

ТОКАРЕВ Александр Сергеевич — соискатель Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54; aleksandrtokarev@inbox.ru

ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются системные характеристики (условия и факторы), определяющие современную практику взаимодействия институтов политической власти и гражданского общества в контексте обеспечения устойчивого развития. Проводится анализ природоохранной деятельности политических партий и общественных организаций (движений), определяются тренды в формировании новых технологий их взаимодействия.

Ключевые слова: политические институты, власть, экологическое движение, общественные организации, технологии взаимодействия

XX в. принес человечеству, с одной стороны, многочисленные возможности экономического, технологического, политического, духовного развития, с другой — надвигающуюся экологическую опасность, которая выражается в утрате биоразнообразия, сокращении запасов невозобновляемых ресурсов, деградации природной среды, истощении озонового слоя, глобальных изменениях климата. Вместе с тем кризисная ситуация не так безнадежна, поскольку оставляет человечеству возможность осознать экологическую угрозу и предпринять политические действия для ее предотвращения. Поэтому с конца XX столетия и по настоящее время важнейшей проблемой современной политической науки является поиск оптимального взаимодействия и обеспечения устойчивого развития взаимообусловленной системы «политическая власть — экологическое движение».

К настоящему моменту Россия уже провела ряд политических реформ в сфере государственного управления охраной окружающей среды. Были приняты серия федеральных законодательных актов, а также политические инициативы, включающие ряд решений, направленных на формирование экономического инструментария, децентрализацию и передачу властных полномочий на региональный уровень, повышающие информированность гражданского общества и более широкое участие в осуществлении природоохранных мероприятий. Это связано также с «развитием институциональных и политических организаций, формирующих в том числе отношения между государством и гражданским обществом» [Yanitsky 2016].

Несомненно, российское экологическое движение влияет на развитие демократии в российском обществе, «последовательно занимаясь природоохранной деятельностью, поддерживая постоянные контакты с властью и другими социальными акторами, пытаясь участвовать в процессе принятия решений и оказывая давление на власть, требуя учета интересов населения, его различных слоев и групп. Сегодня экологическое движение укрепляет свои позиции в качестве одной из наиболее развитых и активных структур гражданского общества и одного из главных субъектов действия на экополитической арене» [Халий 2008: 138].

Рассматривать необходимость участия общественных организаций в принятии экологически ориентированных управленческих решений можно с разных

сторон [Уварова 2014: 154]. Граждане могут открыто выражать свое мнение в отношении проблем охраны окружающей среды, участвовать в референдумах, законотворческой деятельности, оценке воздействия на окружающую среду, в мероприятиях, обеспечивающих экологическую экспертизу, предоставление и изъятие земель в градостроительной деятельности, общественный экологический контроль, однако данные технологии могут быть перспективными только в рамках тесного взаимодействия с системой органов государственной исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия в сфере охраны окружающей среды.

С момента образования государственной системы охраны природы (1988 г.) природоохранное движение постепенно перерастает в экологическое, не только решающее вопросы сохранения биоразнообразия и защиты природы, но и занятое сохранением здоровья людей через формирование устойчивого развития своих регионов и страны в целом¹.

Сегодня в России наблюдается новый период роста численности и активности общественного экологического движения (по-прежнему в значительной мере природоохранного), увеличивается разнообразие форм существования и направлений деятельности, что связано с переосмыслением его роли в системе государственных органов власти, появлением новых активных лидеров. «Однако административно-бюрократический аппарат не в полной мере осознает и, вероятно, не понимает, что в процессе подготовки, проведения и обобщения результатов публичных слушаний, да и в долгосрочной перспективе выстраивается структура формирования и развития социального и человеческого капитала, а также доверия или недоверия органам власти. В нашем государстве постоянно меняется соотношение между латентными и публичными формами власти, интенсивность взаимодействия власти и общества» [Михеев 2017: 163].

В соответствии с федеральным законом «Об основах общественного контроля» ряд полномочий, связанных с экспертизой, слушанием, контролем и другими формами общественного контроля в регионах РФ, переданы структурам, к которым относятся общественные палаты и общественные советы при уполномоченных органах власти². Так, комиссия Общественной палаты РФ по экологии и охране окружающей среды проводит многочисленные заседания, круглые столы, пресс-конференции, посвященные решению злободневных экологических проблем как страны в целом, так и отдельных регионов. В нее все больше обращается население различных российских регионов с целью решения конкретных экологических проблем той или иной территории. Кроме того, на слушаниях в Общественной палате РФ обсуждалось обращение Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию об использовании инструментов общественного контроля в процедуре получения лицензий на обращение с отходами, о создании общественного контроля деятельности некоммерческих организаций (НКО) в сфере экологии с целью противодействия элементам экологического экстремизма и т.п.

Общественный совет при Минприроды России является основным консультативным органом министерства, рассматривающим наиболее интересующие общественность вопросы, включая предварительное рассмотрение проектов общественно значимых нормативно-правовых актов; рассмотрение поправок в госпрограммы и федеральные целевые программы. Вместе с тем к обществен-

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». М.: Минприроды России; НИА-Природа. 2016. Доступ: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=140625> (проверено 7.06.2017).

² Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля» (с изм. и доп.). Доступ: <http://base.garant.ru/70700452/>

ному экологическому движению относятся общероссийские, межрегиональные, региональные и местные природоохранные и экологические общественные объединения (организации, движения, фонды, учреждения и органы общественной самодеятельности, а также союзы и ассоциации общественных объединений); политические общественные объединения (организации, в т.ч. партии, и движения); профсоюзы, религиозные организации, отличающиеся организационной структурой, уставными задачами, принципами, формами, методами работы, сроками деятельности.

В России действуют тысячи общественных объединений, многие сотни из них либо непосредственно занимаются вопросами окружающей среды и экологической безопасности, либо имеют соответствующие положения в своих уставах. С целью противодействия угрозам в области экологической безопасности и рационального природопользования органам государственной власти и органам местного самоуправления совместно с институтами гражданского общества необходимо, в соответствии со Стратегией национальной безопасности¹, принимать соответствующие меры [Тимофеев, Орлинская 2017: 71], связанные в т.ч. с развитием системы государственного экологического контроля и надзора, государственного мониторинга окружающей среды, повышением требований экологических стандартов. Значительную роль в этом процессе играют политические партии. Так, например, общероссийскую политическую партию «Единая Россия», осуществляющую проект «Экология России», можно рассматривать как политический институт, деятельность которого направлена на формирование устойчивой экологически ориентированной модели развития национальной экономики, повышение инвестиционной привлекательности субъектов РФ. При этом ключевыми задачами проекта являются:

1) в части обращения с отходами:

– содействие развитию отрасли обращения с отходами, стимулирование субъектов экономической деятельности к экологически сбалансированному поведению и информационной открытости;

– формирование системы нормативно-правовых актов в экологической сфере и ее совершенствование;

2) в рамках информационной открытости:

– стимулирование субъектов экономической деятельности к экологически сбалансированному поведению и информационной открытости;

– развитие системы экологического образования (проведение мероприятий, направленных на экологическое образование молодежи в целях повышения экологической культуры и экологической сознательности населения);

– составление экологических рейтингов (создание независимого отечественного эколого-экономического рейтинга территорий и субъектов экономической деятельности);

– формирование престижа РФ в контексте повышения международного политического престижа России как страны, способной обеспечить глобальные экологические общественные блага, защиту природной среды, создать безопасную и комфортную среду проживания, работы и отдыха не только российским гражданам.

КПРФ традиционно активно работает по экологическому направлению: коммунисты принимают участие в обсуждении всех экологических вопросов повестки дня Государственной думы, участвуют в коллегиях природоохранных ведомств и ведущих экофорумах страны. В регионах это в своем большинстве связано с протестными действиями.

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Доступ: <http://base.garant.ru/71296054/#ixzz464QisV2T> (проверено 12.05.2017).

Фракция ЛДПР в Госдуме в 2015 г. предложила полностью изъять из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты, имеющие значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира, а также запретить при изготовлении пищевых продуктов использовать пальмовое масло, генно-модифицированные продукты и опасные для здоровья добавки, приводящие к возникновению онкологических и сердечно-сосудистых заболеваний, расстройству пищеварительной системы.

Партия «Справедливая Россия» поддерживает экологическое движение «Зеленый патруль» в рамках проекта, позволяющего информировать о наличии экологических нарушений на своей территории и отслеживать процесс их устранения посредством интерактивного мультимедийного сайта, сервисной службы приема и обработки информации горожан об экологических нарушениях и мобильной бригады «Скорая экологическая помощь».

Российская экологическая партия «Зелёные» в 2015 г. провела 3 международных конференции «Участие России в подготовке нового соглашения ООН по изменению климата (Париж-2015)» с участием ведущих общественных экологических организаций страны, представителей бизнеса и науки. Партия запустила для жителей России эколого-социальный проект по вопросам экологии «Виртуальная общественная приемная “Зеленый телефон”».

Активную природоохранную деятельность осуществляют разноплановые общественные движения и организации: Общероссийский народный фронт (ОНФ); Всероссийское общество охраны природы (ВООП) – одна из старейших и массовых общественных экологических организаций России, основной целью которой является организация движения общественности за здоровую и благоприятную экологическую обстановку в России, создание условий, способствующих ее устойчивому экологически безопасному развитию; Русское географическое общество (РГО); Московское общество испытателей природы (МОИП); Неправительственный экологический фонд им. В.И. Вернадского; Всемирный фонд дикой природы (*WWF* России); Гринпис России; Социально-экологический союз (СоЭС); Конструктивно-экологическое движение России «Кедр»; детское экологическое движение «Зелёная планета»; Межрегиональная экологическая общественная организация «Зеленый крест» (ЗК); «Зеленый патруль»; ЭкоЦентр «Заповедники»; Благотворительный фонд «Центр охраны дикой природы» (ЦОДП); Общественная Российская экологическая академия; Межрегиональная экологическая общественная организация ЭКА; движение «Открытый берег»; движение «Мусора.Больше.Нет.»; Коалиция «ПРО Отходы» и др.

Казалось бы, возрастающее число природоохранных организаций в России должно свидетельствовать о положительных тенденциях в развитии эколого-ориентированного политического сообщества, однако тревожит тот факт, что «наибольшую активность проявляют экологические организации, получающие финансирование из-за рубежа. Опыт “цветных революций”, движущей силой которых стали иностранные НПО, заставил Россию по-новому подходить к регистрации неправительственных организаций и принять новый закон об иностранных агентах, который выстраивает иные принципы работы и отчетности НПО, осуществляющих свою деятельность на иностранные деньги» [Рудакова, Устинкин 2017: 33].

Вполне обоснованно утверждение, что ряд экологических неправительственных организаций, действующих в настоящее время в России, являются достаточно внушительной силой, и их влияние возрастает в связи с ростом их числа и политического веса. Безусловно, растут также степень участия экоНПО в про-

цессе формирования и проведения государственной политики, влияние, оказываемое общественными экологическими организациями на принимаемые политические решения, направленные на экологизацию деятельности, осуществляемой государственными институтами, а также общественными организациями. Ряд определенных сдвигов происходит и во взаимодействии между институтами, представляющими государственную и муниципальную власть, и экоНПО. Это взаимодействие все более предметно направлено на решение региональных и местных экологических проблем, выработку и проведение консолидированной экологической политики. В связи с этим их объективно можно отнести к активным участникам экодвижения. Данные обстоятельства указывают на то, что совместные усилия в решении экологических проблем опосредованно видоизменяют структуру современного экодвижения. Прежних представлений об экодвижении, сводящихся, как правило, к общественному экологическому движению «против власти», уже нет. Они были оправданы, когда ряд государственных органов власти выступали в качестве оппонентов общественных экологических организаций. В современных условиях складывается несколько иная картина. Органы государственной власти осознают необходимость позитивных изменений в развитии экологической ситуации, а также, с учетом давления общественности, необходимость проведения консолидированной экологической политики, более широкого привлечения общественных экологических организаций к политическому управлению. В связи с этим необходимо расширять и углублять экообразование государственных и муниципальных служащих, содействовать продвижению представителей экоНПО во властные структуры, активизировать взаимодействие со средствами массовой информации. Поэтому деятельность экоНПО не должна быть разрозненной: следует преодолеть разногласия и консолидировать усилия на политической деятельности, решая важную общественную задачу – снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Никакая структура гражданского общества не может заменить органы государственной власти, но она может инициировать постановку проблемы, предлагая пути ее решения и активно участвуя в ее реализации. Гражданское общество сегодня активно участвует не только в политической жизни страны – в добровольческих акциях по благоустройству территорий, защите окружающей среды участвуют миллионы граждан. Таким образом, для построения устойчивой политической системы государству необходимо укреплять российское гражданское общество, представляющее собой один из важных элементов устойчивой политической системы.

Список литературы

Михеев В.А. 2017. Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия. – *Власть*. № 5. С. 162-167.

Рудакова Е.К., Устинкин С.В. 2017. Природоохранная деятельность неправительственных организаций Российской Федерации. – *Власть*. № 6. С. 33-38.

Тимофеев Г.А., Орлинская О.М. 2017. Экологическая безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации. – *Власть*. № 2. С. 69-74.

Уварова Г.Г. 2014. Политические аспекты обеспечения экологической безопасности регионов России. – *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. № 1. С. 149-155.

Халий И.А. 2008. Экологическое общественное движение и власть: формы взаимодействия. – *Полис. Политические исследования*. № 4. С. 130-139.

Yanitsky O. 2016. Metabolism as a Master Frame for Globalization Analysis. Доступ: http://www.isras.ru/files/File/publ/Yanitsky_Metabolism_as_a_frame_for_global_analysis_2017.pdf (проверено 25.06.2017).

TOKAREV Aleksandr Sergeevich, external doctoral candidate, South-Russian Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54 Pushkinskaya St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; aleksandrtokarev@inbox.ru)

THE PRACTICE OF INTERRELATION OF POLITICAL INSTITUTES AND ECOLOGICAL MOVEMENT IN RUSSIA

Abstract. The article deals with the systemic characteristics (conditions and factors), defining the modern practice of interrelation of institutes of political power and civil society in the context of providing stable development. The author analyzes nature-protecting activities of parties and public organizations (movements), and defines the trends in formation of new technologies of their interrelation.

Keywords: political institutes, power, ecological movement, public organizations, technologies of interrelation

ФЕЛЬДМАН Павел Яковлевич – кандидат политических наук, доцент кафедры философии и политологии Академии труда и социальных отношений (119454, Россия, г. Москва, ул. Лобачевского, 90; pavelfeld@mail.ru)

ХОРХОДИНА Наталия Павловна – аспирант кафедры философии и политологии Академии труда и социальных отношений (119454, Россия, г. Москва, ул. Лобачевского, 90; stasi_45@mail.ru)

РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭВОЛЮЦИИ

Аннотация. В статье предпринята попытка концептуализации феномена демократического контроля применительно к российским социально-политическим реалиям. Авторы приходят к выводу, что на современном этапе имеет место своеобразный парадокс: политическое руководство страны выдвигает тезис о необходимости полноценного делегирования контрольных функций институтам гражданского общества, однако стремление бюрократии противодействовать этой инициативе на местах оказывается практически непреодолимым. Как следствие, за обществом прочно закрепляется статус пассивного созерцателя, не способного оказывать существенное влияние на процесс принятия политико-управленческих решений органами власти.

Ключевые слова: демократический контроль, общественный контроль, российская политика, гражданское общество, обратная связь

В июне 2017 г. на площадке Петербургского международного экономического форума прошло заседание панельной секции «Государство и общество: новые подходы к открытому диалогу», в ходе которого между политиками, экспертами и представителями «третьего сектора» развернулась полемика о статусе и функциях гражданского общества в процессе управления государством. Остроту и пафос состоявшейся дискуссии в полной мере отражает реплика главного редактора радиостанции «Эхо Москвы» А.А. Венедиктова: «Общество в отношении власти – это равноправный партнер, независимый контролер или пассивный зритель?»¹ Вот уже более 20 лет этот вопрос стоит перед российским политологическим сообществом, и надеяться на его скорое прояснение в ближайшей пер-

¹ Официальный сайт Петербургского международного экономического форума. Доступ: <https://www.forumspb.com/ru/2017/sections/68/materials/351/sessions/1784#translation>