

Социальные ориентиры модернизации государственной экологической политики



И.А. Сосунова

д.социол.н., профессор,
вице-президент РОС,
Руководитель
центра прикладных
исследований НИА
«Природные ресурсы»,
действ. член Академии
проблем качества;
Москва
e-mail:
sossunova@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются общие проблемы формирования и реализации государственной экологической политики. Анализируются возможности использования для ее модернизации социальных подходов.

Ключевые слова: экологическая политика, социально-экологические проблемы, экологические проблемы, качество жизни, модернизация, эффективность.

Для поддержания нормального функционирования современного общества необходима эффективная, научно обоснованная государственная экологическая политика, потребность в которой постоянно возрастает по мере накопления кризисных явлений в области экологии. Развитие общества уже не может рассматриваться в рамках традиционных совокупностей доминирующих социальных, экономических и культурных проблем. Образно (хотя и несколько упрощенно) нынешнюю ситуацию охарактеризовал в конце 80-х гг. XX в. известный ученый, член-корр. РАН А.В. Яблоков: «Если воздухом нельзя дышать, воду нельзя пить, а пищу нельзя есть, то все социальные (и не только – И.С.) проблемы теряют свой смысл».

В менее эмоциональной постановке этой проблемы необходимость в эффективной экологической государственной политике, по нашему мнению, вытекает из четырех основных особенностей нынешнего этапа развития России [1]:

- во-первых, взаимоотношения общества и природы объективно вступили в опасную фазу, когда удовлетворение жизненных потребностей со-

циума путем традиционной фронтальной атаки на природу вызывает в ней такие изменения, которые начинают потенциально угрожать существованию человека как биологического вида;

- во-вторых, экологически опасные воздействия человека на природу вызваны к жизни социальными механизмами, которые и управляют экономической, военной и другими сферами деятельности общества, т.е. теми механизмами, вне которых существование современного человека немыслимо;

- в-третьих, если справедливы предшествующие выводы (а они справедливы [2–4]), то социальный и природный аспекты жизни человека должны рассматриваться ныне в неразрывном единстве. Не управляя социальными процессами, общество может сделать окружающую среду непригодной для существования человека, не оздоравливая окружающую среду – может вызвать к жизни разрушительные социальные процессы, способные прервать поступательное развитие цивилизации;

- и, наконец, в-четвертых, состояние общественного сознания требует от государства наличия подобной политики¹.

Можно отдельно отметить, что несомненным свидетельством реального внимания государства к состоянию окружающей среды является объявление Указом Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7 текущего 2017 г. Годом экологии, прежде всего, в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности.

В самом общем смысле экологическую политику можно трактовать как систему специфических политических, экономических, юридических и иных мер, предпринимаемых государством с целью управления экологической ситуацией и обеспечения рационального использования природных ресурсов на территории страны. Соответственно этому основной целью государственной экологической политики следует считать обеспечение гармоничного, динамично-сбалансированного развития экономики, общества, природы [1, 5].

¹ В качестве иллюстрации приведем эмпирические данные всероссийского репрезентативного опроса, выполненного ВЦИОМ 20–30 ноября 2013 г. Так, например, экологическую ситуацию в России в целом сочли благополучной только 4% респондентов, отметили наличие определенных проблем – 59%, оценили как катастрофическую – 26%. При этом наиболее опасными для окружающей среды были признаны такие антропогенные экологические факторы, как бытовые отходы (по мнению примерно 58% респондентов), транспорт (примерно 50%), промышленные отходы (49%), собственно промышленные предприятия (43%) и т.д.



Фактически данный подход и прослеживается в последние годы в деятельности органов власти. Так, например, в соответствии с «Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30 апр. 2012 г.), стратегической целью государственной политики в области экологического развития 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.

Реализация государственной экологической политики приводит к макроэкономическим, социальным и иным процессам национального уровня. Так, например, действующая Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р) требует достижения в 2020 г., по сравнению с базовым 2006 г.:

- снижения объема выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников на единицу ВВП в 2,2 раза;
- сокращения количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха в 2,7 раза;
- улучшения экологических условий проживания для 36,1 млн чел. на территориях с неблагоприятными экологическими условиями (в т.ч. в кризисных с точки зрения экологии регионах);
- улучшения экологических условий для более чем 750 тыс. чел., проживающих на территориях, которым в прошлом был нанесен экологический ущерб и т.д.

Однако следует особо подчеркнуть, что государственная экологическая политика – не самодостаточный феномен. Например, ее ресурсное обеспечение неизбежно должно вписываться в определенную систему приоритетов².

Разработка и реализация экологической политики является сложной задачей не только в свя-

зи с принципиальной важностью экологических проблем для жизни страны, но и в связи с научной неопределенностью, характерной для многих важнейших прикладных и концептуальных вопросов [6]. Данная неопределенность, в частности, создает предпосылки различных «волевых» решений в сфере экологической политики, что ярко демонстрирует история ее развития в советский период, когда природоохранная деятельность в целом долгое время рассматривалась как формально обязательный, но незначительный прирост экономического планирования.

По сути, становление в нашей стране экологической политики в ее современном понимании можно связать с переходом от административных к экономическим методам управления охраной окружающей среды, осуществленном в 1991 г., разработкой проекта «Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов на 1991–1995 гг. и на перспективу до 2000 г.» и рядом других принципиальных изменений.

Реально государственную экологическую политику, кроме прочего, в настоящее время приходится формировать и реализовывать в условиях:

- общей экологической неграмотности населения;
- низкой экологической компетентности лиц, принимающих решения;
- незакрепленности экологических приоритетов в хозяйственной деятельности, в корпоративной культуре;
- необходимости активной защиты национальных экологических интересов России;
- потенциальной опасности утраты невозобновляемых ресурсов отечественной минерально-сырьевой базы и т.д.

Свои специфические требования к государственной экологической политике предъявляет и ситуация модернизации, артикулированной в качестве самодостаточной национальной цели относительно недавно, но фактически подразумевавшейся как общегосударственная задача с конца 80-х гг. XX столетия. Применительно к социуму модернизация, по нашему мнению, это, прежде всего, управляемое ускоренное развитие, изменение, обновление всех сфер жизни социума, приведение их в желаемое соответствие с избранным в качестве

² Для примера можно упомянуть проблему глобальных изменений климата. О важности данного тренда свидетельствуют, в частности, результаты авторского экспертного опроса, проведенного в феврале 2016 г. Полученные данные говорят о несомненном признании экологическим экспертным сообществом актуальности борьбы с антропогенными факторами глобального изменения климата. Высший приоритет данной задаче отдали почти половина респондентов, около 40% все же связали выделение значительных ресурсов на ее выполнение с достижением экономического роста, и примерно для каждого десятого из экспертов задача концентрации ресурсов ради достижения экономического роста доминирует над всеми остальными.

образца современности эталоном, чаще всего задаваемым обликом достаточно узкой совокупности стран-лидеров, считающихся передовыми в социально-экономическом и др. отношениях [7, 8].

При этом ожидаемый результат модернизации (облик желаемого будущего) – это значимое направленные изменение цивилизационного субпространства, наблюдаемое во всех основных сферах модернизации: экономической, политической, социальной, культурной, экологической.

Особо важно отметить, что модернизация в свою очередь не может быть стихийной, в отличие от заимствований (уже потому, что предполагает *институциональные* изменения).

Успешность модернизации, по нашему мнению, может рассматриваться³:

- во-первых, как достижение желаемых целей модернизации – в этом случае главная опасность заключается в неадекватности целей;
- во-вторых, как комплексная характеристика хода модернизации (развития) в качестве много-связного процесса – в этом случае главная опасность в «модернизационном срыве».

Соответственно вышеперечисленным положениям, главными критериями выбора государственной экологической политики в период модернизации, по нашему мнению, являются:

- цели субъектов модернизации;
- имеющиеся ресурсы (кадровые, материальные и т.д.);
- прогнозируемые результаты в общем контексте модернизации;
- социальная, экономическая и др. «стоимость» результатов.

В нашем контексте на практику осуществления государственной экологической политики, несомненно, будут влиять:

- характер приоритетных социально-экологических проблем и реальная степень их обострения;
- научная неопределенность в вопросах функционирования экосистем;
- ресурсные ограничения;
- реальный уровень развития ресурсосберегающих и природоохранных технологий;
- социальные реакции населения;
- международные обязательства и т.д.

Вполне очевидно, что адекватная оценка качества, эффективности и успешности государственной экологической политики превращается в важнейшую проблему. При этом важно учитывать, что превращение качества как такового в доминанту всех форм трудовой деятельности, социальной практики в главный критерий оценки челове-

ского, производственного и научно-технического потенциала вообще является одним из магистральных направлений современного развития общества. Для экологической сферы оценка качества в общем случае приводит к анализу многообразных взаимоотношений природы и человека, осуществляемых в рамках множества антропоэкологических систем [10].

В этом случае специфическая социальная эффективность экологической политики в свою очередь определится, по нашему мнению, объемом и качеством институализированных практик разрешения актуальных экологических и социально-экологических проблем. Полезны и конкретные верифицируемые критерии эффективности, предусматривающие оценку:

- контроля состояния окружающей среды;
- артикуляции социально-экологических интересов различных социально-профессиональных групп социума;
- обеспечения баланса интересов и социально-го партнерства;
- контролируемости и управляемости развития социально-экологической ситуации на локальном и национальном уровне.

На практике успешность государственной экологической политики сейчас, по существу, описывается совокупностью изолированно рассматриваемых конкретных результатов, достигнутых на критически важных направлениях, к которым, на наш взгляд, следует отнести: правовое, управленческо-административное, научно-техническое и др.

Каждое из данных направлений характеризуется своими сложными и длительно проявляющимися проблемами, например, в управленческо-административной сфере это:

- «волевое» распределение полномочий между федеральным и региональным уровнями власти;
- снижение статуса федерального природоохранного ведомства, распыление функций;
- снижение ресурсной обеспеченности государственных структур контроля в сфере экологии;
- незакрепленность в общей структуре государственных органов задач управления важнейшими комплексными показателями развития социума – качеством жизни, экологической безопасностью и т.д.

Как представляется, необходимое единство подходов при формировании, прогнозировании результатов, реализации и оценки успешности государственной экологической политики может быть достигнуто путем усиления внимания к ее со-

³ Возможны и иные подходы – см., например, [9].



циально-экологическому содержанию, т.е. путем «поворота лицом к социуму». Основная исследовательская проблема в этом случае состоит в корректности определения и структурирования социально-экологических аспектов политики.

С данной точки зрения основные подходы к непосредственному научному изучению социальных аспектов можно связать с такими системообразующими теоретическими конструктами как:

- экологическая безопасность;
- качество жизни;
- социальное благополучие.

Первое из данных направлений имеет достаточно длительную историю и опирается на значительную научную базу. Однако, по нашему мнению, обращение к системообразующей категории экологической безопасности с методологической точки зрения неизбежно приводит к проявлению качественных различий между объективными и субъективными оценками экологических рисков, неочевидности ранжирования, трудности определения взаимосвязей экологических и социальных феноменов и т.п. Эти обстоятельства можно в определенной степени исключить, опираясь на такую системообразующую категорию как качество жизни.

В таком контексте качество жизни – это, прежде всего, интегральная характеристика сущности и успешности жизни человека, населения страны, региона, населенного пункта, любой социальной группы или слоя в их субъективных и объективных оценках [11]. Необходимая (и существенная) конкретизация содержания данного комплексного понятия достигается при использовании обобщенной модели качества жизни вида [12]:

КЖ = КЖ (КПС; КСС; СОУС),

где КЖ – качество жизни; КПС – качество окружающей природной среды; КСС – качество социальной среды; СОУС – субъективная оценка условий существования.

К настоящему времени разработан и апробирован метод объединения конкретных показателей качества жизни в интегрированные блоки:

- здоровье;
- социально-личностное благополучие;
- благосостояние.

Существенным промежуточным этапом при этом является анализ влияния социально-экологи-

ческих факторов на отдельные показатели качества жизни [13], обобщенные результаты которого приведены в *табл. 1*.

Существенным достоинством рассматриваемого подхода, очевидно, является, прежде всего, опора на достаточно известные и изученные конкретные показатели (в различных системах их содержится до нескольких сотен), а недостатком – значительный и часто избыточный объем теоретико-экспериментальных работ. Однако, как видно уже из содержания *табл.1*, существует принципиальная возможность установления значимых связей между антропогенными экологическими факторами и непосредственно ощущаемыми социумом изменениями важнейших характеристик повседневной жизни.

Тем не менее, несмотря на имеющийся значительный научный задел, использование концепций качества жизни для оценки успешности государственной экологической политики еще требует серьезной подготовки⁴.

Достаточно перспективен и выбор в качестве системообразующего понятия социального благополучия.

В нашем контексте уместно рассматривать социальное благополучие человека или социума как многоаспектное эмерджентное понятие [14], предполагающее:

- высокое (приемлемое) качество жизни;
- защищенность жизненно важных интересов;
- удовлетворенность темпами и направлением развития общества в целом, основных областей жизнедеятельности и т.п.

Кроме прочих, достаточно очевидных преимуществ, для данного подхода характерна возможность прямого использования результатов реализации двух других подходов. В любом случае к числу доминант формирования государственной экологической политики в настоящее время, по нашему мнению, безусловно, должны принадлежать:

- создание комплексных систем обеспечения экологической безопасности и управления качеством жизни;
- точное определение в законодательстве полномочий, прав, обязанностей, ответственности, компетентности государственных органов власти, общественных объединений, физических и юридических лиц;

⁴ Симптоматичны в данном отношении результаты авторского экспертного опроса, проведенного в феврале 2017 г. Так, более 60% экспертов считают возможным уже в настоящее время при разработке государственных программ социально-экономического развития Российской Федерации установить нормативную комплексную систему показателей качества жизни и лишь около 15% отметили, что для этого существующие показатели недостаточно обоснованы. Однако когда речь идет о конкретных критериях качества жизни (в сфере благосостояния, культуры, здоровья и т.д.) подавляющее большинство экспертов отмечает их недостаточную научную разработанность. Определенное исключение представляют критерии, относящиеся к состоянию окружающей

- массовое внедрение в практику методов принятия решений на основе анализа экологического риска, исходя из соблюдения баланса затрат, выгод и рисков (ничтожного, приемлемого и неприемлемого);

- обеспечение действенности экономических механизмов реализации государственной экологической политики (в т.ч. в сфере экологического страхования, аудита и т.п.);

Таблица 1

Обобщенная оценка влияния факторов социально-экологической природы на показатели качества жизни

Показатель качества жизни	Возможное влияние факторов социально-экологической природы
Соматическое здоровье	ухудшение в результате неблагоприятной антропогенной экологической ситуации, неблагоприятных условий трудовой деятельности
Психическое здоровье	возможно ухудшение в результате длительной социально-экологической напряженности, стрессовых ситуаций, обусловленных техногенными авариями и катастрофами
Травматизм	возможно влияние состояния соматического и психического здоровья на рост травматизма
Продолжительность жизни	снижение в результате ухудшения состояния здоровья
Субъективная оценка состояния здоровья	зависит от субъективной оценки экологического риска
Экологическая безопасность	снижается в результате множественного ущерба интересам населения в различных сферах жизнедеятельности, наносимого негативными социально-экологическими процессами
Медицинские услуги	возникновение несоответствия между объемом и качеством доступных медицинских услуг и реальным состоянием здоровья населения, обусловленным влиянием антропогенной экологической ситуации
Возможности отдыха	снижение рекреационных возможностей и снижение доступности привычных видов досуга в результате загрязнений природной среды
Демографический потенциал	негативное изменение структуры населения в результате миграций по экологическим причинам; снижение репродуктивных возможностей в связи с ухудшением здоровья; изменение репродуктивного поведения
Психологический потенциал	негативное влияние распространения чувства тревоги, деприваций, фрустрации, порождаемых социально-экологической напряженностью (конфликтом)
Культурный потенциал	негативное влияние изменения системы социальных и духовных приоритетов, вызванное негативными социально-экологическими процессами; снижение качества культурной сферы в результате снижения привлекательности региона, экологических миграций
Политический потенциал	рост социально-политической конфликтности, нарушение социального партнерства, возникновение напряженности в межрегиональных, межгрупповых отношениях по мере нарастания социально-экологической напряженности
Чувство безопасности	снижение оценки безопасности в условиях социально-экологической напряженности (конфликта)
Социальное настроение	распространение деприваций, фрустрации в результате воздействия социально-экологических проблем, незавершенности институализации социально-экологических интересов, роста социально-политической конфликтности и т.д.; рост миграционных настроений
Самореализация в семейной жизни	возможность ухудшения внутрисемейных отношений в связи с ценностными конфликтами, вовлеченностью в социально-экологический конфликт и т.д.; опасения за жизненные перспективы детей
В трудовой деятельности	утрата привычных видов занятости в результате биосферных изменений, вызванных антропогенными экологическими факторами (лесное хозяйство, рыболовство, охота и т.п.); возможность потери рабочего места в результате закрытия или перепрофилирования экологически опасного объекта; возможное негативное влияние ухудшения региональной (локальной) экономической конъюнктуры
Текущие доходы	возможность снижения как основных, так и побочных доходов в результате описанных изменений в трудовой деятельности
Накопления	негативные изменения в результате потери доходов, изменения структуры расходов, в т.ч. в результате расходов на лечение, роста расходов на рекреацию и т.д.; обесценивание недвижимости на экологически неблагоприятных территориях



- развитие экологического образования, научных исследований в области экологии и социальной экологии и т.д.

Литература

1. Панфилов А.А., Сосунова И.А. Государственная экологическая политика: узловые проблемы формирования // Социально-политический журнал, 1997, № 6 и др.
2. Маркович Д.Ж. Социальная экология. – М.: Союз, 1997.
3. Сосунова И.А. Методология и методы современной социальной экологии. – М.: МНЭПУ, 2010.
4. Урсул А.Д., Урсул Т.А. Универсальный эволюционизм: концепции, подходы, принципы, перспективы. М.: Изд-во Российской академии государственной службы при Президенте РФ, 2007.
5. Снакин В.В. Экология и природопользование в России. – М.: Academia, 2008.
6. Сосунова И.А. Рациональные прогнозы и социологическая эмпирика: общество и природа // Использование и охрана природных ресурсов в России, 2017. № 1.
7. Сосунова И.А. Экологическая культура в контексте модернизации и традиций // Вестник Международной академии наук (Русская секция). Специальный выпуск, 2012.
8. Сосунова И.А. Цивилизаторская миссия и качество власти в России / Россия в мире: гуманитарное, политическое и экономическое измерение: материалы Всеросс. науч. конф., 19 марта. 2010 г. М. [текст + электронный ресурс]/Центр пробл. анал. и гос.-упр. проект. – М., 2010.
9. Сулакшин С.С. Теория и феноменология успешности сложной социальной системы. – М.: Научный эксперт, 2013.
10. Бойцов Б.В., Сосунова И.А. Качество управления в экосфере: методология и методика анализа // Экология Центрально-Черноземной области Российской Федерации, 2016. № 1 (35).
11. Качество жизни. Краткий словарь/Под ред. Задесенца Е.Е. (отв. ред). – М.: Смысл, 2009.
12. Методика оценки качества жизни. Основные положения. – М.: ВНИИТЭ, 2000.
13. Сосунова И.А. Экология предметного мира: концептуальные основы и социальная практика. – М.: НИА-Природа, 2014.
14. Сосунова И.А. Экология предметного мира как фактор социального благополучия / Дети и общество: социальная реальность и новации. Сборник докладов на Всероссийской конференции с международным участием «Дети и общество: социальная реальность и новации». Ред. коллегия В.А. Мансуров и др. – М., 2014.

Social Reference Points of Modernization of the State Environmental Policy

I.A. Sosunova, doctor of sociological sciences, professor, vice-president of RSS, Principal of center of applied researches of National news agency «Natural resources», the full member of Academy of quality problems; Moscow

e-mail: sosunova@gmail.com

Summary. In article common problems of formation and realization of the state environmental policy are considered. Possibilities of use for her modernization of social approaches are analyzed.

Keywords: environmental policy, social-and-ecological problems, environmental problems, quality of life, modernization, efficiency.

References:

1. Panfilov A.A. Sosunova I.A. State environmental policy: key problems of formation. *Social-political magazine*. 1997. No. 6, etc.
2. Markovich D.Zh. *Social ecology. Union*. 1997. Moscow.
3. Sosunova I.A. Methodology and methods of modern social ecology. *The international independent ekologo-politological university (IEPU)*. 2010. Moscow.
4. Ursul A. D., Ursul T.A. Universal evolutionism: Concepts, approaches, principles, prospects. *Publishing house of the Russian academy of public service under the President of the Russian Federation*. 2007. Moscow.
5. Snakin V.V. Ecology and environmental management in Russia. *Academia*. 2008. Moscow.
6. Sosunova I.A. Rational forecasts and sociological empiricist: society and nature. *Use and protection of natural resources in Russia*. 2017. No. 1.
7. Sosunova I. A. Ecological culture in the context of modernization and traditions. *Bulletin of the International Academy of Sciences (Russian Section)*. Special release. 2012.
8. Sosunova I.A. Civilizing mission and quality of the power in Russia. *Russia in the world: humanitarian, political and economic measurement. Materials of the All-Russian scientific conference on March 19, 2010 [text + electronic resource]*, Center of the problem analysis and state and administrative design. 2010. Moscow.
9. Sulakshin S.S. Theory and phenomenology of success of difficult social system. *Scientific expert*. 2013. Moscow.
10. Boytsov B.V., Sosunova I.A. Quality management in the ecosphere: methodology and technique of the analysis. *Ecology of the Central Chernozem region of the Russian Federation*. 2016. No. 1 (35).
11. Zadesents E.E. Quality of life. *Short dictionary. Sense*. 2009. Moscow.
12. Technique of an assessment of quality of life. Basic provisions. *All-Russian scientifically research institute of an industrial art (ARSRITA)*. 2000. Moscow.
13. Sosunova I.A. Ecology of objective world: conceptual bases and social practice. *NIA-Priroda*. 2014. Moscow.
14. Sosunova I.A. Ecology of objective world as factor of social wellbeing. *Children and society: social reality and innovations. The collection of reports at the All-Russian conference with the international participation «Children and society: social reality and innovations»*. 2014. Moscow.