

АНАСТАСИЯ АЛЕКСЕЕВНА СОФРОНОВА

аспирант кафедры зоологии и экологии эколого-биологического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

ansofronova@yandex.ru

НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И ФИНЛЯНДИИ КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ*

Рассматривается и сравнивается правовое регулирование экологических вопросов в Финляндии и Российской Федерации, определяются способы формирования внутригосударственной национальной экологической политики. Рассматривается ее содержание на примере ряда источников, таких как Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г., Закон Финляндии «Об охране окружающей среды» (№ 527/2014), Экологическая доктрина РФ, Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, а также других национальных стратегий России и Финляндии, посвященных вопросам экологии. Финское законодательство в сфере охраны окружающей среды и природопользования долгое время находилось под влиянием права Европейского Союза, однако в последнее время в нем становятся заметны национальные черты и амбиции. Экологическая политика Финляндии обращена к существованию экологии и экономики на принципах устойчивого развития в условиях демократизации и основана на привлечении общественности к исполнению природоохранных программ и повышении ее культурного, социального и экономического уровня. Экологическая политика Российской Федерации, в свою очередь, направлена на создание более эффективной административной модели управления в сфере природопользования и рассматривает концепцию устойчивого развития как принцип экологизации отраслей экономики.

Ключевые слова: Финляндия, Россия, правовое регулирование, национальная экологическая политика, устойчивое развитие, охрана окружающей среды, природопользование

Первая задача современного государства – при помощи доступных и легальных механизмов регулирования поднять общество на такой уровень развития, чтобы обеспечить защищенность прав человека на жизнь, здоровье и благоприятную окружающую среду.

За время, прошедшее с исторической конференции в Стокгольме в 1972 году, в мировом сообществе сменилось множество концепций отношения к охране природы и природопользованию, вырабатывались нормативы и принципы, появлялись новые международные инструменты для урегулирования экологических проблем. Однако в XXI веке до сих пор не теряет позиции беспокойство о том, что человеческая деятельность угрожает окружающей среде, и экологи не устают предрекать глобальный экологический кризис. На фоне озабоченности как глобальными вопросами (наподобие климатических изменений), так и более частными (недостаток природных ресурсов в связи с их нерациональным использованием, экономических кризисов, в том числе падения цен на природные ресурсы) в странах происходит выработка национальной идеи, которая удовлетворила бы потребности человека – и, возможно, в первую очередь, потребность в стабильности.

Экологическая политика современных России и Финляндии основывается на воспринятой обе-

ими странами концепции устойчивого развития. Благодаря этому приоритеты и основные ценности соседствующих стран совпадают и позволяют им двигаться в одном направлении: экологизации экономики, рационального пользования ресурсами и повышения ценности природных благ [1], [5].

Экологическая политика государства формируется на основе ряда элементов: принципов, приоритетов и целей, а также субъектов и механизмов ее реализации.

Выражается она в форме норм и принципов, закрепленных в регулирующих экологические правоотношения правовых актах либо в специализированных документах: концепциях, стратегиях и программах. Они определяют приоритеты, озвучивают ценности и направления, в которых следует действовать для того, чтобы прийти к наиболее эффективной и устойчивой модели экологического управления.

Субъектами национальной экологической политики выступают государство и его органы, а также общественные организации.

Согласно преамбуле Федерального закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды», правовые основы государственной экологической политики должны обеспечивать сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия

и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Закон Финляндии «Об охране окружающей среды» (Ympäristönsuojelulaki № 527/2014) также заботится о предотвращении загрязнения окружающей среды и возмещении причиненного ей вреда, экологическом разнообразии, здоровой и благоприятной устойчивой природной среде, улучшении возможностей граждан в сфере влияния на принятие решений, связанных с окружающей средой, устойчивым использованием природных ресурсов и борьбе с изменениями климата.

В рамках определения и проведения единой экологической политики, разработки и принятия планов и программ по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды в обеих странах разрабатываются экологические концепции государственного развития и целевые программы, принимаются ежегодные планы правительства по вопросам рационального использования природных ресурсов и охране окружающей природной среды и другие экологические документы.

Согласно принятой в 2002 году Экологической доктрине Российской Федерации, стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнебеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Принятой в соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации и утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года определяется цель экологической политики как «значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств», а также «сохранение глобального биосферного потенциала и поддержание глобального экологического равновесия».

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, сменившей Концепцию национальной безопасности 1997 года, есть раздел, посвященный экологии живых систем и ра-

циональному природопользованию. Стратегия представляет собой базовый документ по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности.

Экология живых систем и рациональное природопользование названы в числе национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны. Согласно документу к основным экологическим проблемам, с которыми сталкивается Россия, относятся истощение природных ресурсов, опасные производства, существование экологически неблагополучных регионов и глобальные изменения климата.

Утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27.08.2009 года Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года закрепляет базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов. Она призвана создавать условия для эффективного взаимодействия между участниками водных отношений, устанавливать, каким образом должны быть приняты и реализованы управленческие решения по сохранению водных экосистем, которые имеют наибольшее социальное и экономическое значение.

В 2015 году заканчивается действие Программы обеспечения ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 19 апреля 2007 года № 484-р, среди заказчиков которой были Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. На службу в том числе возлагались контроль за ходом осуществления мероприятий Программы и организация комплексных проверок. Для того чтобы служба могла осуществлять свою деятельность в этой сфере, был утвержден план выделения целевых субсидий на нужды в рамках реализации мероприятий, таких как создание систем мобильных, дистанционных и других специальных технических средств информационного обеспечения Единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации в аварийных ситуациях.

Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденные Президентом РФ от 30 апреля 2012 года, приняты в соответствии с Конституцией Российской Федерации, принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, а также федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов

Российской Федерации и документами долгосрочного стратегического планирования, включая Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

Основы рассматривают сложившуюся в последние годы неблагоприятную экологическую обстановку, характеризуя ее высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности (п.п. 2 части I). Основы определяют цель, принципы, основные задачи политики и механизмы реализации предложенных документом мер. Особое внимание предполагается уделить нескольким группам вопросов. Первая – это вопросы, касающиеся изменения нормативов, экологической экспертизы и сертификации, экологического мониторинга, введение в действие системы декларирования соблюдения экологических требований и экологического аудита. Вторая – вопросы утилизации и захоронения отходов. К третьей группе можно отнести меры, связанные с увеличением ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды.

Главную цель национальной политики в области экологии Основы определяют, не выходя из знакомой области устойчивого развития. Они выделяют ряд социально-экономических задач, решение которых должно привести к «экологически ориентированному росту экономики» (п.п. 12 части IV). Терминология при этом не уточняется, однако предлагается разработать некую новую модель развития экономики, при которой эффект негативного воздействия на окружающую среду будет минимизирован.

Основы привычно обращаются к идеям сохранения 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. Фактически же на принципах Основ и во исполнение этого документа в 2012 году был принят утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 2423-р План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. В Плане перечислены целевые программы и другие мероприятия, включая темы докладов для заседаний правительства, а также указаны ответственные органы, которым делегированы те или иные полномочия по исполнению пунктов плана. Как правило, это

различные министерства Российской Федерации и исполнительные органы субъектов.

В Финляндии программы охраны окружающей среды и научно-исследовательские программы принимаются с целью всестороннего изучения состояния окружающей среды, воздействия на нее человеческой деятельности, выявления экологических тенденций и взаимодействия между всеми этими факторами. Исследования могут фокусироваться на отдельных элементах или изучать широкий комплекс вопросов, сосредоточиться на текущей ситуации и на долгосрочных тенденциях, касаться вопросов местного значения или глобальных проблем.

Принимая стратегии, касающиеся внутренней и внешней экологической политики, правительство Финляндии следует в направлении, предложенном Европейским Союзом и зафиксированном международными конвенциями. Например, с целью внедрения соответствующих международных принципов и целей развития в сфере энергетической и климатической политики действовала созданная в 2008 году министерская рабочая группа. Результатом ее работы стала долгосрочная Национальная энергетическая и климатическая стратегия от 20 марта 2013 года (Kansallinen energia- ja ilmastostrategia 20.03.2013). Эта программа основана на политике Евросоюза в области климата и энергетики после 2030 года, а также иных международных договорах, заключенных Финляндией: в частности, Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотском протоколе, а также соглашениях, принятых на конференциях по изменению климата на Бали в 2007 году и в Дурбане в 2011 году. Главными целями договоров, соглашений и стратегий является сокращение выбросов антропогенных парниковых газов, которые считаются основной причиной изменений климата в мире.

Как член ЕС, Финляндия принимает и выполняет программы, связанные с проведением экологической политики на территории других стран.

Решением № 1600/2002/ЕС Европейского парламента и Совета от 22 июля 2002 года по созданию Шестой программы действий Европейского сообщества в области окружающей среды страны, входящие в Союз, организовали ряд мероприятий по борьбе с незаконными лесозаготовками и лесооборотом, что было также поручено странам – членам Союза информационным сообщением Еврокомиссии от 21 мая 2003 года «Совершенствование правоприменения, управления и торговли в лесном секторе (FLEGT): предложения по Плану действий ЕС» [2]. Таким образом, Финляндия, как участник программы добровольных партнерских соглашений FLEGT, участвует в международной программе устойчивого управления лесами. Министерство ино-

странных дел Финляндии принимает, например, «Руководство политикой развития лесного сектора», направленное на помощь в лесопользовании и охране лесов ряда стран третьего мира, таких как Кения, Лаос, Северный Таиланд и другие [3].

Министерство окружающей среды Финляндии принимает также такие законодательные акты, как Проект законодательной программы по окружающей среде в период с 2014 по 2015 год. В нем рассматриваются необходимые шаги по созданию особо охраняемых природных территорий, вопрос о реформе сельскохозяйственной политики, изменениях в водном законодательстве, законопроект об оценке экологических последствий и другие [6]. Как и План действий по реализации Основ государственной политики России, этот документ представляет собой перечень природоохранных, природопользовательских и законотворческих мероприятий, которые должны быть исполнены к определенному сроку. Однако в качестве исполнителей в нем указаны конкретные лица, занимающие государственные должности, которым и даны поручения: по предоставлению информации в форме доклада, по формированию рабочей группы для создания законопроекта и прочие.

Министерство окружающей среды Финляндии регулярно выпускает популярные брошюры, в которых описывает состояние окружающей среды, представляет населению планы по ее поддержанию и улучшению, принимает обязательства и обозначает принципы. Так, в 2013 году Комиссия по устойчивому развитию Финляндии пересмотрела прежнюю Национальную стратегию, предложив вместо нее документ, который подытоживает основные идеи, сложившиеся в обществе по поводу национальной политики, и называется «Какой мы хотим видеть Финляндию к 2050 году» [5]. Преамбула описывает Финляндию будущего как процветающее социальное государство, нашедшее равновесие между использованием природных ресурсов и сохранением допустимого уровня социально-экологической нагрузки на природу, но, кроме того, страна предстает в роли влиятельного члена мирового сообщества, способствуя установлению «мира, равенства и справедливости» и предлагая практические решения глобальных проблем.

В отличие от российского подхода, делающего ставку на «вертикальное», административное управление на пути к устойчивому развитию, Финляндия приходит к мысли о необходимости социального метода. При его работе важную роль играет общественность, а решения вырабатываются на основе сотрудничества между государственными и неправительственными организациями, предприятиями, исследователями и объединениями граждан. Поэтому цели и задачи, поставленные перед ними, отличаются от тех, что озвучивает в национальных экологических стратегиях законодатель РФ. В частности, в нем больше социальных требований, таких как равенство возможностей, сокращение дискриминации и поддержка коренных народов; укрепление демократии с целью создать активное неравнодушное общество с высокой культурой и участием молодежи в политике; устойчивая экономика и «зеленые» рабочие места при возобновлении промышленности; экономическое и социальное укрепление местных общин для того, чтобы создать наиболее комфортные условия для жизни граждан [5].

Таким образом, для Финляндии принятие этой программы означает, что государство, исполняя свои функции управления, берет на себя социальные, экономические и экологические обязательства, за реализацией которых осуществляется контроль специализированный орган – Комиссия по устойчивому развитию. В число ее задач входит проведение мониторинга экологических показателей и их изменений в процессе реализации мероприятий, проводимых в соответствии с программными тезисами.

Итак, одной из действенных форм осуществления государственного экологического управления является создание национальной стратегии развития в исследуемой области – социального, культурного и правового фундамента, на котором возводится система государственных мер по охране окружающей среды и природопользованию. Российская Федерация и Финляндия следуют в этой сфере международному опыту, привнося в него национальные особенности и вырабатывая собственное понимание таких концепций, как устойчивое развитие, рациональное природопользование и ответственность перед будущими поколениями.

* Статья подготовлена в рамках комплекса мероприятий Программы стратегического развития ПетрГУ на 2012–2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Приоритеты национальной экологической политики России / Под. ред. В. М. Захарова. М.: Институт устойчивого развития. Центр экологической политики России, 2009. 152 с.
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Forest Law Enforcement, Governance And Trade (FLEGT) proposal for an EU Action Plan / Commission of the European Communities. Brussels, 2003. 32 p.
3. Development policy guidelines for forest sector. Ministry for foreign affairs of Finland, 2013. Available at: <http://formin.finland.fi/>

-
4. Kansallinen energia- ja ilmastostrategia 20.03.2013. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Energia ja ilmasto. Edita Publishing Oy, 2013. 55 p.
 5. Suomi, jonka haluamme 2050. Ympäristöministeriö, 2014. Available at: http://www.ym.fi/FI/Ymparisto/Kestava_kehitys/Kestavan_kehityksen_yhteiskuntasitoumus
 6. Ympäristöministeriön lainsääädäntöohjelma 2014–2015. Ympäristöministeriö, 2014. Available at: http://www.ym.fi/FI/Lainsaadanto/Lainsaadanto_ymparistoministeriossa%283894%29
-

Sofronova A. A., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

**NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY IN RUSSIA
AND FINLAND AS A FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

A comparative analysis of legal regulations concerning environmental issues encountered in Finland and the Russian Federation is carried out. The methods employed for national environmental policy development are determined. The essence of ecological policy practiced in both countries is analyzed with the help of legal sources including the Federal Law “On Environmental Protection” of 10.01.2002, the laws of Finland “On Environmental Protection” (№ 527/2014), the Environmental Doctrine of the Russian Federation, the Concept of long-term social and economic Development of the Russian Federation for the period up to 2020, as well as other national strategies of Russia and Finland, dedicated to environmental issues. For a long time Finnish legislation in the field of environmental protection was largely influenced by the European Union law. However, in recent times it began to assume its national character and ambitions. Finland's environmental policy incorporates coexistence of ecology and economy on the principles of sustainable development in conditions of democratization. It is also based on the wide involvement of general public in the execution of environmental programs and enhancement of its cultural, social and economic levels. Environmental policy of the Russian Federation aims to create more efficient administrative management models instrumental in solving environmental issues and examines the concept of sustainable development as a principle of ecologically friendly industries.

Key words: Finland, Russia, legal regulation, national environmental policy, sustainable development, environmental protection, natural resources

REFERENCES

1. *Prioritetnye natsional'noy ekologicheskoy politiki Rossii* [Priorities of National Ecological Policy of Russia] / Edited by V. M. Zaharov. Moscow, Institute for Sustainable Development. Center for Russian Environmental Policy Publ., 2009. 152 p.
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of the Forest Law Enforcement, Governance And Trade (FLEGT) proposal for an EU Action Plan / Commission of the European Communities. Brussels, 2003. 32 p.
3. Development policy guidelines for forest sector. Ministry for foreign affairs of Finland, 2013. Available at: <http://formin.finland.fi/>
4. Kansallinen energia- ja ilmastostrategia 20.03.2013. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Energia ja ilmasto. Edita Publishing Oy, 2013. 55 p.
5. Suomi, jonka haluamme 2050. Ympäristöministeriö, 2014. Available at: http://www.ym.fi/FI/Ymparisto/Kestava_kehitys/Kestavan_kehityksen_yhteiskuntasitoumus
6. Ympäristöministeriön lainsääädäntöohjelma 2014–2015. Ympäristöministeriö, 2014. Available at: http://www.ym.fi/FI/Lainsaadanto/Lainsaadanto_ymparistoministeriossa%283894%29

Поступила в редакцию 01.06.2015