

Ермолов Николай Георгиевич

член Общественного экологического совета г. Сочи  
тел.: (928) 117-43-93**МОДЕЛИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ****Аннотация:**

*В статье рассматриваются теоретические предпосылки формирования и развития национальных моделей экологической политики. Описаны концепции и типы экологической политики в разных странах, выделены факторы, влияющие на формирование государственной экополитической модели. Проанализированы основные особенности происхождения и эволюции экологической политики Российской Федерации и проблемы ее реализации.*

**Ключевые слова:**

*Модель экологической политики, экологические потребности общества, факторы формирования и эволюции экополитики.*

Ermolov Nikolay Georgievich

Member of the Public Environmental Council in Sochi  
tel.: (928) 117-43-93**MODELS OF ENVIRONMENTAL  
POLICY: GENESIS AND EVOLUTION****The summary:**

*The paper examines the theoretical prerequisites for the formation and development of national models of environmental policy. The author describes concepts and types of environmental policies in different countries, highlights the factors affecting the formation of a state environmental model. The main features of the origin and evolution of environmental policy of the Russian Federation and the problems of its implementation are also analyzed.*

**Keywords:**

*model of environmental policy, environmental needs of society, factors of environmental policy formation and evolution.*

Процессы, происходящие в настоящее время в глобальном экополитическом пространстве, достаточно противоречивы. С одной стороны, все страны, сверхдержавы и страны с небольшой территорией, богатые и бедные, обладающие огромным природно-ресурсным потенциалом или вообще не имеющие запасов природных ресурсов, сталкиваются с нарастанием остроты экологических проблем и должны их решать. С другой стороны, существует несовпадение в масштабах политических организаций, обладающих властью и легитимностью, и экологических возмущений, с которыми им приходится иметь дело. Существующие международные экологические договоры и соглашения образуют основу для глобального управления вопросами охраны окружающей среды, создают определенные контуры, ставят стратегические цели, пути достижения которых различны в странах различных социально-экономических типов [1, с. 800–807].

Точкой отсчета для начала интеграции экологического фактора в глобальную политику, думается, можно считать вышедшую в 1972 г. и сразу же получившую широкую известность работу Б. Коммонера «Замыкающийся круг». Видный американский эколог и политический деятель (в 1980 г. кандидат в президенты США) Б. Коммонер высказал практически революционные для того уровня общественного сознания мысли. «Проблема кризиса окружающей среды, – пишет Б. Коммонер, – не является ни безобидным вопросом «материнства», ни преходящей модой на новый стиль жизни, ни средством отвлечения внимания от основных экономических, социальных и политических конфликтов. Наоборот, проблемы окружающей среды каким-то образом помогли проникнуть в самую суть тех проблем, которые больше всего угнетают современный мир. Начав с кризиса окружающей среды, мы подошли к более глубоким вопросам, которые затрагивают самую суть нашей системы социальной справедливости и бросают вызов нашим основным политическим целям [2].

Таким образом, природа попала в центр внимания политиков и общества не сама по себе, поскольку ресурсами природы политическая наука не занимается. Для политической науки интерес представляет другое: если от политики страдает природа (именно это понимание проблемы привело к появлению экополитологических исследований и экологических движений), значит, современная политика неадекватна, фактически она не имеет будущего.

В дальнейшем осмысление происходящего и необходимость выработки новых ориентиров, основанных на концепции устойчивого развития, нашли отражение в докладе Комиссии ООН по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» (1987 г.). Позднее в июне 1989 г. встреча на высоком уровне стран «Большой семерки» призвала к скорейшему принятию во всем мире стратегии, базирующейся на концепции устойчивого развития, которая предполагает паритет экономических, социальных и экологических ценностей. И, наконец, в документах Конференции ООН по окружающей среде (1992 г.) в Рио-де-Жанейро («Декларация Рио», «Повестка дня на XXI век») подчеркнута необходимость превращения любого вида хозяйствен-

ной деятельности в экологически безопасную, то есть совместимую с требованиями гармоничного развития общества и природы.

Со времени Конференции в Рио система инструментов экологической политики как международной, так и многих суверенных государств претерпела серьезную эволюцию: от теоретических моделей к разнообразной, более или менее успешной практике.

Стремительные политические, институциональные и экономические изменения, происходящие в различных странах, ускоряют и эволюцию взглядов на взаимоотношения в системе «общество-окружающая среда», способствуют развитию и модификации не только отдельных инструментов экологической политики, но и дифференциации национальных моделей.

Для того, чтобы экологический фактор реально вошел в политическую сферу, необходимо, чтобы он был либо одним из условий формирования базовых институтов общества, либо условием их трансформации или разрушения.

Жизнь индивидуума связана с удовлетворением целого комплекса потребностей, важнейшими из которых являются потребности в экологических благах и услугах. Значимость экологических потребностей в системе социальных и политических приоритетов общества во многом зависит от уровня развития производительных сил в той или иной стране. В более развитых странах можно наблюдать элементы активного перехода от известной еще по Т. Веблену модели «престижного потребления» к так называемому «смарт-консюмеризму» (smart consumerism) [3] и «зеленой экономике» [4]. В менее развитых странах подавляющее большинство населения озабочено удовлетворением базовых потребностей («тезис Ли»). Однако стремительное ухудшение экологической обстановки приводит к дефициту природных благ, ухудшению их качества и в первую очередь несет угрозу беднейшим слоям социума, во многом существующим за счет доступа к местным «дарам природы».

Экологические потребности ориентируют людей на обладание теми благами, которые являются для них жизненно необходимыми, а экологические интересы направляются на те социальные институты, общественные нормы и учреждения, от которых зависит распределение ценностей и благ, обеспечивающих удовлетворение экологических потребностей. Перефразируя известную мысль Р. Пеннока [5], можно сказать, что экологическая политика начинается, когда люди видят в государстве фактор удовлетворения или неудовлетворения своих экологических потребностей.

Основное противоречие заключается в том, что социальные условия удовлетворения экологических потребностей в большинстве случаев противоположны тем, которые нужны для удовлетворения других материальных потребностей (по крайней мере в краткосрочной перспективе). Хотя в развитых странах порочность оценок уровня развития на основе исключительно экономических показателей стала очевидной еще в 1950–60-е гг., что в дальнейшем неоднократно подчеркивалось в рекомендациях представительных международных организаций, на практике основным условием удовлетворения возрастающих так называемых «традиционных» потребностей по-прежнему является увеличение национального дохода, а политика концентрируется на ускорении экономического роста. Усиление экономической активности в большинстве случаев предполагает увеличение потребления энергии и других природных ресурсов, а также эмиссию выбросов и отходов производства. Следующее за этим ухудшение качества окружающей среды сказывается на социальном самочувствии огромных масс людей, осознающих, какую угрозу эти изменения им несут. Экологические проблемы превращаются в политический фактор, а экологическая политика становится полноценным компонентом политической жизни.

Причем экологическую политику сегодня недостаточно связывать только с государственной деятельностью. В современном мире появилось несколько, если можно их так определить, глобальных центров экологической политики (национальные и международные экологические движения и организации). Поэтому под современной экологической политикой целесообразно понимать межуровневое взаимодействие таких политических акторов, как государство, экологические партии, экологические движения регионального, национального и международного уровней.

По мнению Г.В. Косова [6, с. 59], целями экологической политики, проводимой государством, должны являться экологическая безопасность человечества и поддержание баланса интересов различных социальных групп и организация контроля над их действиями, осуществляемыми для достижения своих целей и задач. Достижение указанных целей будет, на наш взгляд, определяться не только и не столько эффективностью отдельных используемых административно-контрольных или экономических регуляторов, но и сложившейся моделью экологической политики, ее способностью адекватно реагировать на меняющиеся внешние и внутренние условия.

В работе В. Williams и А. Matheny [7, р. 205–212] выделяются следующие виды государственной экополитики: управленческая, плюралистическая и коллективная.

Для управленческого типа экополитики характерна концентрированность лиц, ее осуществляющих, на технических аспектах принятия соответствующих решений. Основную роль при этом выполняют эксперты, которые устанавливают как рамки рассмотрения конкретного вопроса, так и степень его значимости.

Плюралистический тип экополитики характеризует участие в принятии решений не только экспертов, но и представителей гражданского общества. Экологическая политика осуществляется на основе взаимодействия соответствующих государственных учреждений с неправительственными организациями.

Коллективный тип экополитики базируется на концепции «прав местного населения» (rights of endogenous people). Речь идет о практике принятия решений в экологической политике, получившей распространение в последние десятилетия в ряде стран и предусматривающей передачу государством полномочий в принятии определенных решений группе граждан, которых это решение затронет в первую очередь, то есть о коллективном участии в принятии требуемого решения. При этом в упомянутой выше более традиционной плюралистической концепции участие рядового гражданина осуществляется опосредованно, через организацию гражданского общества, а не напрямую.

В литературе описаны и другие соответствующие концепции и типы экополитики, в основном характерные для традиционных в большинстве стран Запада практик плюралистической (представительной) демократии, либо для новейших постсовременных (postmodern) практик, которые следует рассматривать как прецеденты «прямой демократии».

Представляется, что в большинстве стран присутствуют все три упомянутые разновидности экологической политики, а описанное выше разделение, как и границы между разновидностями, иногда достаточно условны. Например, с обострением экококурентной борьбы субъектами экополитики могут стать крупные корпорации, которые через институты лоббирования в государственных структурах и возбуждение общественного мнения способны проводить свои интересы и влиять на принятие экополитических решений. Кроме того, экополитика, проводимая той или иной социальной группой, является реакцией на интересы ее членов, которые изначально могут рассматриваться на двух уровнях, иногда противоречащих друг другу. С одной стороны, интересы заключаются в обеспечении экологической безопасности, с другой стороны, в конкурентной борьбе за ограниченные экологические ресурсы. Поэтому модель экологической политики формируется, с одной стороны, как реакция на давление различных социальных групп, индивидов, государственных органов и международных объединений, а с другой стороны, является следствием экоконкурентной борьбы различных акторов политического пространства.

М.В. Терешина с соавторами выделяет отдельные эндогенные факторы, влияющие на формирование модели экологической политики в различных странах [8]. Среди них называются:

1. Общественный строй и форма правления. Чем ближе общественное устройство к демократическому, тем более «чутким» в экологическом смысле будет формирование государственной политики.

2. Богатство. Более богатые страны имеют больше ресурсов для решения экологических проблем, чем более бедные, и первые могут давать более высокую оценку экологическим благам.

3. Размер территории страны и плотность населения. Страны с достаточно большой территорией, богатством природных ресурсов, объемным внутренним рынком не столь жестко лимитированы в своей политике и экономике экологическими ограничениями. Чем выше плотность населения, тем быстрее страна сталкивается с экологическими проблемами, требующими своего разрешения.

4. Культура, степень приоритетности экологических проблем в обществе и общественная поддержка экологической политики. Страны с прозрачными правовыми системами, поощряющими участие общественности в принятии значимых управленческих решений, будут иметь более сильные экологические законы.

5. Внимание к закону, административная культура. В некоторых странах существует культура, в которой равенство перед законом сдерживает взаимодействия, в особенности экономические. Другие страны имеют менее формальные системы, где писанный закон – это один из ряда факторов, влияющих на коммерческие отношения. Поскольку последние менее прозрачны и меньше реагируют на общественное мнение, они могут не поддерживать высокие уровни качества окружающей среды.

6. Взаимодействие экологической политики с другими политическими структурами. Принцип распределения ответственности между различными министерствами. Во всех странах становление и развитие различных направлений государственной политики – финансовой, технологической, национальной безопасности, поддержки потребления – происходило, вообще говоря, без учета экологических проблем. Поскольку экологические вопросы становятся для обще-

ства стратегическими, они должны быть интегрированы в эти уже существующие политические структуры. Они будут различаться от страны к стране и от региона к региону, поэтому можно ожидать различных результатов их рассмотрения в разных странах.

7. Прозрачность и открытость для правового процесса. Поскольку правовые системы являются не просто объективными, но и культурными созданиями разных стран, они различаются по своей прозрачности и консенсуальной природе. Таким образом, формирование системы государственного экологического управления – это сложный, далекий от своего завершения динамичный процесс, определяемый в настоящее время как нормами международной экологической политики, так и спецификой каждой из стран.

На наш взгляд, во многом формирование и функционирование национальной модели экополитики зависит от того, как в данной стране функционирует система «государство – гражданское общество». Например, американская модель – это тесное институционализированное взаимодействие государства и представителей гражданского общества. Государство поддерживает рыночные «правила игры», не становясь на сторону ни экологических организаций, ни промышленного сектора. Одновременно оно санкционирует создание институтов, в рамках которых предлагает представителям гражданского общества самим разрешить все возникающие между ними противоречия.

Нормотворчество, создание и воспроизводство экологического законодательства становится центром всего процесса политики, именно в судах сталкиваются разнородные акторы экологической политики; судебное решение закрепляется в соответствующем итоговом юридическом документе. Для функционирования американской модели необходимы множественность акторов со стороны государства и гражданского общества, открытость процедуры и т.д.

Важно отметить концептуальную близость американской модели с идеей плюралистической экологической политики в целом: она осуществляется путем создания институциональных рамок для борьбы интересов основных групп населения – представителей бизнеса, технических экспертов и государственной бюрократии, экологистов, выступающих от имени и исходя из интересов населения. Но особая роль здесь, как и в экологической политике вообще, принадлежит экспертам, их оценке, так как они устанавливают рамки, в которых рассматривается конкретный вопрос.

В Европе (европейская модель) в целом менее распространен американский формально-институциональный подход к экологической политике. Здесь – минимум экологических законодательных актов и представительских институтов при большей повседневной работе с бизнесменами и экологической общественностью, при открытой поддержке государством последних [9].

На современном этапе в Евросоюзе проводится активное совершенствование правового регулирования охраны окружающей среды. В частности, обновлению подверглись акты, закладывающие правовую базу системы сбора и обработки экологической информации, мониторинга окружающей среды, экологической сертификации, проведения оценки воздействия на окружающую среду, механизма финансирования экологических мероприятий. Предпринимаются попытки кодификации многочисленных норм в области экологической стандартизации и сертификации. С 1990-х гг. в европейской экологической политике обозначился отход от прямого администрирования к более гибким, в том числе включающим рыночные элементы механизмам (например, к торговле квотами выбросов парниковых газов и к элементам партиципативного управления, основанным на принципе «разделенной ответственности» между участниками – правительством, бизнесом, общественностью, потребителями). Более того, по Орхусской конвенции, подписанной в 1998 г., частные граждане также должны быть включены в природоохранную деятельность, задействованы в процессах подготовки, мониторинга и контроля за нарушением экологических норм. Граждане имеют право на информацию, право на участие в подготовке правовых актов, право обращаться в суд по вопросам защиты окружающей среды.

Оценивая деятельность таких организаций, как ООН, Евросоюз, Римский клуб и Стокгольмский институт исследования проблем мира, следует отметить, что именно Евросоюз является локомотивом разработки и дальнейшей реализации современной мировой экологической политики. Многие природоохранные документы были первоначально разработаны в странах Евросоюза, а в дальнейшем реализованы на уровне ООН. Однако для современной европейской модели экополитики характерна двойственность ситуации. С одной стороны, активные действия Европейского союза направлены на защиту и сбережение природных ресурсов. В европейских странах функционируют специально созданные институты, приняты важные программные документы в экологической сфере. С другой стороны, происходит дальнейшее обострение экологических проблем, что ставит под сомнение эффективность экологической политики.

Российская модель экологической политики имеет свои специфические особенности, связанные с историей нашей страны и ее положением с одной стороны, как крупнейшей энергетиче-

ческой и сырьевой державы, а с другой стороны, глобального экологического «донора» и поставщика экосистемных услуг.

Департаментализм и корпоративность сохранились в экологической политике России со времен СССР, как и другая особенность российской традиции принятия решений, которая состоит в закрытости, прежде всего для гражданского общества, самого политического процесса. В то же время нужно отметить, что осуществление эффективной экологической политики, направленной на достижение конкретного природоохранного результата, невозможно без отлаженного механизма взаимодействия экополитических субъектов (государственных структур, экологического движения, научной экологической общественности). Отличительной особенностью экологической политики России является преобладание в ней ресурсного, сырьевого подхода. Это проявляется прежде всего в понимании окружающей среды как фактора производства, но не как условия существования общества и среды его обитания. Подобный традиционный подход к окружающей среде содержит очень сильную инерционную составляющую, которая влияет на вектор экологической политики в целом. Для российской модели экполитики характерны закрытость и департаментализм в управлении, технократический тип принятия решений, преобладание приоритета ресурсопользования перед природоохраной, слабое внимание к задаче экологического просвещения и воспитания, отсутствие необходимого «социального заказа» в радикальной системной экологизации законодательства. Следствием этого является высокий конфликтный потенциал экологического фактора в политическом процессе.

Формирование новейшей модели экологической политики нашей страны характеризуется периодическими всплесками государственных экологических инициатив и их последующим постепенным затуханием, торможением механизма реализации и отходом от экологического вектора развития.

Создание эффективной национальной модели экологической политики особенно в условиях нестабильности внешних и внутренних факторов, чрезвычайно сложный процесс, где не может быть универсальных рецептов. Однако поскольку очевидно, что экологическая компонента стала полноценной составляющей экономических и политических процессов, то, несомненно, успешной может быть только такая модель, которая полностью интегрирована в существующую систему принятия государственных внешне- и внутривнутриполитических решений.

#### Ссылки и примечания:

1. Терешина М.В., Лувсандондовын Оюунтсэцэг, Тамбовцева Т. Инструменты государственной экологической политики: международный опыт // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Ч. 1. М., 2007.
2. Коммонер Б. Замыкающийся круг. М., 1974.
3. «Разумное потребление», иногда в качестве синонима употребляется «экологически дружественное потребление». Модель потребительского поведения, при которой практикуется сознательный отказ от не жизненно важных товаров, предпочтение отдается, в частности, товарам и услугам, оказывающим минимальное воздействие на окружающую среду, критерием при выборе товара становится его экологичность, эргономичность и безопасность производства для окружающей среды.
4. По определению специалистов Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) – «зеленая экономика» – это экономическая система, которая позволяет обеспечить рост благосостояния людей и социальную справедливость, уменьшая при этом экологические риски и сокращая дефицит природных ресурсов.
5. Pennock J.R. Democratic Political Theory. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1979.
6. Общество безопасности как альтернатива обществу риска: монография / под ред. Косова Г.В. М., 2006.
7. Williams B., Matheny A. Democracy, dialogue and environmental disputes. New Haven-London, 1995.
8. Tereshina M., Tambovtseva T. Tools of Ecological Policy in Different Countries. 10 th International Scientific Conference “Economic science for rural development”. April 23–24, 2009. Jelgava. 2009. No. 19.
9. Vogel D. National styles of regulation. Environmental policy in the Great Britain and USA. London, 1986.

#### References (transliterated) and notes:

1. Tereshina M.V., Luvsandondovyn Oyuuntsetseg, Tambovtseva T. Instrumenty gosudarstvennoy ekologicheskoy politiki: mezhdunarodniy opyt // Gosudarstvennoe upravlenie v XXI veke: traditsii i innovatsii. Part 1. M., 2007.
2. Kommoner B. Zamykayushchiysya krug. M., 1974.
3. Sustainable consumption is sometimes used as a synonym for environmentally friendly consumption. The model of consumer behavior, practicing the use of services and related products which respond the basic needs only, minimizing the environmental impact, guiding for a product or service selection by its ecological compatibility, ergonomics and environmentally safe cycle of producing.
4. The experts of the United Nations Environment Program (UNEP) defined green economy as the one that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities.
5. Pennock J.R. Democratic Political Theory. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1979.
6. Obshchestvo bezopasnosti kak al'ternativa obshchestvu riska: monograph / ed. by Kosova G.V. M., 2006.
7. Williams B., Matheny A. Democracy, dialogue and environmental disputes. New Haven-London, 1995.
8. Tereshina M., Tambovtseva T. Tools of Ecological Policy in Different Countries. 10 th International Scientific Conference “Economic science for rural development”. April 23–24, 2009. Jelgava. 2009. No. 19.
9. Vogel D. National styles of regulation. Environmental policy in the Great Britain and USA. London, 1986.