О. И. Марар

РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

МАРАР Ольга Ивановна — кандидат исторических наук, доцент кафедры моделирования и организации социальных систем Воронежского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: omarar@bk.ru).

Аннотация. *Рассматриваются вопросы реализации экологической политики, условия формирования рынка экологических услуг, проблемы экологической безопасности и экологического страхования в период трансформации современного российского общества.*

Ключевые слова: *государственная экологическая политика, законодательство, окружающая среда, страхование, экологическая безопасность, экологический кризис.*

Ключевыми характеристиками современного мира, по мнению ведущих исследователей (О. В. Аксенова, Н. Н. Моисеев, И. А. Халий, А. В. Яблоков, О. Н. Яницкий и др.), являются нестабильность, неопределенность, непредсказуемость и небезопасность, систематически «производящие» риски и опасности. Стратегическое географическое положение РФ, ресурсы Сибири и Дальнего Востока, в условиях сокращения нефтегазового потенциала Персидского залива, делает рассматриваемый макрорегион Евразии фокусом борьбы за мировое господство[1]. Россия, в сложившейся ситуации неопределенности, борется за свою экологическую нишу, разрабатывает стратегию экологического управления, которая во многом зависит от наличия/отсутствия государственной экологической политики.

Выделение экологической политики в самостоятельный элемент общей государственной политики (подобно военной, культурной, экономической, социальной и др.) в развитых странах произошло в 70-80-е гг. XX в. и явилось закономерным следствием нарастания кризисных явлений в области экологии. В СССР, как и на Западе, соблюдение экологической безо-

[1] *Яницкий О. Н., Кульпин Э. С.* Ресурсы и перспективы социально-экологической модернизации: проблема Сибири и Дальнего Востока // Россия реформирующаяся. Ежегодник № 7 — М., 2008. — С. 463-492.

пасности долгое время было функцией промышленного управления, где каждая отрасль вырабатывала свой свод норм и правил, которые должны были соблюдаться в процессе производства. Кроме того, функционировали отраслевые структуры (Управление водного, лесного хозяйства), отвечающие за использование природных ресурсов.

При исследовании российской государственной экологической политики важно понять, на какой ступени развития она находится, существуют ли какие-либо экомодернизационные тенденции, возможен ли прямой перенос западных управленческих моделей в российские регионы и каковы его последствия.

После распада СССР отраслевое управление было разрушено начавшимся переходом к рыночной экономике и глубокой структурной перестройкой в экономике страны. Начавшиеся развиваться в конце 80-х гг. связи между экологическими отделами предприятий в рамках отрасли были оборваны, а множество реструктуризаций и переименований природоохранных структур само по себе свидетельствовало о слабости их позиции в федеральном правительстве[1]. Несмотря на постоянные преобразования и трансформации, вертикальная структура федеральных природоохранных организаций формально оставалась неизменной.

Исследования, проведенные О. В. Аксеновой[2] показали, что в 90-е г. XX в. устойчивая тенденция децентрализации (регионализации) федеральной экологической политики была обусловлена рядом причин. Во-первых — природные, экономические, социальные и политические различиями между российскими регионами делают жестко централизованное управление практически невозможным, поэтому на федеральном уровне определяются лишь основные контрольные функции региональных отделов. Во-вторых, — федеральная экополитическая структура оказалась в зависимости от регионального бюджета и политики региональных властей в результате сокращения финансирования федеральных структур и их местных подразделений. Политическое влияние природоохранных структур региона определялось размерами экофонда, возможностью его

[1] В 1988 г. создан Госкомитет РСФСР по охране природы (1988-14 июля 1990), разрабатывающий и осуществляющий экологическую политику. В 1991 г. преобразован в Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию (14 июля 1990 года — 30 июля 1991). В его состав вошли комитеты по лесу, водным, минеральным ресурсам, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, геодезии и картографии. В 1992 г. перечисленные комитеты были выведены из состава комитета, последнее стало называться Министерством экологии и природных ресурсов (28 ноября 1991 — 30 сентября 1992), а с 1996 г. — Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология России). Комитет по водным ресурсам в 1998 г. был слит с Комитетом по минеральным ресурсам и образовано Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).

[2] *Аксенова О. В.* Возникновение экомодернизационных тенденций в России в 1990-е годы // Россия реформирующаяся. — М. : Академия, 2002. — С. 72.

контролировать. В результате основным уровнем формирования государственной экополитики стал региональный. Роль региональных комитетов охраны природы в правительствах субъектов Федерации определялась сложившейся в регионе экономической ситуацией, остротой экологических проблем.

Финансирование местных отделов природоохранных структур сокращалось, и они постепенно превращались в департаменты муниципалитетов, а их работа зависела от позиции местных властей и от размеров городского бюджета. Таким образом, практически с начала 90-х годов экологическое управление развивается прежде всего на региональном уровне и все меньше зависит от решения федеральных властей. Практически во всех регионах принимались собственные природоохранные законы т. к. власти вынуждены были сами тем или иным способом реагировать на экологические опасности, формировать собственную экополитику. Но четко сформулированных концепций, которые определяли бы цель экополитики и средства ее достижения, не существовало ни на федеральном, ни на региональном уровне.

Контроль со стороны государства оставался основным фактором, заставляющим предприятия заниматься экологическим менеджментом, в особенности в том случае, когда опасное производство размещено в большом городе. Это способствовало формированию рынка экологических услуг и созданию системы нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ (ПДС/ПДВ).

Постепенно происходило разделение сфер деятельности между коммерческими подразделениями региональных комитетов охраны природы и небольшими частными фирмами. Государственные органы теряли свои контролирующие функции, а интересы охраны среды вытеснялись.

Политика представляет собой общественные отношения властвования, в рамках которых организуются, соподчиняются воли отдельных субъектов для достижения социально значимых результатов. Государство, как организация публичной власти свободных людей, направляет волю и действия всего общества на решение стоящих перед данным обществом проблем. В связи с этим, экологическую политику можно определить как целенаправленную деятельность государства по разрешению проблем социума в сфере охраны и рационального использования окружающей среды.

Сегодня основу экологической политики составляет официально принятая общая концепция разрешения экологических проблем, которая непосредственно определяет содержание как собственно государственной экологической политики, так и подход органов власти к экологическим аспектам всего комплекса проблем социально-экономического, научно-технического и иного развития страны. Экологическая политика Российской Федерации определяется концепцией устойчивого развития,

что закреплено Указами Президента РФ от 4 февраля 1994 г. «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» и, от 1 апреля 1996 г. «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

Основные принципы, задачи и мероприятия экологической политики определены законодательством Российской Федерации (Конституция РФ; Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и др.); программами Правительства Российской Федерации в области структурной перестройки экономики и экономического роста; различными федеральными целевыми программами; государственными стандартами и иными нормативными актами. Конкретизация основных направлений экологической политики проведена в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства от 31 августа 2002 г. № 1225-р.

В качестве стратегической цели государственной политики в области экологии настоящая доктрина определяет сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

При этом основными направлениями государственной политики в области экологии определены:

- обеспечение устойчивого природопользования;

- снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение;

- сохранение и восстановление природной среды.

Исходя из результатов анализа вышеперечисленных источников, можно сделать вывод о том, что — во-первых, российская государственная экологическая политика на концептуальном уровне согласуется с социально-экологическим пониманием специфики нынешнего этапа взаимодействия общества и природы. Во-вторых, научные результаты социальной экологии с полным основанием могут рассматриваться как необходимый элемент теоретических и научно-практических основ формирования и реализации государственной экологической политики.

Следует отметить, что одной декларации государственной экологической политики недостаточно. На фоне системного кризиса во всех сферах жизнедеятельности, начиная с 90-х годов XX века, резко снизилась эффективность государственной экологической политики в России, что проявилось особенно явно в безудержной и безответственной эксплуатации и экспорте природно-ресурсного потенциала, углублении экологического кризиса в стране.

При этом свертывание государственного управления в экологической сфере происходило системно. Из Общероссийского классификатора ви-

дов экологической деятельности был изъят раздел «Деятельность по защите (охране) окружающей среды». На федеральном уровне была свернута система непрерывного экологического образования и просвещения, ликвидирована самостоятельная система независимой экологической экспертизы. Принятый в 1991 г. базовый Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» был пересмотрен в сторону послабления экологических норм. На федеральном и региональном уровне была свернута самостоятельная система государственного контроля за состоянием здоровья человека и окружающей среды, природопользованием, а также прекращен сбор нормативных и сверхнормативных платежей за сбросы и выбросы в окружающую среду. Все это привело к безответственности в центре и на местах, к росту экологических правонарушений и небывалому росту экологической преступности.

Экологическая неграмотность населения вкупе с экологической некомпетентностью лиц, принимающих ответственные решения, отсутствие экологических приоритетов в хозяйственной деятельности, незащищенность национальных экологических интересов России, реальная опасность утраты невозобновляемых ресурсов отечественной минерально-сырьевой базы, экспортно-сырьевая ориентация страны представляет реальную угрозу национальной безопасности России.

Причина невостребованности института государственной экологической политики России, несмотря на ухудшение экологической ситуации в стране, кроется в том, что эта политика никогда не была увязана с национальными интересами страны, в частности, с национальными экологическими интересами, считает Л. В. Егорова[1]. При невостребованности этих интересов не ставится и вопросов их защиты, что подтверждается фактом отклонения Президентом РФ в 1995 г. федеральных законов «Об экологической безопасности», «О государственном регулировании образования в области экологии», непринятия в первом чтении законопроекта «Об обязательном экологическом страховании» и снятия их Государственной Думой с дальнейшего рассмотрения. По той же причине не вынесены на первое чтение законопроекты «Об экологической культуре» и «О государственном экологическом фонде России».

Любая социальная общность функционирует в обстановке внутренних и внешних угроз, различных по своей природе и по субъектам. Угрозы национальной безопасности постоянно присутствуют и долго «вызревают», регулярно проявляя себя в самых различных формах, будь то политические и социальные кризисы, терроризм, разрушение систем жизнеобеспечения или иные негативные последствия. Крайняя же запущенность защитных

[1] *Егорова Л. В.* Экологическая политика России: инновационный подход // Вестник Международной академии наук (Русская секция). Материалы межд. конф. «Экология, технологии, культура в современном мире: проблемы vs решения». — М., 2010 — С. 44-47.

систем государства может привести к катастрофе, к критическому понижению уровня безопасности экосоциального взаимодействия.

В современных условиях трансформации глобального мира учет социально-экологической составляющей может служить примером изменения представления о национальной безопасности государства. До недавнего времени в странах, где остро ощущалась, скажем, нехватка воды, эта ситуация объяснялась исключительно проблемой истощения природных ресурсов, и не включалась в проблемное поле обеспечения безопасности государства. Сегодня здоровая социально-природная среда повсеместно рассматривается в качестве величайшей национальной ценности каждого государства. Более того, О. Е. Перфилова, изучая вопросы экологической безопасности государства, приходит к выводу, что по мере ухудшения глобальной экологической ситуации, роста ценности качества природной среды международные конфликты все более будут принимать экологическую окраску[1].

Интерес представляет вопрос взаимоотношения государственной политики в области экологии и позиция гражданского общества. В Федеральном Законе №7 «Об охране окружающей среды» принятом 10.01.2002 г. ст. 18 посвящена Экологическому страхованию. Гражданское общество очень заинтересовано в экологическом страховании, которое должно быть важнейшим средством соблюдения и защиты конституционных экологических прав каждого, провозглашенных в ст. №42 Конституции РФ и ФЗ — №7 «Об охране окружающей среды».

Естественно государство обязано не только создавать правовые нормы, которые бы регулировали экологические общественные отношения, но и обеспечить исполнение всеми в равной степени эколого-правовых требований[2]. В понятие деятельности органов государственной власти входит и законодательная деятельность. Однако Экологический кодекс Российской Федерации, концепция которого была разработана в 2007–2008 гг. по заказу Министерства природных ресурсов РФ (ныне Министерство природных ресурсов и экологии РФ), до сих пор не принят. Также отсутствует постоянный системный мониторинг окружающей среды. Потенциал оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, как наиболее эффективных инструментов предупреждения негативных экологи-

---

[1] *Перфилова О. Е.* Социально-экологические аспекты трансформации понятия о национальной безопасности государства // Вестник Международной академии наук… — С. 109-110.

[2] Юридическая дефиниция охраны окружающей среды представлена в ст.1 ФЗ «Об охране окружающей среды»: «охрана окружающей среды — деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидация ее последствий».

ческих последствий, не используется в стране в полном объеме. Органы государственного управления в области охраны окружающей среды на стадии проектирования не участвуют в процессе регламентации экологических требований.

Если государство не исполняет своих обязанностей, то только гражданское общество может потребовать от него этого. Но как гражданское общество сможет заставить государственную власть исполнять свои обязательства? С инициативами по созданию экологического страхования, согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, могут выступить Президент РФ, члены Государственной Думы и Совета Федерации, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ. В сложившейся ситуации первостепенным значением обладает комплексное приведение социальных реалий в соответствие с нормами экологической морали.

Несомненно, положительным моментом является понимание населением необходимости правовой защиты своих социально-экологических интересов. Так, усредненные результаты экспертных опросов, проведенных в 2005-2009 показывают[1], что создание системы правового регулирования в сфере природопользования и природоохраны считают приоритетным путем улучшения экологической ситуации 65-70% респондентов в России.

Однако и терпение общества к срокам совершенствования законодательства не безгранично: реальное состояние системы государственного контроля в области охраны окружающей среды вызывает явное недовольство населения: 60-65% респондентов считают, что данная система требует радикальных изменений и 20-25% — частичных. Кроме того, законодателю необходимо считаться с явным стремлением формирующегося гражданского общества получить свою долю влияния на социально-экологическую ситуацию в целом. Так, например, в России доля респондентов отметивших необходимость активного участия населения в решении вопросов охраны окружающей среды наряду с органами власти и государственными служащими, достигает примерно — 90%, однако доля экспертов, достаточно удовлетворенных эффективностью такого участия, при этом находится во всех случаях на уровне 10-20%, при этом более половины опрошенных респондентов (60-65%) полагают, что при принятии решений по охране окружающей среды органы местной власти вообще не учитывают интересы жителей, тогда как 20-25% экспертов считают, что интересы населения учитываются хотя бы частично.

Анализ результатов исследований позволил сформулировать ряд выводов: среди традиционных институтов особое место в улучшении эколо-

[1] Сравнительное социологическое исследование, выполненное в рамках проекта РФФИ № 06-06-90901 (Россия — г. Москва, Брянск, Воронеж; Молдова — г. Кишинев) см.: *Сосунова И. А.* Методология и методы современной социальной экологии. — М.: МНЭПУ, 2011. — С. 141.

гической ситуации представители практически всех социальных слоев и групп отводят органам государственной власти; российские власти озабочены поиском путей выхода из экономического кризиса, который сопровождается почти постоянной политической нестабильностью. В попытках завоевать лидирующее положение экономические и политические деятели и организации вот уже более десяти лет сражаются между собой за обладание ресурсами (природными, финансовыми, политическими и др.). В таком процессе нет места экологически ориентированным образу мыслей, жизни, политике, управлению.

Таким образом, российская экологическая политика была и остается пока слабой, и подтверждением тому является тот факт, что федеральная экологическая стратегия за время существования природоохранных структур так и не была разработана, хотя в течении прошедшего десятилетия сложились определенные тенденции экополитического развития.

Список литературы

1. Аксенова О. В. Возникновение экомодернизационных тенденций в России в 1990-е годы // Россия реформирующаяся — М., 2002.

2. Аксенова О. В., Халий И. А. Экологическая политика на региональном уровне // Россия: трансформирующееся общество — М., 2001.

3. Сосунова И. А. Методология и методы современной социальной экологии — М., 2010.

© Марар О. И., 2011