

## ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Проблема идентификации и разработки экологической политики является достаточно новой как для теории, так и для практики разработки вариантов социально-экономического развития. Во многом такая ситуация обусловлена только недавним осознанием опасности нарастания экологических проблем. Фактически, только начиная с 1970-х гг. экологический фактор начинает играть все более существенную роль для экономического развития и качества жизни людей. Это стало проявляться как для отдельных стран, так и всей планеты в виде быстро обостряющихся глобальных экологических проблем. В мире стал формироваться техногенный тип экономического развития, связанный с истощением и деградацией природных ресурсов и ростом загрязнения окружающей среды. В той или иной форме тезис о нарастающей угрозе экологического кризиса для развития и существования самой человеческой цивилизации стал общеупотребимым в документах международных организаций (ООН и ее многочисленные структуры, Всемирный Банк, Организация экономического сотрудничества и развития, Европейское сообщество и др.), в стратегиях и программах многих стран. Осознание экологических пределов для развития мира и страны содержится и в российских документах, в частности, в «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996) и «Экологической доктрине» (2002). В последних выступлениях Президента РФ Д.А.Медведева также поднимается экологическая проблематика, что в частности нашло свое отражение в Указе Президента РФ «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» (2008). Здесь можно также отметить «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (2008), в которой - хотя и очень общо – говорится об экологизации экономики.

Суммируя различные определения экологической политики, содержащихся в иностранной и российской литературе, в самом общем виде ее можно определить как целенаправленную деятельность по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Тем самым в центре внимания экологической политики стоят две задачи: 1) улучшить использование природных ресурсов, предотвращать их потери, в зависимости от вида способствовать их простому и расширенному воспроизводству; 2) уменьшить негативное воздействие на окружающую среду на основе минимизации загрязнений и отходов.

Важной проблемой является выбор приоритетов для экологической политики. Каждая страна или регион может выбрать свои приоритеты в зависимости от экологической ситуации, состояния экономики, периода действия приоритета (на краткосрочную или длительную перспективу) и

многих других обстоятельств. Для России среди многих предложений в этой области можно выделить приоритет для экологической политики, предложенный член-корр. РАН В.М.Захаровым в качестве главного<sup>1</sup>. Он заключается в возрастании экономической ценности природных ресурсов и услуг. Позднее этот приоритет был включен, наряду с другими, в Экологическую Доктрину России. По нашему мнению рост экономической ценности природных благ должен решить две масштабные задачи для российской экономики:

- экологизировать всю экономику, а не только природоэксплуатирующие и природоохранные виды деятельности;
- воздействовать на все субъекты экономической деятельности и стимулировать их "экологосбалансированное" поведение.

Среди направлений реализации данного приоритета экологической политики в экономике можно выделить несколько направлений:

- оценка "экологической правильности" направления экономического развития на базе макроэкономических показателей, рассчитанных с учетом экологического фактора. Такие индикаторы могут рассчитываться как для страны в целом, так и для отдельных регионов;
- реализация принципа "загрязнитель платит" через интернализацию (замыкание) внешних эффектов (экстерналий). Это позволит включить экологические издержки, которые покрываются сейчас обществом, другими объектами загрязнения, во внутренние издержки и цену продукции загрязнителя;
- экологизация налоговой системы, резкое увеличение природно-ресурсной доли налогов;
- поддержка повсеместного и масштабного распространения «наилучших существующих технологий»;
- ужесточение эколого-экономических требований к проектам в процессе экологической экспертизы. Постепенное повышение экономического барьера для грязных технологий;
- совершенствование и индексация экологических платежей, штрафов;
- адекватный учет экологического ущерба, вреда, наносимого здоровью и имуществу человека. Реалистичная оценка реального и потенциального ущерба необходима в экологическом праве, экологической экспертизе, экологическом страховании, проектном анализе, инвестиционной деятельности, экологическом аудите;
- повышение конкурентноспособности экологических и ресурсосберегающих проектов/программ по сравнению с техногенными проектами/программами;
- стимулирование расширения системы экологического страхования;

---

<sup>1</sup> Приоритеты национальной экологической политики России / под ред. В.М.Захарова. М.: Наука, 1999.

- учет возрастания экономической ценности природы в экономическом, социальном, экологическом планировании и прогнозировании, в частности, в планах действий по охране окружающей среды (национальных, региональных, локальных) и др.

Перечисленные направления, безусловно, не охватывают всех потенциальных возможностей реализации приоритета возрастающей ценности природных ресурсов и услуг. Выше даны только некоторые перспективные направления его практического использования. Дальнейшие разработки в этой области существенно расширят сферы применения и эффект от названного приоритета.

Определения экологической политики, ее основных целей и задач показывают ее сложность, иерархичность и многокомпонентность. В составе мероприятий по ее реализации могут содержаться социальные, экономические, правовые, экологические, институциональные, образовательные и другие меры.

На наш взгляд необходимо более четко выделить долгосрочную цель экологической политики, которой должны быть подчинены средне- и краткосрочные цели этой политики. Безусловно, такой целью должно быть устойчивое развитие. В связи с этим можно дать следующее определение: экологическая политика – это политика, ориентированная на переход к устойчивому развитию и поддержание такого развития на длительную перспективу. Хотя это краткое определение и опускает некоторые важные моменты, тем не менее, оно ясно определяет суть экологической политики для государства и общества. Сейчас связь экологической политики и устойчивого развития часто упускается из внимания, и под экологической политикой часто понимаются кратко- и среднесрочные меры по экологической стабилизации. В правительственных документах и в экономической научной литературе слово «устойчивость» используется в основном в чисто экономическом контексте, чаще всего как прилагательное в понятии «устойчивый экономический рост». В экологических документах и литературе связь экологической политики и устойчивого развития тоже далеко не всегда однозначна. Например, в Экологической Доктрине России, хотя устойчивое развитие и упоминается в качестве одного из основных принципов государственной политики в области экологии, однако этот принцип перечисляется наряду с другими семью основными принципами, что во многом нивелирует их связь.

Концепция устойчивого развития стала основополагающей и общепризнанной в деятельности международных организаций и многих стран в течение последних двух десятилетий. Крупнейшие форумы ООН в Рио-де-Жанейро (1992) и Йоханнесбурге (2002) были посвящены проблемам и путям перехода человечества к устойчивому развитию, что во многом связано с осознанием экологической опасности и тупиковости сложившихся экономических моделей в мире. Нарастание многочисленных экологических

деформаций, в том числе глобальных, стало угрожать человеческому будущему и самому существованию человека, его здоровью и благосостоянию во многих странах. На Всемирной конференции на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002) было принято решение о принятии и реализации государствами мира стратегий устойчивого развития, начиная с 2005 года. Фактически можно говорить о мировом консенсусе о переходе человечества на новый путь развития.

В настоящее время имеется множество определений устойчивого развития. В данной работе это понятие трактуется с позиций концептуальных документов ООН, основанных на докладе Комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) под руководством Г.Х.Брундтланд<sup>2</sup>. В документах ООН принципиальной чертой устойчивости является развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего поколения, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять их нужды. Понятие устойчивого развития является системным, включающем в себя экономические, экологические и социальные аспекты. Россия также признала устойчивое развитие в качестве важной цели для страны. Принят Указ Президента РФ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996).

Для реализации экологической политики необходима разработка соответствующих индикаторов (эта проблема также отражена и в другом нашем материале для дискуссий «Экология и экономика»). Переход к устойчивому развитию делает необходимым включение экологического фактора в систему основных социально-экономических показателей развития. Адекватная оценка природных ресурсов и услуг, экологических ущербов в экономических показателях при принятии экономических решений на макро- и микроуровнях нередко кардинально меняет результат этого процесса. Недоучет экологического фактора во многом связан с отсутствием в традиционных показателях развития стоимостного отражения многих функций/услуг природного капитала и деградации окружающей среды. На макроуровне имеющиеся сейчас в этой сфере традиционные показатели (ВВП, доход на душу населения и пр.) игнорируют экологическую деградацию. Рост этих показателей в мире сегодня во многом базируется на техногенном природоёмком развитии. Тем самым создается возможность резкого ухудшения экономических показателей в будущем в случае истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды.

В мире активно идет разработка экологически адаптированных макроэкономических показателей, содержащих нередко весьма сложную систему индикаторов. Этим занимаются ведущие международные организации: ООН – Система интегрированных экологических и

---

<sup>2</sup> Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по охране окружающей среды и развитию. М.: - Прогресс, 1989

экономических счетов (Integrated Environmental and Economic Accounting), Всемирный банк – адаптированные чистые сбережения (истинные сбережения) (adjusted net savings (genuine savings)), ОЭСР – система экологических индикаторов, ЕС – проекты GARP1, GARP2, TEP1 и др.<sup>3</sup> Принципиальным моментом в этих подходах является попытка учесть ущерб от загрязнения среды и истощения природных ресурсов на макроэкономическом уровне, экологически скорректировать основные экономические показатели развития.

Широкое распространение в мире получает система Цели развития тысячелетия ООН (ЦРТ). В этой системе Цель 7 призвана обеспечить экологическую устойчивость нашей планеты и отдельных стран<sup>4</sup>. Эта цель, ее задачи и показатели отражают необходимость решения двух главных проблем для обеспечения экологической устойчивости:

- снизить воздействие человека на окружающую среду и истощение им природных ресурсов;
- улучшить экологические условия для развития человека, уменьшить экологические угрозы для его безопасности, здоровья и проживания.

Следует отметить важность решения второй проблемы, связанной с экологическими условиями для человека, его здоровья. Данная проблема часто выпадает при рассмотрении вопросов устойчивого развития, которые концентрируются только на охране окружающей среды и использовании природных ресурсов. Необходимость экономического исследования влияния экологических условий на развитие человека является новой и сложной проблемой. В частности, очевидна целесообразность эколого-экономического учета на макроуровне оценки ущерба для здоровья населения от загрязнения окружающей среды. Для России рост загрязнений за счет токсичных отходов и достаточно высокое загрязнение воды и воздуха по сравнению с мировыми стандартами представляет опасность для здоровья населения. Критической национальной проблемой стала низкая продолжительность жизни населения, особенно у мужчин.

Важным индикатором перехода к устойчивому развитию является «эффект дикаплинга», отражающий рассогласование трендов роста экономических результатов и потребления природных ресурсов. В лексиконе ученых и политиков термин «дикаплинг» стал в последнее время общеупотребимым. «Эффект дикаплинга» особенно желателен для

---

<sup>3</sup> Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21<sup>st</sup> Century. World Bank, Washington DC, 2006; Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies. Background Paper no.3. UN Commission on Sustainable Development. New York, 2001; Integrated Environmental and Economic Accounting an Operational Manual / Studies in Methods. Handbook of National Accounting. UN, New York, 2000; Hamilton K. Genuine Savings as a Sustainable Indicator. The World Bank, Washington DC, 2000; Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development. The World Bank, Washington DC, 1997; OECD Environmental Indicators. Development, Measurement and Use. OECD, Paris, 2002; Green Accounting in Europe - Four Case Studies. Edited by A. Markandya and M. Pavan, London, 1999.

<sup>4</sup> Подробно эта Цель и ее индикаторы рассмотрены автором в главе «Обеспечение экологической устойчивости» в «Докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2005 год» / Под общей ред. С.Н.Бобылева и А.Л.Александровой. М.: ПРООН, 2005.

актуальной в мире ситуации в энергопотреблении и макроэкономических трендах - он отражается в опережении темпов роста ВВП над темпами потребления энергетических ресурсов. Этот важный эффект достигнут практически во всех развитых странах.

Принципиальным вопросом является проблема соотношения ролей рынка и государства в реализации экологической политики. Дополнительную актуальность этой проблеме придавал глобальный финансовый кризис. Сторонники максимальной либерализации экономических отношений полагают, что государство должно воздерживаться от вмешательства в рыночные отношения, и экономика на основе действия рыночных механизмов сама оптимизирует свое развитие. По их мнению, деятельность государства должна сводиться к трем задачам:

- установлению и поддержанию правил (институциональная составляющая);
- производству общественных благ (производственная составляющая);
- осуществление социальных трансфертов (социальная составляющая).

Однако эмпирические и теоретические данные последних десятилетий свидетельствуют о возрастании роли государства в решении экологических проблем. Это во многом связано с глобальным нарастанием экологического кризиса, неэффективностью и неадекватностью ответа всех современных экономических моделей на обостряющиеся экологические вызовы.

В экономической теории среди основных причин негативного экологического воздействия экономики можно выделить три:

- «провалы рынка» (market failure),
- неэффективность государственной политики,
- институциональная неэффективность.

В концептуальном плане «провалы» рыночной экономики в области охраны окружающей среды связаны, прежде всего, с практически невозможным адекватным учетом экстерналий (внешних эффектов)<sup>5</sup> и общественных издержек от деградации окружающей среды, проблемой открытого доступа к природным благам, их заниженной ценой или вообще отсутствием цены и пр. Например, при экономическом росте, вызванном экономическими реформами, может наблюдаться увеличение ущерба, причиняемого окружающей среде. Однако практическая сложность определения внешних/экстернальных издержек делает необходимым либо введение различного рода дополнительных экономических инструментов

---

<sup>5</sup> В самом общем виде экстерналии (внешние эффекты) можно определить как некомпенсируемые воздействия (положительные или отрицательные) одной стороны на другую.

(платежи за загрязнение, «зеленые» налоги и пр.), либо проведение общих мер природоохранного характера (очистка загрязненных вод коммунальными службами и пр.).

Среди причин неэффективности государственной политики в области природопользования и охраны окружающей среды можно выделить следующие:

- недостатки налоговой системы;
- контроль цен;
- предоставление субсидий (электроэнергия, вода, коммунальные услуги и пр.);
- внешнеторговая политика, ориентированная на сырьевой экспорт;
- недостатки управления и мониторинга окружающей среды и т.д.

Институциональная неэффективность, наряду с неэффективностью государственной политики и рынка, также является существенной причиной экологической дестабилизации. Неопределенность прав собственности на природные ресурсы, нечеткое распределение прав собственности на них между центральной властью и регионами приводят к нерациональному использованию ресурсов, их чрезмерной эксплуатации.

Экономическая теория требует активного вмешательства государства для коррекции рыночных сбоев в экологической сфере, установления специальных налогов и пр., а не минимализации государственного вмешательства, как это сейчас часто декларируется в некоторых экономических документах в стране и мире. В переходной экономике государство, правительство должны иметь представление о желаемом будущем социально-экономическом образе страны и достаточно активно его формировать. Активная поддержка со стороны государства на основе прямого и косвенного регулирования радикальных структурно-технологических изменений в экономике, ее диверсификации особенно важна в сложившейся ситуации, когда рост экономики является по существу сырьевым и закрепляющим антиустойчивые экономические тенденции 1990-х гг.

Классификацию различных видов экологической политики можно представить в зависимости от ее функций, масштаба/охвата и проявлений. В зависимости от территориального охвата можно выделить пять видов экологической политики:

- глобальный уровень,
- межстрановой уровень,
- государственный (национальный, федеральный) уровень,
- региональный (субъект федерации) уровень,
- локальный (муниципальный) уровень.

На территориальных различиях во многом сказывается уровень, на котором разрабатывается политика и субъект воздействия.

Наиболее последовательно, на наш взгляд, основные принципы и цели разработки экологической политики на глобальном уровне были представлены на Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро (1992). Принятая на конференции экологическая программа действий для человечества, отраженная в «Повестке дня на XXI век» и «Декларации по окружающей среде и развитию», содержала конкретные принципы и мероприятия, на основе которых государства должны разрабатывать свои экологические политики и принимать будущие решения. В «Повестке дня на XXI век» представлена огромная программа работы для человечества на основе всемирного сотрудничества по гармоничному достижению двух целей – высокого качества окружающей среды и эффективной экономики для всех народов мира. Многие страны на основе программных документов ООН разработали собственные «Повестки дня на XXI век», задающие основные вектора страновых экологических политик.

На глобальном уровне можно также выделить несколько экологических проблем, где экологическая политика была разработана достаточно детально и включала в себя цели и задачи, правовые основы, в той или иной степени, проработанные экономические механизмы, конкретные мероприятия и сроки, а также финансовую поддержку. Наибольшего успеха мировое сообщество добилось в борьбе с деградацией озонового слоя. На основе Венской конвенции об охране озонового слоя (1985) и Монреальского протокола по веществам, разрушающих озоновый слой (1987), для отдельных стран были разработаны правовые рамки, реализованы специальные программы по прекращению производства озоноразрушающих веществ, намечены конкретные сроки такого прекращения, осуществлена финансовая поддержка озоновых программ со стороны международного сообщества (в частности, Глобального экологического фонда) и отдельных стран, заявлены жесткие санкции в случае невыполнения международных обязательств. Усилия такой глобальной экологической политики достигли успеха, и к настоящему времени острота озоновой проблемы значительно снизилась.

Еще более значительные усилия принимает международное сообщество по реализации согласованной экологической политики в рамках борьбы с глобальным изменением климата. Правовые и экономические основы глобальной климатической экополитики заложены Киотским протоколом (1997). Как в теоретическом, так и практическом планах хорошо проработаны экономические механизмы и инструменты климатической экополитики, что нашло свое отражение в создании нового глобального рынка на экосистемные услуги в области регулирования климата:

- торговля квотами на выбросы парниковых газов; ограничения на выбросы, базирующиеся на теоретическом принципе «колпака/пузыря» (bubble principle);
- инвестиционные и финансовые инструменты и варианты реализации экополитики (проекты совместного осуществления, механизмы чистого развития и пр.);



- рынки для отдельных отраслей (энергетика, транспорт, лесное и сельское хозяйство и др.).

На территориальном межстрановом уровне примером эффективно разработанной и проводимой экологической политики является Европейское Сообщество. Здесь разработаны единые правовые и экономические «правила игры» по многим экологическим направлениям. Попытки согласовать экологическую политику отдельных стран бывшего СССР предпринимаются в рамках СНГ. Здесь можно отметить, например, «Соглашение стран СНГ в области экологии и охраны окружающей природной среды» (1999).

В России лучше всего проработаны вопросы формирования экологической политики на федеральном уровне. Правительство и ведомства, отвечающие за экологическую сферу, разработали специальные правовые и экономические документы, на основе которых реализуется экополитика, специальные стратегии и программы, федеральные целевые программы и т.д. На региональном уровне также имеются позитивные примеры формирования экологической политики. Здесь можно отметить примеры Томской области, города Москвы. На муниципальном уровне разработка локальной экополитики находится в зачаточном состоянии. В связи с этим следует отметить, что в некоторых развитых странах муниципальная экологическая политика более продвинута по сравнению со страновым уровнем.

По экономическому признаку экологическая политика может дифференцироваться по уровню экономического/отраслевого охвата:

- глобальная экономика,
- страновые экономические объединения,
- макроэкономика (страна),
- сектор/межотраслевой комплекс,
- отрасль,
- предприятие (организация).

Примером глобального экономического охвата может быть отмеченная выше экологическая политика по предотвращению глобального изменения климата с хорошо прописанными экономическими механизмами и инструментами. На экономическом пространстве Европейского сообщества осуществляется единая экологическая политика для многих отраслей, например, автомобильного транспорта. В России для экономического признака - также как и для территориального - характерны попытки придать комплексность и проработанность экологической политики на макроуровне, что отражается, в частности, в федеральных целевых программах. Определенные позитивные сдвиги идут на уровне предприятий.

Экологическую политику можно классифицировать в зависимости от степени ее проявления, «явности» ее идентификации и проявления. В связи с этим можно выделить три вида экологической (точнее эколого-экономической) политики:

- пассивная,
- активная,

- латентная.

Любая политика в сфере налогов, финансов, регулирования поведения и поддержки экономических агентов, институциональных преобразований и т.д. приводит к тем или иным изменениям в материальной структуре экономики: отраслевой, региональной, продуктовой, технологической структуре производства; в уровне относительной сбалансированности экономического развития и механизме ее поддержки; в режимах природопользования. Эти изменения определяют уровень экологического воздействия экономики. Если такие воздействия не учитываются в процессе принятия экономических решений, то это пассивная эколого-экономическая политика. Данный сложившийся тип политики, характерный для России и многих стран мира, можно назвать ситуацией «чистильщика» или борьбы с последствиями техногенного экономического развития, а не с непосредственными причинами экологической деградации. В рамках пассивной экологической политики большое место занимают целевые компенсирующие экологические мероприятия, призванные снизить загрязнение окружающей среды и смягчить деградацию природных ресурсов, происходящие в результате природоемкого развития экономики и ее отраслей.

Если проблемы структурно-технологических и институциональных преобразований, призванные обеспечить охрану окружающей среды и гармонизацию режимов природопользования, изначально включаются в разработку экономической и социальной политик, то можно говорить об активной экологической политике. На международном уровне намерения к формированию такой активной политики проявились в концептуальных международных документах, в частности, «Повестке дня на 21 век» (Рио-де-Жанейро, 1992), во многих странах мира в виде Стратегий и Программ устойчивого развития. В настоящее время в России возможности реализации такого подхода весьма ограничены из-за экономического роста за счет секторов, эксплуатирующих природу, игнорирования экологического фактора в структурах власти, дефицита ресурсов развития, имеющихся у государства и большинства других экономических агентов и т.д.

В отсутствие ресурсов, необходимых для осуществления активной экологической политики, тем не менее, можно ставить вопрос о том, чтобы в процессе разработки и реализации реформ, политики стимулирования экономического подъема принимались во внимание как прямые, так и косвенные воздействия на экологическую ситуацию. Должен учитываться фактор экологической безопасности социально-экономического развития. Несмотря на ресурсные и иные ограничения, не позволяющие в большинстве случаев использовать для разрешения накопленных и будущих экологических проблем специфические инструменты социально-экономической политики, целевые установки экологической политики должны приниматься во внимание в качестве ограничений на выбор той политики, которая находится в пределах ресурсных и инструментальных

возможностей государства. Можно и необходимо поставить задачу привнесения экологической рациональности в практику разработки и реализации социально-экономической политики. Такая экологическая политика может быть охарактеризована как латентная (неявная, скрытая).

Очевидно, что задача государства в замене пассивной экологической политики на латентную или даже активную. Такая замена может проявляться и на региональном уровне, когда отдельные субъекты РФ могут проводить достаточно активную политику в рамках своей территории.

Возможно разделение экологической политики по субъекту реализации:

- мировое сообщество,
- межгосударственные объединения,
- государство,
- частный сектор,
- общественные и иные некоммерческие объединения.

Приведенные классификации в чистом виде достаточно условны, и в конкретной реальности они дополняют друг друга или пересекаются. Например, если субъектом реализации экологической политики является частный сектор, то здесь примером разработки экополитики могут быть многие транснациональные компании, в частности, нефтяные. Эти компании в своей деятельности стараются проводить единую экополитику на всех пяти уровнях территориального охвата, начиная с глобального; в силу своей диверсифицированности они могут оперировать на всех экономических/отраслевых уровнях, в том числе глобальном, макроэкономическом, секторальном, отраслевом и локальном. Общественные объединения в виде неправительственных экологических организаций как субъект реализации экологической политики часто действуют на локальном (муниципальном) уровне или уровне отдельного предприятия/организации.

Можно выделить еще ряд классификационных признаков для экологической политики, например, институциональный и правовой. Однако данные заметки посвящены, прежде всего, экономическим аспектам экологической политики, и приведенных выше классификаций достаточно для этой цели.

Рассмотрим более подробно проблемы идентификации и формирования экологической политики для России. Ниже будет проанализирована экополитика, прежде всего, на федеральном и макроэкономическом уровнях и проводимая здесь государственная политика. В стране основы экологической политики закреплены в следующих основных документах:

- Конституции Российской Федерации (1993),
- Федеральном законе “Об охране окружающей среды” (2002),

- Указе Президента Российской Федерации "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития" (1994),
- Указе Президента Российской Федерации "О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию" (1996),
- Указе Президента Российской Федерации "О Концепции национальной безопасности Российской Федерации" (1997, 2000),
- Экологической доктрине Российской Федерации (2002) и др.

В Экологической Доктрине России (2002) имеется специальный раздел, посвященный цели, задачам и принципам государственной политики в области экологии (охраны окружающей среды и рационального природопользования). В Доктрине подчеркивается, что стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Детализация целей экологической политики государства содержится в программных документах Министерства природных ресурсов и экологии РФ<sup>6</sup>. Государственная политика в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, охраны окружающей среды подразумевает постановку системы стратегических и тактических целей, достижение которых осуществляется путем: реализации средне- и долгосрочных программ, мер по гарантированному обеспечению экономики природными ресурсами и поддержанию благоприятной среды обитания для населения; защиты внешнеполитических, оборонных и геополитических интересов страны с учетом международных обязательств, требований экологической безопасности и устойчивого развития.

Стратегическими целями государственной политики в этой сфере являются:

- создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов;
- обеспечение воспроизводства (восстановления) природных ресурсов;
- повышение защищенности природной среды и обеспечения безопасности жизнедеятельности человека от негативных природных и антропогенных факторов.

Создание условий (законодательных, нормативных, административных, экономических) для повышения эффективности охраны окружающей среды и использования природных ресурсов во многом предопределяет успех в

---

<sup>6</sup> См. например, специальный параграф в Государственном Докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2004 году». М.: Министерство природных ресурсов Российской Федерации, 2005

достижении целей национального уровня по обеспечению высоких темпов роста экономики и повышению конкурентоспособности ее продукции.

Долгосрочные экологические приоритеты России отражены в Указах Президента РФ, посвященных обеспечению устойчивого развития страны. Первым основополагающим документом в области формирования новой эколого-экономической политики России стал Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». В этом указе были утверждены «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Важным документом стала «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440. Концепция направлена на сбалансированное решение задач социально-экономического развития на перспективу и сохранение благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей населения. Для улучшения экологической ситуации существенное значение имеет и «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300).

Для решения средне- и краткосрочных задач экологической политики страны подходы к разработке и реализации природоохранных мероприятий можно сгруппировать по трем основным направлениям:

1) отраслевой подход. Природоохранные мероприятия разрабатываются для отдельных предприятий, отраслей и комплексов, а затем эти мероприятия обобщаются в Планы действий по охране окружающей среды (ПДООС);

2) региональный подход. В районах с неблагоприятной экологической ситуацией реализуются специальные экологические программы. Природоохранные мероприятия в этих программах охватывают предприятия наиболее загрязняющих отраслей и комплексов данного региона (например, федеральные и региональные программы для региона озера Байкал, реки Волга и т.д.);

3) целевой (или проблемный) подход. В рамках всей страны или региона ставится конкретная экологическая проблема и разрабатываются соответствующие природоохранные мероприятия в отраслях и комплексах, развитие которых связано с решением этой проблемы. Примером подобного подхода может быть федеральная целевая программа по сохранению редких и исчезающих видов животных и растений. В рамках данного подхода разрабатываются и мероприятия по выполнению международных обязательств России по глобальным экологическим проблемам (например, по сохранению биоразнообразия).

Все природоохранные мероприятия, разработанные на основе упомянутых подходов, объединяются в планы по охране окружающей среды.