



центр
перспективных
управленческих
решений

Аналитический доклад

Институт общественных экологических инспекторов в России: оценка результатов внедрения

Авторы

**Илья Иншаков
Екатерина Колеснева
Вадим Корсун**

Москва, 2021

Исследования по вопросам
государственного управления

Реализовано при грантовой
поддержке ЦПУР в рамках конкурса
«Доказательная политика – 2019»

УДК 574
ББК 20.1.
И 57

Издается с 2019 года
ISSN 2713–2137 online



Авторский коллектив:

Илья Иншаков, преподаватель ФСН НИУ ВШЭ, iinshakov@hse.ru

Екатерина Колеснева, независимый исследователь, eakolesnyova@gmail.com

Вадим Корсун, независимый исследователь, korsunvad@gmail.com

Иншаков И.А., Колеснева Е.А., Корсун В.А. Институт общественных экологических инспекторов в России: оценка результатов внедрения // Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР, 2021. — 63 с. (Исследования по вопросам государственного управления. — 2021. — Вып. 12)

Научным консультантом исследования выступила Э.Л. Панеях.

Центр перспективных управленческих решений представляет доклад о процессе внедрения в российскую практику общественного экологического контроля нового инструмента — института общественных экологических инспекторов. На основе собранных количественных данных и более детального изучения работы общественных инспекторов методом экспертных интервью делается вывод о том, что институт к 2020 году так и не сформировался. В конце доклада предложены рекомендации, реализация которых позволит повысить качество работы инспекторов и сформировать этот институт в российском контексте.

Ключевые слова: гражданский контроль, экологическая политика, институциональные реформы

Center for advanced governance presents a report about the implementation of public environmental inspectors in Russia, as a part of public environmental control. Based on the collected quantitative data and interviews with public inspectors in Russian regions, the report is concluded that the institute has not been formed by 2020, due to the different factors in regional level and give some recommendations for adjusting this institute in Russia.

Key words: civilian control, environmental policy, institutional reforms

Центр перспективных управленческих решений — аналитический и исследовательский центр, созданный в 2018 году для продвижения в России принципов **доказательной политики** (evidence-based policy making), а также для поддержки, разработки и внедрения изменений с целью повысить эффективность системы государственного управления.

Центр исследует проблемы системы государственного управления, готовит аналитические доклады, обзоры и записки, знакомит с результатами этих исследований органы государственной власти, представителей бизнеса, академического и экспертного сообществ.

The Center for Advanced Governance (CAG) is a think tank founded in 2018 to promote the principles of **evidence-based policy making** in Russia and to support, develop, and implement institutional reforms to improve the efficiency of the system of governance in Russia.

CAG studies the problems of public administration and governmental issues, writes analytical report, reviews, and policy papers, and presents the results of its research to government agencies, representatives of business, academic, and expert communities.

Контакты:

г. Москва, Газетный переулок, дом 3-5, Автономная некоммерческая организация «Центр перспективных управленческих решений»

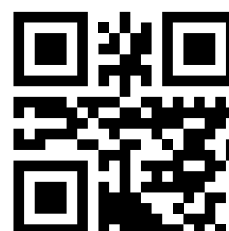
Contacts:

Moscow, Gazetnyi pereulok, 3-5
Non-profit & non-governmental organization
«Center for Advanced Governance»

E-mail:

info@cpur.ru
m.komin@cpur.ru

<https://www.cpur.ru/>



СОДЕРЖАНИЕ

EXECUTIVE SUMMARY ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.....	5
ВВЕДЕНИЕ	9
Общий контекст.....	9
Дизайн исследования	10
Данные	13
Структура доклада	15
1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ	16
1.1. Становление и основные аспекты законодательного регулирования института общественных экологических инспекторов.....	16
1.2. Деятельность общественных инспекторов в контексте других инструментов общественного контроля в России	18
2. ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ В РЕГИОНАХ: БАЗОВАЯ КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА	20
2.1. Активность общественных инспекторов, НКО и экологическая обстановка на региональном уровне	20
2.2. Оценка связи уровня активности общественных инспекторов с другими показателями на региональном уровне.....	22
2.3. Кластеры регионов и формирование выборки для анализа с помощью качественных методов	25
3. ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ: КАЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ	28
3.1. Особенности регулирования и организации работы ОИ.....	28
3.1.1. Ключевой контрагент для взаимодействия с ОИ четко не зафиксирован.....	28
3.1.2. Инспекторы не имеют дополнительных полномочий в сравнении с другими акторами ОЭК.....	30
3.1.3. Спектр возможных инструментов ОИ сведен к жалобам	31
3.1.4. Слабая материально-техническая база и низкая оснащенность ОИ.....	33
3.1.5. Отбор и обучение ОИ несистемны и не обеспечивают должной подготовки	34

3.1.6. Текущий статус ОИ воспринимается внутренне противоречивым	36
---	----

**3.2. Общие характеристики системы госуправления
и политической системы, влияющие на деятельность ОИ 37**

3.2.1. Относительно низкий приоритет экологической повестки в публичной политике.....	37
--	----

3.2.2. Освещаемый в медиа конфликт и общественная кампания как основные факторы успеха ОИ.....	38
---	----

3.2.3. Низкая доступность и/или низкое качество данных об экологической сфере.....	39
---	----

3.2.4. Системные проблемы: зарегулированность, коррупция и т.д.....	39
--	----

ВЫВОДЫ	41
---------------------	-----------

РЕКОМЕНДАЦИИ.....	44
--------------------------	-----------

БИБЛИОГРАФИЯ	46
---------------------------	-----------

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. МЕТОДИКА КОНСТРУИРОВАНИЯ ИНДЕКСОВ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ДЛЯ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ	48
--	-----------

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОТДЕЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ В РАМКАХ СТАТИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА	54
---	-----------

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ГАЙДЫ ИНТЕРВЬЮ.....	56
--	-----------

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. АНКЕТА ДЛЯ ОПРОСА ОИ.....	59
--	-----------

EXECUTIVE SUMMARY | ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ¹

1. Согласно социологическим опросам последних лет, экологические вопросы все больше беспокоят российских граждан. В последние годы растет количество кейсов по проблемам защиты окружающей среды, которые приобретают конфликтный характер или как минимум вызывают значимый общественный резонанс. Ресурсов системы госуправления оказывается не всегда достаточно для решения накапливающихся проблем, что в сочетании с растущим запросом со стороны граждан актуализирует потребность **в развитии механизмов общественного контроля в сфере экологии (ОЭК)**. Одним из ключевых механизмов в рамках ОЭК, на котором сосредоточено внимание в данном докладе, является формирующийся с 2016 г. в России институт **общественных экологических инспекторов (ОИ)**. ОИ — это граждане, решившие на добровольной и безвозмездной основе помогать профильным органам государственного надзора. Оставаясь представителями гражданского общества, инспекторы не имеют собственных регуляторных или исполнительных полномочий, но могут (и должны в соответствии со своими обязанностями) фиксировать факты нарушения экологического законодательства и доводить эти сведения до государственных органов. Другой важной функцией инспекторов должна была стать «работа по экологическому просвещению населения».
2. По замыслу институт ОИ является наиболее перспективным механизмом в рамках российского ОЭК:
 - благодаря наличию отдельной институциональной формы (отличающей ОИ от НКО, СМИ и простых граждан-активистов);
 - большей автономии от региональных и местных властей (в отличие, например, от региональных общественных палат).

В силу особого статуса ОИ (позиционируемого законодателем) данное исследование было посвящено **оценке успешности внедрения в 2017–2020 гг. в практику российского ОЭК механизма общественных инспекторов именно как самостоятельного института.**

3. Для решения этой задачи в рамках исследования были собраны **агрегированные статистические данные об активности ОИ в 85 российских регионах** за 2018–2019 гг. — два полных года функционирования ОИ, исключая годы, пришедшиеся на пандемию коронавируса. Полученные сведения были сопоставлены с другими характеристиками субъектов РФ (среднедушевыми доходами населения, инвестиционной привлекательностью региона, качеством управления субъектом и т.д.), для того чтобы выявить возможную связь активности ОИ

¹ Авторы искренне благодарят за научное консультирование в ходе проведенного исследования Э.Л. Панеях, а также за помощь в обработке данных коллектив студентов НИУ ВШЭ в лице А. Галкиной, А. Гиниятуллиной, С. Головахи, Ф. Духновского, Ю. Комаровой, А. Котликовой, К. Леонтьевой, Е. Прокопьевой, И. Рубана, Г. Сметкина, Е. Софроновой, Л. Степаненко и В. Шипневской.

с региональными особенностями. **Эмпирическим ядром исследования выступили качественные методы сбора и анализа данных.** В ходе этого этапа в 2020 г. были проведены 16 **экспертных интервью** с общественными инспекторами в регионах и федеральными экспертами по вопросам экологической политики. Дополнительно был использован **метод customer journey map** для реализации попытки подать жалобу об экологической проблеме и пройти обучение в школе для экологических инспекторов.

4. По результатам анализа собранных данных удалось выявить следующее.

- **Институт общественных экологических инспекторов в России к 2020 г. не сложился.** Попытка его создания привела к тому, что в реальности сформировавшиеся практики взаимодействия между стейкхолдерами и формально закрепленная норма **сосуществуют отдельно, влияя друг на друга лишь опосредованно.** Работа общественных инспекторов в регионах на данный момент представляет собой скорее **серию разрозненных, не обеспеченных полномочиями и ресурсами коммуникаций с другими акторами ОЭК,** нежели единую систему подготовки инспекторов и исполнения ими своих обязанностей на территории всей страны. При этом можно говорить о существовании отдельных успешных кейсов, опыт которых может быть заимствован для выстраивания полноценного института ОИ в масштабах страны.
- Низкая эффективность и несформированность института ОИ в регионах **подтверждается базовыми количественными оценками:** низким уровнем **индекса активности ОИ в регионах** (в среднем 1,63 балла из 5 возможных); недостаточным **количеством выданных удостоверений ОИ** (в среднем шесть на один субъект РФ в 2020 г.); низкой имплементацией **положений об ОИ в региональное законодательство;** фактически полным отсутствием **реестров ОИ** в открытом доступе.
- **К факторам, повлиявшим на несостоятельность ОИ** как института, относятся:
 - **противоречивость юридического статуса ОИ.** Предполагаемый общественный характер института вступил в противоречие с практикой выдачи удостоверения государственным регулятором и соответствующими требованиями по отчетности. Сущностные противоречия в дизайне проектируемого института, заложенные законодателем, **вывели ОИ за пределы как общественных, так и государственных форм контроля.** Это привело к снижению их потенциала и доверия к ОИ со стороны жителей, представителей гражданского общества и органов власти. Одним из эффектов данной проблемы становится **субституирование ОИ на региональном уровне другими общественными формами** — международными и федеральными НКО экологической или более широкой направленности;
 - **нарушение принципа субсидиарности.** В ходе внедрения института ОИ на локальный уровень была делегирована задача

мониторинга состояния окружающей среды без соответствующих полномочий и ресурсов. Не являясь государственными служащими, инспекторы не обладают реальными инструментами для решения проблем, кроме стандартной жалобы или запроса. Сама жалоба ОИ не рассматривается в приоритетном порядке. Отсутствие полномочий подкрепляется отсутствием материально-технической базы, позволяющей проводить контрольные мероприятия. В итоге **ОИ оказываются в заведомо слабом положении по отношению к любым другим акторам ОЭК**: не имея правоприменительного, общественного или медийного веса, дополнительных полномочий, ресурсов, технического оснащения, ОИ не отличаются от обычных граждан;

- **механизмы обучения и аттестации ОИ не работают на повышение компетенций и мотивации.** Какая-либо системность в обучении и подготовке ОИ фактически отсутствует, поскольку эта процедура не является отрегулированной на федеральном уровне. При нередком отсутствии обучающих программ полученное инспектором удостоверение действует всего один год, после чего необходимо прохождение переаттестации, что повышает временные издержки ОИ. В итоге, хотя **потенциальные кандидаты в ОИ приходят с высоким уровнем мотивации** и добровольным желанием помочь в решении экологических проблем, уже в процессе работы из-за бюрократической отчетности и отсутствия реального эффекта от деятельности **они разочаровываются в механизме ОИ** (но не в экозащите как таковой) и отказываются от продолжения работы в данном статусе.

5. Несмотря на незавершенность институционализации общественных инспекторов как центрального элемента ОЭК в современной России, **отказываться от института ОИ не рекомендуется.** Во-первых, уже накоплен некоторый **позитивный опыт работы активистов ОИ**, который может быть использован для улучшения и консолидации института. Во-вторых, в существующем институциональном дизайне организации общественного экологического контроля в России, **отсутствуют более удачные альтернативные решения.** В связи с этим по результатам исследования были **сформированы предложения (рекомендации)** по повышению качества работы и институционализации ОИ в России.

- **Расширить полномочные и ресурсные возможности ОИ**, в частности утвердить приоритетный порядок рассмотрения жалоб и запросов ОИ; закрепить право участия ОИ в контрольно-надзорных мероприятиях Росприроднадзора по собственной инициативе; обязать управления Росприроднадзора информировать ОИ в подведомственных территориях о предполагаемых проверках, в том числе внеплановых; установить обязанность межрегионального управления Росприроднадзора по запросу ОИ предоставлять измерительные приборы и транспортные средства для инспектирования местности.
- **С учетом сохранения общественного статуса инспекторов усилить подотчетность ОИ гражданскому обществу:** закрепить на уровне

федерального нормативно-правового акта (НПА) включение в состав аттестационной комиссии для ОИ представителей общественных организаций, занимающихся экологической проблематикой; выделить квоту для ОИ в составе общественных палат субъектов Федерации, а также Общественной палаты РФ.

- **Создать механизм коммуникации между ОИ и гражданами**, например, опубликовать на сайтах управлений Росприроднадзора специально созданные электронные почтовые адреса и прочие каналы связи с действующими в регионе ОИ; предусмотреть выделение специального места в печатных муниципальных СМИ для размещения информации о работе Росприроднадзора и ОИ в регионе.
- **Трансформировать систему подготовки ОИ**, в частности сформировать и опубликовать на сайтах управлений Росприроднадзора методические тексты и видеоматериалы для подготовки ОИ к аттестации и дальнейшей работы; создать и разместить на сайтах межрегиональных управлений Росприроднадзора единые критерии и систему оценки экзамена на получение удостоверения ОИ, а также разработать механизм апелляции или жалобы кандидатов на нарушение процедуры экзамена.

ВВЕДЕНИЕ

Общий контекст

Согласно социологическим опросам угрозу загрязнения окружающей среды жители России в 2020 г. относили к одной из наиболее **опасных глобальных проблем**². При этом 55% респондентов уверены, что экологическая ситуация по России в целом ухудшается, а 68% полагают, что российские власти недостаточно эффективно решают проблемы экологии³. Подобные опасения россиян не беспочвенны: по данным Центра экологической политики и права при Йельском университете, раз в два года публикующего индекс экологической эффективности (Environmental Performance Index), в 2016 г. Россия занимала 32-е место в мире и 8-е место в регионе по показателям экологической политики⁴, но уже к 2018 г. положение резко ухудшилось: 52-е место в мире и 15-е по региону⁵. К экологическим проблемам относятся загрязнение воздуха, вод и почвы, вырубка лесов, браконьерство и распространение отходов.

Постепенное ухудшение экологии в России из-за антропогенного фактора осложняется **системными управленческими проблемами**, связанными с неэффективной настройкой системы по утилизации и переработке мусора⁶, и проявлениями коррупции в сфере экологии⁷. В результате экологическая повестка в России приобретает **конфликтный характер**, например: протесты против мусорных полигонов в Архангельской (Шиес⁸) и Московской (Волоколамск⁹) областях, формирование экологически неблагополучных районов с потенциальным оттоком населения в Кемеровской области (район Кузбасса¹⁰), на Дальнем Востоке¹¹ и т.д.

Тем не менее невозможность решения экологических проблем исключительно ресурсами органов государственной власти (ОГВ) является стандартным для мировой практики положением дел¹². Поэтому при решении экологических проблем ведомства нередко привлекают гражданское общество в качестве

2 Пресс-выпуск «Проблемы окружающей среды» // Левада-центр (внесен в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента). 2020. URL: <https://www.levada.ru/2020/01/23/problemy-okruzhayushhej-sredy/>

3 Состояние экологии и включенность в экологические практики // Фонд «Общественное мнение». 2018. URL: <https://fom.ru/Obraz-zhizni/14146>

4 Hsu A. et al. 2016 Environmental Performance Index. New Haven, CT, Yale University, 2016, pp. 18–19. URL: https://web.archive.org/web/20171004102150/http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI_Full_Report_opt.pdf

5 2018 EPI Results. Environment Performance Index. URL: <https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-topline>

6 Просветов И. Мусорный кризис // Ведомости. 2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/03/13/753286-musornii-krizis>

7 Праздник, который всегда Донской // Трансперенси Интернешнл Россия (внесена в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента). 2017. URL: <https://transparency.org.ru/special/donskoy/>

8 Мереминская Е. Строительство мусорного полигона в Архангельской области приостановят // Ведомости. 2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/05/15/801415-poligona>

9 Протесты в Волоколамске // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/story/volokolamsk>

10 Иванова А. Бегство или вымирание? Как экология влияет на жизнь кузбассовцев // Аргументы и факты. 2019. URL: https://kuzbass.aif.ru/health/begstvo_ili_vymiranie_kak_ekologiya_vliyaet_na_zhizn_kuzbassovcev

11 Прошкин М. Пыль на стенах, в моторах и легких оседает по ночам // Новая газета. 2018. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2018/04/10/76054-nahodka-pokryvaetsya-uglem-a-mestnye-zhaluyutsya-na-rost-onkologiy>

12 Roberts E., Dobbins J. The Role of The Citizen in Environmental Enforcement. Environmental Law Institute, 2006. URL: https://www.enviro-lawyer.com/The_Role_of_the_Citizen_in_Environmental_Enforcement.pdf

«союзника». Одним из инструментов такого привлечения в мире является **механизм общественного экологического контроля (ОЭК)**, а также другие формы институционализации добровольческих экозащитных организаций¹³. Международная практика показывает, что при успешной имплементации института ОЭК протестная активность в рамках экологической повестки снижается с помощью большей вовлеченности граждан в процесс выработки и принятия решений¹⁴.

Попытка формирования механизмов общественного экологического контроля **была предпринята и в России**. В 2016 г. в ст. 68 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» были внесены изменения, которые вводили новую структурную единицу — **общественных инспекторов в области охраны окружающей среды**¹⁵. В полномочия общественных инспекторов (ОИ) вошли, в числе прочего, задачи по обеспечению взаимодействия с органами власти и общественными советами органов государственного лесного и экологического надзора, а статус инспекторов стал подтверждаться выдачей формального удостоверения, что сделало ОИ **институционализированным инструментом гражданского контроля в сфере экологии**.

Дизайн исследования

В рамках данного исследования создание новой структурной единицы, призванной повлиять на отношения в сфере экологии между органами власти, гражданским обществом и активистам, — общественных инспекторов — рассматривается с позиции **институциональной теории**. Этот подход предполагает, что новые институты возникают как попытка зафиксировать или преодолеть уже сложившиеся неформальные правила¹⁶. Однако в России право далеко не всегда служит кодификатором устоявшихся неформальных норм регулирования — формально принятые правила могут выступать в качестве внешнего фактора по сравнению с тем, как все происходит на самом деле¹⁷.

Возможно, именно такой вариант характерен для ситуации с внедрением ОИ в России. С одной стороны, государство предприняло попытку **одномоментно создать функционирующий институт**, в том числе с намерением **снизить конфликтные, протестные взаимодействия**, которые уже проявились в данной сфере. Однако, с другой стороны, социальные институты (в том числе, неформальные) являются устойчивыми и **могут изменяться только**

13 Canfora P., Antonopoulos I., Dri M., Gaudillat P., Schoenberger H. Best Environmental Management Practice for the Public Administration Sector. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/best-environmental-management-practice-public-administration-sector>; Практика реализации экологического законодательства. Ход модернизации систем экологического регулирования и контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии // OECD. URL: <https://www.oecd.org/env/outreach/39238874.pdf>

14 Steinhardt H.C., Wu F. In the Name of the Public: Environmental Protest and the Changing Landscape of Popular Contention in China. The China Journal, 2015, vol. 75, pp. 61–82. URL: <https://doi.org/10.1086/684010>

15 Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 68, подп. 4–7.

16 См., напр.: Остром Э. Управляя общим. М.: ИРИСЭН: Мысль, 2011. 445 с.

17 Панеях Э.Л. Формальные правила и неформальные институты их применения в российской экономической практике // Экономическая социология. 2001. Т. 2. № 4. С. 56–68; Титаев К.Д. Хитроумные полицейские. Почему провалились все проекты улучшения правоохранительной деятельности в России // Социология власти. 2012. № 4–5. С. 96–110.

постепенно, сопротивляясь попыткам быстрой трансформации¹⁸.

Данное исследование было посвящено **оценке успешности внедрения в практику российского ОЭК механизма общественных инспекторов как самостоятельного института в 2017 – 2020 гг.**

При этом, в силу особого статуса ОИ (позиционируемого законодателем), дизайн оценки был построен именно с позиции анализа ОИ как самостоятельного института. Такой подход предполагает несколько возможных результатов (сценариев) внедрения института ОИ в российских условиях в 2017–2020 гг.:

- институт ОИ **сложился и успешно регулирует** взаимодействие стейкхолдеров (прежде всего органов государственной власти и представителей гражданского общества) по вопросам экологической политики, в том числе приводит к снижению конфликтности между ними;
- институт ОИ **сложился, но не в том качестве и не с теми функциями**, которые изначально стремился заложить в него регулятор;
- институт ОИ **не сложился**, однако попытка его создания привела к тому, что в реальности сформировавшиеся практики взаимодействия между стейкхолдерами и формально закрепленная норма **существуют отдельно, влияя друг на друга лишь опосредованно**;
- институт ОИ **не сложился**, и попытка его внедрения **ни на что не повлияла**.

В рамках исследования была предпринята попытка **рассмотреть три группы факторов**, которые могут оказывать влияние на эффективность или неэффективность института общественных инспекторов.

- 1. Связь активности работы общественных инспекторов и региональной специфики.** Активность и эффективность работы общественных инспекторов могут не только зависеть от их личных качеств и профессионализма, но и варьировать вместе с рядом ключевых внешних параметров на региональном уровне. В исследовании проверяются гипотезы о связи между активностью института ОИ и (1) экономическим состоянием региона, в том числе присутствием в нем крупного производственного бизнеса, (2) качеством управления в регионе, (3) активностью экологических НКО, (4) уровнем «укорененности» губернатора в регионе.
- 2. Нарушение принципа субсидиарности.** На локальный уровень общественных инспекторов делегируются задачи по осуществлению экологической политики, надзора и просвещения, при этом полезные ресурсы и полномочия для их реализации отсутствуют. Полноценное делегирование функций надзора затрудняется декларируемым общественным статусом ОИ.
- 3. Усложненная процедура отбора общественных инспекторов на фоне отсутствия системной подготовки.** Претендент на статус ОИ обязан пройти аттестационную комиссию Росприроднадзора, в

¹⁸ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с. О сценариях взаимодействия сложившегося неформального института и вводимого формального правила см.: Панеях Э.Л. Четыре сценария абсорбции формального правила социальным институтом // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2014. № 3. С. 287–290.

ходе которой ему задается ряд сложных вопросов¹⁹. В то же время полученное удостоверение действует всего один год, после чего необходимо прохождение переаттестации. Высокие издержки «на входе» могут дополняться отсутствием единой системы подготовки ОИ и/или кандидатов в ОИ в регионах; в результате все это снижает мотивацию участников продолжать экозащитную деятельность в формате ОИ.

Для анализа первой группы факторов (связь между активностью работы ОИ и региональным контекстом) были использованы методы **количественного анализа**, а именно: дескриптивный статистический анализ, анализ частот, корреляционный анализ, непараметрические тесты для сравнения средних и распределений данных по подвыборкам. Для решения этой задачи были сконструированы и использованы три индекса, характеризующие региональную специфику работы общественных инспекторов и экологических организаций (см. подробнее в п. «Данные»). Кроме того, на данном этапе в результате применения кластеризации методом k-средних были выявлены кластеры, на основе которых сформирована выборка для анализа с помощью качественных методов.

В целях рассмотрения двух оставшихся групп факторов, влияющих на эффективность работы института ОИ (соблюдение принципа субсидиарности, организация процедуры отбора и т.д.), были **использованы качественные методы сбора и анализа данных**. Эмпирическим ядром исследования выступили структурированные, полуформализованные, нестандартизированные **экспертные интервью** с общественными инспекторами в регионах и экспертами по экологической политике в России. Метод анализа собранных интервью — **качественный контент-анализ** в интерфейсе QDA Miner с использованием «предварительного кодирования»²⁰. Кроме того, в рамках исследования в дополнение к интервью был реализован автоэтнографический подход **customer journey map**²¹.

Метод customer journey map и его применение для исследования

Customer journey map — метод исследования и оптимизации процессов, основанный на описании опыта непосредственного пользователя. Позволяет описать весь маршрут какого-либо процесса от самой первой точки взаимодействия до самой последней и обнаружить проблемные места. В рамках метода исследователь занимает позицию пользователя и тестирует каждую составляющую процесса, пошагово воспроизводя опыт и изучая пользовательский маршрут. В исследовании метод применялся для изучения процессов подготовки ОИ и выполнения ими своих непосредственных обязанностей:

- инициация жалобы по экологической проблематике в профильные органы государственной власти с попыткой проконтролировать результат ее отработки;
- поиск образовательных программ и/или школ по подготовке общественных инспекторов, изучение этапов регистрации, обучения, получения сертификата.

19 Например, о видах вещественных доказательств по административным правонарушениям и способах обеспечения сохранности таких доказательств; о содержании государственных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания и др. Подробнее см.: Приказ Минприроды России от 12.07.2017 № 403.

20 Saldana J. The Coding Manual for Qualitative Researchers. SAGE Publ., 2012, 328 p.

21 См.: Kumar V., Rahman Z., Kazmi A., Goyal P. Evolution of Sustainability as Marketing Strategy: Beginning of New Era. Procedia — Social and Behavioral Sciences, 2012, vol. 37, pp. 482–489. URL: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.03.313>

Данные

Необходимые для проведения исследования данные состоят из двух частей. В соответствии с описанным выше дизайном это данные для количественного анализа и для анализа с помощью качественных методов.

Для проведения **количественного анализа** на основе данных из открытых источников были сконструированы **три индекса**, характеризующие межрегиональную вариацию функционирования института общественных инспекторов, а также отдельные показатели на региональном уровне, которые необходимо учитывать при оценке эффективности института ОИ²².

- **Индекс активности общественных инспекторов в регионе** учитывает наличие регионального положения об ОИ и требования ведения реестра ОИ в законодательстве субъекта РФ; нормированное количество выданных удостоверений ОИ; уровень представленности ОИ в региональной и федеральной медиаповестке; информацию об успешных кейсах работы ОИ; поправку на экологическую ситуацию в регионе.
- **Индекс активности экологических НКО в регионе** учитывает формальное присутствие в субъекте РФ крупных экологических НКО; информацию о наличии реальной деятельности НКО в регионе с их сайтов; уровень представленности экологических НКО в региональной и федеральной медиаповестке; информацию об успешных кейсах работы НКО; поправку на экологическую ситуацию в регионе.
- **Индекс представленности крупного промышленного бизнеса в регионе** учитывает присутствие в субъекте РФ компаний производственного профиля из числа членов РСПП и ТПП либо компаний, входящих в топ по критерию выручки по версиям РБК и Forbes²³.

Дополнительно для проведения корреляционного анализа и кластеризации были собраны из открытых источников данные об экологическом и политэкономическом **состоянии российских регионов**. Описание переменных и конкретные источники данных приведены в таблице 1.

22 Подробнее о конструировании переменных для указанных индексов и об источниках данных для них см. в Приложении 1.

23 Подробное описание алгоритмов формирования индексов и источников данных представлено в Приложении 1.

Таблица 1. Описание переменных и источников данных, использованных для статистического анализа в рамках исследования.

Название переменной	Описание переменной	Источник данных
Экология	Сравнительная характеристика экологического состояния региона на основе экспертных оценок с вовлечением экспертов и представителей гражданского общества	Экологический рейтинг регионов РФ организации «Зеленый патруль»* (осенний выпуск 2019 г.). URL: https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskij-reyting-subektov-rf?tid=380
Доходы	Среднедушевые денежные доходы населения на IV квартал года по субъектам РФ	Росстат, информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов РФ (2015—2017 и 2018—2019 гг.). URL: https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259
Инвестиции	Оценка инвестиционной привлекательности региона	Инвестиционный потенциал российских регионов в 2019 году // Рейтинговое агентство RAEX. URL: https://raex-a.ru/ratings/regions/2019/att3
Качество управления	Оценка качества управления в регионе	VI и VII рейтинги эффективности управления в субъектах РФ // Агентство политических и экономических коммуникаций. URL: http://www.apecom.ru/articles/?ELEMENT_ID=5140 и http://www.apecom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=90&ELEMENT_ID=5869
Срок губернатора	Количество полных лет на посту действующего губернатора (с учетом времени поста ВРИО) к моменту 31 декабря анализируемого года	
Срок губернатора (смены)	Аналогичная переменная, учитывающая случай смены губернаторов в течение периода 2018—2019 гг.	Официальные сайты губернаторов субъектов РФ и/или правительств субъектов РФ
Губернатор «местный»	Политическое происхождение действующего губернатора на 31 декабря анализируемого года	
Губернатор «местный» (смены)	Аналогичная переменная, учитывающая случай смены губернаторов в течение периода 2018—2019 гг.	

* Выходит четыре раза в год, поэтому используется осенний выпуск как наиболее близкий к ситуации на конец каждого анализируемого года.

Источник: авторская разработка

Временной период собранных данных для количественного анализа: 2018—2019 гг., что соответствует двум полным годам из всего срока существования института ОИ в России, исключая годы пандемии коронавируса.

Основной анализ в рамках исследования был сделан на основе данных, собранных с помощью **качественных методов** — экспертных интервью с двумя группами респондентов: федеральными экспертами в сфере экологии (4 интервью); общественными инспекторами в субъектах РФ (12 интервью). Для формирования **выборки** для интервью с общественными инспекторами был использован **метод максимальной вариации** в соответствии с результатами кластеризации субъектов РФ, проведенной на финальном этапе количественного анализа. В итоговую выборку были включены:

- Москва (3 респондента);
- Московская область (2 респондента);
- Тюменская область (3 респондента);
- Республика Коми (3 респондента);
- Магаданская область (1 респондент).

Вследствие малочисленности респонденты отбирались **ненаправленным методом «снежного кома»**. Точками входа в поле являются информанты из личных социальных связей исследовательского коллектива, а также открытый публичный реестр ОИ Московской области. **Временной период** проведения интервью с федеральными экспертами и с региональными общественными инспекторами — с 1 мая по 30 июня 2020 г.

Структура доклада

В **первой главе** реконструирована история законодательного закрепления ОЭК в России, выявлены основные развилки и правовые проблемы, проанализированы проблемы конкретных механизмов ОЭК (общественные палаты, общественные советы и т.д.).

Во **второй главе** представлены результаты количественного анализа связей между активностью работы ОИ и ключевыми характеристиками регионов: уровнем подушевых доходов, эффективностью управления и т.д. Предложены содержательные объяснения наличия и отсутствия предполагаемых связей.

В **третьей главе** на материале интервью с федеральными экспертами и региональными общественными инспекторами описаны конкретные факторы неэффективности работы института ОИ и проблемы в повседневной деятельности общественных инспекторов.

В заключение приведены **выводы и рекомендации**, в том числе предложены потенциальные пути преобразования института ОИ как центрального элемента ОЭК.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

1.1. Становление и основные аспекты законодательного регулирования института общественных экологических инспекторов

Общественный экологический контроль и институт общественных инспекторов отчасти является практикой, наследованной Россией из СССР. **Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР»²⁴** предполагал создание общественных инспекций по охране природы, работа инспекторов осуществлялась «в помощь государственным органам», а обязанности инспекторов рассматривались как «почетные». Вместе с тем в современной России потребовалось формирование новой соответствующей нормативно-правовой базы.

Перечень субъектов ОЭК в России впервые юридически закрепляется в **2005 г.** с внесением в профильный **Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»** статьи 68 «Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль)». Субъектами контроля признаются граждане, а также общественные объединения и иные некоммерческие организации, однако описание механизмов действия этих субъектов заменено бланкетными отсылками к существующему законодательству: граждане имеют право осуществлять контроль «в соответствии с законодательством», НКО — «в соответствии с их уставами». Формально закрепляется обязанность органов власти федерального и регионального уровня, а также органов местного самоуправления рассматривать результаты данного контроля, но тоже «в порядке, установленном законодательством». Подобный недостаточно детализированный характер указанных требований создал риск **формального учета результатов ОЭК** со стороны органов власти.

В 2014 г. был принят **Федеральный закон от 02.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»** с оговоркой о том, что экологический контроль выведен из-под действия данного закона. Это исключение нельзя считать следствием невнимания законодателя к данной сфере. Напротив, в **ст. 68 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»** внесены изменения, определяющие новую структурную единицу контроля — общественных инспекторов в области охраны окружающей среды. Установлены перечень полномочий,

²⁴ Закон от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР», ст. 16 // Библиотека нормативно-правовых актов СССР.
URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5607.htm

необходимость выдачи им удостоверений и обеспечения взаимодействия с общественными советами органов государственного лесного и экологического надзора. Таким образом, внутри нормативных рамок ОЭК был выделен самостоятельный институт ОИ с формализованным перечнем полномочий и вмененными обязанностями по взаимодействию с органами власти, что стало большим шагом в процессе разработки конкретных институциональных механизмов экологического контроля. В то же время полномочия российских ОИ оказались сведены к фиксации нарушений, обращению в профильные органы власти наравне с любым другим субъектом ОЭК и участию в экологическом просвещении населения.

Отдельного времени и усилий потребовала подготовка подзаконных актов, без которых институт ОИ оставался в «замороженном» состоянии. В дальнейшем порядок наделения статусом ОИ формализован подзаконным актом — **Приказом Минприроды России от 12.07.2017²⁵, который был согласован Минюстом России еще позже, в начале 2018 г.** Согласно приказу порядок выдачи удостоверения ОИ предусматривает срок действия полномочий ОИ в течение одного года, а для повторного получения удостоверения необходимо прохождение переаттестации. При этом продление полномочий возможно не более трех раз. Такая процедура является проблематичной для инспекторов, повышает для них издержки продолжения деятельности, а с момента истечения четырех сроков блокирует возможность ее продолжения для тех активистов, кого к этому моменту можно считать наиболее опытными и мотивированными кадрами.

Другие особенности работы общественных инспекторов связаны с формой организации работы федеральных ведомств на местах. Нормы федерального НПА — приказа Минприроды — спускаются и детализируются в **правоприменении на уровне территориальных управлений** Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора)²⁶. В ряде случаев при работе с ОИ функции этих управлений выполняются региональными министерствами по защите окружающей среды, что приводит к размыванию ответственности между разными органами власти. Кроме того, структура самого Росприроднадзора в 2019 г. была реформирована: региональные управления были объединены в 32 межрегиональных управления²⁷, из-за чего процесс принятия региональных актов мог быть замедлен. Таким образом, к 2020 г. сформировался существенный риск того, что структура ОИ и механизмы их взаимодействия с другими акторами не получили соответствующую детализацию на уровне регионального законодательства.

25 Приказ Минприроды России от 12.07.2017 № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды».

26 Ibid.

27 Кобылкин обновил структуру Росприроднадзора. Инспекторский состав усилен. Избыточный руководящий аппарат сокращен // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/kobylikin_obnovil_strukturu_rosprirodnadzora_inspektorskiy_sostav_usilen_izbytochnyy_rukovodyashchiy/

1.2. Деятельность общественных инспекторов в контексте других инструментов общественного контроля в России

Закрепленный в законодательстве институт общественных инспекторов не является единственным в России инструментом, через который по факту возможно осуществление общественного экологического контроля. В действительности есть **другие инструменты, через которые представители гражданского общества могут транслировать свою позицию органам власти**. И хотя эти инструменты не получили особого статуса в законодательстве, функционирование ОИ происходит в контексте деятельности других стейкхолдеров и площадок. Описание этих инструментов и причины их ограниченного функционала приведены ниже.

- **Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов Федерации.** В структуре федеральной Общественной палаты сформирована профильная Комиссия по экологии и охране окружающей среды²⁸, которая занимается рассмотрением самого широкого спектра вопросов регулирования экологической сферы. Общественные палаты субъектов Федерации формируются при непосредственном влиянии на их состав региональных администраций²⁹, вследствие чего обладают достаточно низкой автономией при принятии решений.
- **Общественный совет при Минприроды России³⁰ и Общественный совет Росприроднадзора³¹.** Согласно оценкам Счетной палаты РФ и экспертных организаций³², общественные советы указанных органов власти недостаточно активны, обладают невысокой автономией и характеризуются нерегулярностью заседаний.
- **Национальный проект «Экология (2018–2024 гг.)³³** — наиболее масштабная попытка систематизировать решение экологических проблем, выполнение задач которого является целевым показателем для оценки эффективности профильных органов власти, в первую очередь Минприроды России и Росприроднадзора. Тем не менее

28 Комиссия по экологии и охране окружающей среды // Общественная палата Российской Федерации.
URL: https://www.oprf.ru/structure_list/79

29 Евстифеев Р.В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4. № 4. С. 87–100.

30 В рамках Приказа Минприроды России от 05.03.2019 № 135 «Об образовании Общественного совета при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

31 В рамках Приказа Росприроднадзора от 06.02.2015 № 92 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования».

32 Открытость государства в России — 2020. URL: https://cpur.ru/research_pdf/Otkrytost2020.pdf; Батуев А.Д., Комин М.О., Коробкин Е.Н. Открытость Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в России — 2020. М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2020. 36 с. URL: https://cpur.ru/wp-content/uploads/2020/09/OS_FOIV2020.pdf

33 Национальный проект «Экология» // Стратегия 24. URL: <https://strategy24.ru/ru/ecology/projects/natsionalnyy-proyekt-ekologiya/>; Паспорт национального проекта «Экология» // Министерство природных ресурсов и экологии РФ. URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/

функционирование и стратегическое развитие общественного экологического контроля, определенного в указанных документах, имеет следующие недостатки:

- в рамках самого **нацпроекта** прописаны измеримые целевые показатели (например, количество ликвидированных несанкционированных свалок), но эти показатели направлены на оценку того, насколько интенсивно используется разработанная инфраструктура, а не на развитие ОЭК как самостоятельного института;
- в **приоритетном федеральном проекте «Чистая страна»³⁴** (один из федеральных проектов, детализирующих принципы национального проекта) решение проблемы свалок сфокусировано только на функционировании Федеральной государственной информационной системы (ФГИС) «Наша природа»³⁵;
- **ФГИС «Наша природа»** была спроектирована как универсальный инструмент, с помощью которого любой гражданин может уведомить профильные органы власти об экологических правонарушениях, получить информацию о решении проблемы и оценить качество работы уполномоченных органов³⁶. Однако проект прошел только стадию **пилотного запуска в пяти регионах** (Волгоградская, Иркутская и Ленинградская области, республики Бурятия и Саха) и далее не был внедрен в остальных субъектах. За 2017–2020 гг. в систему подано всего **192** обращения, из которых **138** получили содержательный ответ.

С учетом описанных выше недостатков функционирования других инструментов, через которые возможно осуществление общественного экологического контроля, можно утверждать, что «профильные» (указанные в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды») механизмы ОЭК являются **единственным регулярным каналом взаимодействия** органов государственной власти и гражданского общества по вопросам актуальной экологической повестки. На этом фоне **институт ОИ приобретает ведущее значение** в силу четкой операционализации и независимости от местных властей, по крайней мере потенциальной, в силу рекрутинга из рядовых граждан, а не из государственных и муниципальных служащих. Остальные механизмы ОЭК либо не имеют такой четкой операционализации в федеральном законодательстве, либо изначально встроены в существующий институциональный контекст, что подрывает их контрольные функции.

³⁴ Правительство России. Утвержден паспорт приоритетного проекта «Чистая страна». URL: <http://government.ru/news/25945/>

³⁵ Наша природа. Сообщить о проблеме. URL: <https://priroda-ok.ru/#/>

³⁶ Наша природа. Цель проекта. URL: <https://priroda-ok.ru/#/about/about>. Аналогичным образом ФГИС позиционируется в письмах Минприроды к другим ОГВ по теме экологического контроля.

2. ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ В РЕГИОНАХ: БАЗОВАЯ КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА

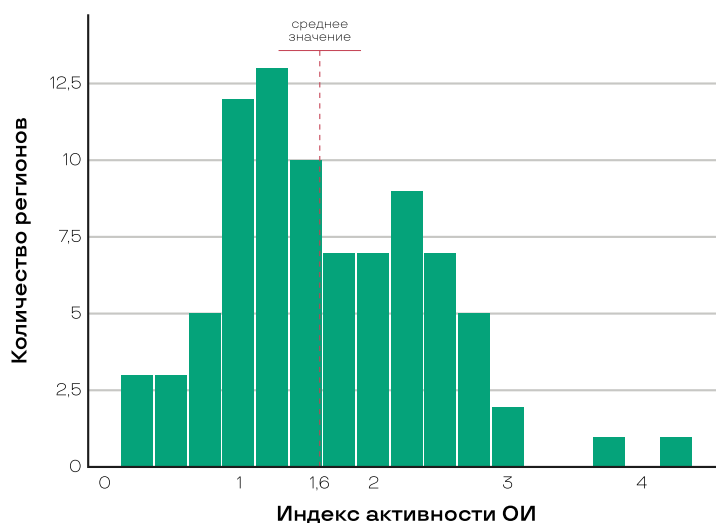
Поскольку институт общественных инспекторов представляет собой прежде всего инструмент общественного экологического контроля на региональном уровне, при проведении оценки эффективности его внедрения необходимо учитывать региональную специфику. Данная глава посвящена попытке рассмотреть ключевые факторы, которые могут быть связаны с работой общественных инспекторов в субъектах РФ, а также различия в функционировании института ОИ между регионами.

2.1. Активность общественных инспекторов, НКО и экологическая обстановка на региональном уровне

Для оценки результативности внедрения института ОИ в рамках исследования были собраны сведения об общественных инспекторах и их деятельности во всех 85 субъектах РФ. Результаты сбора этих данных были сформированы в **Индекс активности общественных инспекторов регионах** (подробнее о методике составления индекса см. в Приложении 1).

В целом по стране в 2018—2019 гг. **деятельность ОИ характеризуется как недостаточно активная**: среднее значение для всех субъектов РФ составляет всего 1,63 балла из 5 возможных (рисунок 1). Тем не менее **региональная вариация по этому индексу достаточна высока**: от близких к нулевым значениям в Тульской и Магаданской областях до 3,75 и 4,25 баллов в случаях Московской области и Москвы соответственно.

Рисунок 1. Индекс активности общественных инспекторов в субъектах РФ (2018—2019 гг.).

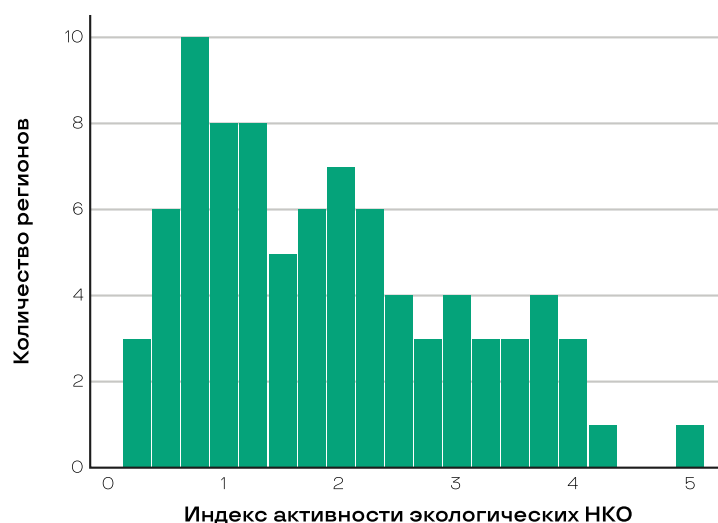


Источник: расчеты авторов

Низкая активность ОИ прослеживается и в конкретных измеряемых показателях индекса. **Среднее число выданных удостоверений** общественных инспекторов (то есть официально получивших такой статус) составляет **шесть на один регион**, что является, скорее всего, недостаточным для целей регулярного общественного мониторинга окружающей среды. Кроме того, к проблемным аспектам относится и **правовое регулирование** деятельности ОИ на региональном уровне. Поскольку федеральное законодательство не обязывает субъекты Федерации вводить нормативное регулирование ОИ³⁷, только в 18 регионах было принято положение об экологических инспекторах, и только в двух из них (Москва и Московская область) были созданы реестры инспекторов на конец 2019 г.

Аналогично индексу активности ОИ в регионах в рамках исследования был составлен **индекс активности экологических НКО в регионах** как основных стейкхолдеров и трансляторов позиции гражданского общества, с которыми работают общественные инспекторы (подробнее о методике составления индекса см. в Приложении 1). Результаты оценки в рамках этого индекса за 2018–2019 гг. также отражают низкую активность организаций некоммерческого сектора в сфере экологии: 1,9 баллов из 5 возможных в среднем по России (рисунок 2).

Рисунок 2. Индекс активности экологических НКО в субъектах РФ (2018–2019 гг.).



Источник: расчеты авторов

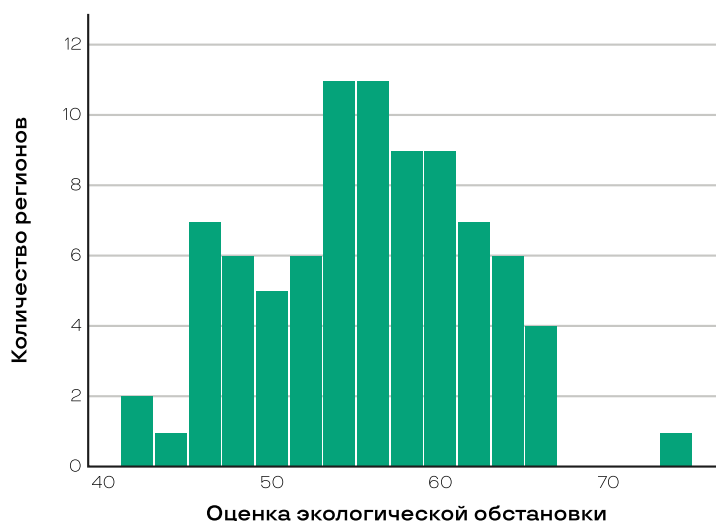
В то же время согласно межрегиональному рейтингу экологической обстановки общественной организации «Зеленый патруль»³⁸ **ситуация в субъектах РФ с состоянием экологии достаточно напряженная**: большая часть регионов колеблется вокруг среднего значения 55,2 из 100 возможных баллов (см. рисунок 3). При этом данный показатель характеризуется нормальным распределением (описательные статистики здесь и далее см. в Приложении 2). Заметным регионом с благоприятной экологической обстановкой является Тамбовская область, набирающая 73 балла. В тройку

³⁷ Ежова Л.А. Экологический контроль силами граждан // Справочник эколога. 2018. № 6. С. 28–33.

³⁸ Экологический рейтинг субъектов РФ // Зеленый патруль. URL: <https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskij-reyting-subektov-rf?tid=380>

регионов с наименее благоприятной обстановкой входят промышленные центры — Иркутская, Челябинская и Сахалинская области.

Рисунок 3. Рейтинг экологической обстановки в регионах РФ (2019 г.)



Источник: расчеты авторов на основе данных из рейтинга организации «Зеленый патруль»

В дальнейшем анализе измеренные индексы активности общественных инспекторов и экологических НКО при статистической оценке используются **с поправкой («штрафом»)** на экологическую обстановку в регионе (подробнее о методике подсчета «штрафа» см. в Приложении 1).

2.2. Оценка связи уровня активности общественных инспекторов с другими показателями на региональном уровне

Высокая вариация по индексу активности общественных инспекторов между регионами может по крайней мере отчасти объясняться различиями субъектов РФ по другим экономическим, политическим и социальным характеристикам.

Для проверки наличия связи между активностью ОИ и этими характеристиками был применен **корреляционный анализ**. В частности, были проверены следующие гипотезы.

- 1. Уровень активности ОИ положительно связан с экономическим развитием региона.** В основе этой гипотезы лежит классическая модель Гроссмана и Крюгера³⁹: на первой стадии экономического роста последний способствует увеличению объема загрязнений, однако с определенного момента дальнейший рост приводит к снижению ущерба для экологии, так как в условиях экономического благосостояния граждане обращают больше внимания на неэкономические аспекты своего существования, в частности на проблемы экологии. В связи с

³⁹ Grossman G.M., Krueger A.B. Economic growth and the environment. The Quarterly Journal of Economics, 1995, vol. 110, no. 2, pp. 353–377.

этим можно предположить, что более успешные регионы располагают к более удачной деятельности общественных инспекторов. Переменные, на которых проверялась гипотеза: среднедушевые денежные доходы населения за 2015—2017 гг. и за 2018—2019 гг.; оценка инвестиционной привлекательности региона.

- 2. Уровень активности ОИ связан с наличием в регионе крупного промышленного бизнеса.** С одной стороны, эта связь может быть отрицательной, поскольку деятельность общественных инспекторов способна нести правовые и экономические риски для крупного бизнеса, и тот в ответ может выстраивать барьеры для деятельности инспекторов. С другой стороны, эта связь может быть положительной, поскольку присутствие крупных промышленных предприятий в регионе усиливает запрос населения на защиту интересов в вопросах экологии, а значит и спрос на работу общественных инспекторов. Переменная, на которой проверялись указанные гипотезы, была сконструирована в виде индекса представленности крупного промышленного бизнеса⁴⁰.
- 3. Уровень активности ОИ положительно связан с качеством управления в регионе.** Работа общественного инспектора более тесно связана со взаимодействием с органами власти в отличие от менее формализованных гражданских экологических движений. Соответственно, инспектор может качественнее выполнять свою работу там, где более эффективно выполняют свою работу его контрагенты, в данном случае представители органов власти. Переменная, на которой проверялась данная связь, — рейтинг эффективности управления в субъектах РФ.
- 4. Уровень активности ОИ положительно связан с более продолжительным пребыванием губернатора на своем посту и его «местным» происхождением.** На основе анализа стимулов избираемых агентов⁴¹ можно утверждать, что отсутствие действий в области экологической политики приводит к электоральным издержкам в долгосрочной перспективе (*long-term costs*), в то время как начало решения таких проблем связано с высокой вероятностью получения немедленных электоральных издержек (*short-term costs*). Ключевым избираемым политиком в регионе является губернатор. В связи с этим стимулы к проведению более ответственной экологической политики более свойственны тем губернаторам, которые имеют более долгосрочные планы и более устойчивы перед лицом краткосрочных издержек. Показательно, что в конфликтных ситуациях сами граждане склонны рассматривать новоприбывшего «губернатора-варяга» как незаинтересованного в защите их экологической повестки⁴². Переменные для проверки данной гипотезы: количество полных лет действующего губернатора на посту, факт смены губернатора в рассматриваемый период и происхождение губернатора («местный» или «варяг»).

40 Подробнее о методике конструирования индекса и источниках данных см. в Приложении 1.

41 Guerrero A. Against Elections: The Lottocratic Alternative. *Philosophy and Public Affairs*, 2014, vol. 42, iss. 2, pp. 135—178. URL: <https://doi.org/10.1111/papa.12029>

42 Чмель К.Ш., Климова А.М., Митрохина Е.М. Политизация экологического дискурса в Архангельской области на примере строительства мусорного полигона около станции Шиес // *Журнал исследований социальной политики*. 2020. Т. 18. № 1. С. 83—98.

5. Уровень активности ОИ положительно связан с активностью экологических НКО в регионе. Взаимодействие с общественными структурами является вторым полюсом в работе инспектора. Общественные активисты и представители СМИ могут способствовать обнаружению экологических проблем или выявлению их масштаба, поэтому можно предполагать связь между активной работой ОИ и профильных НКО в регионе. Переменная для проверки данной гипотезы: рассмотренный в п. 2.1 индекс активности экологических НКО.

Таблица 2. Корреляционная матрица (коэффициент Спирмана) для тестирования связи переменных.

Показатель	Активность ОИ (поправка на экологию)	Активность ОИ	Активность НКО (поправка на экологию)	Активность НКО
Доходы населения в 2018–2019 гг.	–0,05	–0,012	0,049	0,066
Доходы населения в 2015–2017 гг.	–0,056	–0,024	0,010	0,026
Инвестиции	0,264*	0,338**	0,206*	0,238*
Бизнес	0,234*	0,292**	0,156	0,178
Бизнес (доп. лист)	0,244*	0,303**	0,218*	0,238*
Качество управления	–0,084	–0,036	0,044	0,068
Срок губернатора	0,109	0,092	0,078	0,056
Срок губернатора (смены)	0,122	0,125	0,036	0,03
Активность ОИ (поправка на экологию)	1	0,974**	0,029	0,018
Активность ОИ	0,974**	1	0,074	0,085
Активность НКО (поправка на экологию)	0,029	0,074	1	0,992**
Активность НКО	0,018	0,085	0,992**	1

Источник: расчеты авторов

Как видно из таблицы 2, **статистически значимая связь отсутствует** между активностью работы общественных инспекторов и среднедушевыми доходами

населения как в базовом периоде 2018—2019 гг., так в предшествующем трехлетнем периоде 2015—2017 гг., выбор которого определен моделью Гроссмана — Крюгера. Кроме того, коэффициент корреляции незначим также для оценки качества управления в регионе, для продолжительности срока губернатора во главе субъекта РФ и его (губернатора) происхождения. Наконец, отсутствует значимая связь между активностью ОИ и активностью профильных НКО.

В то же время удалось выявить **значимую положительную связь** между активностью ОИ и уровнем инвестиционной привлекательности региона, а также представленностью в регионе производственного бизнеса. Сила связей возрастает при использовании «чистого» (не скорректированного на «штраф за экологию») индекса ОИ. Кроме того, обнаруженная корреляция **подтверждается непараметрическими тестами** (Приложение 2)⁴³. Данные результаты говорят о том, что связь между **экономическим состоянием региона и работой общественных инспекторов** действительно существует, но ее медиатором служит не уровень благополучия отдельных граждан (как предполагает модель Гроссмана — Крюгера), а **макроэкономические показатели региона** в целом. Инвестиционный потенциал и представленность крупного производственного бизнеса положительно связаны с эффективностью работы общественных инспекторов, поскольку, вероятно, в регионах с присутствием крупных предприятий и высоким инвестиционным потенциалом граждане осознают более высокие риски нарушения своих нематериальных, в том числе экологических, интересов, в связи с чем могут демонстрировать более высокий спрос и готовность к их защите через институт общественных инспекторов.

2.3. Кластеры регионов и формирование выборки для анализа с помощью качественных методов

Для того чтобы более детально объяснить причины вариации в активности общественных инспекторов между регионами, а также выявить факторы результативности их работы, в рамках исследования используются качественные методы сбора и анализа данных. Поскольку качественный анализ не позволяет покрыть все случаи, необходимо сформировать **выборку из нескольких кейсов**, взятых из общего массива единиц анализа (субъектов РФ). В качестве принципов формирования такой выборки был использован **метод максимальной вариации**. Для определения наиболее различающихся между собой групп был проведен **кластерный анализ** по восьми стандартизованным индикаторам. Результаты кластеризации и выбранные в каждом кластере регионы представлены в таблице 3.

⁴³ Важный вклад в формирование данных связей вносят два региона. Однако при исключении Москвы и Московской области из выборки связь между «чистым» индексом ОИ и инвестициями и между «чистым» индексом ОИ и переменными бизнеса сохраняется. Непараметрические тесты в большинстве случаев подтверждают эти связи, что позволяет считать их устойчивыми к выбросам московской агломерации.

Таблица 3. Кластеризация субъектов РФ и формирование выборки для анализа с помощью качественных методов

Показатель	Москва	Московская область	Республика Коми	Тюменская область	Калужская область	Дальний Восток*
Экологическая обстановка (0–100 баллов)	65	46	63	60	62	57/64/43
Среднедушевые доходы (в рублевом выражении)	82 591,5	52 470	41 509	32 801,5	33 985	61 505,5/ 65 482,5/ 65 436,5
Инвестиционная привлекательность (1-е – 85-е место)	1-е	2-е	56-е	30-е	34-е	71-е/78-е/47-е
Эффективность управления (0-1 значение)	0,7165	0,6555	0,5845	0,7805	0,7415	0,671/ 0,6535/ 0,6905
Срок губернатора на посту (лет)	9	7	4	1	19	8/1/1
Происхождение губернатора	«Варяг»	«Варяг»	«Варяг»	«Местный»	«Местный»	«Местный» / «варяг» / «варяг»
Индекс активности НКО (0–5 баллов, без поправки на экологию)	5	3,75	1,25	1	2	3/0,5/0,25
Индекс активности ОИ (0–5, без поправки на экологию)	4,25	3,75	2,125	2,625	3	1,25/0,25/1

* Камчатский край/Магаданская область/Сахалинская область.

Источник: расчеты авторов

На основе выделенных кластеров были отобраны следующие регионы для углубленного качественного анализа:

- 1) Москва;**
- 2) Московская область.** Оба региона обладают высокими в сравнении с другими регионами индексами активности ОИ и экологических НКО⁴⁴, уровнем доходов населения и качеством управления. В то же время эти два субъекта РФ различаются по рассматриваемым индикаторам в части состояния экологии и конфликтного потенциала по этому вопросу: Москва являлась на 2020 г. главным поставщиком твердых бытовых отходов (ТБО), в то время как Подмосковье — одним из основных их реципиентов;

⁴⁴ Как демонстрируют результаты качественного анализа, эти показатели еще не означают более качественную работу общественных инспекторов в реальности. В случае Подмосковья и особенно Москвы высокие оценки рейтинга отчасти обеспечены освещением в СМИ деятельности инспекторов, несравнимым с другими регионами страны.

- 3) **Камчатский край, Магаданская и Сахалинская области** — дальневосточные регионы, в которых наблюдается самая низкая активность ОИ на фоне самых высоких подушевых доходов. В данном случае можно предполагать важную региональную специфику в силу географического положения и климатических особенностей;
- 4) **Тюменская область** — один из примеров регионов с высоким качеством государственного управления и усредненными другими параметрами;
- 5) **Республика Коми** — наиболее умеренный регион, не демонстрирующий экстремальных значений ни по одному показателю, но в то же время важный с качественной точки зрения ввиду внимания к экологической повестке после кейса Шиеса на границе Архангельской области и Коми.

В выбранных таким образом субъектах РФ был проведен качественный этап исследования, результаты которого представлены в следующей главе.

3. ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСПЕКТОРОВ: КАЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ

Для проведения качественного этапа исследования были использованы полуформализованные, нестандартизированные **экспертные интервью** с двумя группами респондентов: федеральными экспертами в области экологии (4 респондента) и самими региональными общественными инспекторами, которые представляли 5 отобранных в рамках кластерного анализа субъектов РФ (12 респондентов). Гайды интервью приведены в Приложении 3. После сбора данных интервью были расшифрованы и закодированы с использованием программы QDA Miner; на основе полученных результатов кодирования был проведен качественный контент-анализ.

По результатам анализа интервью было выделено **две группы факторов**, влияющих на **эффективность функционирования** института общественных инспекторов в регионах:

- особенности регулирования и организации работы ОИ (рассогласованность регулирования, недостаток полномочий и ресурсного обеспечения, организация подготовки инспекторов и т.д.);
- общие характеристики системы госуправления (приоритетность экологической повестки, доступность данных об экологии и т.д.).

Указанные факторы разобраны более детально ниже.

3.1. Особенности регулирования и организации работы ОИ

3.1.1. Ключевой контрагент для взаимодействия с ОИ четко не зафиксирован

В ходе исследования респонденты неоднократно обращали внимание на расхождения между федеральным и региональным законодательством о правилах и формате функционирования общественных инспекторов. С одной стороны, в дизайне института предполагалось, что **федеральным регулятором ОИ будет единолично выступать Росприроднадзор** и его региональные отделения. Эту изначальную задумку на практике пытались реализовать отдельные инспекторы.

»

«Затем звоню в Росприроднадзор, сообщаю им о такой-то свалке, они сверяют со своими данными, если такой свалки нет, вносят ее в свой реестр. И мы совместно с ними там же пишем заявление в соответствующие органы».

(Респондент 6, ОИ, Коми)

Однако в большинстве регионов **роль регулятора перешла к министерствам экологии и природопользования** и соответствующим департаментам в них (например, в Тюменской области регулирование разделено между Департаментом экологии и природопользования и Департаментом лесного хозяйства). Рассогласованность между ведомствами по вопросу принятия итогового решения резко снижала эффективность работы общественного инспектора, особенно в случае наличия противоречий позиций ведомств по одному и тому же кейсу.

»

«Когда есть нарушения, мы пишем, и начинается всякий пинг-понг, чаще всего бесконечное перенаправление вопроса от одной инстанции в другую».

(Респондент 9, ОИ, Тюмень)

»

«Бывают и межведомственные споры, когда один департамент признает нарушение (нелегальность), а другой идет и нарушает все».

(Респондент, федеральный эксперт № 1)

Проблемы скоординированности регулирующих инстанций усугублялись **низкой информированностью** субъектов РФ об институте ОИ и смысле его работы. В частности, эксперты отмечают непонимание концепции ОИ на начальных этапах ее реализации.

»

«Регионы не понимали. Кто-то вообще даже не знал. То есть они слышали [о формируемом институте общественных инспекторов], но не знали, зачем это, для чего нам эти люди».

(Респондент, федеральный эксперт № 2)

Из-за неопределенной подведомственности инспекторов **взаимодействие органов власти с ними** носит крайне ограниченный, эпизодический характер.

»

«Связи у Департамента с нами вообще ноль, никакой нет: никто никогда не звонил, никто никогда ничего не писал в плане работы».

(Респондент 3, ОИ, Москва)

»

«Я то, что прописано статьей 68, выполняю, свои обязанности. Но взаимодействия настоящего с органами я не вижу».

(Респондент 2, ОИ, Москва)

3.1.2. Инспекторы не имеют дополнительных полномочий в сравнении с другими акторами ОЭК

Одна из ключевых проблем института ОИ — фактическое **отсутствие полномочий**, помогающих осуществлять функции контроля. Наделение человека статусом ОИ не дает ему ничего, кроме удостоверения, не подкрепленного реальными возможностями и ресурсами.

»

«Единственная польза от этого удостоверения следующая: я подхожу к компании, которая разожгла костер под сосной, открываю удостоверение и говорю: я инспектор Росприроднадзора, я вас очень прошу погасить ваш костер, в противном случае я сейчас вызову наряд, вы будете очень сильно оштрафованы. В этом смысле мне удостоверение, конечно, помогает. Для более тяжелых случаев: захват берегов, сброс канализационных стоков, [...] — бессмысленно».

(Респондент 2, ОИ, Москва)

Вся остальная деятельность инспектора регулируется общими положениями общественного контроля и **ничем не отличается от прав рядового гражданина**. А по сравнению с возможностями традиционных акторов, которые участвуют в вопросах общественного экологического контроля, возможности общественных инспекторов могут быть даже меньше.

»

«Разница между мной как общественным инспектором и каким-нибудь активистом очень маленькая».

(Респондент 3, ОИ, Москва)

»

«Если я пишу запрос, мне отвечают за месяц. Если этот запрос делает СМИ, им отвечают за неделю».

(Респондент 9, ОИ, Тюмень)

»

«По-моему, на письмо от общественной экологической организации они отвечают быстрее, чем на письмо от общественного экологического инспектора».

(Респондент 1, ОИ, Москва)

Недостаток полномочий общественные инспекторы стремятся компенсировать **личной вовлеченностью, заинтересованностью в этой работе** и активной гражданской позицией. На вопросы о мотивации заниматься общественной работой в рамках института ОИ респонденты давали следующие ответы.

»

«Я чувствую, что... [...] живу, что делаю что-то нужное, полезное, что трачу свои силы не впустую».

(Респондент 6, ОИ, Коми)

»

«Тут важна личная мотивация для человека, который хочет стать инспектором [...]. Для меня такой глубокой личной мотивацией была психологическая травма. Моя личная травма, которую я получил, когда поехал в любимые места отдыха: в Подмосковье, на черноморское побережье. И там огромные участки берегов, причем покрытые лесами, которые в принципе не подлежат отчуждению, украдены просто нагло. Перегорожены заборами на много километров, там стоит охрана, и меня, гражданина Российской Федерации, просто [не пускают]».

(Респондент 2, ОИ, Москва)

При этом только один из 14 респондентов-инспекторов однозначно планирует продлевать свое удостоверение ОИ, еще двое собеседников сомневаются, оставшиеся категорично заявляют о бесполезности этого статуса. Но в то же время подавляющее большинство опрошенных ОИ прямо говорят о своих планах продолжать работу в сфере экозащиты, но уже не в качестве ОИ. **Разочаровавшись в механизме ОИ, активисты не теряют интереса к институту ОЭК в целом.**

3.1.3. Спектр возможных инструментов ОИ сведен к жалобам

В отсутствие отлаженной и более эффективной коммуникации с ведомствами (см. п. 3.1.1) и реальных дополнительных полномочий инспекторов (см. п. 3.1.2) **единственным доступным инструментом для общественных инспекторов оказывается жалоба.** При этом институциональные возможности для усиления данного инструмента не предусмотрены на уровне законодательства. Все жалобы — от граждан или профильных НКО — рассматриваются в общем порядке, наравне с жалобами, поступившими от инспекторов.

Для оценки эффективности жалоб как инструмента общественного экологического контроля в рамках исследования был реализован автоэтнографический **метод customer journey map.** Описанные ниже кейсы подтверждают низкую эффективность этого инструмента как в руках общественного инспектора, так и в руках других менее институционализированных акторов общественного экологического контроля.

Кейс 1. Москва. Атмосферные выбросы от пищевого комбината

В Москве в районе Бирюлево Западное на территории промышленной зоны расположен пищевой комбинат, чьи выбросы в атмосферу распространяются в основном на территории московских районов Чертаново Центральное и

Чертаново Южное. К моменту проведения исследовательской интервенции методом customer journey map жители районов использовали следующие каналы обращений в органы власти (жалобы):

- прямой запрос гражданина в Роспотребнадзор (управление по Южному административному округу);
- запрос инициативой группы через районного активиста и лидера мнений в Департамент природопользования города Москвы, а также в префектуру Южного административного округа;
- запрос через депутата Мосгордумы в Роспотребнадзор, Департамент природопользования города Москвы и в Мосэкомониторинг.

В дополнение к этому исследовательским коллективом была предпринята попытка направить обращение в органы власти через информационную систему «Наша природа», однако на тот момент сделать это было невозможно из-за технических проблем портала. Аналогичным образом попытки исследовательской команды инициировать компетентный запрос от общественного инспектора, получившего удостоверение в Департаменте природопользования города Москвы, не дали результата: инспектор после совместной подготовки текста запроса отказался его направлять без объяснения причин.

Запрос депутата Московской городской Думы стал основанием для выездного замера показателей качества атмосферного воздуха в указанных районах, однако согласно официальному ответу в ходе мероприятий по замеру воздуха нарушений нормативов состояния воздуха выявлено не было. Осенью 2020 г. Мосэкомониторингом в районе была установлена станция мониторинга воздуха для проведения соответствующих замеров. За несколько месяцев работы станция не зафиксировала значимых нарушений. Дислокация станции, по мнению инициативной группы проживающих неподалеку граждан, не позволяет фиксировать нарушения, а сама станция работает с перебоями⁴⁵. За прошедший год жалобы жителей в местном интернет-сообществе продолжают появляться⁴⁶.

Таким образом, **механизм жалобы со стороны рядовых граждан не принес гарантированных результатов** в решении экологических проблем. Эксперимент показал, что ведомства активнее реагируют на воздействие со стороны институционализированных (в том числе государственных) структур, члены которых имеют медийную узнаваемость или политический статус.

Кейс 2. Московская область. Истощение речного русла

В одном из районов Московской области в ходе строительства железнодорожной развязки была перекрыта река, что поставило под вопрос ее существование, русло реки оказалось перекопано, не была проведена работа по канализации потока реки в трубы во избежание нарушения ее экосистемы.

К моменту проведения исследовательской интервенции методом customer journey map региональным общественным инспектором была составлена мотивированная жалоба с указанием состава правонарушения и просьбой к территориальному управлению Росприроднадзора и областному Министерству экологии и природопользования привлечь нарушителя к ответственности. Министерство представило ответ на обращение не в результате прямого запроса от ОИ, а только после переадресации письма от территориального управления Росприроднадзора.

45 См. фейсбук-группу активистов: ЮАО за чистый воздух. URL: <https://www.facebook.com/groups/uaoair/permalink/721999831763544>

46 См. записи от 02.08.2021 (URL: <https://www.facebook.com/groups/uaoair/posts/865852210711638/>), от 15.09.2021 (URL: <https://www.facebook.com/groups/uaoair/posts/892583628038496/>), от 23.09.2021 (URL: <https://www.facebook.com/groups/uaoair/posts/898048747491984/>).

В ответе указано, что большая часть из описанных составов правонарушений не подтвердилась, но юридическое лицо проводило работу без одного из формальных разрешений. В результате, согласно официальному ответу, предполагаемый нарушитель был вызван для объяснений в министерство. После получения данного ответа инспектор обратился за помощью к известной экологической НКО в Московской области, представители которой также направили запрос о сложившейся ситуации в региональное министерство экологии, а также в природоохранную прокуратуру и главе администрации района. Однако ответы не были получены.

Таким образом, инструмент жалобы со стороны ОИ не показал свою эффективность. В попытке добиться решения проблемы жалоба ОИ была дополнена обращением в органы власти со стороны другого актора общественного экологического контроля, однако это также не возымело действия.

3.1.4. Слабая материально-техническая база и низкая оснащённость ОИ

Отсутствие дополнительных полномочий у общественных инспекторов могло бы быть компенсировано их большей ресурсной обеспеченностью для проведения контрольных и надзорных мероприятий. Однако федеральное законодательство не предусматривает наделение инспекторов какими-либо ресурсами, и на практике на уровне регионов выявлено **фактическое отсутствие материально-технической базы**.

»

«Нам Мосприрода как инспекторам никакого оборудования не выдала. У нас нет сертифицированных шумомеров. А это значит, что мы ничего замерять не можем».

(Респондент 2, ОИ, Москва)

В отдельных случаях эту проблему удается решить. К примеру, в Брянской области власти обеспечили инспекторов разнообразным оборудованием, а в Коми ОИ и активисты решают вопрос ресурсообеспечения самостоятельно.

»

«В Брянской области БТР есть, они ездят по лесам... у них есть оружие, техника, квадрокоптеры и тракторы, КамАЗы, если кого вытащить надо».

(Респондент, федеральный эксперт № 4)

»

«Мы арендуем у Сыктывкарского государственного университета рюкзаки, палатки и после похода их возвращаем, то есть делаем опись. А то же самое можно было бы делать и на базе инспекторов».

(Респондент 6, ОИ, Коми)

3.1.5. Отбор и обучение ОИ несистемны и не обеспечивают должной подготовки

В законодательстве отсутствуют **достаточно детализированные требования к знаниям претендентов** на статус общественного инспектора. Определены лишь общие темы, по которым уполномоченная комиссия может экзаменовать кандидатов⁴⁷:

- о правах общественных инспекторов по охране окружающей среды;
- о видах и признаках административных правонарушений в области охраны окружающей среды;
- о видах вещественных доказательств по административным правонарушениям и способах обеспечения сохранности таких доказательств;
- о содержании государственных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания;
- об основах экологических знаний, необходимых для участия в работе по экологическому просвещению.

Таких экзаменационных вопросов может быть не более пяти. При этом, несмотря на установленный приказом Минприроды России порядок экзамена, **в большинстве случаев респонденты описывают свой экзаменационный опыт как собеседование**, достаточно простое, не унифицированное, непрозрачно оцениваемое и не всегда релевантное сфере.

»

«У кого как... Задают буквально пару вопросов. Меня по отходам спросили и чего-то еще».

(Респондент 1, ОИ, Москва)

»

«Мы просто поговорили о проблемах города».

(Респондент 8, ОИ, Тюмень)

»

«Первый вопрос [на экзамене]: для чего Вам это нужно, нет ли в Ваших ожиданиях коррупционной составляющей?»

(Респондент 2, ОИ, Москва)

Других законодательных норм, определяющих порядок и процедуру подготовки, нет, за исключением региональных методических рекомендаций, например, рекомендации от Департамента природопользования Москвы⁴⁸. Таким образом, у действующих ОИ и кандидатов в ОИ практически **нет формальных ориентиров** для выстраивания своей образовательной программы.

47 Приказ Минприроды России от 12.07.2017 № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды», ч. II.

48 Приказ Мосприроды от 13.08.2018 № 05-09-194/18 «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению общественного контроля в области охраны окружающей среды».

В результате отсутствие у ОИ достаточных знаний о возможностях и особенностях механизмов и процедур экоконтроля может сказываться на качестве и результатах их работы: некорректно составленные обращения, затруднения в выборе адресата для жалобы, недостаточная процессуальная подкованность и т.д. В ходе интервью респонденты-инспекторы нередко сами жаловались на **недостаток подготовки**.

»

«Если оглядываться назад, нам недостаточно давали знаний, потому что многое потом самому приходится узнавать».

(Респондент 9, ОИ, Тюмень)

Проблему подготовки ОИ на уровне регионов пытаются точечно решить различные НКО и общественные объединения с помощью дополнительных образовательных проектов. В ходе исследования для оценки релевантности и результативности данных проектов **методом customer journey map**⁴⁹ были подробно изучены три примера наиболее крупных образовательных проектов, предназначенных для обучения общественных инспекторов.

Образовательные проекты для обучения общественных инспекторов

1. **«Школа общественных экологических инспекторов»**⁵⁰ на базе «Открытой экологической платформы «Российские Зеленые». Проект Школы был реализован в Красноярском крае в качестве пилота, после чего стал доступен всем регионам. Часть материалов апеллирует к практическим кейсам в Красноярском крае или региональному законодательству. Аттестация общественных инспекторов осуществлялась региональным министерством экологии. Школа может считаться успешным примером с точки зрения содержательного наполнения образовательной программы. После первого этапа — формирования короткой заявки с личными данными и мотивацией принять участие — учащийся получает доступ к курсу, реализованному на платформе «Антитренинги». Курс состоит из 36 уроков, сгруппированных в 6 модулей. В качестве поддержки существует открытая группа в мессенджерах. В группе обсуждаются как вопросы обучения, так и вопросы экологического законодательства. Раз в два месяца проводится встреча с представителями местного министерства экологии для получения удостоверений.
2. **«Школа общественных экологических инспекторов»**⁵¹ — совместный проект «Общероссийского народного фронта» и Росприроднадзора. В основе школы лежит исполнение экологической части майского указа Президента РФ от 8 мая 2018 г. К середине 2020 г. механизм подачи заявки на обучение не работал: ссылка с основной страницы на google-документы заблокирована. Аналогичным образом, вкладка «Расписание» ведет к удаленной google-таблице, а вкладка «Трансляции» — на пустую страницу сайта. Таким образом, обучение предполагается только в режиме самостоятельного знакомства с теми материалами, которые уже загружены на сайт.
3. Программа подготовки от организации **«Общественный экологический контроль России»** (ОЭКР)⁵² предполагает фокус на очном обучении. По информации с сайта, офлайн-семинары в разных городах по всей России

49 Описание указанных проектов актуально на момент завершения сбора данных (06.07.2020).

50 Школа общественных экологических инспекторов. URL: <http://insp.russiangureens.ru>

51 Школа общественных экологических инспекторов. URL: <https://inspectora.onfr.ru>

52 Общественный экологический контроль России. URL: <http://www.oekr.ru/> подготовка-общественных-инспекторов/

проводились с марта 2014 г. по март 2016 г., что позволяет считать проект закрытым к данному моменту. Также еще в 2014 г. была анонсирована «научно-исследовательская работа»⁵³, однако ее результат неизвестен.

3.1.6. Текущий статус ОИ воспринимается внутренне противоречивым

Согласно законодательству, с одной стороны, инспектор является представителем гражданского общества и на этом основании проводит общественный контроль по экологическим вопросам. С другой стороны, инспектор обязан получать аккредитацию от органов власти, и его деятельность замкнута на взаимодействие с ними. **Амбивалентность этого статуса вызывает противоречия в восприятии** инспектора и самого института.

»

«В законе прописано одно, а смысл совершенно в другом. То есть прописан общественный инспектор по охране экологической среды, а аккредитацию проводит Росприроднадзор».

(Респондент, федеральный эксперт № 3)

»

«Это общественный, это независимый человек! Он не должен быть при ком-то, не должен быть при Росприроднадзоре».

(Респондент, федеральный эксперт № 2)

Из-за неопределенности статуса инспектора, а также из-за отсутствия реальных полномочий (см. п. 3.1.2.) **традиционные акторы общественного экологического контроля (в первую очередь, крупные экологические НКО с федеральной узнаваемостью) продолжают восприниматься как более эффективный инструмент.** В зависимости от регионального контекста такими заменами, например, могут стать международные экозащитные организации.

»

«— Какие акторы тогда наиболее влиятельны?»

— Гринпис. Местные часто пишут туда, потому что это первое, что приходит в голову. WWF тоже этим занимается».

(Респондент, федеральный эксперт № 1)

Кроме того, субститутами общественных инспекторов могут выступать более известные федеральные общественные движения, например Общероссийский народный фронт.

»

«От них [ОНФ] если письма отправлять, то ответы проще получить. И в итоге администрация примет меры».

(Респондент 6, ОИ, Коми)

⁵³ ОЭКР. Научно-исследовательская работа. URL: <http://www.oekr-inspektor.ru/nir/>

В некоторых случаях статус ОИ оказывается даже препятствием для решения вопросов экологического контроля: инспекторы нередко сталкиваются с **недоверчивым или агрессивным отношением к ним со стороны граждан**. В попытке избежать неадекватной реакции на свои действия (иногда даже по совету региональных профильных ведомств) ОИ нередко сознательно не используют удостоверение.

»

«[По итогу обсуждения обнаруженного инцидента правонарушения] мы ограничились простой беседой и предупреждением, как нас и учили. То есть фактически даже не применили книжку [удостоверение инспектора]».

(Респондент 6, ОИ, Коми)

3.2. Общие характеристики системы госуправления и политической системы, влияющие на деятельность ОИ

3.2.1. Относительно низкий приоритет экологической повестки в публичной политике

Из интервью с федеральными экспертами и общественными инспекторами следует, что экологическая проблематика (по крайней мере, в 2018–2020 гг.) **не являлась приоритетной сферой работы руководства российских регионов** и относительно реже других сфер (здравоохранения, образования, экономики и т.д.) находила отражение в публичной политике. Возможно, проблема усугубляется отсутствием увязки экологических вопросов с результатами и ключевыми показателями эффективности (КПЭ), которые устанавливаются для губернаторов и региональных администраций.

»

«Влияние на их [губернаторов] рейтинг со стороны населения от экологии зависит в меньшей степени, чем решение губернатором социально-экономических проблем».

(Респондент 1, ОИ, Москва)

»

«[Экология] не является реальным приоритетом. У губернаторов есть много социально-экономических КРІ: ВВП, например».

(Респондент, федеральный эксперт № 2)

»

«Ключевое решение зависит от главы исполнительной власти, то есть ареала, где все это происходит... Если решается на уровне области и областная администрация заинтересована в проекте [застройки, нарушающей экологию], то это будет очень сложно переломить».

(Респондент, федеральный эксперт № 4)

»

«[Установка администрации] — не препятствовать бизнесу, не тормозить бизнес».

(Респондент 2, ОИ, Москва)

Общественные инспекторы также обращают внимание на **низкую общую информированность самих граждан в вопросах экологии** и необходимости экозащиты в отдельных регионах. Респонденты связывают это с недостатком соответствующей просветительской работы, социальной рекламой и с низкой приоритетностью экоповестки в целом.

»

«Никто не говорит, что делать со свалками, никто не объясняет про краснокнижные растения или птиц. Не рассказывают, в чем отличия обычного леса от питомника».

(Респондент 8, ОИ, Тюмень)

3.2.2. Освещаемый в медиа конфликт и общественная кампания как основные факторы успеха ОИ

Несмотря на то что регулярная деятельность общественных инспекторов по вопросам экологической повестки, как правило, не находит отклика среди жителей и руководства регионов, **выходящие в публичную и медийную плоскость крупные конфликты**, затрагивающие существенное число социальных групп, становятся успешными кейсами работы ОИ. В этом проявляется свойственная российской местной политике ориентация на снижение социальной напряженности в том случае, когда проводимая общественная кампания выходит за пределы муниципалитета — на региональный или федеральный уровень.

»

«В итоге лес не рубят, потому что поднимается большая общественная кампания, про это напишут блогеры, люди встанут под бульдозеры. Нервы не выдерживают, и лес рубить отказываются. Есть большой контекст, то есть линия общественной кампании».

(Респондент, федеральный эксперт № 1)

»

«Когда мы начали защищать этот овраг от застройки, нам удалось раскачать практически всю Тюмень. СМИ писали об этом регулярно. Любой ответ чиновника выносился на публику. Мы понимаем, что наша сила в гласности. В итоге буквально два дня назад пришел ответ, что нам удалось остановить застройку, которая обошлась бы местному бюджету в 24 млрд рублей».

(Респондент 8, ОИ, Тюмень)

Однако довести вопрос до уровня резонанса в медиапространстве даже по крайне значимым экологическим проблемам общественным инспекторам

удается не всегда. Из-за отсутствия значимого самостоятельного публичного ресурса ОИ обращаются за поддержкой в крупные профильные НКО региона.

3.2.3. Низкая доступность и/или низкое качество данных об экологической сфере

Большинство респондентов, как федеральные эксперты, так и общественные инспекторы, обращали внимание **на низкую доступность или фактическое отсутствие данных** о тех или иных проблемах, связанных с экологией. Особенно мало данных с детализацией до уровня региона, муниципалитета или конкретного населенного пункта. Большая часть информации, собираемой на федеральном уровне Росприроднадзором, Росгидрометом или другими ведомствами, оказывается неприменимой в реальной работе общественных инспекторов. Региональная и муниципальная статистика либо не собирается, либо не публикуется в открытом доступе.

»

«На сегодняшний день экологические данные являются одними из самых закрытых. Экономика сильно противопоставляется экологии в России.»

(Респондент, федеральный эксперт № 3)

Отдельной проблемой для инспекторов выступает **сбор информации о работе самого института ОИ**. На 2020 г. отсутствует систематическая коммуникация между инспекторами, которая поддерживалась бы или инициировалась с федерального уровня, не ведется открытый унифицированный учет их работы и используемых инструментов, сформировавшихся практик.

3.2.4. Системные проблемы: зарегулированность, коррупция и т.д.

Несмотря на специфичность объекта исследования, обнаруживается влияние на него ряда системных проблем, характерных для государственного управления в России в целом. Например, общая **зарегулированность**⁵⁴, свойственная России, значительно тормозит процесс принятия и реализации решений из-за формальной отчетности и бюрократизации процедур, что снижает эффективность решений, на которых удалось настоять общественным инспекторам.

»

«Предположим, выполнили они [объекты надзора] предписание, забор срезали, отчитались прокуратуре, а потом через неделю заново поставили. И все... Это уже другое дело, другое нарушение и новое обращение. И все по новой.»

(Респондент 1, ОИ, Москва)

54 Панеях ЭЛ. Зарегулированное государство // Pro et Contra. 2013. Т. 17. № 1–2. С. 79–92.

Общественные инспекторы в ходе интервью неоднократно высказывали подозрения о **наличии коррупционной составляющей** в проблемах, связанных с защитой окружающей среды, которые им не удавалось разрешить.

»

«Чиновники Мосприроды при полном попустительстве департамента устроили себе кормушку в [название места] — используют территорию как пространство [для] развлечений и проведения праздников, отдыха и пикников, хотя это особо охраняемая природная территория».

(Респондент 2, ОИ, Москва)

»

«А вообще есть множество факторов, например, коррумпированность. Если это кейс, где застройщик купил всю местную администрацию и губернатора в придачу, например. Особенно характерно для регионов, где дорогая земля».

(Респондент, федеральный эксперт № 4)

ВЫВОДЫ

1. Оцениваемый в рамках исследования механизм общественных экологических инспекторов в России рассматривался с позиции **успешности его формирования как института за период 2017–2020 гг., то есть на этапе его внедрения** в законодательство, и имеющиеся практики общественного экологического контроля (ОЭК). По результатам исследования можно утверждать, что **институт ОИ к 2020 г. не сложился**. Однако попытка его создания привела к тому, что в реальности сформировавшиеся практики взаимодействия между стейкхолдерами и формально закрепленная норма **существуют отдельно, влияя друг на друга лишь опосредованно**. Работа общественных инспекторов в регионах на данный момент представляет собой скорее **серию разрозненных, не обеспеченных полномочиями и ресурсами коммуникаций с другими акторами ОЭК**, нежели единую систему подготовки инспекторов и исполнения ими своих обязанностей на территории всей страны. При этом можно говорить о существовании отдельных успешных кейсов, опыт которых может быть заимствован для выстраивания полноценного института ОИ в масштабах страны.
2. Низкая результативность и несформированность института ОИ в регионах **подтверждается базовыми количественными оценками**, полученными в ходе исследования на данных за 2018–2019 гг.: низким уровнем **индекса активности ОИ в регионах** (1,63 балла из 5 возможных); недостаточным **количеством выданных удостоверений ОИ** (в среднем шесть на один субъект РФ); слабой имплементацией **положений об ОИ в региональное законодательство**; фактически полным отсутствием **реестров ОИ** в открытом доступе. Дополнительный корреляционный анализ показал наличие устойчивой связи между активностью ОИ и уровнем инвестиционной привлекательности региона, а также присутствием в регионе крупного производственного бизнеса.
3. Методы **качественного сбора и анализа данных** в ходе исследования помогли оценить **факторы, повлиявшие на несостоятельность ОИ** как института на этапе его внедрения. Прежде всего к указанным факторам относятся следующие.
 - 3.1. **Противоречивость юридического статуса ОИ**. Предполагаемый общественный характер института вступает в противоречие с практикой выдачи удостоверения государственным регулятором и соответствующими требованиями по отчетности. В результате статус ОИ, с одной стороны, предполагает более высокий порог входа, нежели участие в классических НКО, с другой стороны, не наделяет инспекторов дополнительными полномочиями и ресурсами. Одним из эффектов данной проблемы становится субституирование ОИ на региональном уровне другими общественными формами, такими как международные и федеральные НКО экологической (Гринпис, WWF) или более широкой направленности (Общероссийский народный фронт), а также альтернативные региональные объединения граждан. В итоге **существенные противоречия в дизайне проектируемого института, заложенные законодателем, вывели**

ОИ за пределы как общественных, так и государственных форм контроля, что снижает их потенциал и доверие к ним со стороны жителей, гражданского общества и органов власти.

3.2. Нарушение принципа subsidiarity. В ходе внедрения института ОИ сложилась ситуация, когда на локальный уровень делегирована задача мониторинга состояния окружающей среды без соответствующих полномочий и ресурсов. Не являясь государственными служащими, инспекторы не обладают реальными инструментами для решения проблем, кроме стандартной жалобы или запроса, вследствие чего вынуждены регулярно обращаться к органам государственной власти, что усиливает их зависимое положение. Сама жалоба ОИ не рассматривается в приоритетном порядке, который отличался бы от жалобы любого другого актора ОЭК. Кроме того, подведомственность ОИ одному из профильных ведомств на региональном уровне на практике четко не зафиксирована, что еще больше снижает эффективность их работы. Отсутствие полномочий усугубляется отсутствием материально-технической базы, позволяющей проводить контрольные мероприятия (измерительных приборов и транспортных средств). В итоге **ОИ оказываются в неудовлетворительном положении по отношению к любым другим акторам ОЭК**: не имея правоприменительного, общественного или медийного веса, дополнительных полномочий, ресурсов, технического оснащения, ОИ не отличаются от обычных граждан, но нередко подвергаются большему риску.

3.3. Механизмы обучения и аттестации ОИ не работают на повышение компетенций и мотивации. Какая-либо системность в обучении и подготовке ОИ фактически отсутствует, поскольку эта процедура не является отрегулированной на федеральном уровне. На этом фоне выделяются отдельные успешные кейсы, опыт которых может быть использован для выстраивания унифицированной системы подготовки кадров (Школа общественных экологических инспекторов Красноярского края). При нередком отсутствии обучающих программ полученное инспектором удостоверение действует всего один год, после чего необходимо прохождение переаттестации, что повышает издержки ОИ (при том, что их деятельность не является оплачиваемой). Более того, общая продолжительность работы инспектора ограничена четырьмя сроками по одному году, таким образом, наиболее подготовленные и мотивированные граждане с определенного момента не могут продолжать участвовать в работе ОИ. В результате, хотя **потенциальные кандидаты в ОИ приходят с высоким уровнем мотивации** и добровольным желанием помочь в решении экологических проблем, уже в процессе работы бюрократическая отчетность и отсутствие реального эффекта от деятельности **приводят к разочарованию в механизме ОИ** (но не в экозащите) и отказу от продолжения работы в данном статусе.

3.4. ОИ не получают поддержки на местах, поскольку экологическая повестка в большинстве случаев не является приоритетной в

глазах региональных властей. Дополнительное негативное влияние оказывают **системные проблемы российского государственного управления**: бюрократизация, коррупционный потенциал взаимодействия местных властей и бизнеса, общий дисбаланс полномочий с превалированием исполнительной власти и т.д. Напротив, успешные кейсы работы ОИ нередко связаны либо с повышенным публичным вниманием граждан к конкретной проблеме в регионе, либо с более конструктивной позицией местных органов государственной власти.

4. Несмотря на очевидную незавершенность институционализации общественных инспекторов как центрального элемента ОЭК в современной России, представляется **неверным и полным отказом от концепции ОИ**. Это связано с тем, что, во-первых, уже накоплен некоторый **позитивный опыт работы ОИ**, который может быть использован для улучшения и консолидации института. Во-вторых, в существующем институциональном дизайне общественного экологического контроля в России **отсутствуют более удачные альтернативные решения**. Для замещения механизма ОИ законодателю придется изобретать новый механизм, что означает возврат к исходной проблеме: законодательное проектирование механизма не обязательно приведет к его устойчивой институционализации в реальности, когда закон воспринимается как нечто этой реальности чуждое. Более того, в региональном контексте нововведения сталкиваются с коммуникационными проблемами: ни государственные ведомства, ни рядовые граждане не могут сразу разобраться в предлагаемых законодателем новых форматах.

В связи с этим по результатам исследования были **сформированы предложения (рекомендации)** по повышению качества работы и институционализации ОИ в России, представленные ниже.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Расширить полномочные и ресурсные возможности ОИ:

- утвердить **приоритетный порядок рассмотрения жалоб и запросов** ОИ в срок до 10 дней (в сравнении с 30-дневным сроком ответа на жалобу/запрос рядового гражданина); установить приоритетное рассмотрение обращения ОИ в природоохранную прокуратуру РФ на уровне административного регламента⁵⁵;
- **расширить срок действия удостоверения инспектора**: установить продолжительность первого срока 1 год, а дальнейших сроков — **2 года** с возможностью продления полномочий **4 раза** (таким образом, максимальный срок работы инспектора может составить 9 лет);
- закрепить **право участия ОИ в контрольно-надзорных мероприятиях** Росприроднадзора по собственной инициативе, без обязательной оферты со стороны представителей контрольного органа в форме официального письма; обязать управления Росприроднадзора информировать ОИ в подведомственных территориях о предполагаемых проверках, в том числе внеплановых;
- предусмотреть **механизм штрафных санкций для ОИ за разглашение информации о будущих внеплановых проверках** для избегания рисков коррупционного сговора между ОИ и представителями проверяемых объектов;
- установить обязанность межрегионального управления Росприроднадзора предоставлять по запросу ОИ **измерительных приборов и транспортных средств** (на нерегулярной основе) для инспектирования местности.

2. С учетом сохранения общественного статуса инспекторов усилить подотчетность ОИ гражданскому обществу:

- закрепить на уровне федерального подзаконного НПА включение в состав аттестационной комиссии для ОИ представителей общественных организаций, занимающихся экологической проблематикой⁵⁶;
- выделить квоту для ОИ в составе общественных палат субъектов Федерации, а также Общественной палаты РФ;
- обязать общественные палаты субъектов РФ обеспечивать своевременное заблаговременное информирование субъектов ОЭК конкретного региона (ОИ, экологических НКО, граждан) о заседаниях по вопросам экологической повестки.

⁵⁵ Данный механизм необходим в качестве страховки для ситуаций, когда правильно составленная жалоба обученного и компетентного ОИ игнорируется местными ОГВ или получает бессодержательную реакцию.

⁵⁶ Данная мера потенциально позволит как повысить качество экспертизы при отборе ОИ, так и ввести дополнительную инстанцию для надзора за соблюдением процедуры отбора.

3. Создать механизм коммуникации между ОИ и гражданами:

- опубликовать на сайтах управлений Росприроднадзора специально созданные электронные почтовые адреса и иные формы связи с действующими в регионе ОИ, либо на самих сайтах Росприроднадзора создать форму для обращений, которые затем будут перенаправляться инспекторам или сотрудникам Росприроднадзора для проверки;
- обеспечить информационную поддержку нового формата коммуникации с ОИ на страницах Росприроднадзора в социальных сетях; предусмотреть выделение специального места в печатных муниципальных СМИ для размещения информации о работе Росприроднадзора и ОИ в регионе.

4. Трансформировать систему подготовки ОИ:

- разработать и опубликовать на сайтах управлений Росприроднадзора методические тексты и видеоматериалы для подготовки ОИ к аттестации и дальнейшей работе (списки литературы и необходимой нормативно-правовой базы, методички образца «Как действовать инспектору в ситуации X»), в том числе с учетом обобщения и анализа успешных региональных кейсов по подготовке ОИ;
- создать и разместить на сайтах межрегиональных управлений Росприроднадзора единые критерии и систему оценки экзамена на получение удостоверения ОИ, а также сформировать механизм апелляции или жалобы кандидатов на нарушение процедуры экзамена.

5. Повысить уровень информационной открытости для участников ОЭК:

- подготовить подзаконный нормативный акт в соответствии с принятыми поправками к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» — правила размещения и обновления органами власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в Интернете или с помощью государственных и муниципальных информационных систем. В числе прочего правила должны определять необходимое содержание доступной гражданам информации о состоянии окружающей среды;
- установить федеральный орган исполнительной власти, обязанный обеспечивать регулярный мониторинг раскрытия экологической информации, ее полноту и корректность, привлекать ОИ к данной работе.

6. Систематизировать мнения действующих ОИ из регионов.

Выводы и рекомендации данного исследования могут быть уточнены с помощью анкеты, адресно высылаемой инспекторам. Данной возможностью обладает только Росприроднадзор, не передающий информацию о контактах инспекторов третьим лицам. Разработанный макет анкеты представлен в Приложении 4.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Батуев А.Д., Комин М.О., Коробкин Е.Н. Открытость Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в России — 2020. М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2020. 36 с. URL: https://cpur.ru/wp-content/uploads/2020/09/OS_FOIV2020.pdf
2. Евстифеев Р.В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4. № 4. С. 87—100.
3. Ежова Л.А. Экологический контроль силами граждан // Справочник эколога. 2018. № 6. С. 28—33.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
5. Остром Э. Управляя общим. М.: ИРИСЭН: Мысль, 2011. 445 с.
6. Панеях Э.Л. Зарегулированное государство // Pro et Contra. 2013. Т. 17. № 1—2. С. 79—92.
7. Панеях Э.Л. Формальные правила и неформальные институты их применения в российской экономической практике // Экономическая социология. 2001. Т. 2. № 4. С. 56—68.
8. Панеях Э.Л. Четыре сценария абсорбции формального правила социальным институтом // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2014. № 3. С. 287—290.
9. Титаев К.Д. Хитроумные полицейские. Почему провалились все проекты улучшения правоохранительной деятельности в России // Социология власти. 2012. № 4—5. С. 96—110.
10. Чмель К.Ш., Климова А.М., Митрохина Е.М. Политизация экологического дискурса в Архангельской области на примере строительства мусорного полигона около станции Шиес // Журнал исследований социальной политики. 2020. Т. 18. № 1. С. 83—98.
11. Canfora P., Antonopoulos I., Dri M., Gaudillat P., Schoenberger H. Best Environmental Management Practice for the Public Administration Sector. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/best-environmental-management-practice-public-administration-sector>
12. Grossman G.M., Krueger A.B. Economic growth and the environment. The Quarterly Journal of Economics, 1995, vol. 110, no. 2, pp. 353—377.
13. Guerrero A. Against Elections: The Lottocratic Alternative. Philosophy and Public Affairs, 2014, vol. 42, iss. 2, pp. 135—178. URL: <https://doi.org/10.1111/papa.12029>
14. Hsu A. et al. 2016 Environmental Performance Index. New Haven, CT, Yale University, 2016, pp. 18—19. URL: https://web.archive.org/web/20171004102150/http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI_Full_Report_opt.pdf
15. Kumar V., Rahman Z., Kazmi A., Goyal P. Evolution of Sustainability as Marketing Strategy: Beginning of New Era. Procedia — Social and Behavioral Sciences, 2012, vol. 37, pp. 482—489. URL: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.03.313>
16. Roberts E., Dobbins J. The Role of the Citizen in Environmental Enforcement. Environmental Law Institute, 2006. URL: https://www.enviro-lawyer.com/The_Role_of_the_Citizen_in_Environmental_Enforcement.pdf

17. Saldana J. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. SAGE Publ., 2012, 328 p.
18. Steinhardt H.C., Wu F. In the Name of the Public: Environmental Protest and the Changing Landscape of Popular Contention in China. *The China Journal*, 2015, vol. 75, pp. 61–82.
URL: <https://doi.org/10.1086/684010>

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. МЕТОДИКА КОНСТРУИРОВАНИЯ ИНДЕКСОВ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ДЛЯ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ

1. Индекс активности общественных инспекторов в регионе.

Индекс конструируется путем перевода в балльную шкалу и сложения описанных ниже показателей («Активность_ОИ_чист»).

1. Наличие и статус общественных инспекторов в регионе. Максимум 2 балла.
 - A. Наличие регионального положения об ОИ (0,75 балла) и наличие юридического требования вести региональный реестр ОИ либо фактическое наличие такого реестра (0,75 балла). Источник данных: сайты региональных министерств природы и/или юридических баз «Гарант» и «КонсультантПлюс».
 - B. Количество действующих на 01.05.2020 удостоверений, выданных каждым межрегиональным управлением, поделенное на число подведомственных регионов. Получившееся число переводится в шкалу [0;0,5], где 0 — ОИ в регионе отсутствуют; 0,25 — число ОИ в регионе ниже медианного по стране; 0,5 — число ОИ в регионе выше медианного по стране.
2. Наличие и освещение деятельности ОИ за два года (2018–2019 гг.). По материалам ФГИС «Наша природа» (запросы. URL: <https://priroda-ok.ru/> и <https://priroda-ok.ru/#/requests>) и СМИ (системы медиапоиска Public.ru; алгоритм сбора данных и расчета приведены ниже). Максимум 3 балла.
 - A. Наличие поданных заявок из региона в ФГИС «Наша природа» (с фильтром «Все»). 0,5 балла за наличие активности в регионе.
 - B. Деятельность организации в регионе освещается региональными СМИ. Максимум 0,75 балла с шагом в 0,25 балла.
 - C. Деятельность организации в регионе освещается федеральными СМИ. 0,75 балла с шагом в 0,25 балла.
 - D. Деятельность инспекторов успешна: свалка закрыта, проблема на загрязняющем предприятии устранена и т.д. Максимум 1 балл с шагом в 0,25 балла.
3. Поправка основного индекса («Активность_ОИ_чист») на экологическую ситуацию в регионе по алгоритму («Активность_ОИ_экол»)
 - A. Оценка региона в Национальном экологическом рейтинге «Зеленый патруль» (<https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskij-reyting-subektov-rf?tid=380>). Перевод мест из

рейтинга в сравнительную оценку: [0; 52] — негативная ситуация; [53; 63] — нейтральная ситуация; [64; 73] — позитивная ситуация.

- B.** Наличие социально-экологического конфликта за последние три года на момент сбора данных (2017–2019 гг.). Более 1 конфликта — негативная ситуация; 1 конфликт — нейтральная ситуация; отсутствие конфликтов — позитивная ситуация. Источники данных: Карта социально-экологических конфликтов. URL: <https://map.ecosociety.ru>
- C.** Общая оценка экологии. При совпадении обеих оценок («Зеленого патруля» и «Карты конфликтов») общая оценка выставляется как их совместный результат. При несовпадении обеих оценок на одно деление (например, «нейтральная» и «негативная») общая оценка выставляется как результат наименьшей из них («негативная»). При несовпадении обеих оценок на два деления («позитивная» и «негативная») выставляется общая оценка «нейтральная».
- D.** При итоговой оценке «негативная» из основного индекса вычитается 0,5 балла.

2. Индекс активности экологических НКО в регионе

Индекс конструируется путем перевода в балльную шкалу и сложения описанных ниже показателей («Активность_НКО_чист»).

- 1.** Присутствие в регионе крупных экологических объединений: Greenpeace (учитываются как офисы организации в Москве и Санкт-Петербурге, так и волонтерские группы. См. <https://greenpeace.ru/job/> и <https://greenwire-russia.greenpeace.org/all-groups>), Всемирный фонд дикой природы (учитываются как отделения организации, так и регионы, на территории которых реализуются постоянные эко-проекты WWF. См. <https://wwf.ru/about/contacts/moskovskiy-ofis/> и <https://wwf.ru/regions/>), политическая партия «Зеленые» (Региональные отделения // Российская экологическая партия «Зеленые». URL: <http://greenparty.ru/departments/list/>), Российское экологическое общество (Региональные отделения // Российское экологическое общество. URL: <https://www.ecosociety.ru/regions/>). По 0,25 балла за присутствие каждой из организаций. Максимум 1 балл.
- 2.** Наличие и освещение деятельности активистов за два года (2018–2019 гг.). По материалам сайтов организаций и СМИ (подробнее см. ниже). Максимум 4 балла.
 - A.** Деятельность в регионе ведется по информации с сайта организации. По 0,25 балла за одну организацию. Максимум 0,5 балла.
 - B.** Деятельность организации в регионе освещается региональными СМИ. Максимум 0,75 балла с шагом в 0,25 балла.

- C. Деятельность организации в регионе освещается федеральными СМИ. Максимум 0,75 балла с шагом в 0,25 балла.
 - D. Деятельность организации успешна: свалка закрыта, проблема на предприятии устранена и т.д. Максимум 2 балла с шагом в 0,5 балла.
3. Поправка основного индекса (Активность_НКО_чист») на экологическую ситуацию в регионе («Активность_НКО_экол») по алгоритму, аналогичному индексу общественных инспекторов.

3. Индекс представленности крупного промышленного бизнеса в регионе

1. Формируется шорт-лист релевантных компаний из списков участников РСПП (Структура // Российский союз промышленников и предпринимателей. URL: <https://rspp.ru/about/structure/>) и ТПП (Члены ТПП РФ // Торгово-промышленная палата Российской Федерации. URL: <https://tpprf.ru/ru/members/>) как структур представления интересов крупного бизнеса с условиями:
 - исключаются организации, принятые в состав позже 2019 года;
 - исключаются участники, которые являются координирующими структурами РСПП / предоставляют услуги от имени ТПП;
 - исключаются компании сектора нематериального производства или сферы услуг (например, банк, адвокатское бюро, ресторан быстрого питания) как незаинтересованные в лоббировании по экологической проблематике;
 - исключаются союзы и ассоциации без региональной привязки, поскольку такие компании не могут быть атрибутированы конкретному региону.
2. Переменная «Бизнес»: каждая компания из шорт-листа РСПП/ТПП анализируется на предмет того, в каком именно регионе реально находятся ее интересы (по данным из открытых источников), итоговый индекс представленности бизнеса рассчитывается как суммарное количество релевантных компаний для каждого региона (по правилу «1 компания — 1 балл»).
3. Шорт-лист РСПП/ТПП дополняется листом релевантных компаний из рейтингов компаний по критерию выручки по версиям Forbes (исключаются компании категорий «ИТ», «Легкая промышленность», «Телекоммуникации», «Торговля», «Транспорт», «Туризм», «Фармацевтика», «Финансы»)⁵⁷ и РБК (первые 250 компаний; исключаются компании категорий «Алкоголь и табак», «Букмекерские конторы и организация лотереи», «Дистрибуция», «ЖКХ», «Инвестиции», «Информационные технологии», «Кабельная продукция», «Медиа и Интернет», «Охрана и

57 200 крупнейших частных компаний России // Forbes. 2018. URL: <https://www.forbes.ru/rating/383547-200-krupneyshih-chastnyh-kompaniy-rossii-2019-reyting-forbes>; То же. 2019. URL: <https://www.forbes.ru/rating/409143-200-krupneyshih-chastnyh-kompaniy-rossii-2020-reyting-forbes>

безопасность», «Полиграфия», «Потребительские товары», «Почтовая связь», «Пошив одежды», «Рестораны», «Телекоммуникации», «Торговля», «Транспорт», «Фармацевтика», «Финансы», «Электроника»)⁵⁸.

4. Переменная «Бизнес (доплист)»: формируется на основе расширенного листа РСПП/ТПП/Forbes/РБК по алгоритму, аналогичному пункту 2.

Формирование базы публикаций СМИ и выборки для анализа

Из базы [Public.ru](https://public.ru) были выгружены 969 публикаций, содержащих заданный текст «общественный экологический инспектор», за период с 01.01.2018 по 31.12.2019. В выгрузку попали публикации интернет-СМИ, федеральных печатных СМИ и информационных агентств, а также региональных печатных СМИ и информационных агентств из 79 регионов России.

По общему правилу анализируются все публикации, полученные в выгрузке; для регионов с большими массивами данных используются выборки, отобранные случайным образом.

- **Общественные инспекторы:** в анализ включены все статьи (Москва — выборочный просмотр).
- **Greenpeace:**
 - регионы с количеством публикаций < 40 — анализируются все статьи;
 - Нижегородская область, Саратовская область, Владимирская область, Ростовская область, Забайкальский край, Республика Бурятия, Иркутская область, Архангельская область, Амурская область — анализируются выборки по 40% от общего числа публикаций;
 - Приморский край, Республика Татарстан, Свердловская область — выборки по 20% от общего числа публикаций;
 - Москва — выборочный просмотр.
- **World Wildlife Fund:**
 - регионы с количеством статей < 40 — все статьи;
 - Республика Алтай, Хабаровский край, Республика Татарстан, Красноярский край, Свердловская область — выборки по 40% от общего числа публикаций;
 - ХМАО, Архангельская область, Краснодарский край, Мурманская область, Приморский край — выборки по 20% от общего числа публикаций;
 - Москва — выборочный просмотр.

58 РБК 500. URL: <https://pro.rbc.ru/rbc500>

- **Партия Зеленых**: все статьи (Москва — выборочный просмотр).
- **Российское экологическое общество**: все статьи (Москва — выборочный просмотр).

Алгоритм оценок медиа-представленности для НКО

Освещение деятельности НКО в региональных СМИ — переменная имеет максимальное значение 0,75 балла с шагом 0,25 балла.

- Подсчитывается количество релевантных публикаций.
- Регионы ранжируются по количеству релевантных публикаций (за исключением Москвы), после чего им присваиваются баллы:
 - регионам с нулевым количеством публикаций присваивается значение 0;
 - нижней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,25;
 - средней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,5;
 - верхней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,75.

Освещение деятельности НКО в федеральных СМИ — переменная имеет максимальное значение 0,75 балла с шагом 0,25 балла.

- Подсчитывается количество релевантных публикаций.
- Регионы ранжируются по количеству релевантных публикаций (за исключением Москвы), после чего им присваиваются баллы:
 - регионам с нулевым количеством публикаций присваивается значение 0;
 - нижней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,25;
 - средней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,5;
 - верхней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,75.

Наличие успешных кейсов в деятельности НКО в регионе — переменная имеет максимальное значение 2 балла.

- 0,5 — наличие позитивных новостей про непрофильные мероприятия (пиар, фандрайзинг и т.д.).
- Еще 1 балл — наличие позитивных новостей про профильную деятельность (борьба со свалками и т.д.).
- Еще 0,5 балла за подтвержденные свидетельства успешной борьбы (закрытие свалки и т.д.).

- Штраф к оценке –0,25 балла за наличие негативных новостей об организации.

Алгоритм оценок медиа-представленности для общественных инспекторов

Освещение деятельности ОИ в региональных СМИ — переменная имеет максимальное значение 0,75 балла с шагом 0,25 балла.

- Подсчитывается количество релевантных публикаций.
- Регионы ранжируются по количеству релевантных публикаций (за исключением Москвы), после чего им присваиваются баллы:
 - регионам с нулевым количеством публикаций присваивается значение 0;
 - нижней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,25;
 - средней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,5;
 - верхней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,75.

Освещение деятельности ОИ в федеральных СМИ — переменная имеет максимальное значение 0,75 балла с шагом 0,25 балла.

- Подсчитывается количество релевантных публикаций.
- Регионы ранжируются по количеству релевантных публикаций (за исключением Москвы), после чего им присваиваются баллы:
 - регионам с нулевым количеством публикаций присваивается значение 0;
 - нижней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,25;
 - средней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,5;
 - верхней трети ненулевых регионов присваивается значение 0,75.

Наличие успешных кейсов в деятельности ОИ в регионе — переменная имеет максимальное значение 1 балла с шагом 0,25 балла.

- 0,25 — наличие позитивных новостей про непрофильные для инспекторов мероприятия (пиар, приходят в университеты к студентам и т.д.).
- Еще 0,5 балла – наличие позитивных новостей про профильную деятельность (борьба со свалками и т.д.).
- Еще 0,25 балла за подтвержденные свидетельства успешной борьбы (закрытие свалки).
- Штраф к оценке –0,25 балла за наличие негативных новостей об ОИ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОТДЕЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ В РАМКАХ СТАТИСТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Таблица 4. Описательные статистики использованных для анализа переменных.

Показатель	N	Range	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Активность ОИ	85	4,000	0,250	4,250	1,63824	0,774170
Активность ОИ (поправка на экологию)	85	4,250	0,000	4,250	1,57353	0,766751
Жалобы во ФГИС и освещение деятельности ОИ	85	2,250	0,000	2,250	1,07647	0,592329
Количество ОИ	85	22	1	23	5,94	3,953
Региональные НПА ОИ	85	1,50	0,00	1,50		
Эффективность НКО	85	4,75	0,25	5,00	1,9000	1,13599
Эффективность НКО (поправка на экологию)	85	4,75	0,25	5,00	1,8353	1,08257
Освещение деятельности НКО	85	4,00	0,00	4,00	1,3588	1,05464
Состояние экологии	85	31	42	73	55,19	6,452

Источник: расчеты авторов

Таблица 5. Результаты тестирования использованных переменных на нормальное распределение.

Показатель	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Активность ОИ	0,116	85	0,007	0,963	85	0,015
Активность ОИ (поправка на экологию)	0,134	85	0,001	0,964	85	0,019
Жалобы во ФГИС и освещение деятельности ОИ	0,109	85	0,014	0,966	85	0,026
Активность НКО	0,128	85	0,001	0,943	85	0,001
Активность НКО (поправка на экологию)	0,129	85	0,001	0,946	85	0,001
Освещение деятельности НКО	0,145	85	0,000	0,923	85	0,000
Экология	0,079	85	0,200*	0,981	85	0,245

Источник: расчеты авторов

Таблица 6. Пример непараметрического сравнения регионов с разным инвестиционным потенциалом.

	Нулевая гипотеза	Тест	Значимость	Решение		Нулевая гипотеза	Тест	Значимость	Решение
1	The medians of «Активность ОИ чист» are the same across categories of Первая треть по инвестициям.	Independent-Samples Median Test	0,031	Нулевая гипотеза отвергнута	1	The medians of «Активность ОИ чист» are the same across categories of «Первая половина по инвестициям».	Independent-Samples Median Test	0,023	Нулевая гипотеза отвергнута
2	The distribution of «Активность ОИ чист» is the same across categories of «Первая треть по инвестициям».	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	0,037	Нулевая гипотеза отвергнута	2	The distribution of «Активность ОИ чист» is the same across categories of «Первая половина по инвестициям».	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	0,022	Нулевая гипотеза отвергнута

Источник: расчеты авторов

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ГАЙДЫ ИНТЕРВЬЮ

1. Гайд для интервью с общественными экологическими инспекторами

Приветствие

Представиться, обозначить **тему, причину** и **длительность** беседы; предупредить о том, что будет вестись **запись**.

Вводные данные

Как долго Вы являетесь ОИ? Сколько раз Вы получали удостоверение?

Процедура отбора

Опишите, пожалуйста, процедуру получения удостоверения.

- Откуда Вы узнали об ОИ?
- Сколько времени это заняло?
- Что, как Вам кажется, можно было бы улучшить в процедуре?
- Вам известны примеры получения удостоверения, схожие с Вашим (такие же удачные/неудачные)? По Вашему мнению, является ли Ваш опыт получения удостоверения повсеместным? Почему?

Мотивация

- Почему Вы решили стать ОИ? Кто-то из Ваших знакомых последовал Вашему примеру? Что Вы считаете причиной этого?
- Что Вы получаете от своей работы? Что статус инспектора привнес в Вашу жизнь (как хорошее, так и плохое)?
- Что является для Вас самым приятным в работе? Самым неприятным? (Попросить привести примеры при необходимости.)
- Планируете ли Вы продлить срок своей работы? Почему?

Содержательная работа

Опишите стандартный рабочий случай (пример осуществления контроля).

- Откуда взялся кейс/проблема? (+ Из каких источников поступает информация? Проблема чаще всего постоянная (повторяющаяся) или каждый раз новая?).
- Кто был инициатором проверки?
- Как Вы проводили контроль? В подробностях: действия, сроки, акторы, документы. Каковы были результаты?

С кем Вы взаимодействуете во время работы?

- В каком формате происходит ваше взаимодействие? Как часто? Вас это устраивает?
- Были ли какие-то неожиданные контакты?
- Кто оказывает Вам помощь в работе? В чем это проявляется?
- Кто препятствует Вашей работе? В чем это проявляется?
- Кого Вы хотели бы привлечь к работе? Для какой цели?
- Взаимодействие с кем кажется Вам лишним в Вашей работе? Почему?
- Какова география Вашей работы? Чем она ограничена? Как обстоят дела в других регионах, если Вы знаете?
- Приведите пример самых удачных/неудачных проектов.

Субсидиарность

- Получили ли Вы вместе с удостоверением инспектора какие-то дополнительные/новые инструменты для осуществления экоконтроля? Уточнить: реальные или номинальные, формальные или неформальные инструменты.
- Как и перед кем Вы отчитываетесь о своей работе? Кто выставляет Вам требования, оценивает работу? Что это за требования?
- Что Вы хотели бы изменить в системе общественного инспекторского экоконтроля?
- Какие достоинства уже есть у этого контроля?

Благодарности и прощание

Есть ли вопросы к интервьюеру? Попросить контакты для связи и работы.

2. Гайд для интервью с федеральными экспертами в сфере экологии

Приветствие

Представиться, обозначить **тему, причину** и **длительность** беседы; предупредить о том, что будет вестись **запись**.

Вводные данные

Как долго Вы работаете в сфере экологического контроля/защиты?

Содержательная часть. ОЭК сейчас

- Каким должен быть ОЭК (какой должна быть его цель и область

действия/применения)?

- Кто акторы, каковы их полномочия, каковы вопросы ведения, каковы результаты (to be)?
- Как бы Вы оценили действующую систему ОЭК в РФ (as is)? Каковы ее сильные/слабые стороны?
- С помощью каких показателей, индикаторов Вы оценивали бы эффективность работы ОЭК в РФ?
- Какой продукт (результат работы) ОЭК в РФ Вы считаете успешным/оптимальным?
- Какие успешные/неуспешные проекты ОЭК Вы можете назвать (в разрезе региона и/или Федерации)?
- С какими проблемами сталкивается ОЭК сегодня? Кто или что создает препятствия?
- Каков Ваш опыт взаимодействия с акторами ОЭК? Кто, на Ваш взгляд, наиболее сильные акторы этой сферы, а кто — наиболее активные?
- Знаете ли Вы про ОИ? Каков Ваш опыт взаимодействия с ними?
- Как Вы оценили бы полномочное наполнение института ОИ?
 - Какими инструментами для осуществления экоконтроля обладают инспекторы? (Уточнить: реальные или номинальные, формальные или неформальные инструменты.)
 - По каким, на Ваш взгляд, причинам люди получают удостоверение инспектора?
 - Как отличается ситуация от региона к региону? С чем это связано?

Содержательная часть. ОЭК и ОИ в будущем

- Какой продукт (результат работы) ОЭК и ОИ Вы хотели бы видеть?
- Что Вы хотели бы изменить в ОЭК в целом и в ОИ в частности?
- Есть ли какие-то зарубежные практики общественного экоконтроля, которые Вы считаете успешными и уместными для РФ?
- Какие достоинства уже есть у этого контроля? (Опционально.)

Благодарности и прощание

Есть ли вопросы к интервьюеру? Попросить контакты для связи и работы.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. АНКЕТА ДЛЯ ОПРОСА ОИ

Введение

Добрый день! Данный опрос — часть исследования о состоянии общественного экологического контроля (ОЭК) в России. Мы хотели бы узнать Ваше мнение о достоинствах и недостатках ОЭК, реальном опыте работы общественных экологических инспекторов (ОЭИ). Опрос займет у Вас не более 5 минут. Все ответы собираются анонимно.

Раздел 1. Участие в работе общественных экологических инспекторов

1. Как долго Вы являетесь/являлись общественным экологическим инспектором (ОИ)?

- Меньше 1 года.
- 1—2 года.
- Больше 2 лет.
- Никогда не являлся ОИ.

Раздел 2. Статус общественного экологического инспектора

2.1. Сколько раз Вы получали удостоверение ОИ?

- 1 раз.
- Более 1 раза.

2.2. Как Вы узнали про работу ОИ? *(множественный ответ)*

- Информация с сайтов профильных госорганов (минприроды, Росприроднадзор).
- Информация с сайтов экологических НКО.
- Информация из СМИ.
- Личные контакты с ОИ.
- Личные контакты с экоактивистами, не являвшимися ОИ.
- Другое: _____.

2.3. Почему Вы решили стать ОИ? *(множественный ответ)*

- Рассчитывал с помощью статуса ОИ эффективно решать экопроблемы.
- Хотел посмотреть (протестировать), как работает механизм ОИ.

- Статус ОИ — это престижно.
- Улучшить карьерные перспективы благодаря статусу ОИ.
- Меня попросил (заставил) работодатель.
- Другое: _____.

2.4. Сколько времени заняла процедура подготовки и получения статуса ОИ?

- Меньше одной недели.
- 1-2 недели.
- 3-4 недели.
- Больше месяца.

2.5. Сдавали ли Вы экзамен для получения статуса ОИ?

- Да, экзамен включал вопросы на знание законодательства и/или экологических проблем.
- Да, экзамен включал вопросы о личной мотивации и планах.
- Да, экзамен включал оба типа вопросов.
- Не сдавал экзамен.

2.6. Как проводилась подготовка к сдаче экзамена? *(множественный ответ)*

- Я принимал участие в онлайн-школе для инспекторов.
- Я принимал участие в офлайн-школе для инспекторов.
- Я готовился самостоятельно.
- Я сдавал экзамен без подготовки либо не сдавал экзамен.

Раздел 3. Работа общественного экологического инспектора

3.1. По шкале от 1 до 5 (где 1 — полностью не удовлетворен, 5 — полностью удовлетворен) оцените полноту, удобство, актуальность источников, из которых Вы получаете информацию о возможных экологических правонарушениях.

(также для каждого пункта доступен вариант «Не пользуюсь данным источником»)

- Профильные госорганы (минприроды, Росприроднадзор).
- Другие госорганы (полиция, прокуратура, иное).
- Экологические НКО.
- СМИ.
- Соцсети города/региона, тематические группы в соцсетях.
- Контакты с другими ОИ.
- Контакты с эоактивистами, не являющимися ОИ.

- Самостоятельное изучение местности на предмет возможных нарушений.

3.2. Кто оказывает/оказывал Вам помощь в работе ОИ? (множественный ответ)

- Региональное министерство природы.
- Управление Росприроднадзора по Вашему региону.
- Другие госорганы (полиция, прокуратура, иное).
- Экологические НКО.
- СМИ.
- Местные предприниматели.
- Другие ОИ.
- Экоактивисты, не являющиеся ОИ.
- Другое: _____.

3.3. Если Вы указали, что госорганы помогли Вам в работе, пожалуйста, уточните, в чем именно проявлялась эта помощь.

3.4. Кто мешает/мешал Вам в работе ОИ? (множественный ответ)

- Региональное министерство природы.
- Управление Росприроднадзора по Вашему региону.
- Другие госорганы (полиция, прокуратура, иное).
- Экологические НКО.
- СМИ.
- Местные предприниматели.
- Другие ОЭИ.
- Экоактивисты, не являющиеся ОИ.
- Другое: _____.

3.5. Если Вы указали, что госорганы мешали Вам в работе, пожалуйста, уточните, в чем именно проявлялось это вмешательство.

3.6. Получили ли Вы вместе со статусом ОИ новые полномочия/ресурсы для работы?

- Да, получил реальные полномочия и ресурсы.
- Да, получил полномочия и ресурсы лишь формально.
- Нет, не получил.

3.7. Достаточно ли, с Вашей точки зрения, тех полномочий/ресурсов, которые есть у ОИ, для эффективной работы?

- Да, достаточно.
- Нет, недостаточно. Не хватает: _____.

3.8. Сталкивались ли Вы либо Ваши коллеги за время работы ОИ с угрозами в связи с Вашей деятельностью? (множественный ответ)

- Да, сталкивался лично.
- Да, слышал от коллег.
- Не сталкивался и не слышал от коллег.

3.9. Оцените общую эффективность механизма ОЭИ в России, где 1 — крайне низкая эффективность, 5 — крайне высокая эффективность

Раздел 5. Информация о респонденте

5.1. Как изменилась за время пребывания в статусе ОИ Ваша мотивация к этой работе?

- Мотивация стала выше.
- Мотивация стала ниже.
- Мотивация не изменилась.

5.2. Планируете ли Вы в дальнейшем снова получать удостоверение ОИ?

- Да, планирую.
- Нет, не планирую, статус ОИ оказался для меня бесполезным.
- Нет, не планирую по личным причинам.

5.3. Укажите Ваш пол.

- Мужской.
- Женский.

5.4. Укажите Ваш возраст.

- 18—24.
- 25—39.
- 40—54.
- 55 и старше.

5.5. Укажите регион, в котором Вы работаете/работали ОИ:

_____ (выбор из списка регионов) (факультативно)

Спасибо за Ваше участие!



центр
перспективных
управленческих
решений