водных и биологических ресурсов бассейна реки Днестр.

Социально-экологические исследования, проводимые в Приднестровье, фиксируют высокую степень беспокойности людей состоянием окружающей среды. СМИ Приднестровья не обходят эти проблемы стороной: на телеканалах обсуждаются проблемы охраны природы, защиты Днестра, влияния природных катаклизмов (наводнения и засухи) на состояние окружающей среды.

В то же время экологи редко выступают в телевизионных передачах, а специализированные экологические издания не доходят до широких масс населения. Средства массовой информации практически не освещают тему взаимодействия экологических НПО и государства.

Данные проведенного нами опроса свидетельствует, что наиболее информированы о деятельности Совета респонденты, непосредственно вовлеченные в его работу.

Среди опрошенных госслужащих 20,8% получают сведения о работе Совета посредством интернета, из информа-

ции, распространяемой природоохранным ведомством ПМР – 18,3%, общественными организациями – 14,7%.

23,2% членов НПО отметили, что дополнительные сведения о работе Совета они также получают из «информации, распространяемой общественными организациями». Еще 15,4% – через интернет.

Таким образом, информация о деятельности Совета имеет два основных канала – распространение информации среди членов Совета, второй – внутри своей группы. Налицо довольно эффективная коммуникация внутри изучаемых групп и достаточно затрудненный диалог – между ними (рис.7.).

Проблемы в деле распространения информации о работе Совета среди акторов природоохранной деятельности прослеживаются в ответах респондентов на вопрос о приоритетах деятельности ОЭС в ближайшей перспективе. 29,0% принявших участие в опросе считают, что первоочередные усилия должны быть направлены на создание механизмов информирования и участия общественности в процессе принятия решений в природоохранной сфере. В то же время этот фактор является самым значимым для 32,4% представителей экологических НПО и 25,8% представителей государства.

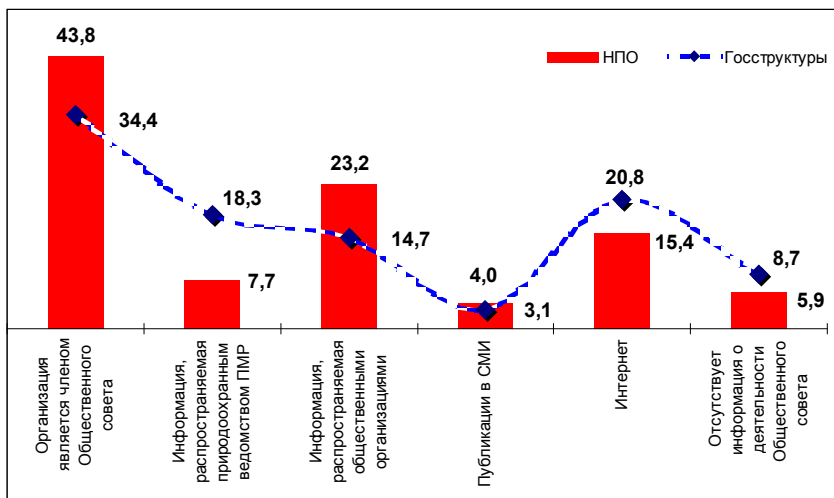


Рис. 7. Анализ источников получения информации о деятельности Общественного экологического совета

Таблица 2. Приоритетность направлений реальной деятельности
Общественного экологического совета

Ранжирование направлений деятельности Общественного экологического совета в ближайшей перспективе	НПО	Гос. структу- ры
	Ранг	Ранг
Подготовка предложений по совершенствованию экологического законодательства и приоритетным направлениям природоохранной деятельности	II (25,8%)	III (19,4%)
Сбор и обобщение предложений, поступающих от общественных объединений и граждан, направленных на решение конкретных экологических проблем.	III (19,4%)	I (29,0%)
Создание механизмов информирования и участия общественности в процессе принятия решений в природоохранной сфере.	I (32,5%)	II (25,8%)



Рис. 8. Перспективы приоритетности направлений деятельности
Общественного экологического совета

По мнению чиновников, главным является сбор и обобщение поступающих от общественных объединений и граждан предложений, направленных на решение конкретных экологических проблем – 29,0%, тогда как по НПО этот фактор выделили только 19,4% респондентов. Данное распределение ответов фиксирует ориентированность государственных служащих на активное взаимодействие с гражданским обществом.

Совершенствованию экологического законодательства отдают первенство 25,8% представителей НПО и 19,4% – государственных структур.

Данные опроса показали, что содержание приоритетных задач аналогично как среди представителей гражданского общества, так и государства, расхождения отмечаются только в ранжировании направлений деятельности (табл. 2).

В оценке эффективности деятельности Совета представители государственных структур настроены более оптимистичнее, чем общественники. Так, 44,6% чиновников считают работу совета эффективной, среди представителей НПО такого мнения придерживаются только 38%.

На недостаточную эффективность указывают 51,3% общественников и 37,1% госслужащих.

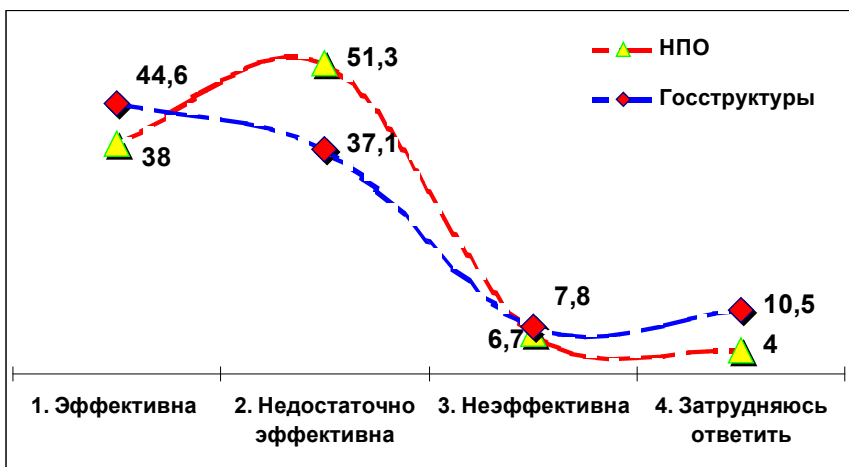


Рис. 9. Эффективность работы Общественного экологического совета, 2009 – 2012 гг.

Количество отметивших неэффективность работы практически одинаково в обеих группах, принявших участие в опросе (6,7% и 7,8% соответственно) (рис. 9).

Необходимо отметить, что эффективность деятельности Совета оценивается, прежде всего, в контексте реализации предложений и рекомендаций Совета органами власти. В частности респонденты указывают на то что, разработанные Советом предложения не реализуются в полном объеме из-за ограниченности его полномочий и отсутствия механизмов учета мнения общественности в процессе принятия решений. Рекомендации Совета не используются органами власти в процессе разработки и принятия решений в природоохранной сфере и по существу носят рекомендательный характер и не являются обязательными к исполнению.

В то же время опрошенные отмечают, что на данном этапе с учетом реалий жизни республики Общественным экологическим советом *«было сделано то, что возможно, отчет о деятельности совета есть, затронуты многие серьезные социально экологические проблемы»*, *«из того что было, запланировано практически все выполнено»*.

Некоторые респонденты уверены, что *«всегда можно сделать больше»*, и что *«пока еще эффект не такой сильный, каким мог бы быть»*.

По мнению некоторых экспертов, реформа исполнительной власти и реорганизация Министерства природных ресурсов и экологического контроля в Министерство сельского хозяйства и природных ресурсов привела к пересмотру функций и приоритетов министерства.

Подчеркивают приоритет усиления потенциала Министерства сельского хозяйства и природных ресурсов ПМР и экологических общественных объединений в области информирования и вовлечения общественности в природоохранную деятельность 18,2% респондентов (экологические НПО – 14,8%, государственные структуры – 21,9%). По мнению экологической, общественности, такая реорганизация может отрицательно сказаться на деятельности Совета и существенно ограничит доступ общественности к экологической инфор-

мации и возможности участия в процессе принятия решений в природоохранной сфере. Как прошлое, так и нынешнее министерство относится к Общественному совету как формальной структуре и не заинтересовано в его реформировании в полноценную платформу для государственно-общественного партнерства в сфере природопользования и охраны окружающей среды и развития механизмов эффективного вовлечения общественности в природоохранную деятельность.

В то же время реформирование Общественного экологического совета в полноценную платформу для государственно-общественного партнерства в сфере природопользования и охраны окружающей среды, повышение эффективности решений, принимаемых Советом» является приоритетом для 22,4% опрошенных, причем среди экологов таких 25,9%, тогда как среди представителей власти – 18,8%.

Важным компонентом в развитии государственно-общественного сотрудничества в природоохранной сфере является наличие хорошо развитой институциональной структуры. Элементами могут быть различные государственные и общественные органы, в том числе общественные советы, ассоциации и сети НПО, платформы, информационные, аналитические и ресурсные центры и т. д.

Как правило, это неформальные структуры, которые служат связующим звеном между правительствами, природоохранными ведомствами и экологической общественностью в области выработки и реализации политики по охране окружающей среды. Их деятельность направлена на развитие диалога между властью и гражданским обществом по экологическим вопросам.

Эти организации предоставляют неформальную платформу для формирования коалиций и партнерств между НПО в решении экологических проблем, а также развития механизмов социального партнерства в природоохранной сфере.

Так, согласно данным исследования, «создание и развитие альтернативных платформ для развития диалога и сотрудничества в природоохранной сфере между общественными объединениями и государством» поддерживают 25,2% участни-

ков опроса, (экологические НПО – 22,1%, государственные структуры – 28,1%).

Развитие таких структур способствует формированию новой модели взаимодействия между государством и обществом, при которых государственные институты, местные и региональные администрации и НПО вместе рассматривают экологические проблемы, стоящие перед соответствующими общинами, и ищут пути их решения. Так, по мнению 34,2% принявших участие в опросе необходим «обязательный учет рекомендаций (мнения) экологической общественности при принятии решений по вопросам, затрагивающим состояние окружающей среды» (экологические НПО – 37,0%, государственные структуры – 31,3%) (табл. 3).

Таблица 3. Направления совершенствования организационной базы общественно-государственного сотрудничества в природоохранной сфере

Предложения респондентов	НПО	Госструктуры
Реформирование Общественного экологического совета в полноценную платформу для государственно-общественного партнёрства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Повышение эффективности решений, принимаемых Общественным экологическим советом	25,9	18,8
Создание и развитие альтернативных платформ для развития диалога и сотрудничества в природоохранной сфере между общественными объединениями и государством	22,2	28,1
Обязательный учёт рекомендаций (мнения) экологической общественности при принятии решений по вопросам, затрагивающим состояние окружающей среды	37,0	31,3
Усиление потенциала Министерства сельского хозяйства и природных ресурсов ПМР и экологических общественных объединений в области информирования и вовлечения общественности в природоохранную деятельность	14,8	21,9

Среди приоритетных направлений взаимодействия государства и общественных объединений в природоохранной сфере респонденты в первую очередь отмечают необходимость разработки и совершенствования законодательства в природоохранной сфере – 20,4%, 17,2% опрошенных указали на «участие в разработке и реализации национальных, региональных и местных экологических стратегий, программ и планов действий». Отметим приоритетность «участия в разработке и/или обсуждении экологической политики государства» – 16,1% респондентов.

Таким образом участники опроса указали не только на понимание необходимости, но и мотивировали активное участие в разработке как правовой базы так и государственной политики в вопросах природоохранной деятельности (табл. 4).

Оценка активности общественных объединений в отношении отдельных направлений природоохранной деятельности разнится. Так, значительная доля респондентов указывает

Таблица 4. Приоритетные направления взаимодействия государства и общественных объединений в природоохранной сфере, %

Предложения респондентов	НПО	Госструктуры	В среднем
Информирование по экологическим вопросам.	11,1	6,3	8,6
Участие в разработке и/или обсуждении экологической политики государства	17,8	14,6	16,1
Участие в разработке и реализации национальных, региональных и местных экологических стратегий, программ и планов действий.	17,8	16,7	17,2
Разработка и совершенствование законодательства в природоохранной сфере	17,8	22,9	20,4
Участие в обсуждении и принятии решений по конкретным видам деятельности	8,9	8,3	8,6
Участие в государственной экологической экспертизе	6,7	8,3	7,5
Участие в проведение общественной экологической экспертизы и общественного экологического контроля	8,9	12,5	10,8
Реализация общественными объединениями государственного социального заказа в природоохранной сфере	11,1	10,4	10,8

на то, что экологические НПО не принимают участия в государственной экологической экспертизе – 62,5%, в проведении общественной экологической экспертизы и общественного экологического контроля – 50,0%, в разработке и/или обсуждении экологической политики государства – 43,8%, в обсуждении и принятии решений по конкретным видам деятельности – 43,8%, в разработке и реализации национальных, региональных и местных экологических стратегий, программ и планов действий а также в разработке и совершенствовании законодательства в природоохранной сфере – по 37,5% опрошенных.

В то же время в таких направлениях деятельности, как природоохранные акции и мероприятия – 75,0%, экологическое образование и воспитание – 62,5%, информирование по экологическим вопросам – 43,8%, приднестровские экологические НПО довольно активны.

Отметим, что деятельность, направленная на работу с обществом, активно реализуется НПО, тогда как взаимодействие НПО с государством значительно затруднено (Табл. 5).

Организационная основа государственно-общественного сотрудничества в природоохранной сфере Приднестровья находится на пути становления. Основными причинами, ограничивающими ее развития, можно считать:

- низкую приоритетность вопроса развития государственно-общественного партнерства в органах власти;
- отсутствие (с 2012 г.) отдельного природоохранного ведомства, ответственного в том числе и за информирование и вовлечение общественности в природоохранную деятельность;
- недостаточно высокий организационно-технический и информационный потенциал природоохранного ведомства ПМР в области информирования и вовлечения общественности в охрану окружающей среды;
- отсутствие альтернативных (параллельных, включая неформальные) платформ для развития взаимодействия между экологическими НПО и государством в природоохранной сфере;
- недостаточная активность и последовательность общественности в отстаивании своих прав на получение информации и участие в процессе принятия решений.

Таблица 5. Степень вовлеченности общественных объединений в отдельные направления природоохранной деятельности, %.

Направления деятельности	Активно участвуют	Недостаточно вовлечены	Не принимают участие	Затрудняюсь ответить
Информирование по экологическим вопросам	43,8	43,8	12,5	0,0
Разработка и/или обсуждение экологической политики государства	12,5	31,2	43,8	12,5
Разработка и реализации национальных, региональных и местных экологических стратегий, программ и планов действий.	12,5	31,2	37,5	18,8
Формирование и совершенствование законодательства в природоохранной сфере	6,2	56,2	37,5	0,0
Обсуждение и принятие решений по конкретным видам деятельности	6,2	50,0	43,8	0,0
Государственная экологическая экспертиза	0,0	18,8	62,5	18,8
Проведение общественной экологической экспертизы и общественного экологического контроля	0,0	25,0	50,0	25,0
Экологическое образование и воспитание	62,5	25,0	12,5	0,0
Природоохранные акции и мероприятия	75,0	25,0	0,0	0,0

Таким образом можно сделать вывод о том, что взаимодействие гражданского общества и государства в природоохранной сфере находится в стадии выстраивания диалога и выработки механизма конструктивного сотрудничества.

Со стороны экологической общественности наблюдается высокая заинтересованность и мотивация к деятельности, тогда как со стороны государственных служащих отмечается значительно более сдержанная позиция.

Заключение

Проблема социального партнерства в экологической сфере не нашла должного отражения в научной литературе, что сделало данное исследование достаточно актуальным.

Организации гражданского общества исполняют роль посредника между государством и гражданами, возлагают на себя многие функции социальных преобразований, вносят заметный вклад в решение различных проблем социальной сферы в целом и природоохранной, в частности.

Государство и общество сегодня должны стремиться признать себя равными партнерами по отношению друг к другу при осуществлении единой для всех функции охраны природы и сохранения природных богатств.

Серьезными вопросами в сфере экологической деятельности Приднестровской республики являются недостатки и пробелы природоохранного законодательства ПМР. В результате не обеспечивается комплексность в регулировании отношений, касающихся государства и гражданского общества как единого организма. В действующем законодательстве отсутствуют принципы учета мнения общественности.

Данные исследования свидетельствуют, что общественные организации республики готовы помочь государству в решении экологических проблем. У них накоплен определенный опыт работы в различных направлениях с привлечением большого количества людей, присутствует мотивация совместной работы с государственными структурами. Имеется множество примеров эффективного участия институтов гражданского общества в принятии социально значимых политических решений. Особая модель партнерских отношений между «третьим сектором» и государством будет способствовать созданию действенного механизма концентрации усилий и ресурсов.

Единственной формальной структурой, обеспечивающей минимальный уровень взаимодействия между государством и экологическими НПО, может считаться Общественный эколо-

гический совет, созданный в 2009 г. при Министерстве природных ресурсов и экологического контроля. Данный орган создан по инициативе министерства и профильных НПО с целью привлечение институтов гражданского общества к деятельности природоохранного ведомства и помощи в охране окружающей природной среды.

Взаимодействие государства и гражданского общества в Приднестровье осуществляется посредством Общественного экологического совета. Согласно оценкам участников проведенного в июле–сентябре 2012 г. опроса работа Совета недостаточно эффективна в силу того, что принимаемые им решения носят рекомендательный характер и не учитываются органами исполнительной и законодательной власти Приднестровья.

В то же время необходимо подчеркнуть, что деятельность Общественного экологического совета может позволить общественности и НПО принимать активное участие в обсуждении экологически значимых проблем, кроме того, будет способствовать институциональному росту самого экологического движения.

Литература

1. Экологические проблемы Приднестровья // Сб. научных статей. Академику Л.С. Бергу – 130 лет. Бендеры: «Есо-TIRAS», 2006, С. 257–265.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1. Сотрудничество государства и общества в природоохранной сфере.....	6
2. Правовые основы государственно-общественного сотрудничества в природоохранной сфере.....	14
3. Институциональные основы государственно-общественного сотрудничества в природоохранной сфере.....	19
Заключение	29

Научное издание

Елена Михайловна Бобкова, Иван Иванович Игнатьев

**МЕХАНИЗМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПАРТНЕРСТВА
В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ ПРИДНЕСТРОВЬЯ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Редактор *Е.А. Матвейчук*
Компьютерная верстка *А.А. Михайленко*

Подписано в печать 11.09.2012. Формат 60×90/16.
Уч.-изд. л. 2,0. Тираж 200 экз. Заказ №

Отпечатано с готового оригинала-макета
на ГУИПП «Бендерская типография „Полиграфист“»
3200, г. Бендеры, ул. Пушкина, 52.