

Глава 9

Охрана природы и развитие гражданского общества в России

Обеспечение устойчивого использования природных ресурсов и развитие гражданского общества — это, на первый взгляд, необычное сочетание совершенно разных направлений активности общества и государства — по сути, оказывается совершенно естественным и едва ли не главным приоритетом современной жизни России. Попытке бегло представить эту, пожалуй, важнейшую проблему России, и посвящена эта глава.

Наверное, ни у кого не вызывает сомнений, что вне зависимости от нашего желания природные ресурсы — это то, на чем строится и еще долго будет строиться вся экономика страны и на чем основываются все планы возрождения России. Природные ресурсы России — это то, чего пока еще у нее так много. Но при нерациональном использовании они могут иссякнуть, могут быть безнадежно загрязнены. О сложности проблемы свидетельствует уже то, что даже на простой вопрос о том, что такое природные ресурсы, сможет ответить далеко не каждый. Никто не сомневается, что к ним относится все то, что уже сейчас вовлечено в рыночные отношения. Но не менее важны и другие ресурсы, такие, как воздух, природные ландшафты с их рекреационной и эстетической ценностью и многое другое. Из сказанного проистекает необходимость оценки всего этого природного богатства. Экономисты обычно называют это оценкой общей ценности природных ресурсов, что очень важно. Но при этом надо понимать, относительную «истинность» этих оценок. По сути, природные ресурсы бесценны, и все наши оценки отвечают лишь нашему современному пониманию значимости того или иного ресурса и умению его оценить. Наши представления об их ценности, несомненно, будут развиваться по мере нашего собственного развития. Таким образом, главным приоритетом здесь

должно стать обеспечение все возрастающей ценности природных ресурсов и услуг (вставка 9.1).

Гражданское общество — это то, чего пока еще так мало в России. Рост его несомненен, но идет крайне медленно. Главным приоритетом здесь должно стать повышение ценности человека, его жизни и здоровья. Реально вопрос для будущего страны сейчас состоит в том, успеет ли этот второй, крайне медленный, процесс развития гражданского общества за безудержным ростом первого, т. е. до окончательного истощения природных ресурсов. Вопрос этот и политический, и экономический, и социальный, и экологический. Осознание необходимости вписать все возрастающую деятельность человека в естественные возможности природных ресурсов и лежит в основе концепции устойчивого развития. Как показывает практика, ни одно правительство не может этого обеспечить без реального участия развитого гражданского общества.

Таким образом, человеческие ресурсы и природные ресурсы оказываются главными ценностями государства и общества, и дальнейшее развитие страны будет определяться успешностью реализации главного приоритета по повышению ценности этих ресурсов. Инициировать этот процесс и выступить одним

...природные ресурсы — это то, на чем строится и еще долго будет строиться вся экономика страны и на чем основываются все планы возрождения России

Вставка 9.1

Основной задачей в этой области является экономическое регулирование рыночных отношений в целях рационального бережного природопользования, снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность.

Для этого необходимо:

обеспечение перехода в сфере природопользования к системе рентных платежей; включение в экономические показатели полной стоимости природных объектов с учетом их средообразующей функции, а также стоимости природоохранных (экологических) работ (услуг).

Источник: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р. Экологическая доктрина Российской Федерации // Российская газета. 2002. 18 сентября. № 176 (3044).

из ключевых гарантов его развития должно гражданское общество.

Современная ситуация

После серьезных успехов в области природопользования и охраны природы, достигнутых в России в начале перестроечного периода, в последние годы был сделан ряд шагов, явно свидетельствующих об ослаблении внимания к экологическим проблемам. Самым осязаемым шагом в этом отношении явилось упразднение специального государственного органа экологического контроля. Идет реализация простой экономической модели, связанной с обеспечением экономического роста за счет использования природных ресурсов. Действительно, финансовые возможности во многом определяют успех продвижения общества на пути устойчивого развития. Это снимает кажущееся противоречие между техническим прогрессом и устойчивым развитием. С экономическим развитием и ростом культуры приоритетность проблем охраны природы возрастает. Несомненно, что эта тенденция в конце концов реализуется и в России. Но какой ценой? Помимо того, что этот путь негуманен по отношению к себе и к природе, он и экономически невыгоден.

У страны есть удачная возможность не следовать опыту Запада, а учиться на его ошибках. Миллиарды долларов были истрачены на восстановление экологического состояния Великих озер в США и Канаде, а также рек в Западной Европе. К сожалению, этим опытом западный мир при вовлечении в свою активность российского бизнеса делится недостаточно охотно. Значение распространения концепции устойчивого развития как раз и состоит в том, чтобы предпринимать необходимые, достаточно дешевые и эффективные шаги по улучшению ситуации до наступления экологического бедствия, после которого заплатить придется во много раз больше. Распространение этих идей и обеспечение экологической культуры как раз и определяются уровнем развития гражданского общества.

Игнорирование требований охраны природы экономически невыгодно не только в отдаленной перспективе, но и уже сейчас. Практика последних лет показала, что разрушение системы экологического контроля многократно снизило поступления от платежей за использование и загрязнение среды, а инвестиционная привлекательность российского природопользования от этого не только не возросла, но даже снизилась.

Получается, что выстраивая свою экономику на основе использования природных ресурсов, страна не использует образующуюся от этого прибыль для развития общества. Помимо колоссального нелегального использования ресурсов, в России существует глубокое противоречие между структурой общей нераспределенной прибыли, значительная часть которой имеет природное происхождение (на труд приходится 5%, на капитал — 20%, на природные ресурсы — 75%), и структурой доходной части бюджета (где около 70% составляют налоги на заработную плату, а природные ресурсы дают примерно 20%)¹. По экспертным оценкам, экономические издержки для здоровья населения России, связанные с загрязнением среды, составляют в среднем до 6,3% от ВВП². В 2000 г. при формальном подъеме и росте ВВП страны на 9%, показатель истинных сбережений, рассчитываемый Всемирным Банком и учитывающий экологический фактор, составил отрицательную величину — 13,4%³.

Для изменения ситуации и создания условий для устойчивого развития в России необходимо формирование нормативной правовой основы перехода на рентные принципы в сфере природопользования. Рента должна стать налоговытесняющим фактором, ведущим к снижению налогового бремени на заработную плату и капитал. Для этого необходимы политическое решение и законодательное закрепление реальной экономической оценки природных ресурсов. Необходимо также внесение дополнений и изменений в Налоговый кодекс и другие федеральные законы, взаимосвязанно регулирующие изъятие природной ренты, нало-

С экономическим развитием и ростом культуры приоритетность проблем охраны природы возрастает

Игнорирование требований охраны природы экономически невыгодно не только в отдаленной перспективе, но и уже сейчас

гов и платежей. Доходы, полученные от изъятия природно-ресурсной ренты, должны расходоваться на природоохранные и социальные нужды.

При поверхностном взгляде создается впечатление, что навязывание решения этих вопросов лишь мешает осуществлению наметившегося экономического роста. Все чаще звучит скептический голос: а не драматизируем ли мы ситуацию, говоря о принципиальной важности экологического контроля, ведь во многих странах мира приоритетность экологических проблем сейчас несколько снижена. Такое временное формальное снижение приоритетности охраны природы является частью общей цикличности приоритетов на уровне мирового сообщества. Последствия такой ситуации для России и многих развитых стран могут быть принципиально различны. Если в большинстве развитых стран отработанный механизм государственного регулирования, развитие гражданского общества и необходимый уровень экологической культуры все равно обеспечат необходимые меры охраны природы, то в России принижение значимости экологии в силу отсутствия необходимого глубинного понимания важности охраны природы как у чиновников, так и у широких слоев общественности может обернуться весьма серьезными последствиями в том числе и не только для России с учетом значимости российской экосистемы для биосферы Земли.

Если же поставить вопрос о том, кто виноват в такой ситуации, то с уверенностью можно ответить — это и правительство, которое ограничивает возможности гражданского общества, и само общество, которое еще далеко не все может. Видимо, только воспитание профессиональных граждан может обеспечить решение наиболее важных проблем общества в любой политической ситуации.

Особая роль гражданского общества в решении экологических проблем в современной России

Роль структур гражданского общества зависит от конкретной ситуации в стране в каждый данный момент времени.

В достаточно развитом демократическом государстве, когда правительственные структуры выражают в основном интересы общества, роль общественности в явном виде обычно невелика. И это свидетельство не слабости, а силы гражданского общества. Роль конкретной политической фигуры или группировки у власти при этом невелика. Основное назначение общественности в такой ситуации — подправлять в целом верную линию правительства и напоминать о том, что оно забыло.

Совсем иная роль гражданского общества, когда каким-то узловым, принципиально важным для длительного благополучного развития общества вопросом в силу разного рода причин, в том числе объективного характера уделяется недостаточно внимания. В такой ситуации общественность должна не только «помогать и участвовать», но и инициировать многие процессы. Именно такая особая роль сейчас у «зеленого» движения и гражданского общества в целом в России (вставка 9.2). Последнее не может заменить собой правительство и решить какие-то важные государственные задачи самостоятельно, но оно должно инициировать и помогать правительственным структурам в решении узловых вопросов. Ясно, что это не навсегда. Результатом этих усилий в конечном счете должен стать разработанный механизм реального сотрудничества. Этим снимается

Вставка 9.2

Из Декларации «зеленого» движения России к Саммиту «Рио+10»

Сейчас в качестве перспективных задач дальнейшего развития процесса мы видим:

- Развитие гражданского общества. Новыми задачами этого процесса должны стать объединение различных секторов общественного движения, включая экологическое, правозащитное, женское и другие движения, развитие сотрудничества общественности с бизнесом на основе общности интересов в обеспечении благоприятной среды для жизни.
- Обеспечение здоровья окружающей среды. Дальнейшее развитие невозможно без здоровья леса, океана, города и всей природы, которая нас окружает, как необходимого условия обеспечения здорового общества.
- Повышение ценности природных ресурсов как с экономических позиций, так и в умах людей. Необходимо разработать специальные меры в области экономики, права и культуры.

Источник: Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». 2002. № 20.

*Президентом
Российской
Федерации была
инициирована
разработка
Экологической
доктрины*

кажущееся противоречие между необходимостью сильного гражданского общества и его реальным отсутствием как раз тогда, когда участие общества так необходимо. Дело в том, что при сильном гражданском обществе его явные усилия становятся ненужными. В этой ситуации основная активность такого общества должна быть сконцентрирована на местном, муниципальном уровне, а также на работе профессиональных неправительственных организаций, которые разрабатывают определенные вопросы, нужные для всех секторов общества, как внутри страны, так и на уровне международного сообщества.

И действительно, сейчас все больше инициатив по разработке самых различных вопросов в области природопользования и охраны природы России исходит от неправительственных структур, активно работающих главным образом при поддержке со стороны международного сообщества. Сюда относятся как проведение всероссийских конференций, съездов, референдумов по охране природы и экологической безопасности, так и проведение серьезных экспертных разработок по приоритетам национальной и региональной экологической политики, экологической доктрине, устойчивому развитию, а также развитию лесного сектора, охраняемых природных территорий и многим другим вопросам. Наиболее мощным проявлением активности «зеленого» движения была реакция на ликвидацию самостоятельных природоохранных структур и разрешение ввоза иностранного отработавшего ядерного топлива в Россию. Общественными организациями было собрано 2,5 млн подписей в поддержку проведения всероссийского референдума по решению этих двух проблем. И хотя в проведении референдума по формальным основаниям было отказано, эта активность, безусловно, обратила внимание высших эшелонов власти на важность решения экологических проблем. Президентом Российской Федерации была инициирована разработка Экологической доктрины.

Даже в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации признают, что если в области использования ре-

сурсов оно может работать самостоятельно, то в области охраны природы это практически нереально без «зеленого» движения, которое признается как реальная сила. Представители «зеленого» движения входят в советы при Министерстве природных ресурсов Российской Федерации и Министерстве Российской Федерации по атомной энергии, при Совете Федерации и Государственной думе, а также в состав Межведомственной комиссии по экологической безопасности Совета Безопасности Российской Федерации. Представитель «зеленого» движения вошел в Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации. Таким образом, представители общественности входят в большинство структур законодательных и исполнительных органов власти, но их реальное участие часто бывает неэффективно из-за их недостаточной активности и из-за отсутствия необходимого внимания со стороны госструктур. Представители «зеленого» движения стараются работать вместе со структурами бизнеса, включая Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей) и другие объединения бизнеса и отдельные компании, а также с различными секторами общественного движения — правозащитными, потребительскими и др.

В такой ситуации важна реализация обеих основных функций неправительственных структур — вовлечение широких слоев общественности в решение жизненно важных проблем и обеспечение общественности и госструктур экспертными разработками для их решения. Эти усилия привели к разработке экономико-правовой основы охраны природы. По всем экспертным оценкам, наше природоохранное законодательство не хуже, чем в других странах, а наши природоохранные стандарты (ПДК и др.) во многом строже, чем в других развитых стран, — но результат пока обратный. И так, видимо, будет до тех пор, пока не будет гражданского общества и необходимого уровня экологической культуры. Это ставит на повестку дня необходимость реализации еще одного приоритета — формирования экологической культуры.

Еще одна миссия «зеленого» движения — вовлечение структур гражданского общества в разработку и реализацию экологической политики как в центре, так и на местах.

Пути развития гражданского общества

В настоящее время происходит следующее: правительственные структуры обычно сетуют на неразвитость структур гражданского общества, неорганизованность и неконструктивность общественной активности и инициатив; общественность же, в свою очередь, жалуется на невнимание и отсутствие поддержки со стороны правительства.

Наверное, никто сейчас не решится открыто говорить о нежелании работать с общественностью, о ненужности развития структур гражданского общества. Все — и Президент Российской Федерации, и его окружение, включая органы законодательной и исполнительной власти, — горячо приветствуют гражданское общество, подчеркивают необходимость реального сотрудничества госструктур и общественности. Вместе с тем, на деле мнение общественности по-прежнему недостаточно учитывается.

Вряд ли перспективны попытки создания гражданского общества сверху, со ссылками на унаследованную от социализма пассивность общества. На самом деле это не приведет к реальному гражданскому обществу, а, как это и было принято при социализме, только создаст его имитацию, которая лишь номинально заполнит существующую брешь. Такая модель не будет выполнять своей реальной и столь необходимой для общества и государства функции и не обманет никого ни у нас в стране, ни за рубежом. Если мы захотим иметь гражданское общество не для галочки, а для нормальной жизни общества и государства, нужно выбрать единственно верный путь — всячески поддерживать ростки и инициативы снизу. Реальными шагами здесь должны стать: создание различных общественных советов, рекомендации кото-

рых обязательны для рассмотрения госструктур; включение представителей гражданских структур в правительственные советы и комиссии; осуществление совместных мероприятий и проектов; оказание поддержки и привлечение неправительственных структур для решения различных проблем; создание условий для оказания такой поддержки со стороны бизнеса и др.

Наряду с вовлечением широких слоев общественности все большее значение приобретает развитие профессиональных неправительственных организаций (НПО). Они должны не только ставить вопросы, но и искать пути их решения, указывать на недостатки и активно находить пути их устранения. Эффективность этой работы во многом зависит от успеха сотрудничества таких организаций с правительством. Сама возможность совместных действий во многом зависит от неправительственных организаций и может появиться лишь в том случае, если они:

- будут селективны в своих оценках действий правительства, выступая против одних решений, которые аргументированно можно считать необоснованными, и поддерживая другие, которые могут сыграть положительную роль;
- покажут на деле, что могут не только критиковать, но и предлагать что-то конструктивное, что упускается правительственными организациями.

Реализация этой стратегии приведет к росту авторитета и влияния НПО как среди общественности, так и среди научных, образовательных и государственных структур, открывая возможности для реального сотрудничества. Без этого любые, даже самые замечательные разработки так и останутся декларациями общественности.

Общественное движение, в том числе и в области экологии, должно включать как массовые, так и относительно немногочисленные по составу профессиональные организации. Для выполнения своей социальной роли все они, несмотря на свою индивидуальность, должны объединять усилия для решения тех или иных актуальных проблем.

Наряду с вовлечением широких слоев общественности все большее значение приобретает развитие профессиональных неправительственных организаций (НПО)

Госструктуры должны понять или научиться у своих коллег в других странах, что, потратив достаточно много сил и времени на то, чтобы объяснить значимость и правильность своих шагов для общественности, они могут рассчитывать на очень серьезную поддержку, но если они не добьются этого, то их деятельность будет просто неэффективна

Губительными и ведущими к расколу общественного движения оказываются попытки выстроить гражданское общество сверху и создать иерархическую структуру общественных организаций, наподобие госструктур. Наиболее действенной формой объединения общественных организаций представляется образование временных неформальных коалиций для решения определенной проблемы. Для осуществления информационного обмена успешно функционирует «круглый стол» неправительственных экологических организаций. Неформальные коалиции общественных организаций много раз успешно использовались при проведении всероссийских съездов и конференций по охране природы.

Укрепление рядов НПО, в том числе и в профессиональном отношении, определяется оттоком человеческих ресурсов из области науки, образования и госструктур в связи с их финансовой и структурной нестабильностью. Одновременно неправительственные организации выступают как кузницы кадров для госструктур. Отличительными чертами НПО оказываются большая стабильность и меньшая зависимость от конкретной политической ситуации и личности руководителя, что открывает большие возможности как для самовыражения, так и для проведения серьезных работок в области их внедрения.

Многие НПО проходят путь развития от образовательной активности (формирование экологической культуры), через защиту экологических прав к оценке ущерба здоровью человека и среды и далее к экономическим оценкам. По мере развития НПО при решении всех этих задач происходит естественное сближение с другими секторами общедемократического движения, что является основой для создания более широких общедемократических коалиций.

Помимо обычных форм работы с широкими слоями населения для вовлечения их в решение определенных проблем и оказания давления на госструктуры, приходит осознание необходимости сотрудничества с правительством. Любые, даже самые замечательные разработки и предложения, не принятые

правительством, вряд ли могут дать необходимый долгосрочный эффект. Неправительственным структурам приходится заинтересовывать правительственные структуры в сотрудничестве, показывая, что при конструктивных шагах они могут рассчитывать на такую экспертную и общественную поддержку, которой они обычно не имеют. Представители правительства и бизнеса должны понять, что союз со структурами гражданского общества представляется для них выгодным на локальном, национальном и международном уровнях. Стратегической линией сотрудничества здесь, видимо, должен стать лозунг: «Не в пику и вместо, а в помощь и вместе». Отсутствие успеха в диалоге нередко определяется формальным подходом со стороны правительства, непониманием специфики и неумением работать с НПО. Госструктуры должны понять или научиться у своих коллег в других странах, что, потратив достаточно много сил и времени на то, чтобы объяснить значимость и правильность своих шагов для общественности, они могут рассчитывать на очень серьезную поддержку, но если они не добьются этого, то их деятельность будет просто неэффективна. При этом надо иметь в виду, что многие чиновники могут пополнять ряды НПО. Это особенно актуально для России, и прежде всего в области экологии и природопользования, где нестабильные госструктуры с постоянной ротацией кадров, с одной стороны, пополняют ряды НПО, а, с другой стороны, сами используют их кадры.

Важным и перспективным для развития гражданского общества является осознание представителями госструктур и бизнеса, что и они сами, и их семьи являются частью структур гражданского общества. Именно за счет этого и могут реализоваться модели гражданского общества на локальном, муниципальном уровне.

Перспективными формами работы представляется создание неправительственных центров, которые объединяли бы разрозненные силы профессионалов и активистов для обеспечения решения узловых проблем природопользования, независимо от сложившейся и постоянно меняющейся ситуации в госструкту-

рах. Они могли бы работать в непосредственной связи с госструктурами и бизнесом на всех уровнях — от федерального до окружного, регионального и муниципального, представляя собой ядра для развития коалиций с другими секторами общедемократического общественного движения.

Рассматриваемая проблема оказывается приоритетом и для поддержки России со стороны международного сообщества. Это определяется гуманитарными соображениями, а также осознанием того, что экологические проблемы и отсутствие гражданского общества представляют угрозу как для самой страны, так и для международного сообщества. Стремление к предотвращению этих угроз и находит поддержку во всем мире. Использование опыта и средств со стороны международного сообщества представляется важным для развития гражданского общества. С одной стороны, даже при проведении совместных мероприятий или разработок, которые в дальнейшем будут использоваться по линии правительства, различные спонсоры предпочитают поддерживать именно неправительственные структуры. Так что и в этом отношении сотрудничество с неправительственным сектором оказывается важным для госструктур. С другой стороны, при поддержке со стороны правительственных зарубежных или международных организаций предпочтительным оказывается совместное участие госструктур и НПО, что также служит дополнительным стимулом для развития такого сотрудничества.

Интересным в этом плане представляется наметившийся путь развития поддержки проекта по мере разработки рассматриваемой проблемы. Если первые пилотные исследования обычно находят поддержку лишь со стороны частных фондов, то после получения положительных результатов они могут

быть поддержаны зарубежными или международными правительственными фондами, а при обосновании перспективности практического использования могут найти поддержку госбюджета. Примеры развития таких направлений есть уже сейчас (например, при разработке определенных форм мониторинга среды на охраняемых природных территориях).

Необходимым условием развития гражданского общества является обеспечение его поддержки внутри страны. Справедливые упреки НПО в слабости и получении средств из-за рубежа объясняются отсутствием такой поддержки. До настоящего времени получение серьезной финансовой поддержки НПО не со стороны международного сообщества, а внутри страны является исключением.

Изменение ситуации зависит прежде всего от позиции правительственных структур. Они должны не предпринимать все новые попытки выстроить гражданское общество сверху, а оказывать всяческую поддержку любым таким проявлениям снизу. Важно, чтобы поддержка оказывалась не только по политическим причинам, но и диктовалась профессиональной заинтересованностью в сотрудничестве с НПО, что в значительной степени зависит от самих НПО. Другим направлением помощи со стороны правительства должно стать создание условий для заинтересованности бизнеса в оказании такой поддержки. Выражается это прежде всего в создании благоприятных условий для благотворительной деятельности. Как и в других странах, у представителей российского бизнеса должен быть выбор: либо довериться государству, передавая ему необходимые средства в виде налогов, либо распорядиться частью этих средств самостоятельно. Это предполагает как рост культуры российского бизнеса, так и разработку необходимой законодательной поддержки.

При доминанте современной экономической политики страны, в явном или неявном виде выраженной в возрастающей эксплуатации природных ресурсов, необходимо обеспечение реализации главного приоритета нацио-

нальной экологической политики — повышение ценности природных ресурсов.

Для обеспечения демократического развития страны и реализации указанного приоритета требуется всемерное

Использование опыта и средств со стороны международного сообщества представляется важным для развития гражданского общества

развитие гражданского общества, включая объединение усилий различных «зеленых» организаций, их кооперацию с другими секторами общественного

движения, а также сотрудничество всех основных секторов общества, включая правительство, бизнес и общественность.

¹ Пора ходить с козырей. Российская научная газета. 2003. 15 января. № 1.

² Бобылев С.Н., Сидоренко В.Н., Сафонов Г.В., Авалиани С.Л., Струкова Е.Б., Голуб А.А. Макроэкономическая оценка издержек для

здоровья населения России от загрязнения окружающей среды. М.: Институт Всемирного Банка, Фонд защиты природы, 2002. С. 32.

³ The Little Green Data Book. 2002. The World Bank. 2002. P. 180.