

**В.А. Чумаков, М.А. Максимчик**

## **Экология личности, общества и окружающей среды в повестке дня отношений Россия – ЕС**

*Аннотация.* Рассматриваются существующие концептуальные подходы к изменениям российского и европейского экологического законодательства за последние несколько лет, взаимодействию с общественными организациями, а также к влиянию гражданского общества и местных инициатив на процесс принятия решений.

*Abstract.* Existing conceptual approaches to the changes of recent Russian and European ecological legislation, to the interaction with public organizations and to the influence of civil society and local initiatives on decision-making process are being examined.

*Ключевые слова:* экология, гражданское общество, устойчивое развитие.

*Keywords:* ecology, civil society, sustainable development.

В настоящее время Россия и другие страны Европы сталкиваются с рисками разрушения и деградации окружающей среды. Социально-экологический баланс постоянно нарушается. Многие эксперты считают, что есть все основания ставить вопрос о глобальном кризисе социотехнической системы (12). Концептуальной основой для поиска консенсуса между интересами бизнеса, государства, граждан, а также баланса между экономическим развитием и сохранением природы является концепция устойчивого развития общества (2). Она намечает выходы из ситуации, которая в иных системах координат представляется тупиковой и не имеющей удовлетворительного решения.

Переход Евразийского континента к устойчивому развитию требует серьезной системной коррекции и экологизации промышленной политики, серьезной переоценки экономической модели развития, повсеместного внедрения эффективного экологического менеджмента и широкой общественной поддержки требуемых изменений со стороны организованных институтов гражданского общества и простых людей.

Важнейшей составляющей права на благоприятную окружающую среду является получение точной и своевременной информации о ее состоянии и принятие в связи с этим мер по защите от вредных факторов. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. обозначено смещение акцентов государственной политики в сторону предупреждения вредного воздействия загрязняющих факторов окружающей среды на человека и возникновения чрезвычайных ситуаций (3).

Очевидно, что эти профилактические цели могут быть достигнуты лишь при эффективной системе реализации гражданами права на получение достоверной и своевременной информации о безопасности окружающего их пространства. Это право закреплено в федеральном (национальном) законодательстве. Так, п. 1 ст. 23 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» предусмотрена обязанность государственных органов и органов местного самоуправления в пределах своей компетенции организовывать государственный мониторинг атмосферного воздуха. Информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий относится к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако чтобы на практике обеспечить мониторинг выбросов гражданам и их объединениям, приходится прилагать немало усилий.

На примерах промышленных предприятий, расположенных на территории Уральского федерального округа, видно, что даже наличие адекватной правовой базы и доброй воли не может являться полноценной гарантией соблюдения прав граждан в эколо-

гической сфере. Подзаконные акты и инструкции либо их отсутствие могут свести на нет действие норм закона<sup>1</sup>.

Крайне важной для понимания нормативно-правового оформления отношений организованных институтов гражданского общества к экологической политике является такой международно-правовой акт, как Орхусская конвенция Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (6).

На каждого из подписантов конвенции возлагаются обязательства по поддержанию четких стандартов для осуществления положений конвенции: свободы доступа (обязательного предоставления информации по запросу, не требующему обоснования); активного информирования общественности, публикации отчетов о состоянии окружающей среды; незамедлительного информирования общественности в случае надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде.

Конвенция была принята в 1998 г., вступила в силу в октябре 2001 г., на сегодняшний день ее участниками являются 44 государства. К конвенции принят Протокол о регистрах выбросов и переносе загрязнителей (2003), поправка о генетически измененных организмах (2005). Однако она не ратифицирована Россией по сей день.

Ряд экологических организаций Российской Федерации активно выступает за популяризацию Конвенции как достижения международного законодательства, обеспечивающего экологические права граждан. В середине 2011 г. президентом Российской Федерации было поручено рассмотреть вопрос о ратификации

---

<sup>1</sup> Правовая основа для понуждения таких предприятий получить необходимую лицензию у Гидрометцентра России отсутствовала, так как не установлен перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха на территории Челябинской области. Согласно п. 3 ст. 23 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», данный перечень должен устанавливаться территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с территориальными органами Росгидромета, что, однако, сделано не везде.

Орхусской конвенции и Конвенции ЭСПО (об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте) (4).

Ряд российских экологических организаций принял участие в деятельности рабочих групп по ратификации конвенций, а некоторые даже начали сбор подписей в поддержку ратификации данных международно-правовых документов. По их мнению, ратификация не только облегчит получение кредитов российскими компаниями от международных финансовых институтов, но и приблизит российское экологическое законодательство к международным стандартам.

Неоднозначно воспринимаются частью экологов и рядом представителей экологической общественности некоторые законодательные новации, например Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Некоторые эксперты-экологи полагают, что закон под предлогом «снятия административных барьеров для бизнеса» фактически гарантировал предприятиям уход от какого-либо экологического контроля, установив вместо общественных экологических экспертиз и общественных слушаний «публичные слушания» для «информирования населения», тем самым девальвировав позицию граждан и институтов гражданского общества, включая позицию экологических активистов и организаций (6). В городах (где, по оценкам экспертов, реализуется 70% хозяйственных проектов и проживает 80% населения страны) крайне высока потребность в общественных экологических экспертизах, в возмещении вреда, причиненного ухудшением экологической обстановки.

Важным законодательным шагом, создающим правовые предпосылки для расширения возможности участия институтов гражданского общества в решении экологических вопросов, стало принятие Федерального закона от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций». В правовое поле было введено понятие «социально ориентированные НКО», которые могут претендовать на различные льготы и поддержку со стороны государства. Основанием для получения такого правового статуса была, в част-

ности, указана и такая деятельность, как «охрана окружающей среды и защита животных».

Существенный шаг в сторону большей открытости информации о состоянии окружающей среды сделан принятием нового Положения о подготовке и распространении ежегодного Государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды, утвержденного Постановлением правительства Российской Федерации от 24 сентября 2012 г. № 966. Новое положение предусматривает размещение доклада на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации для его общественного обсуждения.

Действительно, высшее политическое руководство нашей страны придает большое значение деятельности населения, институтов гражданского общества в области защиты окружающей среды. 10 апреля 2013 г. на совещании по вопросу о стимулировании переработки отходов производства и потребления президент Российской Федерации В.В. Путин говорил о том, как «важно формировать в обществе настоящую экологическую культуру, ответственность за состояние природы, окружающей среды и в своем городе, в своем поселке, на улице и даже во дворе – везде, где люди живут». Он особо отметил, что органам государственной власти «нужно активно взаимодействовать с общественными объединениями, волонтерскими, природоохранными организациями, поддерживать конструктивные гражданские инициативы» (7).

Опросы общественного мнения (как федеральные, так и региональные) устойчиво фиксируют рост экологической обеспокоенности населения. Так, в середине 2011 г. опрос социологов «Левада-Центра» дал картину оценок общественного мнения об экологическом состоянии: 40% опрошенных считают ситуацию с экологией в их населенных пунктах хорошей, а 59% выразили свою озабоченность сложившейся ситуацией. Чаще высказывают обеспокоенность и выставляют неудовлетворительную оценку экологии жители мегаполисов.

К примеру, жители Москвы оценили негативно экологическую ситуацию – 84%, треть из них назвала ее очень плохой. Москвичей больше всего тревожит загазованность воздуха, изменение климата, загрязнение водоемов, химические вещества в продуктах питания, плохая питьевая вода, повышенный уровень шума и ра-

диации. Вторым городом, которым в экологическом отношении более всего недовольны его жители, стал Челябинск. 74% высказались отрицательно о ситуации с экологией (8).

Однако неинтересна экологическая обстановка только четверти граждан. Больше всего людей волнует вывоз мусора, заводы в черте населенных пунктов, автотранспорт и вырубка зеленых насаждений. Население Челябинска к тому же возмущено масштабами заводских выбросов в атмосферу и бездействием властей, не принимающих никаких мер к нарушителям природоохранного законодательства.

Особенную тревогу должен вызывать тот факт, что опросы выявляют стабильно высокую и часто имеющую тенденцию к росту долю граждан, которые считают, что экологическая обстановка ухудшается. Доля тех, кто считает, что состояние окружающей среды ухудшается, превышает долю тех, кто придерживается противоположной точки зрения примерно в 5 раз. В то же время опыт участия в деятельности общественных организаций экологической направленности имеют лишь около 5% из опрошенных. Готовность принять участие в такого рода деятельности при определенных условиях проявили еще примерно 25% опрошенных (9).

Тем не менее в последнее время наметилась тенденция к координации активистами-экологами своих инициатив в рамках социальных сетей. Примером такой сетевой координации является проведение в 2012 г. неформальной конференции «Делай саммит» – обмена опытом по созданию новых общественных пространств, благоустройству дворов и парков, развитию добрососедства и др.

С другой стороны, экологические фестивали, конкурсы стали активно организовывать и инициировать органы государственной власти федерального уровня. В последние годы, например, был проведен Всероссийский юниорский водный конкурс под девизом «Вода – проектируем будущее». В нем приняли участие 1950 школьников, выполнивших 1466 проектов в 75 регионах страны. Другим обращенным к молодежи и школьникам мероприятием стал межрегиональный фестиваль научных работ школьников «Древо жизни» (10).

Свои экологические программы осуществляют и субъекты Российской Федерации. К примеру, уделяется особое внимание пробуждению экологической ответственности москвичей, плодо-

творному взаимодействию властных структур, работающих в этом направлении с общественными организациями и жителями Москвы. Мэрия работает с достаточно большим количеством экологических движений: «Я гражданин», «Рассерженные горожане», «Молодая гвардия», акции «Блогер против мусора», экоцентр «Заповедники», «Тут грязи нет». При органах публичной власти действуют общественный и экспертный советы, куда входят представители всех слоев общественности, которые занимаются экологическими проблемами, – ученые, видные экологи, представители «Гринпис» (Greenpeace), Всемирного фонда дикой природы (WWF) (11). Планируется создать волонтерский международный проект в национальном парке «Лосиный остров», для того чтобы привлечь внимание к этому парку, который в перспективе может стать визитной карточкой столицы.

В целом, давая оценку роли населения и институтов гражданского общества в защите окружающей среды, можно согласиться с тем, что «выступления граждан в защиту своего права на благоприятную окружающую среду в последнее время приобретают более рациональный и взвешенный характер» (12).

Это, в свою очередь, наводит нас на простой вывод: устойчивое развитие – это когда мы все меньше используем природные богатства, а все больше свои изобретения. Но мы прекрасно знаем, что не все изобретения бывали во благо человека. Поэтому тут вновь надо говорить о важнейшей роли глобального гражданского общества, которое должно стать контролером и вести постоянный мониторинг за тем, что внедряется в жизнь.

### **Список литературы**

1. Волков Д. Рост общественной активности в России: Становление гражданского общества или очередной тупик? // Вестник общественного мнения. – 2011. – № 2(108). – С. 8–28.
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год (утв. на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 22.12.2012 г.). – М.: Аппарат Общественной палаты России, 2012. – 110 с.
3. Из беседы авторов с обозревателем газеты «Грин сити» Павлом Чвилевым. – Нижний Новгород, 19 апреля 2013 г. – Архив авторов.

4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства России от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 8 августа 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 47, ст. 5489.
5. Кубиш Я. Из выступления исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии ООН. – 24 июня 2006 г. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?NewsID=15834>
6. О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды / Орхусская конвенция Европейской экономической комиссии ООН. – Орхус (Дания), 1998.
7. По сообщениям Пресс-службы Кремля. – Режим доступа: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1436](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1436)
8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды».
9. Симак С.В. Из данного авторам комментария члена Общественной палаты Российской Федерации, председателя Центрального совета Российской зеленой лиги. – Москва, 15 мая 2013 г. – Архив авторов.
10. Сообщение для печати Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 06 июня 2011 г. – Режим доступа: <http://rpn.gov.ru/node/3753>
11. Устойчивое природопользование: Постановка проблемы и региональный опыт / Под ред. В.М. Захарова. – М.: Институт устойчивого развития/Центр экологической политики России, 2010. – 192 с.
12. Экологическая культура – основа решения экологических проблем // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2013. – № 12 (496). – 103 с.