

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра социологии регионов

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В РФ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ НА
РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

(автореферат бакалаврской работы)

студентки заочной формы 5 курса 526 группы
направления 38.03.04 - Государственное и муниципальное управление
социологического факультета
Мушинской Юлии Викторовны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор _____ Я. А. Никифоров
подпись, дата

Зав. кафедрой

кандидат философских наук, профессор _____ И. А. Бегина
подпись, дата

Саратов 2021

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью комплексного подхода к изучению и прогнозированию развития экологической политики в отношении окружающей среды. Экологический кризис занимает особое место в ряду современных глобальных проблем человечества, его острота вызвана противоречием между безграничными потребностями человека и конечностью природных ресурсов. Экологическая проблема переплетена с другими глобальными проблемами, и решать их нужно в комплексе, что предъявляет более высокие требования к качеству политического регулирования. Экологическая политика не может реализовываться без сопряжения с другими отраслями политики - экономической, социальной, политикой безопасности, и её роль, приоритетность стремительно повышается в связи с переходом к новому экономическому укладу, ядро которого составляет «зеленая экономика».

На протяжении многовековой истории человечества, эксплуатация окружающей среды, ее природных ресурсов не была столь активной. Проблемы взаимодействия человека и природы не возникало, так как человек с окружающей средой жил в гармонии. Но во второй половине XX столетия был поставлен вопрос об охране окружающей среды, в том числе в политическом плане, поскольку ее загрязнение в результате жизнедеятельности человечества достигло критического уровня. Становятся все более актуальными правовые проблемы возмещения экологического вреда. На протяжении многих лет остается высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха, ухудшения состояния поверхностных вод, деградация почв.

Проблема эффективности реализации экологической политики по значимости может быть сравнима с идеей устойчивого развития, развиваемой в настоящее время международным сообществом. В то же время она не

должна ограничиться лишь общей декларацией важности подхода. Она должна стать практическим инструментом для обеспечения надежной системы приоритетов и индикации любых моделей устойчивого развития, охраны природы, обеспечения разумного природопользования и здоровья человека.

Для этого необходимо пройти достаточно длинный путь от научных разработок самой проблемы здоровья среды, определения четких критериев и методов оценки, подходов для его обеспечения до практического использования этих представлений для обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития. Все это предполагает превращение идеи здоровья среды из научной концепции в конкретную социально-политическую программу ее реализации. Стратегической целью государственной экологической политики является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы взаимодействия общества и природы находили отражение в научных трудах на всех этапах развития естественных наук, но со второй половины XX в. наблюдается развитие экологической науки и внедрения экологических воззрений в политический процесс. Происходит институционализация экополитологии как отрасли политической науки. Исследованиями в области экологии занимались лучшие ученые мира: В.И. Вернадский, предупреждавший еще в середине 1920-х гг. об опасности неразумного,

неконтролируемого отношения к природе, разработавший концепцию о ноосфере.¹

Вернадский, В.И. Размышления натуралиста. Пространство и время в живой и неживой природе / В.И. Вернадский. - Кн. 1.-М.: Наука, 1977.-С. 26.

К.Маркс и Ф.Энгельс, наряду с другими проблемами, исследовали вопросы взаимодействия человека и природы, полагали, что пока существуют люди, история природы и история людей взаимно обуславливают друг друга.²

Маркс, К. Собрание сочинений. Т. 19. Т.42./ К. Маркс. - М.: Прогресс, 1991.

Е.Д. Никитин с соавторами подчеркивал, что современная экологическая ситуация на нашей планете характеризуется не только глубоким кризисом, но и наличием отчетливых признаков перерастания его в глубокую экологическую катастрофу. К числу таких признаков относится антропогенная экосистемная деградация природных зон и их, отдельных структурно-функциональных составляющих – почв, сообществ растительных и животных организмов и др.³

Экосистемная деградация природных зон; задачи их восстановления и охраны/ Никитин Е.Д., Шишкина Л.П., Макеева В.М., Любченко О.В., Емцова Е.Б. // Землеведение и музееведение. – Москва: Изд-во МГУ, 1998. - с.139-144.

Хотя по данной теме в разные годы были написаны труды, посвященные её отдельным аспектам, однако анализ данной темы

¹ Вернадский, В.И. Размышления натуралиста. Пространство и время в живой и неживой природе / В.И. Вернадский. - Кн. 1. – Москва: Наука, 1977. - с. 26.

² Маркс, К. Собрание сочинений. Т. 19. Т.42./ К. Маркс. - Москва: Прогресс, 1991.

³ Экосистемная деградация природных зон; задачи их восстановления и охраны / Никитин Е.Д., Шишкина Л.П., Макеева В.М., Любченко О.В., Емцова Е.Б. // Землеведение и музееведение. – Москва: Изд-во МГУ, 1998. - с.139-144.

представлен все еще схематично, что и обусловило выбор темы, объекта и предмета исследования, его целей и задач:

- проанализировать проблемы и перспективы государственной экологической политики

- оценить, как реализуется экологическая политика РФ на региональном уровне.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из содержания, введения, четырех разделов, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

В первом разделе «Становление экологического законодательства» исследуются исторические предпосылки к возникновению экологического права.

Экология как наука своими корнями уходит в далекое прошлое. В глубокой древности человек воспринимал себя как неотъемлемую часть природы наравне с животными или растениями.

Воззрения на отношения человека и природы менялись на протяжении веков. Первые законодательные акты, связанные с природопользованием, относятся ко второму тысячелетию до нашей эры. Согласно выбитым на каменной стеле законам вавилонского царя Хаммурапи, строгое наказание полагалось за разрушение плотин или арыков, а штраф за рубку фруктового сада был равен штрафу за нанесению тяжких телесных повреждений, приведших к смерти. Уже в первом тысячелетии до н.э. в Китае правовые установления по природно-охранной деятельности были оформлены в сборниках «Гуань-цзы» и «Сунь-цзы». В них запрещалось весной убивать молодых оленят и срывать побеги растений, а охотиться разрешалось только в определенное время года. Государство должно было охранять деревья и растения во время цветения, черепах и рыб - во время кладки яиц и нереста; сохранять болота и высаживать леса по склонам гор для поддержания природного равновесия.

В России в соответствии с Петровскими указами начала XVIII века, проводилась опись лесов, годных для кораблестроения; некоторые леса и породы деревьев объявлялись заповедными, запрещалось уничтожение лесов

вдоль рек. В 1703 году Петр I издает первый лесной указ общегосударственного значения. В нем царь повелевал сделать опись всем лесам, растущим по обе стороны от больших рек на 50 верст, а от малых, сплавных, впадающих в большие – на 20 верст. Все леса в этих пределах считались заповедными. Приняты были строжайшие меры сохранности лесов: за рубку дуба полагалась смертная казнь (впоследствии замененная кнутом, вырыванием ноздрей, ссылкой на каторгу), за рубку клена, ильма, лиственницы и сосны толще 12 вершков в диаметре – штраф 10 рублей за дерево.

Как показывает история, развитие законодательства тесно связано с культурным, экологическим, политическим, социально-экономическим уровнем развития общества. Первые мероприятия по охране окружающей среды были разовыми, то есть были ответом на какие-то воздействия на окружающую среду.

Во втором разделе «Экологическое право как отрасль законодательства» рассматриваются принципы экологического права, органы власти, которые работают в экологическом законодательстве.

Отрасль права, обеспечивающая сохранение окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, получила название экологического права.

Современное российское природоохранное законодательство достаточно развито. Оно включает в себя законы, подзаконные акты, такие как: указы Президента РФ, постановления Правительства, нормативные акты органов исполнительной власти субъектов Федерации, ведомственные акты и проч. Практически для всех категорий земель - лесов, сельскохозяйственных угодий, земель промышленных объектов, а также для водных объектов, установлены нормы, регулирующие их использование. Отдельные законы определяют статус и деятельность особо охраняемых природных территорий - заповедников, заказников, национальных парков и т.п. Введены нормативы выбросов в атмосферу, сбросов в водные объекты, правила захоронения

отходов. Используются упреждающие процедуры экологических оценок и обоснований (оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологический аудит), которые позволяют еще до реализации какого-либо проекта принять меры по предотвращению возможных негативных последствий.

Государственный экологический контроль осуществляется государственными органами исполнительной власти. Система государственных органов, наделенных функцией осуществления экологического контроля, построена в соответствии с принципом разделения функций государственного экологического контроля и функции хозяйственного использования природных ресурсов.⁴ Государственные органы, осуществляющие экологический контроль, подразделяются на две группы:

1. Органы исполнительной власти общей компетенции;
2. Органы исполнительной власти специальной компетенции в области охраны природной среды.

В соответствии с данной классификацией государственный экологический контроль подразделяется на два вида: общий и специальный.

Как и положено любой отрасли законодательства, экологическое право обеспечено системой мер ответственности, т.е. за нарушения в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов предусмотрена уголовная, административная, материальная и дисциплинарная ответственность.

На основе вышеизложенного, можно сделать вывод, что развитие российского экологического законодательства отличается определенной бессистемностью. Прослеживается приоритет экономических интересов над интересами экологическими. Однако, поступательное развитие природоохранных правовых положений позволило сформировать основу для

⁴Закон РФ «Об охране окружающей среды». П.5, ст. 65.

дальнейшей эволюции системы экологических преступлений и ответственности за них. Природное законодательство, хотя и является обширным и разносторонним, на практике действует недостаточно эффективно. Необходимо разработать правовой механизм защиты экологических прав человека, чтобы каждый мог не только пожаловаться в прессу, в соцсетях, а мог бы обратиться с иском в судебные органы с требованием возместить материальный ущерб, оценив свое здоровье.

В третьем разделе «Экологическая политика. Проблемы и перспективы» изучается вопрос о современном состоянии окружающей среды.

В 60-70-х гг. XX в. в США зародился термин «экологическая политика». Впервые его ввёл в научный оборот американский политолог Линтон К. Колдуэлл, который также является автором первого закона, касающегося экологической политики - «Национальный закон об экологической политике».

Государственная экологическая политика представляет собой комплекс политических, экономических, юридических и иных мер, предпринимаемых государством с целью управления экологической ситуацией и обеспечения оптимального использования природных ресурсов на территории РФ. Субъектами государственной экологической политики выступают государство в лице органов государственной власти, различные группы давления, политические партии, общественные организации.

Современное состояние правового регулирования нормирования воздействия на окружающую среду можно охарактеризовать как переходный этап - от прежней системы нормирования к новой системе, сочетающей в себе элементы, как старого, так и нового подходов. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в существовавшую систему нормирования в области охраны окружающей среды был внесен ряд принципиально новых положений.

Недавними поправками в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» закреплено понятие накопленного вреда как вреда окружающей среде, возникшего в результате прошлой экономической и иной деятельности.

За последние 20-40 лет созданы и развиваются нормативные правовые акты, регулирующие процессы ликвидации накопленного вреда, разрабатываются и внедряются необходимые для разрешения этой проблемы информационные схемы и технологии, реализуются специальные программы (федеральные, региональные или отраслевые в зависимости от степени важности задач и природно-климатических условий территорий).

Как показывает российская практика, захоронить или сжечь отходы порой в разы выгоднее, чем утилизировать, поэтому общая площадь свалок в стране неуклонно растет. По результатам инвентаризации накопленного ущерба Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации составлен перечень из 340 объектов, которые занимают площадь в 77,6 тыс. га с объемом накопленных отходов и загрязнений в 371,9 млн. т. В целом по стране загрязняющие вещества промышленного происхождения в значительных количествах обнаружены на площади около десятков миллионов гектаров, что делает непригодными к использованию значительные площади земель, поверхностных и подземных вод практически в любых хозяйственных целях.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод: в условиях нарастания техногенных аварий и катастроф, опасных природных явлений и иных угроз, экологические инновации являются одним из средств и условий устойчивого развития, снижения и предупреждения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье человека, возникновения экологического вреда.

В четвертом разделе «Региональная политика РФ» поднимается вопрос реализации государственной политики на региональном уровне.

Региональная экологическая политика – это процесс, в который включены органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные и иные некоммерческие объединения, бизнес-структуры, юридические и физические лица, деятельность которых направлена на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.⁵

Региональная политика – важнейшая составляющая политики государства, как на федеральном, так и на субфедеральном и местном уровнях. Одновременно она является самостоятельной и необходимой основой развития регионов, от реализации которой зависит будущее не только их, но и России в целом. Объективными предпосылками региональной политики выступают структурная неоднородность пространства страны в природно-географическом, ресурсном, экономическом, социальном, этническом и политическом аспектах.

В основе существующей региональной политики – исторически сложившаяся структура экономики, сформированная ресурсной обеспеченностью и избирательностью спроса производимой продукции на рынках различных уровней. Поэтому нередко разработка стратегии регионального развития ограничивается перспективами роста экономики и освоения ресурсного потенциала. Экологические аспекты остаются за рамками внимания или носят обобщенный характер.

Вывод: Практическая организация систем управления качеством окружающей среды, несмотря на их внешнюю простоту, является непростым делом, требующим создания необходимой нормативно-правовой базы, насчитывающей в России свыше 1500 документов и нормативных актов федерального и регионального уровней. Однако, без введения в действие

⁵ Пугачев, А.В. Региональная экологическая политика в России: взгляд гражданского общества / Пугачев А.В. // Известия Саратовского университета. - 2010. – т. 10. - Сер. Социология. Политология. Вып.3.

этих систем на федеральном, региональном и местном уровнях, решить проблему обеспечения экологической безопасности, как задачу сохранения и оздоровления окружающей среды не представляется возможным.

В заключении подводится итог бакалаврской работы, формируются выводы о проделанной работе.

Все густонаселенные территории Российской Федерации находятся в кризисном экологическом состоянии, что свидетельствует об неэффективных мерах экологической политики, как на федеральном уровне в целом, так и на региональном уровне. Спектр нерешенных экологических проблем довольно широк и включает в себя вопросы чрезмерного загрязнения воздуха, воды, почвы, деградацию почв, истощение природных ресурсов, обеднение видового состава флоры и фауны и др. Непосредственное влияние экологической сферы жизни на социальную и политическую создает угрозу жизни и здоровью населения.

Экологический кризис прямо или опосредовано влияет на рост социальной напряженности, темпы и формы политической динамики. В этих условиях в Российской Федерации возрастает значение региональной экологической политики, поскольку от устойчивости региональных экополитических пространств зависит экологическая и национальная безопасность государства.

Основной путь России выхода из экологического кризиса – это переход на модель устойчивого развития. Он принят многими странами, в том числе и Россией. Реализация модели позволит решить многие проблемы экологии, в том числе сохранение окружающей среды, охрану и рациональное использование ресурсов природы.

Недостаточно устранить нарушение экологических требований в процессе хозяйствования. Необходимо повышение экологической культуры общества, в том числе правовой, на базе знания естественно-научных законов и экологических правовых нормативных актов.

Решение экологических задач на современном этапе должно реализовываться как в деятельности специальных государственных органов, так и всего общества. Целью такой деятельности является рациональное использование природных ресурсов, устранение загрязнения среды, экологическое обучение и воспитание всей общественности страны.