

Глава 1 Теоретический аспект экологической политики

1.1 Понятие и сущность экологической политики

Термин «государственная экологическая политика» имеет первостепенное значение в правовой сфере, пронизывая законодательные тексты, официальные декларации и научные дискурсы в области экологического права. Тем не менее, его явное отсутствие в официальной юридической документации отбрасывает тень неопределенности, что подчеркивает И.А. Игнатьева¹. Этот пробел в законодательном признании затрудняет понимание концепции в правовых рамках, препятствуя формулированию и реализации эффективных экологических стратегий на правительственном уровне.

В области экологического менеджмента О.Л. Дубовик формулирует экологическую политику государства как методическое сочетание стратегических директив, направленных на смягчение экологических проблем. Этими согласованными усилиями руководят находящиеся под санкциями правительственные органы, использующие разнообразный спектр методологий, начиная от законодательных актов и заканчивая новаторскими стратегиями. Действуя в рамках установленных правовых параметров и иногда выходя за их рамки, эта политическая

¹ Игнатьева И.А. Проект Основ экологической политики: проблемы поиска правовых ориентиров // Правовое обеспечение единой государственной экологической политики в Российской Федерации: матер. круглого стола / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева. М.: Юстицинформ, 2011. С.39-44 .

основа направлена на решение неотложных экологических проблем через целостную призму².

И наоборот, В.В. Круглов описывает государственную экологическую политику как многогранное полотно, сотканное из политико-идеологических, правовых, организационных, нормативных, экономических и идеологических нитей, направленных на сохранение окружающей среды, содействие устойчивому управлению ресурсами и защиту благосостояния и прав местных сообществ³.

Каждая точка зрения предлагает уникальное понимание, независимо от того, делается ли упор на «деятельности» или «решениях и действиях». Тем не менее, становится очевидным, что экологическая политика выходит за рамки теоретических абстракций, что требует практической реализации для достижения ощутимых изменений.

С другой стороны, она также не может считаться просто набором инструментов и мер, поскольку они лишь служат средствами для достижения поставленных целей. Государственная экологическая политика должна быть понята в широком смысле, включая как концептуальные основы и принципы, так и реальные действия государства в сфере взаимодействия общества и природы. В результате анализа дефиниций можно заключить, что экологическая политика государства выражается в конкретных действиях, которые совершаются для достижения цели по сохранению

² Дубовик О.Л. Экологическая политика Российской Федерации: основные направления // Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С.132-133 .

³ Круглов В.В. О проблемах правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в регионе // Российское право: образование, практика, наука. 2010. № 5-6 (70- 71). С. 15-23.

природных систем, улучшению качества жизни населения и обеспечения экологической безопасности.

Изучение правительственных правовых рамок, особенно тех, которые касаются охраны окружающей среды, является важнейшим делом, требующим глубокого понимания их основных целей. Как указано в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., основная цель этой политики прочно укоренена в ликвидации социально-экономических барьеры на пути устойчивого экономического прогресса. В основе этой миссии лежит намеренное сохранение здоровой окружающей среды, защита биоразнообразия и ответственное управление природными ресурсами для удовлетворения потребностей как нынешнего, так и будущих поколений. Эта директива подчеркивает основополагающий принцип, согласно которому каждый имеет право на окружающую среду, способствующую его благополучию, укрепляет правовую базу, поддерживающую охрану окружающей среды, и усиливает меры, направленные на обеспечение экологической безопасности.

Природа играет важную роль в удовлетворении различных потребностей и интересов человека, таких как физиологические, материальные, духовные и научные. Экономическая ценность природных ресурсов определяет их значимость для экономического и социального развития общества. Поэтому в документах, определяющих цели, задачи, способы и средства реализации государственной экологической политики, внимание уделяется не только

социально-экономическому развитию, но и сохранению природных ресурсов как основы для удовлетворения естественных потребностей человека – дыхания, питания, утоления жажды.

Появление экологической направленности в государственной политике связано с тем, что рост экономики (в основном) и социальное развитие (в меньшей степени) привели к потере природой своей устойчивости, ухудшению её состояния, истощению ресурсов. Растущая обеспокоенность граждан необходимостью государственного вмешательства, прежде всего посредством законодательных мер, вызвана острой необходимостью смягчить и предотвратить неблагоприятное воздействие экономической деятельности на природную среду. Эти коллективные опасения направлены на содействие более ответственному использованию природных ресурсов. В результате суть государственной экологической политики вращается вокруг приоритета коллективного экологического благополучия над чисто социально-экономическими интересами. Чрезвычайно важное значение имеет концепция экологической безопасности в более широком контексте национальной безопасности, требующая значительного внимания со стороны государственных органов при формулировании соответствующей политики. Более глубокое изучение этого дискурса требует обращения к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», который разъясняет фундаментальные концепции и руководящие принципы. Экологическая безопасность, как указано в статье 1 главы 1 этого закона, предполагает охрану природы и важнейших

интересов человека от неблагоприятного воздействия хозяйственной деятельности, а также от природных и антропогенных кризисов и их последствий.

Учитывая ключевую роль экологической безопасности в укреплении национальной безопасности, эффективная экологическая политика потенциально может защитить не только интересы отдельных стран или регионов, но и интересы мирового сообщества в целом. Стратегический императив такой политики заключается в сохранении и восстановлении благоприятной экологической среды. Эта важнейшая сфера не только обеспечивает благополучие граждан, но и способствует достижению двойной цели устойчивого управления окружающей средой и экономического прогресса.

Принципы экологической безопасности включают в себя охрану жизни и здоровья граждан, защиту окружающей среды, ответственность за экологические правонарушения, вовлечение общества в решение проблем, регулирование добычи полезных ископаемых и международное сотрудничество. Универсальная стратегическая цель – сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды должна быть основой для всех задач, стоящих перед государством в области экологической политики.

Установление стратегической цели государственной экологической политики влечет за собой решение ряда общественных экологически значимых задач. Среди них – обеспечение высоких стандартов окружающей среды, которые характеризуются чистотой атмосферного воздуха,

воды и почвы, а также поддержание естественных ресурсов и биоразнообразия. Одновременно сохранение и восстановление благоприятной окружающей среды требует модернизации российской экономики, включая внедрение природо- и ресурсосберегающих технологий.

В современные времена активно формируются структуры экологического управления, разрабатываются законы, нормативные акты, инструкции, методические материалы и прочие документы. Государственная система управления в области рационального использования и охраны природной среды постоянно совершенствуется. Право гражданина на экологически благоприятную среду установлено Конституцией РФ, при этом дополняется правом на информацию о состоянии окружающей среды и возмещение причиненного ущерба, которое повлекло вред здоровью и имуществу граждан.

Вместе с тем нормы Конституции Российской Федерации конкретизируются в действующем экологическом законодательстве. «Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» является основополагающим в системе экологического законодательства. Этот закон определил основные задачи и механизм регулирования отношений в сфере взаимодействия природы и человека, а также заложил основы прогрессивного развития экологического законодательства как законодательства нового поколения»⁴.

Так же группу федеральных законов, которые являются основополагающими нормативными актами управления

⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

природоохранной деятельностью, входят следующие: Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ; Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ; Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ; Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»; Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 № 96-ФЗ; Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ; Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.1995 № 52-ФЗ; Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» №89-ФЗ от 24.06.1998г.

Обеспечение здоровья и благополучия населения в условиях сложных проблем, связанных с окружающей средой, требует активного участия граждан в усилиях по сохранению окружающей среды – важнейшего принципа, поддерживаемого разнообразными законодательными базами. В число этих основополагающих законов входят такие важные законы, как Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ, в котором изложены основополагающие принципы охраны здоровья населения в России. Аналогичным образом, Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ посвящен обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ решает важнейшие вопросы радиационной безопасности. Безопасность населения и др.

Более того, преобразование экологической политики в практические меры во многом зависит от дополнительных нормативных актов, ведомственных директив, указаний

региональных организаций в России и положений, установленных структурами местного самоуправления. Например, ярким примером применения этих механизмов регулирования на практике служат такие постановления правительства, как постановление правительства № 2398 от 31 декабря 2020 года, устанавливающее критерии отнесения к категориям субъектов, оказывающих существенное воздействие на окружающую среду. Аналогичным образом, важную роль в укреплении экологического управления играют такие мандаты, как указ № 1391 от 24 декабря 2012 года о государственном надзоре за сохранением и использованием охраняемых природных территорий федерального значения.

Законодательный арсенал также включает в себя директивы министерств и ведомств по охране окружающей среды, направленные на решение широкого спектра проблем, связанных с разумным управлением и охраной окружающей среды. Эти директивы, распространяемые через различные официальные каналы, такие как резолюции и директивы, требуют обязательного соблюдения как государственными органами, частными организациями, так и отдельными лицами. Например, рассмотрим Приказ Минприроды России от 17 августа 2020 г. № 599, в котором детально регламентировано распределение ресурсов на геологическое изучение недропользователями, тем самым подчеркнуто строгое соблюдение этой нормативной базы в различных отраслях. В самой основе экологического законодательства заложен основополагающий принцип ответственности за нарушения природоохранного законодательства,

закрепленный Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Этот принцип требует, чтобы физические или юридические лица, уличенные в нарушении экологических норм или прав граждан в экологической сфере, несли ответственность. Он устанавливает нормативную базу, в которой экологические нарушения влекут за собой множество неблагоприятных последствий для правонарушителей, служа мощным сдерживающим фактором против несоблюдения природоохранного законодательства⁵.

В целях реализации эффективной экологической политики, в России приняты различные государственные программы и проекты, призванные решить насущные экологические проблемы. Рассмотрим некоторые из них:

1. Государственная программа «Охрана окружающей среды до 2024 года». Ее цель – повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем⁶. В годовом отчете за 2019 год по оценке эффективности реализации программы, содержится более тысячи страниц, описывающих мероприятия, которые уже были реализованы. По большей части это приведение нормативной документации в надлежащее состояние и принятие необходимых нормативных актов для реализации программы на всех уровнях власти⁷.

2. Государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов до 2024 года. Цель

⁵ Гальперин М.В. Экологические основы природопользования: учебник. Москва: ФОРУМ. 2017. С.25.

⁶ Об утверждении государственной программы РФ «Охраны окружающей среды»: постановления Правительства РФ № 326: от 15.04.2014г: по состоянию на... // собрание законодательства РФ.2014. № 18

⁷ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности гос программы рф «охрана окружающей среды» в 2019 году

программы – устойчивое обеспечение экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах. Так, реализация программы нацелена на следующие положительные результаты: прирост среднemasштабной гидрогеологической и инженерно-геологической изученности территории России; прирост запасов нефти и конденсата, природного газа.

3. Государственная программа «Развитие лесного хозяйства до 2024 года». Эта программа служит ключевым центром оптимизации использования, сохранения, защиты и омоложения наших лесных экосистем. Наша основная цель — сохранить целостность лесного покрова на обширной территории Российской Федерации и одновременно улучшить распределение земель лесного фонда для различных целей в пределах более широкой территории лесного фонда. Для достижения этой цели программа применяет комплексный подход, объединяющий стратегическое управление ресурсами, методологии сохранения и методы устойчивого лесного хозяйства. Посредством использования передовых технологий, научных исследований и совместных усилий стремимся повысить эффективность использования лесных ресурсов, тем самым смягчая последствия вырубки лесов и способствуя экологическому балансу. Важнейшим компонентом миссии программы является усиление природоохранных стратегий, жизненно важных для защиты биоразнообразия, смягчения последствий изменения климата и сохранения основных экосистемных услуг, предоставляемых лесами. Кроме того, программа подчеркивает важность пропаганды ответственного

управления лесами, в котором приоритет отдается долгосрочной устойчивости и устойчивости.

Посредством целенаправленных мер и активного взаимодействия с заинтересованными сторонами программа стремится создать среду, способствующую устойчивому использованию и защите лесных ресурсов. Укрепляя партнерство между государственными органами, местными сообществами и заинтересованными сторонами в отрасли, наша цель — стать катализатором позитивных изменений и достичь нашей главной цели — обеспечить устойчивую жизнеспособность и устойчивость лесных экосистем России.

4. Национальный проект «Экология». Самая известная программа в сфере экологии в последние годы в России. Принятие проекта было поручено Президентом РФ. Глобальная цель национального проекта – изменить к 2024 году воздействие на окружающую среду. Проект предполагает 9 федеральных проектов: «чистая страна», «инфраструктура для обращения с отходами 1 и 2 классов опасности», «сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «сохранение уникальных водных объектов», «оздоровление Волги», «сохранение озера Байкал», «сохранение лесов», «комплексная система обращения с ТКО», «чистый воздух».

Экологическая безопасность играет важную роль в системе национальной безопасности и занимает ключевое место среди ее компонентов.

Важной вехой на пути к достижению этой цели является принятие «Стратегии экологической безопасности до 2025 года». Эта стратегия служит основой, на которой

разрабатывается и реализуется государственная политика в области экологической безопасности на различных административных уровнях, охватывающих федеральную, региональную, муниципальную и промышленную сферы. В основе этой стратегии лежат основополагающие принципы государственной политики в области экологической безопасности: сохранение и восстановление природных экосистем, установление экологических стандартов, необходимых для создания благоприятных условий жизни человечества, содействие устойчивому экономическому росту.

Более того, эта стратегия подчеркивает необходимость смягчения неблагоприятного воздействия на окружающую среду, возникающего в результате экономической деятельности и других человеческих усилий, особенно в контексте эскалации экономических усилий и глобальных климатических изменений.

Как следствие, государственная экологическая политика отражает согласованное сотрудничество между различными агентствами, объединенными в стремлении к единственной цели: сохранению нашей природной среды, хрупкого равновесия экосистем и основополагающих механизмов, поддерживающих социальную устойчивость. Это коллективное усилие направлено не только на повышение уровня жизни, но и на укрепление общественного здравоохранения, исправление демографического дисбаланса и поддержание экологической целостности нации. В соответствии с «Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на

период до 2030 года», утвержденными Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., основное направление этой политики сосредоточено на решении социальных проблем. -экономические препятствия при обеспечении экологически устойчивого экономического прогресса. В основе этой миссии лежит защита безупречной окружающей среды, содействие биоразнообразию и тщательное управление природными ресурсами, и все это с прицелом на удовлетворение потребностей как нынешнего, так и будущих поколений. Нормативно-правовая база, регулирующая государственное управление в вопросах охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации, сложна и охватывает широкий круг вопросов, имеющих отношение к этой сфере.

Однако несмотря на это, они продолжают развиваться и совершенствоваться, поскольку появляются новые экологические вызовы, требующие новых подходов и решений. Президент РФ В.В. Путин подчеркнул в Послании Федеральному собранию 21 апреля 2021 года необходимость ускорения принятия закона, направленного на установление финансовой ответственности собственников предприятий за ликвидацию накопленного экологического вреда и рекультивацию промышленных территорий. Президент подчеркнул, что принципы России в области охраны окружающей среды являются фундаментальными и неизменными, и призвал к строгим мерам в этой области. Поэтому контролирующие органы, например, Росприроднадзор, должны активно выполнять свои обязанности для эффективного управления охраной

окружающей среды и использованием природных ресурсов в России.

1.2 История отечественной экологической политики

Развитие экологической политики происходило достаточно сложно, формирование и развитие рассматриваемого явления происходило поэтапно:

1. с 1917 года по 1920-е годы;
2. с 1930 годов по первую половину 1950 года;
3. с второй половины 1950 года по 1960-е годы;
4. с 1970-х годов по 1990-е годы.

Анализируя различные нормативные правовые акты советского правительства нельзя не признать, что вопросам экологической безопасности уделялось достаточно много внимания. Только в первый этап развития было разработано и принято 268 документов, посвященных охране природы, разумеется это было предопределено потребительством природных ресурсов.

Важным поворотным моментом в защите природных ресурсов страны стало решение об отказе от прав индивидуальной собственности на важные активы, такие как земля, вода и леса в пределах Российской Федеративной Советской Республики (РСФСР)⁸. Это важнейшее решение, закрепленное в Конституции РСФСР, формально определило эти ресурсы как коммунальную собственность, поручив управление ими исключительно местным органам власти⁹.

⁸Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов от 27 января 1918 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам.- Т. 1.- М., 1967.- С. 33.

⁹ Конституция РСФСР. Принята V Всероссийским съездом советов 10 июля 1918 г. // Конституция общенародного государства.- М., 1978.- С. 197-198.

Их основная обязанность перешла к осуществлению мер, направленных на охрану и сохранение окружающей среды, тем самым укрепив полномочия государства в области охраны окружающей среды. После 1920 года государством была создана Временная комиссия по охране окружающей среды, которая претерпела последующие преобразования, завершившиеся созданием Всероссийского комитета по охране природы, а затем Государственного комитета по охране памятников природы. Это подразделение взяло на себя важнейшую ответственность за координацию усилий местных властей, определение охраняемых территорий и проведение экологических исследований, тем самым играя ключевую роль в управлении окружающей средой. Одновременно ВЦИК принял Закон «Об охране природных территорий и отдельных их объектов, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение», что положило начало образованию Государственного межведомственного комитета по охране природы.

Этому комитету было поручено контролировать реализацию экологической политики на различных уровнях правительства¹⁰.

Первые десятилетия 20-го века создали серьезные проблемы для экологической оценки из-за последовавшей за этим быстрой индустриализации. Такие отрасли, как металлургия, химия и машиностроение, пережили экспоненциальный рост, часто за счет экологических соображений, что привело к многочисленным экологическим

¹⁰ Вайнер (Уинер) Д. Р. Экология в Советской России: Пер. с англ./ Послесл. и ред. Ф. Р. Штильмарка.- М., 1991.- С. 90, 355.

проблемам. В ответ государство приступило к разработке комплексной нормативной базы, направленной на сохранение природных ресурсов и улучшение здоровья населения. Например, принятое в 1930-х годах Постановление «Об организации лесного хозяйства» заложило основы лесопользования и наложило ограничения на вырубку лесов, в том числе запрет на такую деятельность в пределах водоохраных зон. Одновременно появление Межведомственной комиссии по содействию освоению природных ресурсов РСФСР в конечном итоге привело к созданию Комитета по заповедникам. Эти институциональные реформы были направлены на оптимизацию государственных функций и принятие ведомственного подхода к решению проблем экологической безопасности. Примечательно, что санитарная служба подверглась реорганизации: Государственная санитарная инспекция взяла на себя ключевую роль в предотвращении загрязнения окружающей среды и повышении санитарных стандартов как в промышленных, так и в жилых помещениях, тем самым обеспечивая целостность окружающей среды.

После войны было необходимо разрешить кризис и наращивать экономический потенциал государства, очевидно, что для этого требовалось огромное количество природных ресурсов, в связи с чем, большое количество заповедных территорий и даже просто охраняемых территорий было лишено охраны государства. Несмотря на такую негативную тенденцию и потребительские отношения, во второй половине 1950-х годов, была учреждена межотраслевая комиссия по охране природы, основной

функцией которой были разработка принципов сохранения и преумножения богатств природы государства с научными подходами, формулирование различных рекомендаций для этой деятельности, и, разумеется, контроль за исследованиями ученых. После этого были созваны различные совещания на тему экологической охраны, то есть в целом можно прийти к выводу, что государство обратило внимание на проблему отсутствия всестороннего регулирования деятельности по охране экологии¹¹.

С одной стороны, это было связано с либерализацией, а с другой – с прогрессом науки и техники и появлением зон экологического кризиса.

В середине 20-го века на стыке сельского хозяйства, разрастания городов и быстрой индустриализации возникло огромное количество проблем, вызвавших каскад экологических проблем. К концу 1950-х годов ученые уже выступали с предостерегающими предупреждениями, предвидя неизбежные последствия человеческой деятельности для окружающей среды и предсказывая неустанное наступление неблагоприятных последствий. В ответ правительства приступили к тщательному изучению исторических закономерностей, мобилизовав усилия по разработке инновационных стратегий для решения растущих экологических дилемм, что привело к скрупулезному изучению социально-экономических, политических и нормативных условий.

Эти согласованные усилия вызвали волну экологического сознания в обществе, стимулируя расширение исследовательских инициатив и заложив основу

¹¹ Социализм и природа.- М.,1982.- С. 155.

для разработки законодательства, направленного на защиту окружающей среды. Поворотным моментом стало принятие закона «Об охране природы в РСФСР» 27 октября 1960 года, ознаменовавшего переломный момент, поскольку охрана природы была закреплена как на государственном уровне, так и в качестве коллективного национального императива, что вызвало повышенное внимание к вопросам охраны окружающей среды. политика общенациональной.

Несмотря на последующее вмешательство правительства, интенсивная эксплуатация природных ресурсов и бесконтрольный экономический рост нанесли ущерб экосистемам, что привело к их деградации. Примечательные постановления Совета Министров СССР, направленные против таких знаковых достопримечательностей, как озеро Байкал, Каспийское море, реки Урал и Волга во второй половине 1960-х годов, представляли собой шаги в направлении восстановления, хотя в первую очередь они были направлены на смягчение непосредственных последствий, а не на устранение последствий. глубинные причины. Лишь в конце 1960-х годов охрана окружающей среды получила автономный правительственный мандат, что ознаменовало переходный этап в решении экологических проблем. Эта смена парадигмы заложила основу для активного подхода к экологической политике СССР, проложив путь к более комплексной стратегии охраны окружающей среды.

1970-е и 1980-е годы стали свидетелями заметных перемен, когда экологические проблемы вышли на первый план национальных приоритетов в СССР. Эта эпоха

ознаменовала собой значительное изменение отношения к экологическому управлению, способствуя появлению инновационных методологий для непосредственного решения экологических проблем. Одновременно произошел ощутимый рост активности общества, что усилило влияние общественности на формирование экологически значимой политики и решений. Эта эпоха также стала свидетелем принятия фундаментальных законов, касающихся различных аспектов управления окружающей средой, включая земельные и водные ресурсы, запасы полезных ископаемых, леса, качество атмосферы, охрану дикой природы и здравоохранение. Эти законодательные вехи подчеркнули коллективную приверженность укреплению институциональной базы, поддерживающей охрану окружающей среды, открывая новую эру экологического сознания и строгости регулирования в СССР.

На протяжении 1970-х годов на различных уровнях управления, от - от Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР, до местных органов управления, таких как Советы депутатов трудящихся, была создана тщательная система охраны окружающей среды. Этим организациям было поручено контролировать устойчивое использование и сохранение разнообразных природных ресурсов, охватывающих землю, воду, атмосферу, леса, дикую природу и морские экосистемы. Этот период характеризовался тщательным изучением экономических аспектов, присущих усилиям по сохранению окружающей среды, наряду с умелым управлением природными активами. Одновременно были предприняты усилия по преодолению

административных сложностей, связанных с охраной окружающей среды. Несмотря на политические ограничения, препятствующие советскому участию, Стокгольмская конференция 1972 года оказала глубокое влияние на формирование экологической политики. Ее основополагающие принципы и рекомендации нашли отражение в партийных постановлениях, правительственных постановлениях и многочисленных документах на протяжении 1970-х и 1980-х годов. Примечательно, что документ, представленный на престижной международной выставке ЭКСПО-74 в Споконе (США), подчеркнул непоколебимую приверженность СССР делу охраны окружающей среды, признавая ее значение не только для советских граждан, но и для мирового сообщества. Это ключевое событие ознаменовало сдвиг в признании универсального и транснационального характера экологических проблем. Более того, в документе подчеркивалась ключевая роль, которую сыграло советское государство в утверждении законодательной базы, регулирующей использование природных ресурсов, и реализации протоколов по охране окружающей среды¹².

Административно-хозяйственные инициативы, связанные с освоением природных ресурсов и охраной окружающей среды, тщательно регулировались постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Такие указы, как № 898 от 29 декабря 1972 г. и № 12 от 1 декабря 1978 г., наметили основные аспекты экологической политики на последующее десятилетие. Следовательно,

¹² Политика Советского Союза в области охраны окружающей природной среды (Представлено в г. Споконе, США, на выставке ЭКСПО-74 23 октября 1974 г.).- М., 1974.- С. 1.

ответственность за охрану природы вышла за рамки государства и охватила все хозяйствующие субъекты, обязывая их осуществлять меры, направленные на охрану окружающей среды и устойчивое управление ресурсами. Примечательно, что значительное внимание уделялось повышению подотчетности руководителей предприятий при одновременном уменьшении негативного воздействия промышленной деятельности на окружающую среду. Однако на практике такие меры внедрялись медленно и не полностью. Отсутствие общей системы и разобщённость государственных контролирующих органов снижали эффективность управления и мониторинга загрязнения окружающей среды.

Во второй половине 1970-х годов в сфере экологического управления произошла значительная трансформация, характеризующаяся появлением специализированных подразделений контроля, которым было поручено взять на себя функции, ранее принадлежавшие санитарно-эпидемиологической службе (СЭС)¹³. Исторически СЭС была основным источником информации о состоянии воздушных и водных бассейнов, а также об экологической практике предприятий. Однако в 1970-е годы произошел заметный переход, когда полномочия над воздушным бассейном были переданы гидрометеорологической службе.

Достижения в области охраны окружающей среды на предприятиях стали неразрывно связаны с более тесным сотрудничеством с местными советами народных депутатов. Согласно законодательству РСФСР, эти советы были уполномочены осуществлять контроль за соблюдением

¹³ Юров Г. Берег познания // Кузбасс.- 1979.- 17 апр.- С. 2.

природоохранного законодательства и обеспечивать выполнение мероприятий по сохранению и восстановлению природных ресурсов различными субъектами, в том числе учреждениями, предприятиями, организациями, и отдельных граждан. Их надзор распространялся на контроль за строительством городских очистных сооружений, канализационных систем и благоустройством жилых массивов. Вопросы окружающей среды обсуждались на сессиях советов, заседаниях постоянных комитетов, исполнительных комитетов и различных правительственных ведомств.

Конец 1980-х и начало 1990-х годов стали свидетелями периода значительных перемен в экологической политике России, вызванных различными факторами. Растущий уровень загрязнения окружающей среды и ухудшение здоровья населения потребовали срочных действий. Социально-экономические и политические изменения, вызванные перестройкой, вызвали переоценку существующих экологических стратегий. Кроме того, повышенная осведомленность общественности об экологических проблемах сыграла решающую роль в катализаторе этих изменений. Ощущаемая неэффективность предыдущих экологических инициатив лишь подчеркнула острую необходимость фундаментальной реформы.

Переход к рыночной экономике и изменения в структурах собственности на природные ресурсы потребовали разработки новых подходов к управлению и защите окружающей среды. Финансовые трудности, с которыми сталкиваются предприятия, усугубляемые

ухудшением их активов и недостаточным финансированием экологических проектов, подчеркивают важность экономических механизмов в регулировании качества окружающей среды.

Анализируя последние годы двадцатого века, траектория экологической политики России представляет собой многогранную картину. Значительные успехи были достигнуты в создании современной законодательной и нормативной базы: в период с 1991 по 2000 год было принято более 30 федеральных законов в области охраны окружающей среды. Одновременно были созданы системы государственного экологического надзора и независимой экологической экспертизы. После 1991 года правительство пересмотрело прежние экологические стратегии, способствуя принятию инновационных методов и направлений политики. Однако, несмотря на эти законодательные достижения, эффективность экологической политики оставалась во многом недостижимой, в первую очередь из-за ее преимущественно декларативного характера.

Оценка результатов прошлых решений представляет собой сложную задачу в понимании траектории развития этой области. Десятилетия опыта реализации экологических инициатив соседствуют с постоянными проблемами. Несмотря на то, что государственный надзор за использованием природных ресурсов продолжался, несмотря на финансовые ограничения, деградация окружающей среды продолжалась, оказывая неблагоприятное воздействие на здоровье населения. Эта двойственность подчеркивает

недостатки правительственных стратегий в области защиты окружающей среды и управления природными ресурсами.

1.3 Экологическая политика: международное сотрудничество со странами СНГ

Государственные органы незаменимы в решении экологических проблем, особенно учитывая значительный интерес многих зарубежных стран к стабилизации условий окружающей среды и обеспечению устойчивого управления ресурсами. Этим органам поручено создать эффективные механизмы надзора за охраной окружающей среды в различных правовых сферах. Крайне важно понимать, что экологические функции, возложенные на правительственные учреждения во всем мире, выходят за рамки юридических обязательств; они имеют глубокие экологические последствия.

Переход от XX к XXI веку ознаменовался всплеском глобальных усилий, направленных на сохранение окружающей среды, особенно заметным в экономически развитых странах. Это привело к появлению специализированных государственных учреждений, занимающихся управлением окружающей средой и охраной окружающей среды. Законодательная база в различных юрисдикциях определяет роли и обязанности консультативных и исполнительных органов в этой области. Растущая тенденция международного сотрудничества в охране окружающей среды подчеркивает трансцендентный характер охраны окружающей среды, тесно переплетающийся с глобальным общественным прогрессом.

Экологические проблемы имеют первостепенное значение в странах Содружества Независимых Государств (СНГ), охватывая широкий спектр стратегических приоритетов. Эта комплексная программа не только направлена на сокращение выбросов углекислого газа, но также подчеркивает сохранение биоразнообразия, смягчение последствий отступления ледников, обеспечение доступа к чистой воде, предотвращение лесных пожаров и борьбу с опустыниванием. Государства-члены СНГ активно участвуют в глобальных площадках, таких как Конференция ООН по изменению климата, демонстрируя свою непоколебимую приверженность целям, изложенным в Парижском соглашении.

Надежная система экологического мониторинга, поддерживаемая специализированными государственными учреждениями, служит краеугольным камнем экологического управления в странах СНГ. Национальные стратегии отдают приоритет возобновляемым источникам энергии, экологической безопасности и комплексным подходам к сохранению окружающей среды. Экологическое сознание стран СНГ глубоко переплетено с их социально-экономическими реалиями, поскольку их зависимость от ископаемого топлива умеряет энтузиазм по поводу быстрого перехода к устойчивой экономике, пропагандируемый некоторыми международными инициативами.

Анализ аудиторских компаний показывает, что, хотя внедрение более экологичных методов может оказать незначительное влияние на природный газ, оно может значительно снизить мировой спрос на нефть, особенно в

условиях давления со стороны транспортного сектора. Таким образом, усилия по приведению нефтегазового сектора СНГ в соответствие с климатическими императивами сосредоточены на повышении операционной эффективности, использовании попутного нефтяного газа, сокращении выбросов метана, реализации проектов лесовосстановления и развитии когенерационных установок. Подводя итог, можно сказать, что дискуссия подчеркивает сложное взаимодействие государственного руководства, международного сотрудничества и социально-экономической динамики в формировании экологической политики и действий, особенно в рамках СНГ.

В последние годы страны Содружества встали на путь технологических инноваций, особенно в области устойчивой энергетики и охраны окружающей среды. Заметные достижения включают создание ветряных и солнечных электростанций, интеграцию ядерных установок с низким уровнем выбросов, а также широкое развертывание цифровой инфраструктуры, технологий дистанционного зондирования, а также систем космического и геотехнического мониторинга. Серьезность экологических проблем в Содружестве получила соответствующее признание благодаря официальной ратификации Соглашения 2013 года о сотрудничестве в области охраны окружающей среды между государствами-членами СНГ, принятого в Минске. Эти многоплановые инициативы возглавляются Межгосударственным экологическим советом СНГ – авторитетным собранием, в состав которого входят представители природоохранных ведомств, Секретариат

Совета МПА СНГ, Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии, взаимодействие с Исполнительным комитетом СНГ и Исполнительным комитетом Электроэнергетического совета СНГ¹⁴.

Недавние встречи, состоявшиеся в сентябре 2021 года и октябре 2022 года, подчеркнули острую необходимость интеграции экологически чистых технологий, согласования экологического законодательства, создания механизмов торговли выбросами парниковых газов, укрепления устойчивых методов в аквакультуре и рыболовстве, перехода от пластиковой упаковки к биоразлагаемым альтернативам. и продвигать Цели устойчивого развития, ориентированные на сохранение окружающей среды. Невский международный экологический конгресс, стартовавший в Санкт-Петербурге в 2008 году, служит ключевой платформой для дискуссий между государственными органами, бизнесом, академическими институтами, исследовательскими организациями и гражданским обществом, преследующими общую цель повышения экологической эффективности экономики. стран СНГ. Примечательно, что Межпарламентская Ассамблея СНГ ратифицировала 79 резолюций, касающихся экологических проблем и охраны окружающей среды¹⁵.

Для обеспечения согласованности законодательства были введены стандартизированные основы регулирования лесного хозяйства, водного хозяйства, землепользования,

¹⁴ Интернет-портал СНГ. Информация о Межгосударственном экологическом совете государств - участников СНГ. URL: <https://e-cis.info/cooperation/3196/77664/>.

¹⁵ Интернет-портал СНГ. Информация об итогах VII заседания Межгосударственного экологического совета государств - участников Содружества Независимых Государств (3 сентября 2021 года, г. Нур-Султан). URL: <https://e-cis.info/cooperation/3020/94442/>.

экологического законодательства и недропользования. Гармонизация экологических принципов в регионах СНГ отражена в модельных законах, охватывающих различные аспекты, такие как экологическая безопасность, реагирование на стихийные бедствия, оценка воздействия на окружающую среду, развитие экотуризма, смягчение последствий деградации окружающей среды, транспортировка нефтепродуктов, а также создание природоохранных органов государственного уровня. системы мониторинга и безопасности. Кроме того, были предложены рекомендации по разработке экологической политики и созданию национальных центров по экологической безопасности¹⁶. Совместные усилия в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) основаны на коллективной приверженности охране окружающей среды и обеспечению устойчивого использования природных ресурсов¹⁷. Эти совместные усилия включают в себя ряд действий, направленных на смягчение негативных последствий изменения климата, подготовку к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них, а также устранение последствий стихийных бедствий¹⁸.

Подчеркивая защиту окружающей среды как основополагающий принцип гуманитарного сотрудничества, как это сформулировано в пункте 4.4 руководящей Концепции, СНГ признает внутреннюю ценность экологии и ее глубокие последствия для благосостояния человека.

¹⁶ Невский экологический конгресс. URL: <https://ecocongress.info/congress/>.

¹⁷ СНГ (2020) Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и План основных мероприятий по ее реализации, 18.12.2020. URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/6363#text>.

¹⁸ Амбурцева Н. И. (2021) Межпарламентское сотрудничество государств СНГ в области охраны окружающей среды. Диалог: политика, право, экономика, № 2, с. 22-25.

Кроме того, признавая необходимость интеграции экологических аспектов в образовательные программы, Концепция подчеркивает важность решения экологических проблем в образовательной сфере.

Крайне важно подчеркнуть важную роль воспитания экологического сознания среди молодежи как ключевой цели международного сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) до 2030 года. Эта цель четко обозначена в Стратегических рамках международного молодежного сотрудничества государств-участников СНГ. с 2021 по 2030 год. В перспективе более широкой экономической стратегии, рассчитанной на период до 2030 года, рамки СНГ заметно включают климатическую повестку дня в различных секторах. Это влечет за собой такие инициативы, как пропаганда проектов малых гидроэлектростанций, внедрение вариантов более чистого топлива для транспортных средств, изучение альтернативных и устойчивых источников энергии, создание условий, способствующих устойчивому производству, и продвижение инноваций в энергетическом секторе. Кроме того, План межрегионального и приграничного сотрудничества до 2030 года подчеркивает исключительную важность разумного, эффективного и безопасного использования природных ресурсов. В нем также подчеркивается необходимость согласованных усилий по смягчению рисков, связанных с изменением климата, подчеркивая важнейшие императивы регионального прогресса. Аналогичным образом, стратегия развития туризма СНГ на период с 2021 по 2030 год ориентирована на развитие устойчивых туристических

маршрутов и агротуризма. Эта стратегия подкреплена твердым стремлением сократить воздействие на окружающую среду и сохранить природные ресурсы.

Коллективное внедрение экологических технологий, включая восстановление ресурсов и энергосбережение, становится краеугольным камнем совместных усилий в рамках СНГ.

Одним из итогов совместной работы стран СНГ по вопросам защиты окружающей среды, стала Рамочная программа об использовании атомной энергии для мирных целей до 2030 года, которая подчеркивает важность использования экологически чистой энергии и ставит целью обеспечение ядерной и радиационной безопасности. В связи с этим одной из приоритетных тенденций развития сотрудничества является развитие чистой атомной энергетики.

Сотрудничество в пределах СНГ по вопросам биологической и экологической безопасности также является приоритетной тенденцией, сюда же относится программа о сотрудничестве государств-участников с целью установления безопасности внешних границ, что подразумевает предоставление различных данных аналитиков по вопросам изменения экологической или эпидемиологической обстановки.

Дискуссия вокруг экологической безопасности вступает в новую фазу, характеризующуюся активными дискуссиями среди экспертов. В Межправительственном органе СНГ в настоящее время осуществляется пересмотр основных законов, таких как законы, регулирующие «Об экологической

безопасности» и «О доступе к экологической информации»¹⁹.
Основополагающая основа для оценки, мониторинга и индексов уже заложена в документах СНГ, охватывающих законодательство, касающееся различных аспектов управления окружающей средой, включая методологии оценки, процедуры аудита, стратегические оценки, оценки воздействия, правила обращения с отходами и протоколы доступа к экологическим документам. информация. Основная задача на данном этапе заключается в обеспечении согласованности, институциональной синергии и последовательной реализации этих устоявшихся методологий. Обновление этих правовых рамок потенциально может значительно улучшить координацию между государствами-членами СНГ.

Усилия следует направить на разработку комплексной стратегии в рамках СНГ для решения экологических проблем и смягчения последствий изменения климата. Такой подход имеет решающее значение для выполнения обязательств, взятых странами СНГ в рамках Парижского соглашения. Несмотря на отсутствие консенсуса относительно сроков и стратегий достижения углеродной нейтральности, целостная стратегия могла бы интегрировать различные решения и подходы, изложенные в документах СНГ, ЕАЭС и ШОС.

В рамках ШОС государства-члены подтвердили свою приверженность борьбе с изменением климата с 2019 года, о чем свидетельствует Бишкекская декларация Совета глав

¹⁹ МПА СНГ (2022) Модельные законы МПА СНГ в сфере экологии представлены научному сообществу, 30.03.2022. URL: https://iacis.ru/novosti/sekretariat_soveta_mpa_sng_news/modelnie_zakoni_mpa_sng_v_sfere_ekologii_predstavleni_nauchnomu_sobshchestvu.

государств. Кроме того, в августе 2021 года в ЕАЭС создана Рабочая группа высокого уровня для синхронизации позиций государств-членов по вопросам климата²⁰. Кроме того, для содействия обмену передовым опытом был создан Банк климатических технологий и цифровых инициатив. Высший Евразийский экономический совет укрепил экономическое сотрудничество, одоблив Заявление о климатической повестке дня²¹. Единая стратегия СНГ по экологической безопасности должна поставить в приоритет три ключевые задачи: гармонизация законодательства, подходов и стандартов, связанных с охраной окружающей среды и смягчением последствий изменения климата; совершенствование методологий экологического мониторинга; и согласование внешнеполитических позиций на международных платформах для смягчения внешних ограничений со стороны таких организаций, как РКИК ООН, Международная организация гражданской авиации и Международная морская организация.

Кроме того, важное значение имеет разработка климатического индекса СНГ, охватывающего более широкий спектр методов защиты окружающей среды и смягчения последствий изменения климата. Принятие стандартизированных методологий, индексов, стандартов и типового законодательства, а также использование коллективного опыта и координационных возможностей в

²⁰ Инфрагрин (2021) Проявления «зеленого» протекционизма со стороны ряда государств требуют координации торговой политики стран ШОС, 23.06.2021. URL: <https://infragreen.ru/news/135244>.

²¹ ЕАЭС (2021) Заявление об экономическом сотрудничестве государств – членов ЕАЭС в рамках климатической повестки, 14.10.2021. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/ec0/Zayavlenie-ramka-.pdf>.

рамках СНГ открывает перспективы для решения таких проблем, как связывание парниковых газов, адаптация населения и экономики к изменению климата, а также охрана окружающей среды.

В отличие от Киотского протокола, который в первую очередь фокусируется на сокращении выбросов парниковых газов, Парижское соглашение подчеркивает три одинаково важные цели: сокращение выбросов, секвестрацию парниковых газов и адаптацию к климату. На уровне СНГ существует возможность разработать методологию оценки потенциала поглощения парниковых газов лесами путем гармонизации национальных кадастров и ведомств лесного хозяйства. Несмотря на то, что был заложен значительный фундамент с точки зрения методологии и формулирования политики, консолидация усилий по оптимизации текущей экологической повестки Содружества является обязательным условием.

В ходе заседания Совета глав государств СНГ 14 октября 2022 года лидеры подтвердили свою непоколебимую поддержку принципов охраны окружающей среды в заявлении о климатическом сотрудничестве. Ключевые аспекты включают сбалансированный и экономически жизнеспособный подход к климатической политике и переход к экологически чистой энергетике с учетом особенностей каждой страны-члена СНГ.

В стремлении к устойчивому развитию программы энергосбережения и оптимизации эффективности становятся основополагающими принципами. Это требует комплексного

пересмотра энергетической инфраструктуры страны, интеграции новейших технологий, цифровых платформ и развития партнерских отношений для содействия использованию низкоуглеродных источников энергии. За три десятилетия, с 1992 по 2022 год, Содружество Независимых Государств (СНГ) тщательно сформулировало свод примерно 90 типовых законов, касающихся экологических проблем. Одобрение Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ впечатляющих 82 таких законов подчеркивает их значимость. Детальное изучение этих типовых законов позволяет выявить нюансы динамики функционирования системы экологического мониторинга. Примечательно, что глава 14 Модельного экологического кодекса государств-участников СНГ, посвященная исключительно координации государственного экологического мониторинга, закреплена в статье 67.

Дальнейшее понимание вопросов экологического надзора и оценки загрязнения раскрывается в положениях, изложенных в статьях 20, 23, 26 и 28 Типового закона «О гидрометеорологической деятельности», разъясняющих фундаментальные принципы, регулирующие эти важнейшие области.

Однако среди похвал вырисовывается заметный пробел. Существующие правила, хотя и заслуживают похвалы, но имеют недостатки в своей полноте. К сожалению, они упускают из виду такие важные аспекты, как способы осуществления мониторинга, сложность территориальных сетей мониторинга и обязанности, возложенные на региональные исполнительные органы власти. Кроме того,

значительные проблемы представляют отсутствие критериев организации экологического мониторинга, необходимость стационарных наблюдательных пунктов в густонаселенных районах и нормативная база, регулирующая эти объекты.

В соответствии с амбициозными задачами, намеченными в Программе разработки проектов модельных законодательных актов и сопутствующих документов Межпарламентской Ассамблеи СНГ на 2023–2025 годы, значительный импульс набран в разработке проекта модельного закона «О мониторинге окружающей среды». " Эта новаторская инициатива, инициированная Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, символизирует коллективные усилия по гармонизации и сближению законодательных рамок государств-членов СНГ. Это начинание, одобренное Советом Палаты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (Протокол от 22 декабря 2022 г. № 25/8-сп), знаменует собой новую эпоху, характеризующуюся непоколебимой приверженностью укреплению экологической безопасности. управление посредством законодательной стойкости и международного сотрудничества.»²².

Вывод по I главе

В сфере охраны окружающей среды политика страны выступает в качестве фундаментальной основы, на которой строится ее путь к устойчивому развитию. Эта политика, тщательно разработанная с дальновидностью и точностью, направлена на защиту природных экосистем, обеспечивая

²² Перспективный план модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2023–2025 годы [Электронный ресурс] URL: https://iacis.ru/deyatelnost/modelnoe_zakonotvorchestvo/ppmz_v_sng_na_20232025_gg

тем самым их устойчивость и постоянное функционирование на коллективном благо общества. Основные цели включают повышение качества жизни, сохранение здоровья населения, устранению демографических проблем и обеспечение экологической безопасности.

В соответствии с основополагающими принципами, изложенными в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», ратифицированных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года, основная задача ясна: для решения социально-экономических проблем, одновременно способствуя экологически устойчивому экономическому росту. В основе этой философии лежит необходимость поддерживать незагрязненную окружающую среду, способствовать биоразнообразию и разумно управлять природными ресурсами для удовлетворения нынешних и будущих потребностей человечества. Законодательная база в Российской Федерации является прочной и многогранной, оснащенной механизмами, предназначенными для направления государственного управления к эффективной охране окружающей среды и устойчивому управлению ресурсами. Эта всеобъемлющая структура, рассматривающая широкий спектр вопросов, касающихся охраны окружающей среды и управления ресурсами, обеспечивает прочную основу для активного вмешательства.

Анализ экологической политики России во второй половине 20-го века выявляет нюансы, отмеченные различными подходами. Преобразующие события, последовавшие за 1991 годом, ускорили смену парадигмы,

вызвав переоценку экологических стратегий на государственном уровне. Этот период стал свидетелем появления инновационных подходов, подкрепленных усовершенствованными методологиями реализации политики и совершенствования законодательства. Во всех странах Содружества очевидна коллективная приверженность экологической бдительности, что подтверждается инициативами строгого мониторинга и работой специализированных учреждений. Этому обязательству соответствуют национальные стратегии развития, которые отдают приоритет развитию альтернативных источников энергии, укреплению целостности окружающей среды и сохранению экологически значимых экосистем. В период с 1992 по 2022 год Коллектив Независимых Государств (СНГ) возглавил разработку около 90 типовых экологических законов, символизирующих совместные усилия по продвижению экологического управления. Из них 82 были одобрены Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ, что свидетельствует о значительном прогрессе в региональном сотрудничестве. Центральное место в этой продолжающейся инициативе занимает Программа разработки проектов модельных законодательных актов МПА СНГ, служащая движущей силой международного диалога и усилий по гармонизации. Начало процесса разработки типового закона под названием «Об экологическом мониторинге» (протокол от 22 декабря 2022 года № 25/8-сп), в 2023 году подчеркивает коллективную решимость повысить экологическую устойчивость и

рациональное использование окружающей среды в государствах-членах.