

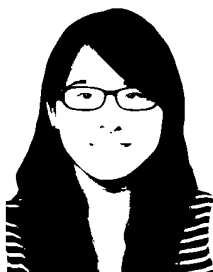
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.12

УДК 502.1, ББК 20.1(5КИТ)

© ЧЭНЬ НИН

Исследование участия общественности в охране окружающей среды Китая



Чэнь Нин

научный ассистент

Академия общественных наук провинции Цзянси

Наньчан, Китай

390121763@qq.com

Аннотация. Участие общественности является важным принципом и одним из основных факторов охраны окружающей среды. В её защите очень важную роль играют экологические неправительственные организации. В данной работе анализируются основные принципы, цели и проблемы участия общественности в охране окружающей среды в Китае. Исследуются также причины недостаточного участия общественности в охране окружающей среды; предлагаются пути решения проблемы исходя из таких аспектов, как правовая защита, развитие неправительственных экологических групп, расширение возможностей для участия общественности, улучшение её осведомленности в сфере охраны окружающей среды и разработка системы раскрытия информации о состоянии окружающей среды и т.д.

Ключевые слова: охрана окружающей среды; участие общественности; Китай.

За 30 лет проведения политики реформ и открытости Китай стал второй крупнейшей мировой экономикой. Однако он заплатил за свои выдающиеся достижения в экономическом развитии высокую цену: экологическая обстановка в стране серьезно ухудшилась. В последние годы обострились экологические проблемы в

городах в связи с ускорением процесса урбанизации. Вместе с тем постоянная замутненность атмосферы в десятках городов Китая в начале 2014 года стала тем фактором, благодаря которому различные круги общества стали уделять повышенное внимание проблемам городской экологической среды.

I. Участие общественности в охране окружающей среды.

1. Основная концепция.

Охрана окружающей среды — это общее понятие, объединяющее все мероприятия, направленные на решение актуальных или потенциальных экологических проблем, налаживание взаимодействия между человеком и окружающей средой, защиту и улучшение экологии. Вопросами охраны окружающей среды могут заниматься государство, предприятия, неправительственные организации, общественность и т.д.

Участие последней в охране окружающей среды означает, что граждане имеют право участвовать в принятии решений, касающихся охраны окружающей среды, для того чтобы данные решения соответствовали жизненно важным интересам. Участие общественности происходит на уровне принятия решений, процесса их реализации, а также после того, как был причинен вред окружающей среде. Во-первых, речь идет о привлечении общественности к разработке экономической и экологической политики и планированию ее реализации. Во-вторых, о том, что на уровне реализации решений общественность участвует в разработке законов, правил, политики и планирования в области охраны окружающей среды, планирования и осуществления разработки проекта экологического строительства. И, в-третьих, конечное участие общественности осуществляется после конкретного случая загрязнения окружающей среды и причинения ущерба экологии.

2. Основные принципы «участия общественности».

Идея об «участии общественности» возникла в конце 1960-х годов на фоне осознания необходимости охраны окружающей среды и более глубокого изучения вопросов

экологии. Под влиянием традиционных экономических представлений считалось, что охрану окружающей среды осуществляет только государство, а общественность была исключена из этой сферы. По мере того как экологический кризис становился все более серьезным, люди постепенно признали, что участия государства в охране окружающей среды недостаточно. С одной стороны, наряду с понятием «неэффективность рынка» существует также «неэффективность деятельности государства». С другой стороны, из-за особенностей проблем окружающей среды (таких, как универсальность и общественный характер) экологический кризис должен быть решен за счет объединения усилий государства и общественности.

Принципы участия общественности включают следующие аспекты: 1) участие общественности является составной частью всех процессов принятия решений; 2) участие общественности должно быть эффективным и значимым и не замедлять процесс принятия решений; 3) общественность может получить важную информацию и выдвинуть полезные предложения; 4) участие общественности должно быть объективным и сбалансированным, особенно необходимо прислушиваться к мнению тех людей, на которых может повлиять принятие конкретного решения. Вышеперечисленные принципы могут быть полезными для государства при принятии эффективных решений, причем должна учитываться степень согласия со стороны общественности. На самом деле участие общественности — это действенный способ поддерживать преемственность политики. В процессе проектирования участия общественности, хотя и не все её предложения могут быть приняты, население страны будет знать, что государство прислушивается к его мнению.

3. Цели участия общественности.

Основной целью общественного участия является решение экологических проблем через достижение согласия между различными группами. Иными словами, во-первых, участие общественности позволяет выяснить возможные экологические проблемы, а затем найти способы и пути их решения, с тем чтобы как можно более эффективно урегулировать конфликты интересов различных групп, снизить тревожность и сомнения общественности по поводу возможных экологических проблем. Основная задача участия общественности заключается в защите интересов любой стороны от негативных последствий развития и в его достижении без причинения вреда окружающей среде.

II. Современное состояние и проблемы участия общественности в охране окружающей среды в Китае.

По сравнению с развитыми странами в Китае система участия общественности в охране окружающей среды имеет четыре следующих недостатка:

1. Несовершенство законодательства в сфере обеспечения участия общественности в охране окружающей среды.

Несмотря на действующие законы и правила, например, такие как: Закон об охране окружающей среды; Закон Китайской Народной Республики об оценке загрязнения окружающей среды; Закон Китайской Народной Республики о предупреждении и ликвидации последствий загрязнения воды; Закон Китайской Народной Республики о предотвращении шумового загрязнения окружающей среды; Меры по охране окружающей среды и участию граждан в охране окружающей среды и др., общественность страны всё еще сталкивается с целым рядом проблем. Это

прежде всего недостаточное соблюдение прав и интересов, например права на ознакомление с экологической информацией, права на участие в охране окружающей среды и др. Еще одной проблемой является неэффективная система обратной связи между общественностью и государством, вследствие чего права общественности в области охраны окружающей среды не могут быть эффективно защищены.

2. Ограниченность функций негосударственных природоохранных организаций (НПОО).

В 1990-х годах в Китае началось развитие негосударственных природоохранных организаций, количество которых быстро возрастало. В 1980–1990 гг. существовала только одна НПОО, а в 1990–1994 гг. – менее 20 НПОО. В 1995–2004 гг. их количество увеличилось на 25%. В 2005 году общее число зарегистрированных НПОО превысило 130, а к концу 2014 года их было 3 тыс. только в материковом Китае, и количество их участников достигало свыше миллиона человек.

В последние годы общественность вносит определенный вклад в развитие НПОО; кроме того, постепенно укрепляется их статус в вопросах охраны окружающей среды, в таких как реализация природоохранной политики и планирование, внутреннее управление в сфере окружающей среды. Эти организации играют важную роль, но по сравнению с НПОО зарубежных стран в китайских НПОО существует еще немало проблем: например, их меньшее количество; небольшой масштаб их деятельности и недостаточное влияние; недостаток финансовых средств; неэффективное взаимодействие с государственными органами; отсутствие международных контактов и т.д.

Согласно данным Научно-исследовательского центра инноваций и социальной ответственности Школы государственной политики и управления Университета Цинхуа, в сентябре 2015 года годовой доход около 15% негосударственных природоохранных организаций Китая был практически равен нулю и только 8,6% НПОО получили годовой доход в размере, превышающем 10 млн. юаней. Примерно 15% НПОО поддерживали тесные контакты с местными органами охраны окружающей среды, 20% НПОО практически не имели контактов с местными властями, и 41% НПОО признали, что им не удалось выработать совместный механизм информационного сотрудничества и обмена. В среднем каждая местная природоохранная организация насчитывает около 25 штатных сотрудников. Примерно в 30% НПОО сотрудники работают по совместительству.

3. Неосведомленность в отношении участия общественности.

Вследствие того что экологические проблемы в Китае становятся все более очевидными и им постепенно уделяется все больше внимания, информированность

общественности в вопросах окружающей среды растет, но решение экологических проблем по-прежнему зависит от государства. Хотя общественность признает, что главными источниками загрязнения окружающей среды и причинения экологического ущерба являются предприятия и отдельные лица, население по-прежнему считает, что за охрану окружающей среды должно отвечать государство, поэтому отдельные лица и предприятия не придают значения тому, что они должны нести ответственность за состояние окружающей среды и мало осведомлены в этом вопросе.

Формирование и развитие осведомленности населения в вопросах охраны окружающей среды в основном зависит от степени его информированности в данной области знаний. Исследование, проведенное Шанхайским университетом Цзяотун в 2013 году, показало, что степень осведомленности общественности в области основных экологических знаний оставляет желать лучшего, население знает только общие сведения в таких аспектах, как возобновляемые источники энергии, энергосбережение, и т. д. (рис. 1, 2).

Рисунок 1. Осведомленность населения Китая о способах энергосбережения

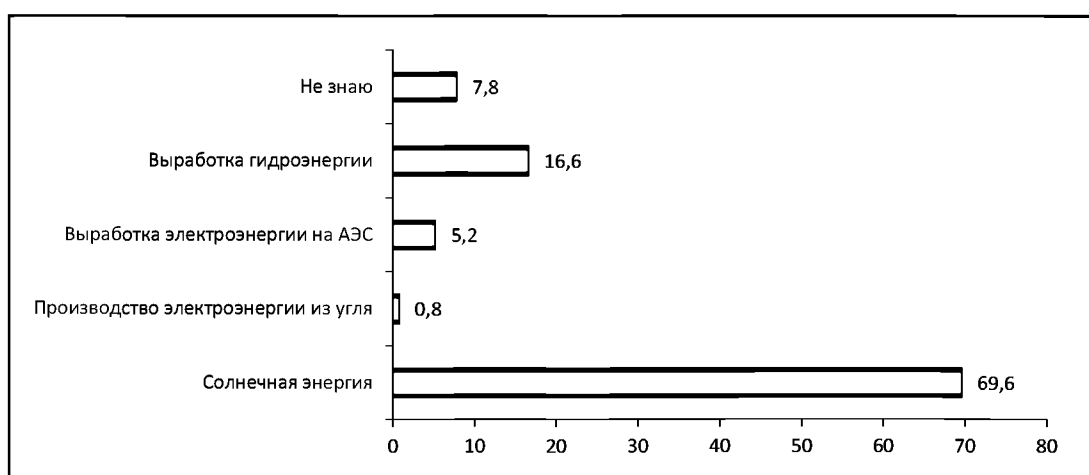


Рисунок 2. Осведомленность населения Китая о возобновляемых источниках энергии

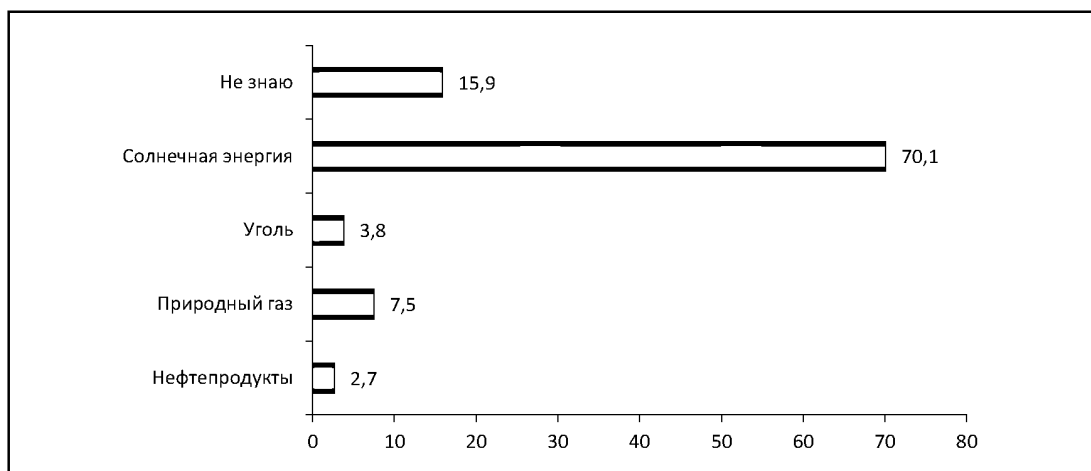


Рисунок 3. Осведомленность населения Китая об аэрозольных частицах с диаметром 2,5 микрона, о потеплении климата и о причинах загрязнения окружающей среды

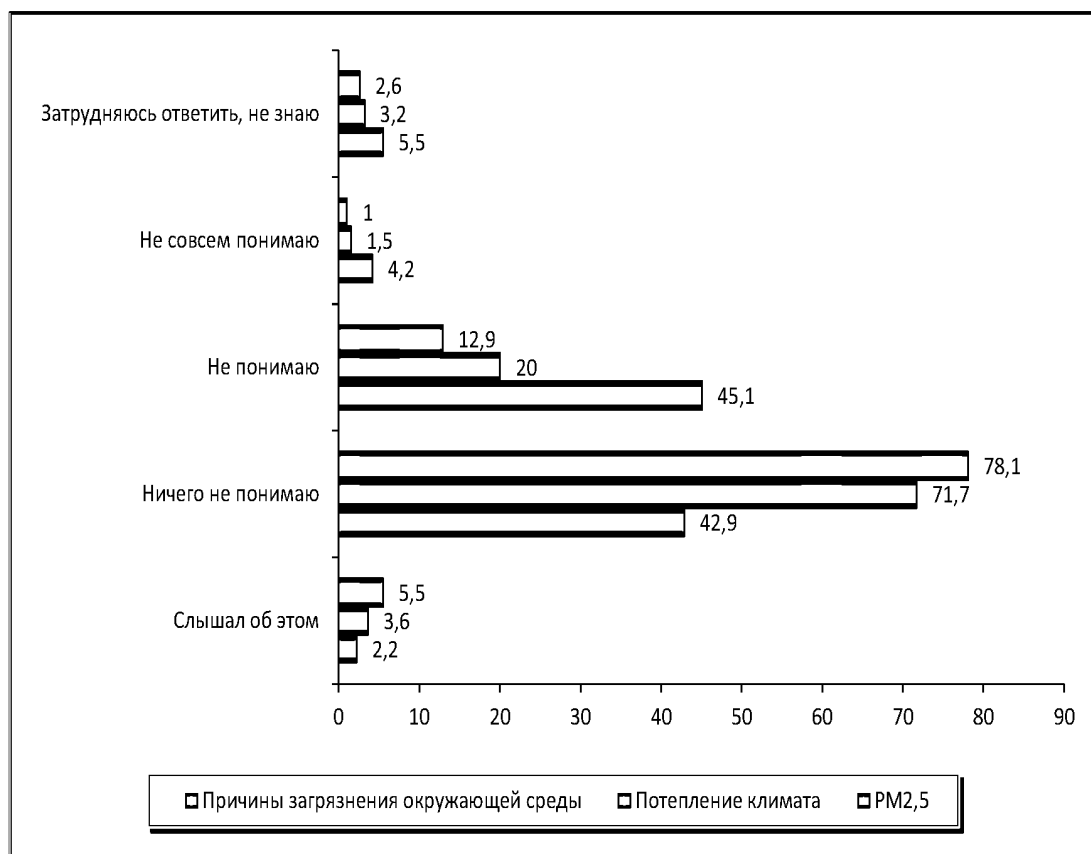
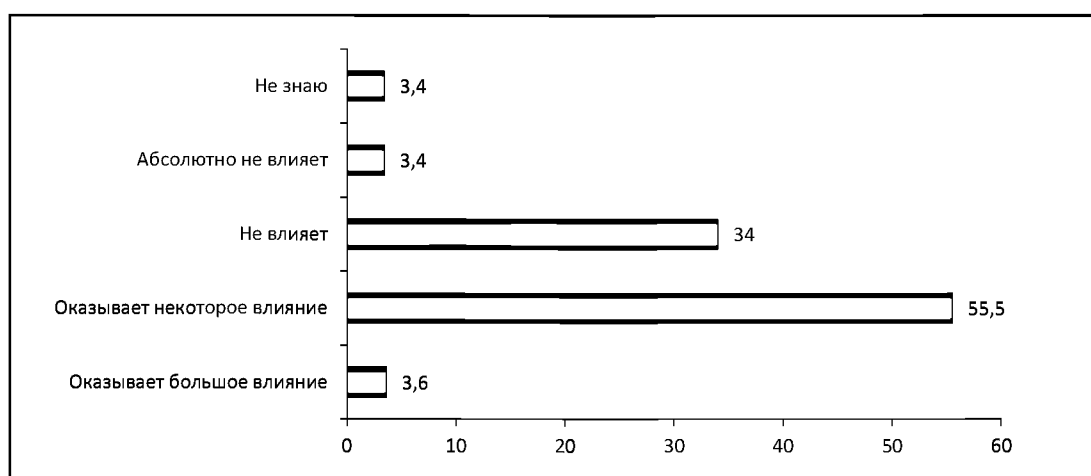


Рисунок 4. Осведомленность населения Китая о влиянии повседневной жизни на состояние окружающей среды



Только 66,3% респондентов заявили, что они слышали о «типах отходов», и 27,8% — знают, что такое «биоразнообразие». Необходимо отметить, что, хотя десятки городов в Китае страдают от постоянной замутненности атмосферы, осведомленность общественности в отношении аэрозольных частиц с диаметром 2,5 микрона остается низкой. 54,8% населения не знало или не слышало об этих частицах (рис. 3). Между тем, по мнению 37,4% опрошенных, их образ жизни не оказывает влияния на окружающую среду (рис. 4).

4. Недостаточное количество каналов, по которым общественность может получить информацию в области окружающей среды, и ограниченные возможности для участия в её охране.

В настоящее время, с повышением внимания общественности к вопросам охраны окружающей среды, количество каналов информации по данной проблеме, доступных для населения Китая, остается весьма ограниченным. Существующие информационные каналы не удовлетворяют требованиям участия общественности в

процессе принятия решений. В 2015 году Центр изучения общественного мнения и общественных настроений Шанхайского университета Цзяотун опубликовал отчет по результатам опроса, проведенного среди городских жителей страны с целью выявления их отношения к охране окружающей среды. Согласно полученным данным, более половины опрошенных считают, что государство недостаточно полно информирует общественность по вопросам загрязнения окружающей среды. В их решении общественность больше доверяет Центральному правительству (65,7%), чем органам местного самоуправления (58,9%). Общественность не имеет возможности получать экологическую информацию в достаточном объеме, поэтому население лишь частично осведомлено в этой области. Только в том случае, если население будет получать основную информацию об окружающей среде в районе своего проживания своевременно и в достаточных объемах и будет знать о влиянии качества окружающей среды на свои непосредственные интересы, оно сможет выразить свое

мнение, высказывать свою точку зрения таким образом, чтобы получить ожидаемый эффект от участия в процессе охраны окружающей среды.

Жители Китая, имеющие высшее образование, серьезно относятся к вопросам охраны окружающей среды, несмотря на нехватку каналов практического и эффективного участия в данном процессе.

В настоящее время есть некоторая неясность в отношении законодательного закрепления права общественности на получение информации и участие в принятии решений по вопросам окружающей среды, также наблюдается нехватка эффективных процедур и системных гарантий в этой сфере. Для обеспечения активного участия общественности в охране окружающей среды каналы такого участия должны быть эффективными и налаженными.

III. Анализ причин недостаточного участия общественности в охране окружающей среды.

1. Отсутствие политических мер и нормативных актов.

В настоящее время, хотя право участия общественности в экологическом надзоре закреплено законодательно, в этой сфере не хватает четких и подробных законов и правил, определяющих конкретные условия, способы и процедуры участия. В случае если граждане сталкиваются с конкретной экологической проблемой, они не знают, какой порядок действий будет правильным и законным.

2. Неблагоприятные последствия недостаточной вовлеченности общественности в природоохранную деятельность.

Сравнивая развитие природоохранной сферы в Китае и других странах, можно отметить, что, в отличие от стран Запада, где природоохранная деятельность развивалась прежде всего при участии общественности, в Китае инициатива изна-

чально исходила от государства. Хорошая политическая идея должна найти отклик у общественности, реализовываться при ее участии и при полном комплексе контрольных мер.

Опыт развитых стран показывает, что участие общественности – это не только внутренний фактор, способствующий сохранению качества окружающей среды, но и эффективная общественная сила, выполняющая функции надзора за деятельностью государства и предприятий по рациональному природопользованию и соблюдению природоохранных обязательств. Долгое время государство фактически не уделяло внимания роли общественности в защите окружающей среды и не предоставляло возможности населению добровольно участвовать в природоохранной деятельности. Таким образом, общественности трудно участвовать в процессе защиты окружающей среды, и даже если участие допустимо, оно является пассивным.

3. Недостатки социального контекста и тенденции общественного мнения в природоохранной сфере Китая.

На развитие концепции охраны окружающей среды будут влиять тенденции общественного мнения. Но местные органы власти некоторых регионов долгое время пренебрегали вопросами охраны окружающей среды, поскольку они были полностью заняты получением экономических выгод и продвижением экономического развития. Сама постановка целей развития проводилась без должного учета необходимой пропаганды охраны окружающей среды, что не только повлияло на сохранение и укрепление экологии, но и воспрепятствовало улучшению осведомленности общественности в вопросах защиты окружающей среды и природоохранного поведения. Кроме того, обще-

ственность, часто не совсем верно осведомленная в вопросах охраны окружающей среды, обращает больше внимания на неблагоприятные экологические вопросы, чем на устойчивое развитие, природные заповедники и другие положительные природоохранные аспекты. В широком понимании охрана окружающей среды — это общий термин, объединяющий различные формы поведения, реализуемые человеком для решения актуальных или потенциальных экологических проблем, координации взаимоотношений человека и окружающей среды и обеспечения устойчивого развития экономического общества. Непонимание и дефицит экологических знаний стали серьезным препятствием для фактического участия общественности в охране окружающей среды.

4. Высокая информационная и экономическая стоимость участия общественности в охране окружающей среды.

В Декларации по окружающей среде и развитию, принятой в Рио-де-Жанейро, отмечается, что «государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации» и «каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды и имеющейся в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах». Тем не менее некоторые местные органы власти доводят до сведения общественности недостаточно информации о проблемах окружающей среды, таким образом, ущемляется право на получение информации по данной проблеме. Населению приходится нести большие расходы и выезжать непосредственно на место для получения актуальной информации о проблемах окружающей среды. Если не гарантируется компенсация расходов и

предоставление необходимой техники, то участие общественности не может быть мотивированным.

IV. Предложения по расширению участия общественности в охране окружающей среды в Китае.

1. Совершенствование правовой системы участия общественности.

Участие общественности является важным фактором охраны окружающей среды. Ориентируясь на недавно пересмотренные законы (Закон об охране окружающей среды и Закон Китайской Народной Республики по оценке воздействия на окружающую среду) и поддержку других природоохранных законов, необходимо управлять системой участия общественности в охране окружающей среды и укреплять соответствующие правовые основы. Основной закон об охране окружающей среды Китая содержит общие положения об участии общественности в данном процессе. С точки зрения законодательной базы закон устанавливает принципы, права и общие правила участия общественности и определяет правовую ответственность за нарушения в данной сфере. Другие законы по охране окружающей среды будут дополнять Закон об охране окружающей среды, поскольку он определяет участие общественности в широком смысле, поэтому требуется соответствующее законодательство для уточнения специфики участия общественности. Таким образом, полная система участия общественности в охране окружающей среды, формируемая на основе Закона об охране окружающей среды и Закона Китайской Народной Республики по оценке воздействия на окружающую среду, дополняется иными соответствующими законами. В результате скоординированных и дополняющих друг друга законов формируется полная система участия общественности в охране окружающей среды.

2. Быстрое развитие НПОО и расширение каналов для участия общественности.

НПОО – это наиболее эффективный способ организации участия общественности в охране окружающей среды. С одной стороны, эти организации способствуют более эффективному сотрудничеству между общественностью и государством при решении экологических проблем; с другой стороны, НПОО может усилить влияние общественного участия, способствовать созданию механизма для координации действий граждан и государства, для определения ожиданий и интересов общественности. Таким образом, Китай должен активно поддерживать и развивать НПОО в правовом аспекте, с точки зрения процедур участия и т.д., поддерживать НПОО в выполнении различных функций надзора за состоянием окружающей среды и развивать эффективные каналы общественного участия. Наряду с развитием НПОО, следует также расширять международный обмен опытом и международное сотрудничество, находить различные источники финансирования и предоставлять больше возможностей для участия в охране окружающей среды.

НПОО должны постоянно изучать отечественный и передовой зарубежный опыт. Для расширения финансовой базы необходимо, во-первых, получить финансовую поддержку от государства в виде средств, направленных на природоохранную деятельность, и установить конкурентный механизм. Во-вторых, НПОО должны постоянно развиваться и укреплять свои позиции. Некоторые НПОО в развитых странах Запада оказывают платные услуги с целью получения дохода для своего развития. Например, проводят исследования рынка, развития сырьевой базы и т.д. для

сферы охраны окружающей среды. Организуется сбор денежных средств с помощью различных благотворительных мероприятий, представлений, рекламных кампаний и др.

3. Улучшение осведомленности общественности в вопросах охраны окружающей среды.

Высокая информированность общественности в природоохранных вопросах является отправной точкой и основной движущей силой строительства экологической цивилизации. На нынешнем этапе своего развития Китай должен реализовать следующие направления деятельности для улучшения информированности общественности в вопросах охраны окружающей среды. Во-первых, необходимо наиболее полно использовать социальные ресурсы, популяризировать основные природоохранные знания, в том числе через СМИ, и своевременно знакомить общественность с научными знаниями в сфере охраны окружающей среды. Во-вторых, требуется сохранить прозрачность основной природоохранной информации и повысить доверие к государственным органам в этой сфере. Являясь главным сторонником и организатором строительства экологической цивилизации, государство должно повысить доверие общественности к себе. Наконец, необходимо разработать механизм совместного принятия решений и укрепить взаимодействие разнообразных субъектов. Сотрудничество и общение – это единственный способ предотвращения кризисных явлений в экологии, поэтому государство должно включить в процесс принятия решений различные заинтересованные стороны: сообщества, неправительственные организации, широкую общественность и т.д. Это также будет

способствовать расширению систематического информирования общественности для решения природоохранных проблем.

4. Завершение создания системы раскрытия экологической информации.

Раскрытие экологической информации служит предпосылкой для участия общественности в охране окружающей среды. В связи с этим необходимо разработать соответствующие законы и правила, установить единую правовую систему и создать канал для получения общественностью информации, касающейся природоохранного законодательства. Кроме того, требуется создание эффективной

системы обратной связи. Принимать участие в раскрытии экологической информации должны не только государство и природоохранные организации, но и различные промышленные предприятия. Местные органы власти, природоохранные ведомства и промышленные предприятия должны разработать и использовать более эффективный механизм охраны окружающей среды, повысить прозрачность и ответственность деятельности в данной сфере, создать условия для активного участия общественности в разработке предложений по улучшению охраны окружающей среды и надлежащем выполнении функций надзора.

References

1. Ru, J. Development of Citizen-Organized Environmental NGOs in China / J. Ru. *Voluntas*. – 2009. – No. 3.
2. Schwartz, J. Environmental NGOs in China: Roles and Limits. *Pacific Affairs*. – 2004. – No. 77 (1). – Pp. 28-49.
3. Wong, K.K. Greening of the Chinese Mind: Environmentalism with Chinese Characteristics / K.K. Wong. *Asia-Pacific Review*. – 2005. – No. 12 (2). – Pp. 39-57.
4. Ru, J. Corporatist Control of Environmental Non-Governmental Organizations: A State Perspective / J. Ru, L. Ortolano. In: *Embedded Environmentalism: Opportunities and Constraints of a Social Movement in China*. Ed. by P. Ho, R. Edmonds. – New York: Routledge, 2008. – Pp. 44-68.
5. Chen Xiaoyu. Public Participation in Environmental Protection / Chen Xiaoyu. *Environmental Protection and Circular Economy*. – 2013. – No. 5.
6. Li Yanfang. Public Participation in Environmental Protection of the Legal System Construction – Centered on Nongovernmental Organizations (NGOs) / Li Yanfang. *Zhejiang Academy of Social Sciences*. – 2004. – No. 2.
7. Lai Xi. The Present Situation of Public Participation in Environmental Protection Activities Study / Lai Xi, Shu Lin. *Journal of Law and Society*. – 2008. – No. 2.
8. *The Survey of Chinese Urban Residents Environmental Attitude in 2013*. Available at http://news.ifeng.com/a/20140512/40261602_0.shtml
9. *The Report of Tsinghua University School of Public Management Innovation and Social Responsibility Research Center* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://news.ifeng.com/a/20150910/44627301_0.shtml
10. *Investigation Report of Urban Chinese Environmental Attitude Behavior in 2015* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://news.online.sh.cn/news/gb/content/2015-07/27/content_7487443.htm

Сведения об авторе

Чэнь Нин – научный ассистент, сотрудник отдела управления научными исследованиями, Академия общественных наук провинции Цзянси (Наньчан, Китай, 390121763@qq.com)

Chen Ning

Research on Issues of Public Participation in Environmental Protection in China

Chen Ning – Assistant Researcher of Sociology, Senior Staff Member of Scientific Research Management, Jiangxi Academy of Social Sciences (Nanchang, Jiangxi, China. E-mail: 390121763@qq.com.)

Abstract. Public participation is an important principle of environmental protection. Public participation in environmental protection is an significant way of environmental protection as well as an indispensable social force in the environmental protection field. Environmental non-governmental organization plays a very important and irreplaceable role in the environmental protection. Basic connotation, main principles and purposes of public participation are explained; current status and issues of public participation in environmental protection in China are introduced in this paper. Causes of insufficient public participation in environmental protection in China are analyzed; countermeasures and suggestions are put forward from the aspects like legal safeguard, development of non-governmental environmental groups, expansion of public participation channels, improvement of environmental protection awareness of the public and system of environmental information disclosure and so on.

Key words: environmental protection; public participation; China.