

НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В ОТСУТСТВИЕ ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

А. В. Егорова

Института экологии и политологии «Академии МНЭПУ»

Ecological Policy Non-Effectiveness of Russia in Absence of Global Ecological Policy

L. V. Egorova

Institute of Environmental and Political Sciences, IUUEPS Academy

Степень защиты национальных экологических интересов от угроз зависит от уровня экологической безопасности, обеспечение которой должно стать главной целью экологической политики, эффективность которой зависит от компетентности лиц, принимающих решения в экологической сфере.

The degree of the defense of the national ecological interests from the threats is depended on the level of ecological safety, which guarantee must be the principal goal of ecological policy, which affectivity is depended on the competence of persons, who admit decisions on environmental sphere.

Политика — явление, порожденное активностью преследующего свои цели человека, группы людей, общества, что проявляется в императивах и стереотипе поведения, в ответственной деятельности по продвижению и защите своих интересов, ценностей в любой сфере деятельности. Степень защиты интересов зависит от уровня безопасности, обеспечение которой является целью политики, направленной на реализацию и защиту этих интересов. Политика в целом, таким образом, направлена на обеспечение безопасности для реализации и защиты продвигаемых интересов. Функционал политики в любой сфере деятельности двуедин — безопасность и развитие, вектор которого определяется уровнем мировоззрения и культуры, профессиональной компетентности.

Развитие возможно только в условиях безопасности.

Активизация экологической политики экономически развитых стран на национальном уровне проводится в ущерб глобальной экологической политике, что привело к ухудшению состояния окружающей среды планеты и здоровья человека, что характеризуется: ухудшением состояния окружающей среды и здоровья человека в глобальных масштабах; ростом экологической экспансии развитых стран в третьи и развивающиеся страны мира, к которым причислена и Россия (вывоз токсичных отходов в эти страны, чрезмерная эксплуатация их природно-ресурсного потенциала и др.). Как результат, на рубеже XX—XXI веков экологические усилия ООН, отраженные в документах трех конференций по окружающей среде и развитию (Стокгольм—1972, Рио-де-Жанейро—1992, Йоханесбург—2002), так и не воплотились в глобальную экологическую политику.

На конференциях речь шла о глобальном экологическом кризисе, об опасности истощения природных ресурсов в глобальных масштабах, о резком снижении восстановительного потенциала биосферы в результате интенсивной антропогенной деятельности и критическом загрязнении окружающей среды, то есть, об угрозах глобальным экологическим интересам и природным (экологическим) ценностям человечества. Политические решения, однако, принимались не по вопросам обеспечения глобальной экологической безопасности, а по вопросам устойчивого развития. Таким образом, ООН (политический институт обеспечения коллективной безопасности) на высочайшем межгосударственном уровне определила два функционально различных понятия («безопасность» и «развитие») фактически как синонимы. Попытки защиты экологических интересов человечества в русле устойчивого развития мирового сообщества не увенчались успехом и поныне, так как развитие невозможно без обеспечения экологической безопасности.

Снижение роли глобальной экологической политики негативно отразилось на состоянии экологической политики развивающихся стран, в том числе и России [1].

Анализ российской экологической политики последней четверти XX — начала XXI веков показал, что ее неэффективность обусловлена внешними и внутренними причинами. Внешние причины связаны с затухающей инерцией ниспадающей кривой глобальной экологической политики, что отражается в тенденции к сворачиванию государственных экологических приоритетов. Внутренние причины неэффективности экологической поли-

тики России связаны с официальным курсом на сворачивание государственной экологической политики, что привело к снижению уровня экологической безопасности России, к негативным последствиям для дальнейшего развития страны.

Отсутствие политической воли к разработке стратегии экологически сбалансированного развития страны определило соответствующую государственную экологическую политику. Уже в 1996 году Минприроды России преобразован в Госкомэкологии России, который в 2000 году и вовсе упразднен с переподчинением его контрольных функций Министерству природных ресурсов РФ; упразднена система специально уполномоченных органов, контролирующая проведение государственной экологической политики в стране; ликвидирована система непрерывного экологического воспитания и образования; из Общероссийского классификатора видов экономической деятельности изъят раздел «Деятельность по защите (охране) окружающей среды». Пересмотрен в сторону послабления экологических норм базовый Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды». В новом Законе «Об охране окружающей среды» (2002), равно как и в Экологической доктрине Российской Федерации (от 31.08.2002 №1225-р), не учтен ряд положений действующей тогда Концепции национальной безопасности России (2000), которая предусматривает защиту экологической сферы жизнедеятельности в качестве одной из приоритетных.

Свертывание на рубеже XX—XXI веков в масштабах страны государственной экологической политики в условиях либерализации экономики привело к тому, что Россия, форсируя экспорт собственного экологического потенциала в счет внешнего долга или в угоду внутренним потребительским интересам, по сути, игнорирует свои национальные интересы, не обеспечивает их защиту и тем самым способствует реализации интересов экономически развитых стран мира за счет собственного национального богатства, нанося урон национальной (включая экологическую) безопасности России.

Жизненно важные интересы России в экологической сфере суть национальные экологические интересы — потребность нации в безопасной среде проживания, защищенности природных ресурсов от угроз и сохранении природных (экологических) ценностей нации, уникального природного ландшафта в целях обеспечения здоровья и полноценной жизнедеятельности ныне живущего и будущих поколений [2]

Национальные экологические интересы — основа экологического мировоззрения и культуры, и могут быть сформированы только в результате непрерывного экологического образования (включая воспитание) и просвещения. Ликвидация системы непрерывного экологического воспитания и образования формирует в поведении подрастающего поколения пренебрежение к природе, безответственное отношение к окружающей среде непосредственно в местах проживания, нивелирует в неокрепшем еще сознании молодежи первичные жизненно важные ценности, связанные с «малой» Родиной, патриотизмом в целом.

Причина столь слабой востребованности института государственной экологической политики в России, несмотря на ухудшение экологической ситуации в стране, кроется в том, что такая политика никогда не была увязана с национальными интересами страны, в частности, с национальными экологическими интересами.

Незащищенность национальных экологических интересов России, отсутствие экологических приоритетов в хозяйственной деятельности, неуклонно ведет страну к положению развивающихся стран сырьевой направленности. Слабость государственного управления в экологической сфере жизнедеятельности порождает широкий спектр экологических правонарушений. Экологическая преступность в Российской Федерации является прямым следствием неэффективной экологической политики.

Национальные экологические интересы России являются государствообразующим фактором, определяют могущество и жизнеспособность нации, являются стержнем и первоосновой развития личности и всех сфер человеческой деятельности, формируют отличительные черты, образ жизни нации, ее особенности. Источником национальных экологических интересов являются исконные природные ценности, определяющие традиции, уклад, образ жизни народа, его здоровье и жизнеспособность (истоки национальных интересов). Формирование и реализация национальных экологических интересов России возможно лишь при создании условия их осознания, легитимности, востребованности в обществе.

Степень защиты национальных экологических интересов России зависит от уровня экологической безопасности, обеспечение которой является целью экологической политики, направленной на реализацию и защиту национальных экологических интересов от угроз.

Структура угроз экологической безопасности различается по: характеру угроз: природные и техногенные; признакам воздействия: объекты, объемы и факторы, среды распространения; степени обратимости изменений: скорость проявления реакции и последствий; реакции организма на воздействие: сочетанность воздействия. Основные экологические угрозы: глобальные, внешние и внутренние.

Политический тип угроз экологической безопасности связан со слабостью экологической политики в стране, неэффективной деятельностью или бездействием всех ветвей государственной власти по осуществлению экологического контроля и надзора за хозяйственной деятельностью в сфере природопользования и промышленной переработки сырья, а также охраны и воспроизводства природного потенциала страны.

Неэффективная государственная экологическая политика активизирует весь спектр угроз национальным экологическим интересам России, сфокусированный на жизни и здоровье человека, как непосредственно, так и через ухудшение параметров окружающей среды. Такая политика привела к углублению экологического кризиса, охватившего 60% промышленно развитых регионов страны и мегаполисы, где сосредоточено 2/3 трудоспособного населения страны.

Слабость государственного управления в экологической сфере жизнедеятельности порождает широкий спектр экологических правонарушений. Экологическая преступность в Российской Федерации является прямым следствием неэффективной экологической политики. Деятельность правоприменительных органов (надзора, контроля, правоохранительных органов и системы судов) Российской Федерации по обеспечению экологической безопасности страны неадекватна сложившейся серьезной ситуации, вызванной ростом экологических правонарушений в стране и низким уровнем экологической культуры общества. Дефицит экологических знаний и пренебрежение национальными экологическими интересами в угоду личным, лежит в основе большей части нарушений природоохранного законодательства и является причиной бездействия властей и неадекватной реакции населения. К тому же, «Реакция социальных общностей на экологические проблемы в современных условиях носит опосредованный и неизбежно запаздывающий характер: то есть реакцию порождает не антропогенная экологическая проблема как таковая, а, главным образом, ее социальные проблемы» [4]. Необходимость экологического образования и повышения экологической культуры воспринимается обществом в целом как фактор коллективной безопасности. Однако в стране на федеральном уровне полномасштабно свернута система экологического образования. При этом основная часть населения России не имеет достаточных экологических знаний, не располагает достоверной информацией об экологических проблемах, не осознает тесной связи между деятельностью человека и состоянием окружающей среды, не считает результатом антропогенного воздействия глобальные экологические изменения с непредсказуемыми последствиями. Сюда относятся и лица, принимающие политические и хозяйственные решения, обеспечивающие безопасность страны, предупреждение и пресечение экологической преступности.

Активизация экологической политики России, разработка политических механизмов защиты национальных экологических интересов России, в особенности стратегия обеспечения экологической безопасности, имеет сегодня чрезвычайно высокую актуальность. Необходима межведомственная координация действий по обеспечению на территории России химической, радиационной, биологической, промышленной безопасности в рамках Российской системы экологической безопасности.

Российское законодательство содержит достаточно оснований для разработки и принятия в соответствии с Конституцией РФ [3] федерального конституционного закона «О национальной безопасности» (ст. 71-м, 108), а также федерального закона Российской Федерации «Об экологической безопасности» (ст. 72-д) в целях защиты национальных экологических интересов как жизненно важных интересов личности, общества и государства.

В структуре федерального закона «Об экологической безопасности» должна быть предусмотрена компетенция государственных органов власти, негосударственных и общественных объединений, физических и юридических лиц в области обеспечения экологической безопасности по следующим блокам.

Понятийный аппарат, включая национальные экологические интересы личности, общества и государства, угрозы экологической безопасности природного и техногенного характера, принципы, приоритеты, обеспечение экологической безопасности.

Полномочия, включая права, обязанности и ответственность.

Разделы: требования к обеспечению экологической безопасности по виду природных и техногенных угроз, направления обеспечения экологической безопасности.

Механизм действия, включая:

- 1) систему управления в экологической сфере;
- 2) организационную основу обеспечения экологической безопасности (федеральная целевая программа, строка в федеральном бюджете);
- 3) реализацию стратегии принятия решений на основе анализа экологического риска, исходя из соблюдения баланса затрат, выгод и рисков (ничтожного, приемлемого и неприемлемого);
- 4) экономические рычаги (бюджетные и внебюджетные, в том числе обязательное экологическое страхование с учетом экологического аудита);
- 5) экологическое образование и просвещение;
- 6) информационное обеспечение.
- 7) Экологический контроль, экологический надзор.
- 8) Обеспечение экологического правопорядка (экологическая полиция).

Таким образом, реализация стратегии экологической безопасности России только тогда станет реально достижимой, когда сама стратегия обретет легитимную форму. Необходимо разработать гибкую стратегию экологической безопасности, эффективную в кризисных ситуациях, оптимизированную на основе затрат, выгод

и рисков (социальных, техногенных и природных) и поддерживающую баланс между развитием человека и среды его обитания.

Для активизации государственной экологической политики необходима политическая воля на легитимизацию национальных экологических интересов в правовом поле и создание при Президенте Российской Федерации Национального агентства по экологической политике.

Литература

1. Глазачев С. Н., Егорова Л. В. Глобальная экологическая политика ООН: становление, проблемы, перспективы / Вестник Международной Академии Наук. Русская секция: Спецвыпуск: Материалы междуна-родной конф. «Экологические проблемы глобального мира». М., 2009. №3.
2. Егорова Л. В. Национальные экологические интересы // Глобалистика: Энциклопедия. / Гл. ред. и сост. И. И. Мазур, А. Н. Чумаков. М.: ЦНПП «Диалог» ОАО Изд-во «Радуга». 2003. 677.
3. Конституция Российской Федерации. М.: «Юрид. лит. », 1993. 64.
4. Сосунова И. А. Современные проблемы формирования и актуализации экологической морали / Сб: Материалы Международной научно-практической конференции «Проблемы воссоздания социально-экологического пространства России и Беларуси» (г. Минск, 2—3 декабря 2003г.). Мн.: БЕЛНИЦ ЭКОЛОГИЯ, 2003. 293.

Сведения об авторе

*Людмила Владимировна Егорова, к. полит. н., доцент,
директор Института экологии и политологии «Академии МНЭПУ».*
E-mail: egorovalv@mneru.ru