

Власть, бизнес и общество в реализации политики устойчивого развития: региональное измерение

Согласно «Повестке дня на XXI век», институциональная среда принадлежит к одному из четырех измерений устойчивого развития и рассматривается при этом как средство, обеспечивающее устойчивость развития в целом, регулируя взаимодействие, и являясь основой развития всех остальных систем. В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятой на «Рио+20», для достижения целей устойчивого развития очередной раз подчеркнута необходимость «создания на всех уровнях эффективно действующих, транспарентных, подотчетных и демократических институтов».

В последние годы российская политическая и экономическая наука и практика все чаще обращаются к вопросам развития и повышения эффективности института межсекторных взаимодействий в реализации как государственной политики в целом, так и отдельных её направлений.

Вряд ли может вызвать сомнение тезис о том, что эффективность региональной политики устойчивого развития зависит от того, насколько она учитывает интересы сильных региональных игроков и опирается на существующие активные группы интересов. Согласование и обсуждение основных позиций с главными стейк-холдерами на местах, анализ институциональных альтернатив и стимулов для вовлеченных субъектов, являются её неотъемлемыми элементами. Существенная ка-

*М.В. Терешина,
Кафедра государственной политики и государственного управления
Кубанского государственного университета*

*Аннотация:
В Краснодарском крае межсекторное взаимодействие в экологической сфере не имеет длительной истории и находится на самом раннем этапе развития. К факторам, тормозящим этот процесс, относятся и относительная неразвитость институтов гражданского общества, и достаточно сложные взаимоотношения между властью и общественными организациями, и накопившиеся претензии со стороны всех секторов (власть, гражданское общество, бизнес) друг к другу, и отсутствие общепризнанных коммуникационных площадок в регионе.*

Ключевые слова: устойчивое развитие, межсекторальное взаимодействие, Краснодарский край.

УДК: 332.1; 504.03

чественная трансформация трех основных секторов российского общества (государство, коммерческий и общественный сектор), изменение формы и содержания взаимоотношений между ними, произошедшие в последнее время, предопределяет необходимость выстраивания конструктивного диалога при реализации различных социально-экономических проектов в регионах.

Исторически так сложилось, что экологическая сфера в нашей стране всегда в этом смысле являлась наиболее проблемной зоной, и в настоящее время конфликтный потенциал экологического фактора в межсекторном пространстве достаточно высок. Кроме того, поскольку экологическая компонента экономики региона занимает особое место в механизме формирования устойчивого развития, особенно ярко издержки несовершенства межсекторного взаимодействия проявляются при принятии управленческих решений с экологическими последствиями.

Строго говоря, политологи обычно выделяют три вида взаимоотношений между секторами (государственным, общественным и коммерческим): взаимодействие, сотрудничество и партнерство, которые отличаются как целями, так и архитектурой коммуникаций. Взаимодействие предполагает, что каждый участник действует в интересах собственных целей, однако иногда они обмениваются информацией или контактируют иным образом. Сотрудничество подразумевает, что каждая сторона действует в собственных интересах, однако, действуя совместно, им легче добиться поставленных целей. И, наконец, партнерство – это близкий к идеальному вариант межсекторных взаимодействий. При этом стороны постоянно согласовывают свои цели и действуют вместе. Именно в этом случае, осуществляется конструктивное взаимодействие организаций трех секторов, «выгодное» каждой из сторон в отдельности и населению территории, где оно реализуется, в целом.

Опираясь на реальную российскую практику, необходимо отметить, что подобная идеальная модель межсекторной кооперации практически никогда не формируется сама по себе, и достижение эффективной межсекторной кооперации требует значительных усилий и ресурсов.

Некоторые эксперты предполагают, что невозможно «запрыгнуть» на высшую стадию развития отношений – партнерство, – не пройдя первые две стадии.

Данные докладов, подготовленные региональными отделениями Института устойчивого развития Общественной Палаты РФ и Центра экологической политики и культуры, позволяют говорить о том, что существуют значительные межрегиональные различия в стадиях развития и качестве взаимодействия между властью, бизнесом и обществом в решении экологических проблем в субъектах Российской Федерации.

Логично предположить, что эти различия определяются рядом факторов, к которым, можно отнести, например, остроту экологической ситуации, её оценку субъектами, принимающими решения, а также влияющими или формирующими формальные институты экологической политики в регионе, существующие принципы региональной экополитической стратегии и соблюдение налагаемых эколого-экономические ограничения для развития бизнеса, развитость региональных институтов гражданского общества и т.д.

Механизм эффективного партнерства – это разработанная совместно представителями власти, бизнеса и общества совокупность правил, которая встроена в схему устойчивого развития данной территории. Наверное, нужно отметить, что тройственный формат отношений для решения региональных экологических задач имеет гораздо более абстрактный, чем конкретный характер. Парные отношения между секторами – властью и бизнесом, властью и обществом, обществом и бизнесом распространены гораздо шире. Причем, неоспоримо, что во всех этих взаимоотношениях именно власть играет наиболее активную роль, обладая значительными ресурсами и возможностью как устанавливать формат общения, так и контролировать состав участников. Экологические интересы власти, бизнеса и общества зачастую не только объективно конфликтны, но и совершенно по-разному артикулированы и концентрированы. Наверное, можно предположить, что наиболее консолидированы интересы власти, однако, это не совсем так. Позиции власти в целом и её отдельных представителей, а также интересы управленческих элит, связанных с различными бизнес-структурами могут существенно различаться.

Гораздо более концентрированы цели крупного бизнеса, имеющего возможность лоббирования своих интересов в органах власти, игнорируя при этом мнение общественности или используя экологическую аргументацию для достижения своих целей при хозяйственных спорах.

До самого недавнего времени государство предъявляло достаточно формальные требования к предприятиям в экологической сфере, что приводило к такому же формальному исполнению экологического законодательства коммерческими структурами, имитации экологической деятельности, бессмысленным материальным затратам, упущенным возможностям и отставанию в эколого-технологической области. Экологические процедуры носили в лучшем случае «дискретный» характер, компании не готовы были взять на себя экологическую ответственность.

В настоящее время продолжается активная институализация взаимоотношений власти и бизнеса в экологической сфере, идет отработка практики их взаимодействия. Причем зачастую в рамках задекларированной модели «социально-экологической ответственности бизнеса»

власть берет на себя роль посредника между бизнесом и обществом, определяя направленность и содержание экологических программ коммерческих структур, «понуждая к экологии». И хотя специальных, отдельных от власти форматов взаимодействия бизнеса и общества пока немного, однако, они имеют значительный потенциал (например, открытая экологическая отчетность предприятий).

Законодательство РФ содержит много деклараций о взаимодействии власти и общественности, правах граждан на участие в принятии решений, но отсутствие конкретных механизмов реализации данных деклараций, часто дают возможность представителям органов власти манипулировать нормами законов и общественным мнением. Участие общественности в решении экологических проблем всегда имело серьезные ограничения как со стороны непроработанного законодательства в этой сфере, так и недостаточной осведомленности представителей органов власти в вопросах общественного участия и традиционной информационной закрытости процесса принятия экологически значимых решений, в которых общество чаще всего выступает скорее в качестве объекта, а не субъекта.

Как показывает опыт Краснодарского края, до самого недавнего времени общественное участие характеризовалось слабой артикулированностью, явной разобщенностью и частным характером интересов. Некоторые экологические организации, особенно радикального толка, в таком случае занимали позицию, которую доктор социологических наук В.Н. Якимец образно называет «мыльно-прокурорской». При нарушении экологических норм предприятием-природопользователем, такая общественная организация начинает бурную деятельность обличительного плана (пикеты, публикации в СМИ). Сам нарушитель при этом не реагирует на претензии до тех пор, пока, в лучшем случае, не получит указания от государственного органа, что тоже происходит далеко не всегда. Каждый участник процесса остается в своей «экологической нише».

В отсутствии полноценной коммуникации растет атмосфера взаимного недоверия и недовольства, усиливаются протестные настроения, что приводит не только к экологическому, но и социальному ущербу. Значительная социальная энергия общественного участия используется очень неэффективно и иногда даже деструктивно. В этой ситуации может сложиться впечатление, кстати, чрезвычайно часто транслируемое как со стороны власти, так и со стороны бизнеса, что «зеленые» общественные организации просто не способны к конструктивному диалогу.

Позволю себе привести слова В.М.Соловьева, выступившего в качестве модератора консультаций по проблемам, связанным с выполнением ООО «Туапсинский балкерный терминал» и ООО «Новороссийский

мазутный терминал» требований природоохранного законодательства при реализации инвестиционных проектов в городах Новороссийск и Туапсе. «Сложность не в том, что экологи не могут достучаться до власти или предприятий, а в том, что они сами не могут сформулировать четких позиций и договориться друг с другом без конфликтов и взаимных обвинений» [4].

В тоже время даже негативные практики межсекторного взаимодействия – это прежде всего опыт, позволяющий сделать ещё один шаг вперед, к формированию институциональных основ эффективной региональной политики устойчивого развития.

В Краснодарском крае межсекторное взаимодействие в экологической сфере не имеет длительной истории и находится на самом раннем этапе развития. К факторам, тормозящим этот процесс, относятся и относительная неразвитость институтов гражданского общества, и достаточно сложные взаимоотношения между властью и общественными организациями, и накопившиеся претензии со стороны всех секторов друг к другу, и отсутствие общепризнанных коммуникационных площадок в регионе.

Например, Краснодарский край, один из немногих регионов, где до сих пор не создана Общественная Палата. Примечательно, что 13 января 2012 года на встрече с блогерами и активными пользователями Интернета, отвечая на вопрос о создании Общественной палаты Краснодарского края, губернатор А.Н.Ткачев сказал: «Не знаю, почему в крае нет Общественной палаты. Наверное, никто об этом не говорил, не подталкивал» [5]. В то же время проект краевого Закона «Об Общественной палате» был разработан в 2005 году членами Общественного совета при главе администрации Краснодарского края по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, а принят в 2008 году. Вопрос о необходимости выполнения закона поднимался ежегодно в Докладе Общественного совета губернатору, а также в ходе обсуждения различных вопросов на заседаниях Общественного совета. Кстати, нужно отметить, что в составе самого Общественного совета нет ни одной общественной экологической организации, а в последнем из опубликованных докладов Общественного Совета за 2011 год, в принципе отсутствует оценка соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду и деятельности экологических организаций в регионе.

В то же время в регионе многократно возросла экополитическая активность населения, вылившаяся в резонансные протестные акции. Так, по данным пресс-службы ГУ МВД [1], в Краснодарском крае большинство массовых протестных мероприятий в 2011-2012 годах было связано именно с экологической проблематикой.

Общественный экологический контроль действительно способен по-

влиять на состояние окружающей среды, уменьшить экологические риски, повысить эффективность природопользования. Однако участие общественности в принятии экологически значимых решений только тогда будет иметь положительный практический эффект, когда базируется на глубоком понимании происходящих процессов. Иначе в лучшем случае институт общественного участия будет существовать лишь формально, а в худшем превратится в орудие конкурентной борьбы между хозяйствующими субъектами.

Серьёзным стимулом к форсированию процесса межсекторного взаимодействия в экологической сфере в Краснодарском крае стала подготовка к проведению зимней олимпиады Сочи-2014, а также поручение Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Госсовета Российской Федерации 9 июня 2010 года. Поручение Президента касалось проведения консультаций с экологическими организациями и публичные слушания по оценке экологических рисков проектов строительства терминалов на территории г. Новороссийска, в том числе мазутного терминала, и на территории г.Туапсе и дополнительной проработки этих проектов с учетом результатов проведенных консультаций и слушаний. Консультации были проведены, это была фактически первая встреча такого формата в регионе. И хотя исполнение резолюции, принятой по результатам консультаций, все ещё далеко от совершенства, тем не менее «процесс пошел».

Так, давление общественности способствовало тому, что, например, в 2011 году компания «Еврохим» впервые в практике российских компаний, провела открытые для общественности загрузки партий минеральных удобрений на склад Туапсинского балкерного терминала. За ходом разгрузки наблюдали представители экологических и общественных организаций города, независимые эксперты, журналисты. Контроль за состоянием воздушной среды вели специалисты государственной лаборатории Центра гигиены и эпидемиологии Краснодарского края. Кроме этого компанией в рамках программы социальной ответственности было профинансировано строительство уникальной станции экологического мониторинга в городе Туапсе.

В рамках президентского поручения был создан Общественный экологический совет, сформированный из представителей органов власти края, органов местного самоуправления, научной среды и отдельных общественных объединений экологической направленности, таких как Русское географическое общество, Всемирный фонд дикой природы, Всероссийское общество охраны природы. То есть это своего рода двусторонняя (между властью и представителями общественности) переговорная площадка для обсуждения актуальных экологических проблем региона. Решения совета носят рекомендательный характер, однако ор-

ганы власти края и местного самоуправления обязаны рассматривать принятые Советом решения и уведомлять Совет о принятых мерах. В то же время, думается, что вполне обоснованным были бы во-первых, трехсторонний (с участием бизнеса) формат коммуникаций, а во-вторых, более широкое привлечение к переговорному процессу профессиональных экспертов.

В Краснодарском крае официально зарегистрированы и ведут деятельность несколько общественных организаций экологической направленности. В настоящее время наиболее известная среди них - Межрегиональная общественная благотворительная организация «Экологическая вахта по Северному Кавказу». Представители этой организации выносят на широкое общественное обсуждение наиболее острые экологические проблемы региона, при этом зачастую конвертируя экологические требования в политические. Так, первыми номерами в список партии «Яблока» для участия в предстоящих выборах в Законодательное собрание Краснодарского края, ставшими затем кандидатами от объединенной оппозиции, включены руководитель регионального отделения партии эколог-общественник Андрей Рудобаха, а также известные своими экологическими акциями Сурен Газарян и Евгений Витишко (все они представители «Экологической Вахты по Северному Кавказу») [2].

Среди других известных организаций, занимающихся экологической деятельностью в регионе, можно назвать региональное отделение «Российский Кавказ» Всемирного фонда Дикой природы, Новороссийскую городскую детско-юношескую общественную организацию «Центр экологического образования «АКВА», Туапсинскую районную организацию «Чистый город», концентрирующей внимание на экологических проблемах Туапсе, факультативно занимающуюся экологической проблематикой Краснодарскую краевую общественную организацию выпускников российских ВУЗов и некоммерческую организацию «Союз отходопереработчиков Краснодарского края».

В 2012 году было зарегистрировано и начало работу Краснодарское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Центр экологической политики и культуры». Основными целями Краснодарского отделения на данном этапе является построение конструктивного диалога между властью, бизнесом и обществом в экологической сфере, профессиональная экспертная поддержка принятия экологически значимых решений в регионе, образование и просвещение, в том числе управленческих кадров, для устойчивого развития, развитие идей «зеленой» экономики на региональном уровне.

Помимо уже рассмотренных факторов, тормозящих формирование эффективного института взаимодействия между властью, бизнесом и

обществом в экологической сфере региона, хотелось бы отметить ещё один, может быть, не совсем очевидный аспект. Представляется, что основной проблемой межсекторного взаимодействия в экологической сфере является даже не то, что у власти, бизнеса и общества слишком разнонаправленные интересы, а то, что интересы эти не до конца от-рефлексируются.

На всех уровнях принятия решений, к сожалению, нет понимания того, что экологические цели идут рука об руку не только с социальными целями, но и не противоречат экономическим. Хотим мы этого или нет, но именно количество и качество природных ресурсов составляют сегодня основу региональной экономики, и судя по всему, такое положение дел будет сохранено, во всяком случае, в среднесрочной перспективе. «Экология сегодня – это экономика» [3]. Экономические последствия и принимаемые в экологической сфере решения зачастую имеют определенный временной лаг, и оценить в стоимостном выражении реальный экологический вред, как и выгоды от развития проектов «зеленой экономики» зачастую могут только профессиональные экологи-экономисты. Это происходит, прежде всего, потому, что экологические аспекты не интегрированы ни в планы и стратегии социально-экономического развития, ни в систему принятия решений на региональном уровне.

Однако в тех случаях, когда возможные последствия от принимаемых решений очевидны, «лежат на поверхности», рождаются достаточно эффективные практики межсекторного взаимодействия, где власть, бизнес и общество выступают «единым фронтом».

Одним из недавних примеров подобного единения является консолидация общественности, органов местной и региональной исполнительной власти, научного сообщества, депутатов Краевого Законодательного собрания и представителей бизнеса в решении проблемы добычи песка в акватории Анапы для нужд олимпийской стройки. Достаточно рискованный проект разведки и промышленной разработки песка с подводного склона участка недр федерального значения, расположенного в акватории Черного моря вдоль побережья Краснодарского края между г. Анапой и мысом Железный Рог, был принят по инициативе Правительства РФ в 2010 году. При этом площадь акватории, на которой планировалось осуществлять работы, составляла 450 км², а общий объем песка – 20 млн м³.

Отрицательное воздействие планируемой разработки донного песчаного материала на состояние курортного побережья Краснодарского края было очевидно (тем более что выгода от этого мероприятия сомнительна, так как мелкозернистые донные пески не годятся для отсыпки искусственных пляжей Сочи). Если проект выемки песка с подводно-

го склона был бы реализован, то разрушение уникальных песчаных пляжей, которые являются основой для существования рекреационной отрасли единственного в стране детского курорта Анапа, приняло бы катастрофический характер.

В сентябре 2012 года губернатор Краснодарского края сообщил, что почти двухлетние объединенные усилия не пропали даром, и добыча песка в Анапе осуществляться не будет.

Несмотря на счастливый финал этой истории, хотелось бы отметить, что в данном случае межсекторное сотрудничество возникло, в первую очередь, для защиты от внешних угроз. («Против кого дружим?»). Думается, что существующие возможности взаимодействия между властью, бизнесом и обществом в регионе гораздо шире и могут быть основой создания эффективной институциональной модели политики устойчивого развития.

Литература

1. ГУ МВД России по Краснодарскому краю <http://23.mvd.ru/news/294832/>
2. Информационный портал «Югополис» <http://www.yugopolis.ru/news/politics/2012/08/15/39327/vybory-zsk>
3. Новые вызовы и выбор России: «зеленая» экономика и модернизация. <http://www.sustainabledevelopment.ru/index.php?cnt=174>
4. Протокол консультаций с экологическими организациями по выполнению поручений Президента РФ Д.А. Медведева по итогам заседания Президиума Госсовета РФ от 9 июня 2011 года. Краснодар. 18 июля 2011 года. <http://admkray.krasnodar.ru/content/section/10/detail/28370/page/8/>
5. Экспертный канал "ФедералПресс.Юг" http://media-kuban.ru/federal/U_administratsii_Krasnodarskogo_kraya_net_deneg_na_Obschestvennyu_palatu-20120130-080854.html

Government, Business and Society in the Implementation of Sustainable Development Policy: Regional Dimension

*M.V. Tereshina,
The Department of
Public Policy and Public
Administration of the
Kuban State University*

*Abstract:
In Krasnodar Territory,
inter-sectoral cooperation
in the environmental
sphere has a long history
and is located at a very
early stage of development.*

*The factors holding
back the process are the
lack of development of
civil society institutions,
the rather complex
relationship between the
government and civil
society organizations, and
the backlog of claims from
all sectors (government,
civil society, business) to
each other, and the lack
of universally accepted
communication platforms
in region.*

*Keywords:
sustainable development,
inter-sectoral cooperation,
the Krasnodar Krai.*