

ББК 65.28

А.В. Пугачев

Проблемные аспекты становления и развития экологической политики современной России

Ключевые слова: экологическая политика, политика, природопользование.

Keywords: ecological policy, environment, nature resources.

Идеи о необходимости защиты и сохранения окружающей среды и действиях по реализации таких мероприятий зародились еще в средние века. Первым законом об охране окружающей среды принято считать эдикт английского короля Эдуарда IV (1273 г.), запрещавший использование каменного угля для отопления жилищ Лондона. Вот еще некоторые даты истории мирового и отечественного природоохранного и экологического движения XVII–XIX вв.:

1639 г. – законы по ограничению загрязнения городов мусором и помоями;

1714 г. – указ Петра I о сборе ветоши для бумажной фабрики в Петербурге;

1853 г. – учреждение государственного заповедника во Франции (Фонтенбло);

1881 г. – возникновение Национальной лесной ассоциации США;

1895 г. – создание Английского национального объединения по охране природы.

Загрязнение окружающей среды возрастает с началом первой промышленной революции. С появлением двигателей внутреннего сгорания, крупных ТЭС, развитием химической промышленности существенно изменился состав загрязнителей. Атомная энергетика и ядерное оружие породили сложную проблему обращения с радиоактивными отходами.

Развитие промышленного производства и транспорта привело к промышленной концентрации людей. Уже в 80-е гг. прошлого столетия имелось свыше 20 городов с населением более 5 млн жителей. Агломерации городов в США, Японии, Европе насчитывают до 40 млн человек. Все это предопределило интенсивное загрязнение окружающей среды, быстрое накопление бытовых отходов и стоков на ограниченных площадях.

Масштабы воздействия человека на окружающую среду в настоящее время сопоставимы с геологическими. Так, Куйбышевское водохранилище по площади превышает Ильменское озеро в 5, а Телецкое – в 25 раз. Глубина карьеров при добыче полезных ископаемых достигает 1 км при их площади в десятки квадратных километров, что сопоставимо с предполагаемым следом у западного побережья Америки от столкновения нашей планеты с крупным небесным телом, последствием которого считают исчезновение динозавров.

Антропогенное воздействие на окружающую среду в нынешних масштабах уже не всегда может быть ликвидировано естественными процессами. Во многих регионах мира оно подвело биосферу к грани экологического кризиса. Под угрозой исчезновения в настоящее время находится почти 1 тыс. видов животных и 25 тыс. видов растений [1, с. 30].

Очевидно, что типичной, характерной и постоянной причиной загрязнения окружающей среды является деятельность человека. В связи с этим на первый план в борьбе с загрязнением окружающей среды выдвигается экология природопользования. Прежде всего ее усилиями могут быть существенно смягчены те глобальные экологические проблемы, которые уже стоят перед человечеством. А для достижения поставленных экологической стратегией целей, рассчитанных на возможности и сроки достижений в области охраны окружающей среды, сохранения здоровья населения и рациональной эксплуатации природных ресурсов, а также использования экологических отношений природопользования для решения политических, социальных и экономических задач, выступила экологическая политика.

Становление и развитие экологической политики в Советской России проходило сложно и противоречиво, о чем свидетельствуют многочисленные документы. Выделяют следующие временные этапы формирования и развития природоохранной политики: 1) 1917 – конец 1920-х гг., 2) начало 1930-х – первая половина 1950-х гг., 3) вторая половина 1950-х – конец 1960-х гг., 4) начало 1970-х – конец 1980-х гг., 5) 1990-е гг. и по настоящее время.

Особенности экологической политики связаны со спецификой развития общества на каждом из этапов социально-экономического развития. Большое влияние на экологическую политику оказывают масштабы природопользования, темпы развития производства, экономическая и социальная стабильность, уровень экологической культуры населения. Советское государство придавало большое значение проблемам сохранения и рационального использования природных богатств. По данным В.В. Соколова, в 1917–1920 гг. было издано 268 декретов, постановлений, распоряжений руководящих органов, посвященных проблемам природопользования и охраны природы. В значительной мере они были направлены на преодоление последствий хищнического использования природных ресурсов в предшествующий период [2, с. 5].

Этому способствовала отмена права собственности на «землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах РСФСР» [3, с. 33]. Конституцией РСФСР «все леса, недра и воды общегосударственного значения» были объявлены национальным достоянием [4, с. 197–198]. Таким образом, законодательно закреплялось исключительное право государства на природопользование.

Процесс разработки природоохранного законодательства включал создание системы государственных органов, ответственных за сохранение отдельных природных ресурсов и их использование. Началось также создание особо охраняемых территорий и заповедников. Так, Декретом СНК от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков» запрещалась «охота, ловля зверей и птиц, собирание яиц и гнезд, и ловля рыбы» на территории заповедников [5, с. 4].

Следующим шагом в создании системы охраняемых территорий стало издание в 1925 г. Закона «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение». Наркомату просвещения поручалось создать Государственный межведомственный комитет по охране природы с целью «упорядочения и управления политикой различных комиссариатов и правительственных учреждений, относящихся к охране природы» [6, с. 90]. В него вошли представители Наркомата просвещения, Госплана, Наркомата финансов, Наркомата здравоохранения, НКВД, Академии наук, Российского географического общества. За комитетом были закреплены следующие функции: формирование общей политики в области охраны природы и контроль за ее реализацией; контроль за природопользователями; пресечение нарушений природоохранного законодательства.

В 1920-е гг. по инициативе Госплана были созданы межведомственные комиссии, в состав которых вошли представители Наркома просвещения (Главноуки), советских органов, землеуправлений, местных союзов охотников и рыболовов и других организаций. Эти комиссии были призваны объединять работу различных ведомств и учреждений, а также вырабатывать общие решения, касающиеся проблем охраны природы.

Важный факт в истории развития экологической политики – появление природоохранного движения, состоявшего в основном из представителей интеллигенции. Представители научной и педагогической элиты, воспитанные в дореволюционных университетах, имели высокий духовно-нравственный потенциал, который часто предопределял их деятельность, как профессиональную, так и общественную. Они пропагандировали экологические знания, принимали участие в разработке законодательства страны, способствовали созданию Всероссийского общества охраны природы (1924 г.) и ряда комитетов и комиссий, в том

числе Государственного комитета по охране природы (1925 г.). Значительный вклад в развитие общественного экологического движения внесли ученые П.Г. Смидович, Ф.Н. Петров, В.Н. Макаров, Г.А. Кожевников, Б.М. Житков, С.И. Огнев, Г.П. Дементьев и др.

Период с начала 1930-х до 1950-х гг. труднее всего поддается объективной оценке в силу ряда причин. Индустриализация набирала обороты, быстрыми темпами строились промышленные предприятия, осваивались новые территории. Как правило, эти процессы происходили без учета влияния народного хозяйства на окружающую природную среду, что обусловило появление целого ряда экологических проблем в регионах. В то же время продолжалось совершенствование природоохранного законодательства, направленного на сохранение лесных и водных ресурсов, разрабатывались нормативы качества водной и воздушной среды, принимались меры по охране здоровья населения. В качестве примера можно привести Постановление СНК СССР от 31 июля 1931 г. «Об организации лесного хозяйства». Согласно постановлению, все лесные массивы делились на лесопромышленные и лесокультурные. В частности, к лесам второй группы были отнесены «все лесные массивы степной части Западно-Сибирского края» [7, с. 346–349].

В этот же период большое внимание уделялось проблеме улучшения санитарного состояния городов, поселков, предприятий и жилья. Об этом свидетельствуют Постановления СНК РСФСР «О состоянии медико-санитарного дела в основных промышленных районах» от 16 мая 1931 г., «О мероприятиях по улучшению санитарного состояния рабочих районов и поселков, рабочих общежитий, учреждений общественного питания и бытовых учреждений» от 10 августа 1931 г., «О медико-санитарном обслуживании рабочих угольной промышленности» от 28 июня 1933 г.

Ухудшение качества окружающей среды в городах заставило изменить отношение к проблеме контроля за качеством среды. Вопросы городского хозяйства в начале 1930-х гг. «приобретают крупнейшее значение» [8]. Общий контроль за состоянием окружающей среды осуществляла созданная в 1922 г. Государственная санитарная инспекция, на которую были возложены следующие функции: контроль качества внешней среды, санитарная охрана воды, воздуха, почвы, жилища, пищевых продуктов; противоэпидемические мероприятия; борьба с социальными и профессиональными болезнями; охрана здоровья детей и др.

Наряду с практической работой санитарные органы проводили серьезные научные исследования по широкому ряду санитарно-экологических проблем. Целый комплекс исследований проводился в крупных городах с развивающейся промышленностью – Москве, Ленинграде, Магнитогорске, Новокузнецке. В 1930-е гг. началась разработка системы нормативов

в природопользовании, были установлены предельно-допустимые концентрации (ПДК) для 12 вредных веществ. За двадцать первых лет работы санитарной службы было принято несколько принципиально важных документов, в числе которых можно назвать «Положение о нормах чистоты сточных вод» (1923 г.), «О загрязнении воздуха выбросами электростанций» (1937 г.), «Временный стандарт качества воды, подаваемой в сеть хозяйственно-питьевых водопроводов» (1939 г.), ГОСТы по питьевой воде (1944 г.) и др.

Оценивая политику государства в сфере охраны природы, известный томский ученый И.П. Лаптев писал: «За время с 1917 по 1941 гг. в нашей стране партийными и советскими органами, а также и общественными организациями была создана социалистическая система охраны природы, были достигнуты большие практические результаты в отношении охраны природных ресурсов, создана обширная сеть заповедников (более 100), налажена пропаганда среди трудящихся и подрастающего поколения, велась работа по воспроизводству многих биологических ресурсов (леса, рыбные запасы, ценные пушные звери)». Но, несмотря на значительность всех мер, направленных на решение экологических проблем, в стране наблюдалось ухудшение качества окружающей среды. Можно согласиться с мнением историка В.В. Соколова, который, анализируя советскую экологическую политику, писал о том, что «во второй половине 1930-х годов природоохранные задачи, решаемые в ходе реализации экономических планов, носили скорее прикладной, технологический характер» [9, с. 9]. Необходимо отметить, что именно в 1930–1940-е гг. были заложены основные противоречия в отношениях природы и общества, которые стали проявляться позднее.

В первые послевоенные годы государство основное внимание уделяло решению экономических проблем, часто за счет усиленной эксплуатации природных ресурсов. Были ликвидированы многие заповедники, сократилась площадь охраняемых территорий. Однако уже в марте 1955 г. при Президиуме АН СССР была создана межведомственная комиссия по охране природы. Начиная с 1958 г. собиралось Всесоюзное совещание по охране природы. Некоторые исследователи указывают на то, что в середине 1950-х гг. в стране «усилилась тенденция комплексного подхода к охране природы и использованию ее ресурсов» [10, с. 155].

Поиск новых подходов и критическая оценка опыта прошлых десятилетий в конце 1950-х гг. способствовали тому, что основное внимание при изучении экологических проблем стало уделяться социально-экономическим, политическим и нормативно-правовым аспектам проблемы. В природоохранной работе общественности наблюдался подъем, расширилась научно-исследовательская работа, началась активная подготовка к принятию закона об охране

окружающей среды. После принятия 27 октября 1960 г. Закона «Об охране природы в РСФСР», в котором охрана природы была провозглашена государственной задачей, природоохранная политика в стране активизировалась. Повышение интереса к экологическим проблемам в конце 1950-х – начале 1960-х гг. проявилось в появлении новых периодических изданий, публикации документов, сборников, увеличении числа исследований по данной тематике. По данным украинского исследователя истории природоохранного дела В.Е. Борейко, «напечатанные в центральных, республиканских и областных газетах статьи и заметки по разным вопросам охраны природы в 1957 г. исчислялись многими сотнями» [11, с. 223].

Особый интерес к вопросам охраны окружающей среды возник во всем мире в начале 70-х гг. прошлого века. Знаковым событием стало проведение в 1972 г. специальной сессии Верховного Совета СССР, посвященной проблемам охраны природы. В начале 80-х гг. при советах министров союзных и республиканских правительств начали создавать комиссии по окружающей среде, однако вплоть до перестроечного времени единого государственного экологического ведомства так и не было создано, а вопросы экологии оставались одними из самых малозначимых в перечне государственных приоритетов.

Важной отличительной чертой этого периода стало целенаправленное изучение экономических аспектов проблемы охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также вопросов управления в сфере окружающей среды. Значительное влияние на формирование экологической политики оказала Стокгольмская конференция 1972 г. СССР не принимал участие в этой конференции по политическим мотивам, однако ее основные положения и рекомендации были отражены в постановлениях партии и правительства и других материалах, посвященных проблемам охраны окружающей среды в 1970–1980-х гг. В одном из документов, представленных на международной выставке ЭКСПО-74 (США), подчеркивалось, что «Советский Союз в своей политике в области охраны окружающей среды исходит из признания жизненной важности этой проблемы не только для советского народа, но для всего человечества». Это было связано с тем, что «антропогенное воздействие достигло такого уровня, что становится необходимым рассмотрение вопросов о возможном изменении климата нашей планеты» [12, с. 5]. Впервые признавалось, что проблема охраны окружающей среды приобрела глобальный масштаб и международный характер.

Регулирование деятельности в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды предусматривалось Постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» №898 от 29 декабря 1972 г. и «О дополнительных

мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» от 1 декабря 1978 г. Именно эти два постановления, на наш взгляд, определили основные направления природоохранной деятельности всех субъектов экологической политики до конца 1980-х гг. Охрана природы стала не только функцией государства, но и обязанностью всех хозяйственных субъектов, которые должны были проводить мероприятия по охране природы и улучшению использования природных ресурсов. Однако отсутствие единой системы, разрозненность органов госнадзора приводили к снижению эффективности управления. В ряде случаев обязанности по надзору за охраной окружающей среды возлагались на министерства и ведомства, осуществлявшие эксплуатацию природных ресурсов, – Госагропром, Минводхоз, Минлесхоз, Мингео, Минрыбхоз.

В конце 1970-х гг. появились контролирующие подразделения, которым были переданы некоторые функции санитарно-эпидемиологической службы. Если раньше СЭС была единственным источником информации о состоянии воздушного и водного бассейнов, о природоохранной деятельности предприятий, то в 1970-х гг. гидрометслужба «стала хозяином воздушного бассейна, получила широкие права» [13, с. 2]. В числе новых полномочий Гидрометслужбы – посещение предприятий, приостановление или закрытие производств в случае технологических нарушений, которые приводят к загрязнению окружающей среды.

После Чернобыльской катастрофы и под нарастающим давлением общественного экологического движения в январе 1988 г. появилось Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», был создан Госкомитет СССР по охране природы. Однако последовавшие вслед за этим годы борьбы союзных и российских ведомств свели на нет всю значимость этого нового ведомства.

На рубеже 1990-х гг. в государственной экологической политике России произошли значительные изменения, которые были вызваны рядом причин: высоким уровнем загрязнения природной среды и ухудшением здоровья населения; изменениями в социально-экономической и политической сферах, обусловленными перестройкой; активизацией общественности; низкой эффективностью экологической политики предшествующих десятилетий. Экстенсивное развитие хозяйства в предшествующий период привело к накоплению экологических проблем в ряде многоотраслевых регионов и, как следствие, к ухудшению качества окружающей природной среды в целом по стране.

Переход народного хозяйства страны к рыночной экономике и становление отношений собственности на природные ресурсы обусловили необходимость

разработки новых механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей среды. В условиях кризиса платежеспособности предприятий, физического и морального износа их основных фондов, дефицита финансовых и материальных ресурсов, необходимых для выполнения мероприятий и программ природоохранного назначения, возросла роль экономических методов в управлении качеством окружающей среды.

Подводя итоги последнего десятилетия XX в., следует отметить, что экологическая политика в РФ имела противоречивый характер. С одной стороны, большое внимание уделялось созданию современной законодательно-нормативной базы, была создана система государственного экологического контроля и независимой экологической экспертизы, началось развитие системы подготовки специализированных кадров. С другой стороны, нормативно-правовая база в области управления природопользованием и охраной окружающей среды не позволяла осуществлять эффективную экологическую политику, законодательство носило декларативный характер, медленно развивалась региональная нормативная база.

Структура и деятельность природоохранных органов в России перестраивалась в эти годы многократно. Процесс этот был сложным и болезненным, поскольку происходило разрушение отлаженных механизмов охраны окружающей среды. Особенно трудно процесс реорганизации проходил на уровне субъектов федерации и городов. Непрерывная перестройка системы государственного управления природопользованием на протяжении последних лет привела к совмещению контрольных и хозяйственных функций и дублированию полномочий федеральными и исполнительными органами власти, возникли трудности в организации работы природоохранной системы.

В декабре 1991 г. Верховный совет РСФСР принял Закон РСФСР «Об охране окружающей среды», который в течение следующих десяти лет был основой всего экологического законодательства России. В правительстве «младореформаторов» 1991 г. природоохранная служба получила высокий статус Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, но в последующем полномочия и функции природоохранного ведомства неуклонно урезались в ходе каждой последующей правительственной реорганизации. Самостоятельность природоохранное ведомство окончательно потеряло уже после вступления В. Путина в должность президента в 2000 г. Его функции были переданы Министерству природных ресурсов, которое совмещало в рамках одной структуры контролера и контролируемые службы. Вслед за этим в 2002 г. был принят новый Закон «Об охране окружающей среды», по мнению большинства специалистов-экологов, серьезно ухудшающий возможности контроля и регулирования деятельности природопользователей.

Административная реформа 2004 г. только закрепила развал природоохранных структур. Главе Минприроды приходится, с одной стороны, заниматься формированием природоохранной политики, а с другой – координировать и контролировать ведомства, занимающиеся управлением эксплуатации полезных ископаемых, водных и лесных ресурсов. Еще более усугубил ситуацию знаменитый 122-й закон, благодаря которому регионы лишились полномочий по экологическому контролю.

Однако в настоящее время ведется активная разработка экологического кодекса, который, может быть, сможет решить нарастающие проблемы. Комитет Государственной думы по экологии 23 ноября 2005 г. одобрил проект концепции Экологического кодекса Российской Федерации. Проект концепции депутатам представил директор Департамента государственной политики в сфере окружающей среды и природопользования МПР России А. Ишков. По его словам, планируется провести кодификацию около 550 нормативно-правовых актов. «Основная цель кодекса – сделать попытку в одном нормативном акте кодифицировать все российское законодательство в сфере охраны окружающей среды, максимально ввести нормы прямого воздействия», – приводятся в сообщении слова А. Ишкова. Принципиально новым является раздел проекта концепции Экологического кодекса, который касается экономического регулирования в области охраны окружающей среды. Основной принцип раздела заключается в том, что государственное регулирование должно стимулировать модернизацию производства и повышение экологических требований к производимым товарам. «Экономический ущерб от причинения вреда окружающей среде должен быть полностью компенсирован теми, кто этот вред причинил», – отметил глава департамента. Не менее важным является предложение о введении экологического налога как налога на нежелательную в экологическом отношении продукцию и виды деятельности. «Экономические механизмы, которые планируется ввести, должны стать основным стимулом создания новой отрасли экономики – экологического

бизнеса, и максимально стимулировать все предприятия на внедрение новых ресурсосберегающих технологий», – сказал А. Ишков.

Проект концепции направлен на совершенствование правовых основ государственного регулирования в области экологии, обеспечение экологической безопасности путем установления единых принципов охраны окружающей среды и природопользования, а также «обеспечение прав граждан на благоприятную экологическую среду» [14, с. 7].

Основы экологической политики России закреплены в Конституции Российской Федерации, ФЗ «Об охране окружающей среды», Указах Президента Российской Федерации «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (от 1 апреля 1996 г. №440) и «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (от 10 декабря 1997 г. №1300 и от 10 января 2000 г. №24), Национальном плане действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 годы и других документах [15, с. 9].

Таким образом, основные проблемные аспекты формирования и развития экологической политики современной России связаны с развитием экономического, социального, политического, культурного развития общества. Промышленная революция и индустриализация, развитие транспорта, увеличение населения в городских агломерациях, породившие проблему бытовых отходов, глобальное вмешательство в геологическую и биологическую сферы – выступили основными факторами в развитии экологической политики современной России. Общественные экологические движения внесли большой вклад в реализацию экологической политики и способствуют ее развитию, но в силу глобализации и развития промышленности и сельского хозяйства, техногенных катастроф, а также декларативности некоторых решений по природоохранной деятельности – современное состояние окружающей среды нельзя признать удовлетворительным. Это, безусловно, является основным проблемным аспектом развития экологической политики современной России.

Библиографический список

1. Лотош, В.Е. Экология природопользования / В.Е. Лотош. – Екатеринбург, 2000.
2. Соколов, В.В. Социализация природы в Советской России (1917–1940 гг.) / В.В. Соколов. – СПб., 1994.
3. Декрет Всероссийского Центрального исполнительного комитета Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов от 27 января 1918 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1967. – Т. 1.
4. Конституция РСФСР. Принята V Всероссийским съездом советов 10 июля 1918 г. // Конституция общенародного государства. – М., 1978.
5. Декрет СНК от 16 сентября 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – М., 1921.
6. Вайнер (Уинер), Д.Р. Экология в Советской России: пер. с англ. / Д.Р. Вайнер (Уинер); послесл. и ред. Ф.Р. Штильмарка. – М., 1991.
7. Об организации лесного хозяйства // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М., 1967. – Т. 2.
8. О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР: Резолюция пленума ЦК ВКП (б) от 15 июня 1931 г.

9. Лаптев, И.Н. Общие задачи охраны и преобразования природы Западной Сибири / И.Н. Лаптев // Вопросы охраны природы Западной Сибири : бюллетень. – Новосибирск, 1958. – №1.

10. Социализм и природа. – М., 1982.

11. Борейко, В.Е. Белые пятна истории природоохраны: СССР, Россия, Украина / В.Е. Борейко. – Киев, 1996. – Т. 2.

12. Политика Советского Союза в области охраны окружающей природной среды (Представлено в г. Спокане,

США, на выставке ЭКСПО-74 23 октября 1974 г.). – М., 1974.

13. Юров, Г. Берег познания / Г. Юров // Кузбасс. – 1979. – 17 апр.

14. О развале экологической вертикали в России // Экобюллетень ИнЭКА. – 2005. – №6 (113).

15. Государственная экологическая политика. Экологические программы и их реализация // Экобюллетень ИнЭКА. – 2003. – №2 (85).