

На правах рукописи

Шмыглёва Анна Владимировна

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ЗАПАДНОЙ СИБИРИ
(1970 - 1990-е гг.)**

07.00.02 - Отечественная история

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Томск - 2003

Работа выполнена на кафедре истории и документоведения Томского государственного университета

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Куперт Юрий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Андреев Валерий Павлович
кандидат исторических наук, доцент
Першиков Анатолий Николаевич

Ведущая организация: Кемеровский государственный
университет

Защита состоится " 30 " мая 2003 г. в 15:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.267.03 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук по специальностям 07.00.02 – отечественная история и 07.00.03 всеобщая история и 07.00.09 – историография, источниковедение и методы исторического исследования при Томском государственном университете (634050 г. Томск, ул. Ленина, 36).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Томского государственного университета

Автореферат разослан " 30 " апреля 2003 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета, доктор исторических наук,
профессор

Харусь О.А.

Общая характеристика работы

Актуальность темы. В последние десятилетия XX века человечество столкнулось с необходимостью уделять значительное внимание проблемам экологии. Опасность глобальной экологической катастрофы заставила искать способы ее предотвращения, разрабатывать и осуществлять экологическую политику, которая призвана обеспечить устойчивое состояние окружающей среды и гармоничные отношения человека и природы.

Для России проблема экологической политики имеет особое значение. Прежде всего, это связано с продолжающимся не одно десятилетие экологическим кризисом и его последствиями. В конце XX века более 100 млн. россиян проживали в экологически неблагоприятных условиях, почти половина населения вынуждена пользоваться водой, качество которой не соответствует нормативам. Быстрыми темпами продолжается сокращение биоразнообразия России, гибнут экосистемы, каждый десятый вид растений и животных находится на грани исчезновения. По оценкам специалистов, масштабы деградации окружающей среды в настоящее время представляют угрозу национальной безопасности. Неблагополучная экологическая ситуация отрицательно сказывается на здоровье, психофизическом состоянии и трудовой деятельности населения, что может стать причиной социальных конфликтов. Особенно актуальна проблема экологической политики для промышленно развитых регионов, где наблюдается значительная деградация окружающей природной среды и соответственно, ухудшение условий жизни населения. К таким регионам относится Западная Сибирь, где долгое время экологическим проблемам не уделялось должного внимания.

В исследуемый период в стране происходили значительные изменения, связанные с появлением новых форм и методов экологической и экономической деятельности, активизацией общественности, открытием ранее недоступной экологически значимой информации. В связи с этим менялось отношение к окружающей среде, пересматривались подходы к разработке и реализации экополитики. В условиях продолжающегося экологического кризиса необходимо проанализировать, обобщить и систематизировать накопленный исторический опыт в сфере экологической политики. Это позволит выявить особенности формирования и реализации экологической политики на разных этапах и уровнях, оценить ее эффективность и перспективы развития.

Историография темы. Экологическая политика связана с различными сферами жизни общества, что вызывает необходимость рассматривать данную проблему, наряду с историческим, в правовом, эколого-экономическом, социально-политическом, социально-гигиеническом, образовательном аспектах. В связи с этим автором были проанализированы работы историков, правоведов, экономистов, социологов, экологов и других специалистов. Следует отметить, что в конце XX – начале XXI вв. появились исследования, посвященные экологической политике в целом, государственному регулированию, управлению в сфере экологии, роль общественности в осуществлении экополитики и др.

Правовые основы государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды рассматривались М.М. Бринчук, В.В. Кругловым, О.С. Колбасовым и другими¹. Проанализировав программные документы КПСС, решения съездов, Конституцию 1977 г. и другие законодательные акты, авторы этих работ выделили принципы и приоритеты советской экологической политики, рассмотрели отдельные этапы ее реализации, особенности социалистического природопользования. Придерживаясь официальной точки зрения на проблемы охраны окружающей среды, они представляли охрану природы как одну из важнейших функций государства, подчеркивая при этом

¹ Кожанов С. XXV съезд партии об охране окружающей среды // Человек и природа. 1977. № 1; Гусев Р.К., Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 1979; Бринчук М.М. и др. Законодательство об охране атмосферного воздуха / М.М. Бринчук, А.М. Каверин, О.С. Колбасов. М., 1981; Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984.

преимущества социалистической системы народного хозяйства в СССР. Отличительной особенностью указанных работ является признание их авторами актуальности экологической проблемы, с одной стороны, и критика западных ученых, говоривших о наступлении глобального экологического кризиса, с другой.

Значительное влияние на изучение экологической политики оказали работы О.Н. Колбасова², которые посвящены важным вопросам советской экологической политики и права. В них раскрыты основные теоретические концепции развития природоохранного права и управления. Автор ввел в научный оборот широкий круг источников, достаточно подробно описал правовые аспекты экологической политики, проанализировал проблемы, связанные с охраной окружающей среды и природопользованием. По мнению О.Н. Колбасова, преимущества государственного управления охраной окружающей среды в СССР были обусловлены "исключительной государственной собственностью на природные богатства; социалистической системой народного хозяйства; демократизмом Советской власти; широким участием народных масс в делах государства при руководящей роли КПСС; развитием науки и культуры советского общества"³. Описывая достижения СССР в сфере охраны природы, автор не выходил за рамки официально принятой точки зрения и практически не уделял внимания другим аспектам проблемы.

В работах В.В. Круглова, Ю.С. Шемшученко, В.С. Городинской, В.Ф. Иванова и др., относящихся к концу 1980-х - началу 1990-х гг.⁴, система охраны природы была подвергнута более тщательному анализу. Это позволило выявить ряд недостатков: правовой механизм охраны окружающей среды и природопользования был недостаточно отрегулирован, не установлены критерии загрязнения окружающей среды, слабо проработан механизм юридической ответственности за нарушения природоохранного законодательства. В числе основных причин несовершенства природоохранного законодательства были названы: потребительское отношение общества к природе, недооценка экологической опасности, отсутствие научно-обоснованного подхода к определению приоритетов в развитии общества⁵.

Экономические аспекты экополитики, в том числе на региональном уровне, были проанализированы в работах Г.Я. Кукушкина, Ф.А. Мартынова, Н.И. Конищевой⁶. Основное внимание в них уделялось планированию природопользования и охраны окружающей среды, программно-целевым методам, территориальным аспектам и т.п. Работы М.Я. Лемешева, М.Я. Антоновского, Ф.Н. Семевского, С.М. Семенова посвящены проблеме формирования эколого-экономической системы, под которой понималась интеграция экономики и

² Колбасов О.С. Правовая охрана природы. М.,1984; Он же. Экология: политика - право. М.,1976.

³ Колбасов О.С. Экология: политика - право. М.,1976. С.89.

⁴ Круглов В.В. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в промышленности. Свердловск, 1989; Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии / АН УССР, Институт государства и права; Отв. ред. В.Л. Мунтян. Киев,1989; Городинская В.С., Иванов В.Ф. Природа. Человек. Закон. М., 1990; Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М.,1990.

⁵ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 81.

⁶ Кукушкин Г.Я. Государственное планирование социалистического природопользования. М., 1981; Мартынов Ф.А. Социально-экономические проблемы природопользования. Новосибирск, 1987; Он же. Экономический механизм рационального природопользования. Томск,1990; Конищева Н.И. Региональные резервы ресурсосбережения. Киев, 1989.

природы⁷. Не подвергая сомнению правильность сложившейся природоохранной системы в целом, авторы подчеркивали необходимость рассматривать современное производство как сложную эколого-экономическую систему, а не противопоставлять природу экономике.

Ф.А. Мартынов, анализируя ситуацию, сложившуюся к концу 1980-х годов, подчеркивал негативное влияние административных методов управления и ведомственного характера экономики на состояние окружающей среды, особенно в регионах Западной Сибири. В своей монографии он также указывал на необходимость разработки государственной экологической политики, стратегии и тактики природопользования с учетом общенациональных целей и мировой ситуации⁸.

В 1990-х гг. изучение экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды было продолжено в работах О.П. Литовки, Э.А. Новикова и других⁹. Авторы проанализировали состояние окружающей среды и причины экологического неблагополучия в регионах и пришли к выводу о том, что на протяжении десятилетий природные ресурсы страны эксплуатировались без учета экологических последствий. Этот вывод они подтверждают данными о загрязнении окружающей среды в промышленно развитых регионах страны.

Рассматривая проблемы экологической политики, нельзя не обратить внимание на работы, посвященные демографическим, социально-гигиеническим и медицинским аспектам¹⁰. В работах Г.П. Краснощекова, Г.С. Розенберга, В.Ф. Протасова приводится значительный статистический материал, характеризующий состояние окружающей среды и здоровья населения России и в частности, Западной Сибири. Обширная группа заболеваний и повышение общей заболеваемости авторами связывается с интенсивным загрязнением воды, воздуха, почвы в результате производственной деятельности человека. Здоровье человека на 20-40 % определяется состоянием окружающей среды, в связи с чем, по мнению авторов, следует больше внимания уделять вопросам экологической безопасности, разрабатывать действенную экологическую политику, формировать новое экологическое мышление.

Проблема экологического воспитания, как одного из важнейших элементов экологической политики стала актуальной в 1970-е - 1980-е гг. Она рассматривалась С. Залыгиным, Ю. Козловым, А. Панфиловым, С. Глазачевым и другими¹¹. Авторы указанных

⁷ Лемешев М.Я. Основные требования к разработке комплексных программ природопользования // Управление природной средой. Сборник статей. М., 1979. С.5-6; Антоновский М.Я., Семевский Ф.Н., Семенов С.М. Прогноз и оценка состояний эколого-экономических систем // Там же. С. 73-74 и др.

⁸ Мартынов Ф.А. Экономический механизм рационального природопользования. Томск, 1990.

⁹ Литовка О.П., Новиков Э.А. Природно-ресурсный потенциал региональных социально-экономических комплексов. Ленинград, 1991; Иванцов Г.Б. Экологическая политика Российского государства: социально-экономические основы. Дисс. в виде науч. докл. на соиск. уч. ст. доктора филос. наук. Екатеринбург, 1995; Уварова Г.Г. Теоретические основы экологически ориентированного управления национальной экономикой. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 1999; Репникова Г.Н. Экологическая безопасность в регионе: организационно-экономические аспекты. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук. Волгоград, 1998.

¹⁰ Краснощеков Г.П., Розенберг Г.С.. Здоровье населения как критерий оценки качества среды. Тольятти, 1994; Протасов В.Ф. Экология, здоровье и охрана окружающей среды в России. Учебное и справочное пособие. М., 1999.

¹¹ Залыгин С. Экология и культура // Новый мир. 1992. № 1; Козлов Ю.П. За личность с экологическим мышлением // Зеленый крест. 1995. № 1; Панфилов А.А., Сосунова И.А. Государственная экологическая политика: узловые проблемы формирования // Социально-политический журнал. 1997. № 6; Глазачев С. Сохраним и приумножим ценности экологической культуры мира // Экос-информ. 1998. № 6.

работ, анализируя причины экологического кризиса, в котором оказалась не только наша страна, но человечество в целом, пришли к выводу, что сохранение антропоцентрического подхода к окружающему миру может привести к его гибели. Одним из условий выхода из экологического кризиса они считали повышение уровня экологической культуры населения и привлечение общественности к разработке и реализации экологической политики.

Исторические аспекты формирования и развития экологической политики на разных этапах развития общества нашли отражение в различных публикациях¹². Следует особо отметить коллективный труд "Традиционный опыт природопользования в России"¹³, в котором впервые предпринята попытка изучения экологических традиций российского народа XVIII - XX веков. Данная работа хронологически не совпадает с рассматриваемым нами периодом, однако она представляет интерес с точки зрения анализа опыта традиционного природопользования, накопленного сельским населением различных регионов страны и невостребованного до сих пор. Вслед за авторами следует признать ценность и полезность традиционного опыта природопользования для современного общества не только с эколого-экономической точки зрения, но и в общечеловеческом аспекте.

Истории создания заповедников в России посвящена работа Н.Ф. Реймерса, Ф.Р. Штильмарка¹⁴. Анализ основных этапов реализации экологической политики представлен Н.Е. Тихоновой¹⁵. В этих и других работах представлен значительный материал, характеризующий экологическую ситуацию и меры, направленные на решение возникших экологических проблем. Авторами дается высокая оценка достижениям советского общества в деле природоохраны. В то же время в качестве недостатков системы указываются "ведомственный эгоизм", отсутствие эффективных, в том числе экономических, механизмов реализации экологической политики.

Из числа работ историков, вышедших в свет в последнее время, следует отметить работы В.В. Соколова и В.В. Борейко¹⁶. Авторы на основе анализа значительного массива архивных документов, материалов периодической печати, мемуаров и других источников раскрывают различные сюжеты, связанные с изучением истории охраны природы России.

Центральное место в работах В.В. Соколова отводится предвоенному периоду в истории экологической политики. Анализируя экологические проблемы, автор подчеркивает, что в настоящее время стоят непростые задачи обобщения исторического опыта России - как положительного, так и отрицательного - по формированию природопользования, осуществлению целенаправленной природоохранной политики, выявлению новых реальностей современного развития нашего общества.

¹² Гладков Н.А. Охрана природы в первые годы Советской власти (по материалам декретов). М., 1972; Общество и природа: Исторические этапы и формы взаимодействия. М., 1982; Рахилин В.К. Общество и живая природа: краткий очерк истории взаимодействия. М., 1989; Евланов В.В. Экология и политика: исторические аспекты взаимосвязи экологии и политики (1950-1980-е гг.). М., 1992; Сохранение биологического разнообразия: позитивный опыт / Под ред. А.А. Тишкова. М., 1999; Брагина С.В., Игнатович И.В., Сарьян А.В. Взаимоотношения общества и природы (Краткий исторический очерк). М., 1999; Розенберг Г.А., Краснощеков Г.П. Становление и развитие природоохранного дела (взгляд с рубежа тысячелетий) // Экология. 2000. № 3 и др.

¹³ Традиционный опыт природопользования в России. М., 1998.

¹⁴ Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. М., 1978.

¹⁵ Тихонова Н.Е. Решение экологических проблем в СССР: история и современность. М., 1989.

¹⁶ Соколов В.В. Очерки истории экологической политики России. Санкт-Петербург, 1994; Он же. Социализация природы в Советской России, 1917 - 1940-е гг. Санкт-Петербург, 1994; Он же. История экологической политики в РФ (1920-1930-е гг.). Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. доктора исторических наук. СПб, 1995; Борейко В.В. Белые пятна истории природоохраны: СССР, Россия, Украина. Киев, 1996.

В монографии В.В. Борейко, одного из представителей природоохранного движения 1970 - 1990-х гг., описана природоохранная деятельность Советского государства в целом. На материалах СССР, Украины и России автор показал, как складывались взаимоотношения между обществом и природой на разных этапах социально-экономического развития страны. Он критически оценил политику государства в области природопользования и охраны окружающей среды. По мнению В.В. Борейко, "природоохрана в Советской России была обречена на провал, т.к. после изменения общественной жизни у большевиков обязательно должен был возникнуть соблазн переделать и жизнь природы"¹⁷. В отличие от предшественников, автор дает негативную оценку экологической политике Советского государства, делая исключение лишь для общественного движения, которое им оценивается положительно.

Выявлению основных тенденций взаимодействия общества и окружающей среды в Западной Сибири посвящена диссертация В.Г. Деева¹⁸. Автор рассматривает особенности экономического развития региона и влияние индустриального освоения на экологическую ситуацию, исследует позиции общественности в отношении природоохранной деятельности. На материалах Западной Сибири показана взаимосвязь социально-экономических, политических и экологических процессов. Он критически оценивает ситуацию в Западной Сибири к началу 1980-х гг., и подчеркивает роль региона как топливно-сырьевого донора страны¹⁹. Соглашаясь с выводом о том, что экологическая политика советского государства в 1970 - 1980-е гг. не способствовала кардинальному решению экологических проблем, следует отметить все же и положительные моменты экополитики: в указанный период была создана система государственного экологического контроля, разработана законодательно-нормативная база, появилась система природоохранных органов, на охрану природы государством выделялись значительные средства.

Экологическая ситуация в регионах Западной Сибири описана в работах А.Н. Петкевича, М.Ф. Романенко и других сибирских ученых²⁰. Основное внимание в них уделялось вопросам качества окружающей среды и здоровья населения. Авторы этих и других публикаций указывали на необходимость проведения комплексных исследований и

¹⁷ Борейко В.В. Указ. соч. С. 138.

¹⁸ Деев В.Г. Социально-экологические последствия индустриального освоения Западной Сибири во второй половине 1960-х - 1970-х гг. - Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. канд. ист. наук. 07.00.02. - Новосибирск, 1999.

¹⁹ По данным В.Г. Деева, уже в середине 1970-х гг. доля сырья в вывозе из Западной Сибири достигла 86,4 %. Эта неблагоприятная тенденция сохранялась и в последующие десятилетия, не изменилась ситуация и в настоящее время.

²⁰ Природа Томской области и ее охрана. Вып. 1. Томск, 1960; Полов А. Охрана природы Алтая. Барнаул, 1964; Петкевич А.Н. Разумно и бережно использовать богатства природы. Тюмень, 1969; Природа Кузбасса. Новокузнецк, 1973; Проблемы охраны среды и рационального природопользования в Кузбассе. Сборник статей. Кемерово, 1978; Рациональное использование и охрана природных ресурсов Сибири. Новосибирск, 1981; Мищенко В.В., Мищенко В.Г. Социальное и экологическое развитие региона. Барнаул, 1990; Экологическая оценка природных ресурсов Омской области и их использование. Омск, 1990; Романенко М.Ф. Экология Кузбасса: проблемы и перспективы. Новокузнецк, 1992; Проблемы экологии Томской области. Тезисы докл. регион. конф. Том 1. Томск, 1992.

²¹ Региональная социально-экологическая политика. Новосибирск, 1993; Адам А.М. Экологические проблемы Томской области и основные пути их решения // Проблемы региональной экологии. 1994. № 1; Состояние окружающей природной среды в Сибири. Новосибирск, 1996; Пути рационального природопользования в Алтайском равнинно-горном регионе / Изв. Алт. отд. рус. геогр. об-ва РАН. Вып. 16. Бийск, 1998; Охрана природы: Сборник статей / Под ред. А.Е. Березина. Томск, 2000.

разработки системы мероприятий, направленных на сохранение природы Алтая, Томской, Кемеровской, Тюменской, Новосибирской, Омской областей. Однако они, как правило, не рассматривали вопросы, связанные с региональной экологической политикой.

Разработка отдельных направлений экологической политики на региональном уровне началась только в начале 1990-х гг., в связи с этим стали появляться работы, посвященные проблемам эффективности государственного экологического контроля, экологического менеджмента и аудита, страхования экологических рисков и т.п.²¹ В отличие от публикаций 1970-х - 1980-х гг., в них больше внимания уделялось проблемам общественного участия в принятии экологически значимых решений, разграничения полномочий федеральных и региональных органов власти.

В качестве особого раздела историографии можно выделить учебные пособия. В учебные пособия по охране природы и рациональному природопользованию, предназначенные для студентов высших и средних учебных заведений, как правило, включались разделы, посвященные природоохранной политике государства²². К сожалению, в основном они ограничивались схематичным изложением мероприятий Советской власти и пересказом наиболее важных законодательных документов.

В учебных пособиях 1990-х гг. становлению и развитию экологической политики государства уделяется гораздо больше внимания²³. Так, в работе историков А.В. Лосева и Г.Г. Провадкина, посвященной социальной экологии, впервые в комплексе были рассмотрены исторические, социально-демографические, социально-экономические и социально-политические аспекты экологии, большое внимание уделялось историографии по экологии в России и за рубежом.

Особенностью исследований последних лет является обращение зарубежных авторов к истории экологической политики России. Особого внимания заслуживают работы Д. Вайнера, М. Фешбаха, А. Френдли²⁴. Для них характерна высокая оценка первого периода экологической политики, который продолжался с 1917 до начала 1930-х гг., и критика последующих десятилетий. Значительный вклад в историографию экологической проблематики России внес американский историк, профессор Аризонского университета Д. Вайнер. Основной темой исследования Д. Вайнера являются достижения русских экологов начала века и первого послереволюционного периода в области экологии сообществ. В книге "Экология в Советской России. Архипелаг свободы: заповедники и охрана природы" дается характеристика трех основных подходов к охране природы: эстетическому, хозяйственному и научному. Впервые раскрывается деятельность крупных ученых и общественных деятелей (Г.А. Кожевникова, В.В. Станчинского и других), с именами которых связано зарождение теоретической экологии в СССР.

В целом, состояние историографии по теме диссертации можно охарактеризовать следующим образом:

²² См., например: Лаптев И.П. Научные основы охраны природы. Курс лекций. Томск: Изд-во Томского гос. ун-та, 1964; Иоганзен Б.Г., Иголкин Н.И. Охрана природы. Учебное пособие для пед. институтов. Томск, 1976; Банников А.Г., Рустамов А.К., Вакулин А.А. Охрана природы. Учеб. пособие для высших с.-х. заведений. М., 1985; Михеев А.В., Константинов В.М. Охрана природы: Учебное пособие для СПТУ. М., 1986 и др.

²³ Мананков А.В. Основы экологии. Теория, факторы, законы, кризисы и их преодоление. Курс лекций. Томск, 1997; Лосев А.В., Провадкин Г.Г. Социальная экология: Учеб. пособие для вузов / Под ред. В.И. Жукова. М., 1998.

²⁴ Вайнер Д. Экология в Советской России. Архипелаг свободы: заповедники и охрана природы. М., 1991; Фешбах М., Френдли А. (мл.) Экоцид в СССР: здоровье и природа на осадном положении: Пер. с англ. М., 1992.

- проблема экологической политики стала объектом изучения историков сравнительно недавно - в 1980-х гг., в связи с этим она является недостаточно изученной;
- в обобщающих работах по истории экологической политики не рассматривается специфика Западно-Сибирского региона и недостаточно внимания уделяется проблеме участия общественности в формировании и реализации экополитики.

Целью диссертации является изучение особенностей экологической политики в Западной Сибири в 1970-х - 1990-х гг. **Задачи исследования:**

- проанализировать имеющуюся федеральную и региональную нормативно-законодательную базу в области охраны окружающей среды и природопользования;
- изучить комплекс экологических проблем, характерных для региона, и способы их решения в историческом аспекте;
- рассмотреть роль природопользователей разных уровней (государственных структур, предприятий, общественности) в формировании экологической политики на различных этапах изучаемого периода.

Объектом исследования является история взаимоотношений окружающей среды и общества. **Предметом изучения** - экологическая политика в Западной Сибири в 1970-х - 1990-х гг., нашедшая отражение в деятельности государственных органов, предприятий и общественных организаций.

На защиту выносятся следующие положения:

1. На реализацию государственной экологической политики оказывают влияние несколько факторов: механизмы принятия и реализации экологически значимых решений, объем финансирования природоохранной деятельности и контроль за выполнением природоохранного законодательства (как государственный, так и общественный). Ослабление внимания к любому из факторов экологической политики приводит к снижению её эффективности.
2. Экологическая политика в Западной Сибири реализовывалась без учета исторических и экологических традиций населения, ресурсных возможностей региона и способностей окружающей среды к самовосстановлению. При разработке политики, направленной на улучшение экологической ситуации в регионе, не в полной мере использовался потенциал местных органов власти и общественных организаций. Все это привело к нарушению состояния экосистем, ухудшению здоровья населения, проживающего в регионе, обострению противоречий между государством и природопользователями, углублению экологического, демографического и социально-экономического кризиса.
3. В рамках изучаемого периода можно выделить два этапа в экологической политике. Для первого этапа (1970-е - 1980-е гг.) характерно преимущественное использование административно-правовых механизмов при неразвитости экономических методов регулирования деятельности природопользователей. На следующем этапе (1990-е гг.) - основное внимание уделялось разработке экономических механизмов и расширению полномочий регионов при одновременном снижении роли государственного контроля. Эти изменения происходили вследствие преобразований в социально-политической и экономической сферах и отражали противоречивые тенденции развития страны в 1990-е гг.

Хронологические рамки исследования охватывают 1970-е - 1990-е гг. Именно в этот период происходили изменения в обществе, которые повлияли на отношение государства и природопользователей разных уровней к экологическим проблемам. К началу 1970-х гг. в связи с ростом городов, развитием промышленности и химизацией сельского хозяйства заметно ускорилось ухудшение экологической ситуации в стране, обозначился экологический кризис в промышленно развитых регионах. Это было закономерно в условиях существовавшей в СССР несколько десятилетий административно-командной системы и экстенсивного хозяйствования. Противоречия в развитии общества проявились и в сфере экополитики: с одной стороны, начинается формирование комплексного подхода к решению экологических проблем, а с другой - природоохранные проблемы так и не стали приоритетными.

В 1970-х - 1980-х гг. были разработаны и приняты фундаментальные законы о земельных и водных ресурсах, недрах, лесах, атмосферном воздухе, животном мире и здравоохранении, завершилось создание системы охраны природы на всех уровнях государственного управления. Важной отличительной чертой этого периода стало целенаправленное изучение экономических аспектов проблемы охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также вопросов управления в сфере окружающей среды.

Наиболее значительные изменения в стране происходили в 1990-е гг. Они затронули все сферы жизни общества. Внутренний кризис, вызванный распадом СССР и переменами в экономической, политической, социальной сферах, наложил отпечаток на экологическую политику: экологические проблемы уступили место экономическим, что привело к деэкологизации общества. Следует уточнить, что процесс формирования экологической политики продолжается и в настоящее время.

Территориальные рамки исследования ограничиваются Западной Сибирью, в состав которой входят Алтайский край, Республика Алтай, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Тюменская области. Западно-Сибирский регион выделяется среди прочих многоотраслевой промышленностью и развитым сельским хозяйством. Здесь добывается 70 % российской нефти, 90 % природного газа, значительная часть древесины и угля²⁵. Основные отрасли промышленности - топливная (нефтяная, газовая, угольная), черная металлургия, лесная промышленность, машиностроение, химическая, пищевая промышленность. Они являются базовыми стратегическими отраслями отечественной экономики и оказывают значительное негативное влияние на состояние окружающей среды региона.

Неблагоприятные природно-климатические и метеорологические условия Западной Сибири в сочетании с высоким уровнем антропогенной нагрузки способствовали ухудшению экологической обстановки в регионе, что в свою очередь привело к неблагоприятной медико-демографической ситуации. По данным статистической отчетности, Западно-Сибирский экономический район занимает второе (после Уральского района) место в России по суммарным выбросам вредных веществ в атмосферу, а также по выбросам твердых веществ, оксида углерода, оксидов азота и первое место по выбросам фенола²⁶. Загрязнение окружающей природной среды наряду с другими, в том числе социальными и экономическими факторами, привело к росту заболеваемости, снижению средней продолжительности жизни и повышению смертности населения. В связи с этим большое значение для Западной Сибири имеет региональная экологическая политика, направленная на создание условий, благоприятных для жизни населения.

Основное внимание в диссертации уделяется Кемеровской, Томской, Новосибирской областям и Алтайскому краю. Эти регионы относятся к одному Обь - Иртышскому речному бассейну и имеют общие экологические проблемы, связанные с загрязнением атмосферного воздуха, воды, почвы в результате антропогенной деятельности. Кроме того, в этих регионах отмечается высокий уровень экологически обусловленной заболеваемости и смертности населения. В то же время особенности экономического развития регионов позволяют говорить о специфике и разных масштабах экологических проблем. Так для Новосибирской и Томской области наиболее значимыми являются проблемы, вызванные влиянием промышленности (загрязнение атмосферного воздуха, водных источников, радиоактивное загрязнение и т.п.), для Алтая актуально нарушение почв, загрязнение рек вследствие химизации сельского хозяйства, сокращение биоразнообразия и т.д.

²⁵ Регионоведение: Учебник для вузов / Т.Г. Морозова, М.П. Победина, С.С. Шишов, Р.А. Исляев; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. М., 2000. С. 287.

²⁶ Мингазов И.Ф., Черных Н.И., Акулов А.И. Сибирь в зеркале демографической статистики // Материалы конференции "Стратегия участия НПО в управлении экологической ситуацией в Сибири". Новосибирск, 1995. С.74-75.

Особое место среди указанных регионов занимает Кемеровская область, поскольку здесь сосредоточено 45 % основных промышленных фондов Западной Сибири, в том числе горнодобывающая, металлургическая и химическая промышленность, под влиянием которых складывается экологическая обстановка. Занимая всего 4 % территории Западно-Сибирского экономического региона, Кузбасс производит 1/3 всей продукции. В результате более половины населения области подвержено влиянию высокого уровня загрязнения атмосферы, состояние водных источников (поверхностных и подземных) и систем центрального водоснабжения представляет опасность для здоровья жителей области. Таким образом, Кемеровская область может рассматриваться как эпицентр экологического бедствия в Сибири.

Методология исследования. В основу исследования положены следующие принципы: 1) принцип объективности - изучение объективных закономерностей развития общества, исследование фактов и явлений с учетом их противоречивости и многогранности; 2) принцип историзма (оценка фактов, явлений в контексте исторической эпохи); 3) принцип синтеза научных знаний (исторических, социально-экологических, социологических и т.п.).

При проведении исследования были использованы различные методы, характерные для гуманитарных наук: сравнительно-исторический, проблемно-хронологический, метод конкретно-социологических исследований.

Источниковую базу исследования составляют различные нормативно-законодательные документы, архивные материалы, периодическая печать, информация из Интернета, материалы семинаров и конференций.

Основными источниками при изучении проблемы являются нормативно-законодательные документы СССР и Российской Федерации. Без анализа законодательных документов невозможно выявить приоритеты государственной политики, проследить особенности формирования системы управления природопользованием и охраной окружающей среды. В рассматриваемый период были разработаны и приняты десятки законодательных актов, направленных на решение наиболее острых экологических проблем и предотвращение экологического кризиса²⁷. В 1990-х гг. началось формирование региональной законодательной базы, в некоторых областях стали появляться собственные сборники экологического законодательства, которые, к сожалению, быстро устаревали²⁸.

Важную роль в изучении экологической политики играют решения и постановления центральных и местных партийных и государственных органов, которые позволяют получить представление об общих тенденциях рассмотрения экологических проблем в указанный период. На основе документов ЦК КПСС, Совета Министров СССР, обкомов и облисполкомов можно выявить основные направления экологической политики на разных этапах ее формирования, проследить изменения в подходах к решению экологических проблем. Для изучения экологической политики 1970-х - 1990-х гг. большое значение имеют такие документы, как Конституция СССР 1977 г., Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов" (1972 г.), Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов" (1978 г.), Закон об охране окружающей природной среды 1991 г., Конституция РФ 1993 г., а также региональные законы. Официальные документы имеют следующие недостатки: они, как правило, декларативны и идеологизированы, в связи с чем

²⁷ Об охране окружающей среды. Сборник документов партии и правительства, 1917-1981 гг. / Сост. А.М. Галева, М.Л. Курок. М., 1981; Российское законодательство об охране окружающей среды и природопользовании (сборник нормативных актов). М., 1993.

²⁸ Сборник региональных законодательных и нормативных актов по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов Кемеровской области: Сборник нормативных актов по состоянию на 1 ноября 1999 г. / Составители: Е.В. Перфильева, С.М. Малахов, Ф.О. Майер. Новокузнецк, 1999.

трудно выявить положительные и отрицательные стороны экологической политики предшествующих десятилетий.

Для наиболее полного и адекватного воспроизведения фактов и событий и их последующего анализа были использованы документы, содержащиеся в Государственном архиве Томской области (ГАТО), Государственном архиве Новосибирской области (ГАНО), Государственном архиве Кемеровской области (ГАКО). В архивных фондах находятся различные материалы партийно-государственных органов, предприятий, контролирующих организаций и общественных объединений. Большую историческую значимость имеют такие документы как переписка с вышестоящими организациями, протоколы и отчеты, статистические данные о состоянии окружающей среды, информация о выполнении запланированных природоохранных мероприятий. В них отражены следующие ключевые моменты: механизмы подготовки, принятия и реализации управленческих решений; социальные и экономические последствия их осуществления; уровень экологического сознания природопользователей. Документы, содержащиеся в архивах, также не лишены недостатков: отсутствуют материалы, характеризующие деятельность экологической общественности в 1980-е - 1990-е гг.; недостаточно материалов о природоохранной деятельности природопользователей в 1990-е гг.; сложно проследить динамику показателей состояния окружающей среды; практически отсутствует информация об объемах финансирования природоохранной деятельности в регионах и на предприятиях. Такое положение с архивами позволяет предположить, что в указанный период в сфере экологической политики не все обстояло благополучно.

Поскольку в архивах отсутствуют документы последних лет, высокую историческую значимость имеют материалы текущих архивов общественных организаций и государственных природоохранных органов. Они позволяют восстановить некоторые пробелы, имеющиеся в официальных источниках²⁹.

Еще одна группа использованных источников - материалы периодической печати, которые позволяют более детально представить процесс формирования и реализации экологической политики. Необходимо особо отметить публикации в краевой газете "Алтайская правда", областных газетах "Красное знамя", "Кузбасс", "Советская Сибирь", городских газетах "Кузнецкий рабочий" (г.Новокузнецк), "Томский вестник" (г.Томск). Для этих газет характерны регулярное обращение к местным экологическим проблемам, организация дискуссий с участием читателей. Несмотря на то, что газетные публикации являются наиболее уязвимыми с точки зрения достоверности содержащихся в них сведений, на основании опубликованных материалов можно сделать вывод об уровне экологического сознания общества и приоритетности экологических проблем.

Большой интерес представляют издания, характеризующие общественное экологическое движение 1960-1990-х гг.³⁰ На основе архивных материалов, воспоминаний участников в них изложена история первой в России студенческой Дружины по охране природы, которая дала начало неформальному природоохранному движению.

Интересным источником изучения современного общественного экологического движения в Западной Сибири являются материалы семинаров и конференций, а также

²⁹ В диссертации были использованы материалы текущих архивов Санитарно-эпидемиологической службы, Муниципального комитета по охране окружающей среды и природопользованию (г. Новокузнецк), общественных организаций: "Новокузнецкое общество охраны природы" (г. Новокузнецк), "Томская экологическая студенческая инспекция" (г. Томск), "Экоclub НГУ" (г. Новосибирск), "Экоclub АГУ" (г. Барнаул).

³⁰ Общественность - 30 лет движения. Неформальное природоохранное молодежное движение в СССР. Факты и документы (1960 - 1992) / Под ред. Мухачева С.Г., Забелина С.И. Казань, 1992; И мир пройдет по нашим вехам. Студенческому Движению дружин по охране природы - 40 лет / Сост. С.Г.Мухачев, С.И.Забелин. М., 2001; Природа - вся наша жизнь. Дружина по охране природы в цифрах, фактах, воспоминаниях / Авт.-сост. К.В. Авилова. М., 2001.

образцы непериодической печати (листочки, буклеты), которые позволяют оценить уровень профессионализма экологической общественности и дают представление об их деятельности.

В диссертации также были использованы разнообразные материалы Интернета: научные и публицистические материалы, результаты соцопросов, информация о деятельности общественных экологических организаций и государственных природоохранных структур³¹. Большой интерес представляют материалы дискуссий по особо острым вопросам (реорганизация природоохранных структур, ввоз радиоактивных отходов, изменения в экологическом законодательстве и т.п.). Ресурсы Интернета постоянно развиваются: некоторые сайты устаревают, появляются новые. Основным недостатком этого источника - его нестабильность, поскольку со временем часть информации становится недоступной, либо размещается по другим адресам.

Некоторую роль в определении подходов к проблеме экологической политики сыграл личный опыт автора в общественной экологической деятельности. В качестве председателя городской общественной организации "Новокузнецкое общество охраны природы" автор принимала участие в различных проектах и мероприятиях, направленных на решение экологических проблем, повышение уровня экологической культуры населения и т.п. Участие в общественной экологической деятельности способствовало налаживанию контактов с государственными природоохранными структурами и общественными организациями Западной Сибири и других регионов. Это позволило "изнутри" увидеть проблемы, связанные с информированностью общественности, финансированием природоохранных мероприятий, взаимодействием различных секторов общества в процессе формирования и реализации экологической политики.

Научная ценность выводов и положений представленного исследования заключается в изучении истории экологической политики в Западной Сибири в 1970-х - 1990-х гг., во введении в научный оборот неопубликованных данных и фактов, имеющих историческое значение, в определении перспектив и направления дальнейшего изучения заявленной темы.

Практическая значимость. Выводы и положения диссертации могут быть использованы при разработке региональной экологической политики, в учебных курсах и спецкурсах, а также в целях повышения уровня экологической культуры населения. Некоторые материалы диссертации использовались автором при проведении природоохранных мероприятий в рамках Новокузнецкого общества охраны природы, в лекциях и на семинарах.

Основные положения диссертации изложены в докладах на международных, всероссийских и региональных конференциях и семинарах, а также в печатных работах. Материалы диссертации использовались при подготовке общественного доклада "Проблема твердых бытовых отходов в Кемеровской области". Выводы и рекомендации автора были учтены при разработке проекта Концепции экологической политики Кемеровской области.

Структура и основное содержание работы

В первой главе диссертации "Исторические аспекты формирования экологической политики в Западной Сибири в 1970-х - 1980-х гг." рассматриваются причины и сущность экологического неблагополучия в регионе, политика в сфере охраны окружающей среды и природопользования и деятельность экологической общественности.

К началу 1970-х гг. в регионах Западной Сибири сложилась неблагоприятная экологическая обстановка, обусловленная интенсивным развитием промышленности,

³¹ См., например: сайт Международного Социально-экологического Союза (МСоЭС). Режим доступа: <http://www.seu.ru>; сайт общественной организации Эколайн. Режим доступа: <http://www.ecoline.ru>; сайт Экоклуба НГУ. Режим доступа: <http://www.ecoclub.nsu.ru>; сайт общественной организации Томская экологическая студенческая инспекция (ТЭСИ). Режим доступа: <http://tesi.green.tsu.ru> и др.

разработкой месторождений полезных ископаемых, непродуманным размещением производственных объектов и другими причинами. В качестве наиболее характерных экологических проблем следует выделить загрязнение окружающей среды промышленными предприятиями, жилищно-коммунальным хозяйством и транспортом; нарушение правил рыбной ловли и охоты (браконьерство); деградацию лесов из-за хищнических рубок и пожаров; радиоактивное загрязнение; ухудшение здоровья населения вследствие загрязнения окружающей природной среды. Постановлениями правительства и другими нормативно-правовыми документами было предусмотрено строительство очистных, пылегазоулавливающих объектов на предприятиях, выделялись средства на природоохранные цели.

Значительную роль играли специально созданные природоохранные организации: Верхне-Обское бассейновое управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства, Верхне-Обское бассейновое управление по регулированию использования и охране вод Минводхоза РСФСР, Западно-Сибирское территориальное управление по гидрометеорологии и контролю природной среды Госкомитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, областные управления лесного хозяйства, санитарно-эпидемиологической службы и др.

Несмотря на значительное количество организаций, в функции которых входила охрана природы, их деятельность была недостаточно эффективна. Специалисты-экологи, ученые неоднократно обращали внимание на то, что проведению и разработке природоохранных мероприятий мешает разобщенность ведомств, которым положено охранять природные ресурсы (госохотинспекция, рыбхознадзор, управление лесным хозяйством, санитарная инспекция) и предлагали создать в регионе специальный орган по руководству делом охраны природы.

После принятия в 1960 г. Закона "Об охране природы в РСФСР", согласно которому функции контроля за соблюдением действующего природоохранного законодательства и выполнением мероприятий были возложены на местные советы народных депутатов, в регионах были созданы специальные комитеты по борьбе с выбросами в атмосферу и водоемы при облизполкомах и горисполкомах. В ходе проверок, проведенных комиссиями, были выявлены многочисленные факты нарушений природоохранного законодательства и безответственное отношение руководителей предприятий к природоохранной деятельности.

Проанализировав ситуацию, которая сложилась к началу 1970-х годов в Западной Сибири, можно назвать следующие причины экологического неблагополучия: командно-административные методы в управлении народным хозяйством, экстенсивное природопользование, отсутствие эффективной системы контроля и надзора за выполнением законодательства об охране природы, низкий уровень экологической культуры населения и потребительское отношение к природе.

В начале 1970-х гг. в связи с ухудшением экологической ситуации в промышленно-развитых регионах страны, стало меняться отношение к проблемам природопользования, были разработаны новые подходы к решению этих проблем, активизировалась работа по усовершенствованию механизмов природопользования и охраны окружающей среды, усилилось влияние общественности на процесс принятия экологически значимых решений.

Важной отличительной чертой 1970-х - 1980-х гг. стало целенаправленное изучение экономических аспектов проблемы охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также вопросов управления в сфере окружающей среды. С конца 1970-х - начала 1980-х гг. в арсенале экономических методов природопользования и охраны окружающей среды появились штрафы, компенсационные платежи, персональная материальная ответственность за нарушение природоохранного законодательства и невыполнение планов природоохранных мероприятий.

Регулирование административно-хозяйственной деятельности в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды предусматривалось постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» № 898 от 29 декабря 1972 г. и «О дополнительных

мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» от 1 декабря 1978 г. Именно эти два постановления, на наш взгляд, определили основные направления природоохранной деятельности всех субъектов экологической политики до конца 1980-х годов.

В этот период охрана природы стала не только функцией государства, но и обязанностью всех хозяйственных субъектов, которые должны были проводить мероприятия по охране природы и улучшению использования природных ресурсов. По данным Западно-Сибирского Управления гидрометеорологии и контроля качества среды, к началу 1980-х гг. в результате введения в строй пыле-газоочистных сооружений на предприятиях снизился уровень загрязнения в городах Новосибирске, Барнауле, Томске. Значительно чище стала вода в реках Обь, Барнаулка, стабилизировался уровень загрязненности почв пестицидами. Только в г. Новосибирске с 1973 по 1978 гг. было закрыто 113 котельных, расположенных в жилых районах и не имеющих очистных сооружений. Строительство газоочистных установок позволило снизить выбросы вредных веществ в атмосферу на 100 тыс. тонн в сутки. Аналогичные результаты были достигнуты и в других регионах Сибири.

Принятие ряда постановлений, разработка законодательства, проведение природоохранных мероприятий позволили достичь некоторых результатов к концу 1980-х гг. За 1976-1980-е годы на 20 % сократился сброс сточных вод в поверхностные водоемы. Общий объем выбросов в атмосферу снизился на 15 млн. тонн (24 %), степень улавливания вредных веществ возросла до 74 %. Однако уже в конце 1980 - начале 1990-х годов стало ясно, что коренного улучшения состояния окружающей среды не произошло. Наоборот, все чаще появлялась информация о негативном воздействии производства на экологию региона и страны в целом. Меры, которые принимались ранее, не приносили положительных результатов. Это свидетельствовало о том, что эффективность экологической политики оставалась низкой. По-прежнему основное внимание уделялось формированию административных механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей среды при неразвитости экономических методов. В результате предприятия-природопользователи не были заинтересованы в развитии природоохранной деятельности. Экологическая политика отставала от быстро развивающейся производственной сферы, что снижало ее эффективность и приводило к противоречиям между природопользователями и контролирующими органами. Устранить недостатки природоохранной системы и повысить ее эффективность можно было на региональном и местном уровнях, однако регионы не имели для этого соответствующих полномочий.

Деятельность общественных природоохранных организаций в основном была ограничена пропагандой среди населения, участием в разработке природоохранных программ, организацией массовых мероприятий, акций, демонстраций и т.п. Большую роль в осуществлении природоохранных мероприятий играли отделения Всероссийского общества охраны природы. Наиболее многочисленными и активными в Западной Сибири были организации Алтайского края и Томской области. Общественное экологическое движение было неотделимо от деятельности государственных природоохранных структур. Это проявлялось в совместной разработке и реализации программ, осуществлении контроля за соблюдением природоохранного законодательства. Эффективность природоохранной общественной деятельности была невысокой вследствие отсутствия доступной и достоверной информации о реальном состоянии окружающей среды, неразвитости демократических структур и несовершенства законодательства.

Особое место в экологическом движении 1970-1980-х гг. занимали различные Комитеты спасения, которых насчитывалось более 40. Их деятельность была направлена на ослабление экологической напряженности в бассейнах крупных рек. В Западной Сибири в июле 1977 г. был создан Комитет спасения р. Оби. Он объединил усилия специалистов Новосибирской, Кемеровской, Томской областей, Алтайского края. Деятельность комитета была направлена на предотвращение загрязнения сибирской реки, бережное отношение к природным ресурсам в целом.

В конце 1980-х общественность стала осознавать свою роль в осуществлении

экологической политики на региональном и государственном уровнях. В Западной Сибири примером активной общественной деятельности конца 1980-х гг. стал межрегиональный Комитет спасения р. Томи. В состав комитета вошли специалисты природоохранных органов, преподаватели вузов, учителя, врачи из городов Томска, Кемерово, Новокузнецка, Ленинска-Кузнецкого, Юрги, Яшкино. Комитет занимался сбором и распространением информации, организацией акций протеста, разработкой альтернативных вариантов развития региона, экологическим воспитанием и образованием. По его инициативе было законсервировано строительство Крапивинского водохранилища.

Глава вторая - "Реализация экологической политики в Западной Сибири в 1990-х гг." - посвящена анализу административно-правовых и экономических основ экологической политики и участию общественности в формировании экологической политики на новом этапе социально-экономического развития страны.

В этот период большое внимание уделялось созданию современной законодательно-нормативной базы: за 1991 – 2000 гг. было принято более 30 федеральных законов, касающихся охраны окружающей среды, в том числе Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.), в котором провозглашался переход от административных к преимущественно экономическим методам управления природопользованием и охраной окружающей среды. Большое внимание уделялось государственному регулированию природопользования и охраны окружающей среды, была создана система государственного экологического контроля и независимой экологической экспертизы. Началось развитие системы подготовки и переподготовки кадров, направленной на повышение уровня экологической культуры природопользователей. Однако нормативно-правовая база в области управления природопользованием и охраной окружающей среды не позволяла эффективно осуществлять экологическую политику, особенно в таких регионах, где неблагоприятная экологическая ситуация складывалась десятилетиями, федеральное законодательство носило декларативный характер, очень медленно развивалось региональное законодательство.

Управление природопользованием в регионах осуществлялось на основе федерального законодательства и решений краевых, областных советов народных депутатов, распоряжений и постановлений администраций краев и областей. В течение нескольких лет в регионах Западной Сибири происходило оформление системы соподчиненных по вертикали территориальных природоохранных органов, которые осуществляли государственное регулирование природопользования на местах. В 1990-х гг. была проделана большая работа по реализации экологической политики на региональном уровне: внедрены основы экономического механизма охраны окружающей среды и рационального природопользования; разработаны экологические программы; проводилась экологическая экспертиза; осуществлялись экологическая паспортизация и экологическое нормирование предприятий; развивалась сеть особо охраняемых природных территорий; создавалась сеть экологического мониторинга; расширялось межрегиональное сотрудничество в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

В конце 1990-х гг. большое внимание уделялось экологическому аудиту и менеджменту, что свидетельствовало о принципиальных качественных изменениях в подходе к решению проблем охраны окружающей среды. Появление и развитие экологического аудита и менеджмента способствовало тому, что некоторые предприятия стали пересматривать подходы к природопользованию и разрабатывать собственную экологическую политику. В Томской области на предприятии «Сибкабель» была разработана и утверждена экологическая политика, разрабатывается программа экологического менеджмента. Но пока еще рано говорить о повсеместном формировании экологической политики на уровне предприятий.

В 1990-х гг. происходило формирование новой системы экологического образования, включающей разнообразные формы и методы обучения, охватывающей все слои населения и имеющей непрерывный характер. Экологическое образование и информационное обеспечение населения стало одним из способов совершенствования системы управления охраной окружающей среды в Западной Сибири. В Новосибирской, Томской, Кемеровской

областях, Алтайском крае, Республике Алтай были разработаны программы экологического образования и воспитания, в реализации которых участвовали дошкольные учреждения, школы, учреждения дополнительного образования, вузы, учреждения дополнительного профессионального образования, СМИ, библиотеки, заповедники, музеи, зоопарки, ботанические сады, центры детского творчества, государственные природоохранные службы, общественные организации.

Определенную роль в развитии экологической политики в России сыграло международное сотрудничество. За счет привлечения средств зарубежных благотворительных фондов и международных организаций, были профинансированы различные проекты, направленные на совершенствование системы управления охраной окружающей среды.

На эффективность экологической политики повлияли периодические реорганизации в структуре и деятельности природоохранных органов (в 1991, 1992, 1996, 1998, 2000 гг.) Непрерывная перестройка системы государственного управления природопользованием на протяжении последних лет привела к совмещению контрольных и хозяйственных функций и дублированию полномочий федеральными и исполнительными органами власти, возникли трудности в организации работы природоохранной системы.

В отличие от предшествующего периода, общественность стала играть более заметную роль в разработке и реализации экологической политики и формировании экологического сознания населения. Общественные организации Западной Сибири в 1990-е гг. защищали экологические права граждан, привлекали внимание политиков и государственных органов к важнейшим проблемам, предлагали альтернативные пути решения природоохранных задач. Постепенно они становятся реальной силой, которая способна повысить эффективность государственной экологической политики и сделать процесс общественного участия в принятии экологически значимых решений более эффективным, привлекая другие сектора общества к этой деятельности.

В Заключении подводятся итоги исследования, приводятся необходимые обобщения и сделанные выводы. В 1970-х - 1990-х гг. был накоплен значительный опыт разработки и реализации природоохранных мероприятий, осуществлялся государственный контроль за природопользованием и, несмотря на объективные трудности, действовала система целевого финансирования. Одновременно ухудшалось качество окружающей среды и, как следствие, состояние здоровья населения. Следовательно, можно утверждать, что политика государства в сфере охраны окружающей среды и природопользования не была достаточно эффективной. По мнению автора, это связано с рядом причин. Во-первых, экологическая политика никогда не была в числе приоритетных направлений деятельности государства: множество объективных и субъективных факторов отодвигали ее на дальний план. Во-вторых, принятые постановления и множество подзаконных актов, правильных по сути, оказывались неэффективными из-за ведомственных противоречий, разобщенности в управлении природопользованием и охраной окружающей среды, отсутствия эффективной экологической экспертизы. В-третьих, система финансирования оставалась несовершенной, поскольку средства, выделяемые на строительство очистных сооружений, рекультивацию и другие мероприятия, расходовались далеко не полностью. Это приводило к срывам планов по природоохранному строительству и снижало эффективность всей природоохранной системы. Особенно ярко накопленные противоречия проявились в Западной Сибири, которая долгие годы оставалась заложницей ведомственных интересов и источником сырья для других регионов.

На рубеже XX - XXI веков российское общество вновь оказалось перед возможностью выбора дальнейшего пути развития. Можно предположить, что начавшийся рост производства, особенно в сфере тяжелой промышленности, при сохранении существующих подходов к экологической политике, приведет к дальнейшему ухудшению состояния окружающей среды и здоровья населения. Следствием этого может стать обострение социально-политических противоречий. В пользу этого варианта говорит тенденция "деэкологизации" власти, ярко проявившаяся в 2000 году. Другой вариант - оптимистический

- возможен только при изменении подходов к экологической политике и усилении внимания к проблеме экологии в целом.

Рекомендации. Для повышения эффективности экологической политики на государственном и региональном уровнях автором предлагаются следующие рекомендации:

1. Администрациям, природоохранным органам и природопользователям разных уровней при разработке и реализации экологической политики следует учитывать опыт, накопленный за предшествующий период.
2. Необходимо определить приоритеты экологической политики на всех уровнях. При разработке приоритетов государственной экополитики следует основываться на объективном анализе сложившихся в России экологических и социально-экономических условий с учетом особенностей регионов. Одним из основных приоритетов современной экологической политики должно стать здоровье природной среды и человека, как неотъемлемой части природы.
3. Больше внимания необходимо уделять экологическому воспитанию, просвещению и образованию населения, поскольку от уровня экологического сознания и культуры населения зависит эффективность принимаемых экологически значимых решений.
4. Следует привлекать общественность к разработке и реализации экологической политики, создавать условия для активизации общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений.

Апробация темы осуществлялась на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях. По теме исследования опубликован ряд работ:

1. Влияние глобального экологического кризиса (1970-е - 1980-е гг.) на экологическую политику СССР // Гуманитарные исследования: итоги последних лет. Сборник тезисов научной конференции, посвященной 35-летию гуманитарного факультета НГУ. Новосибирск: Изд-во НИИ МИОО НГУ, 1997. С. 138-140.
2. Проблемы формирования экологической политики России в условиях кризиса // Стратегия опережающего развития для России XXI века (роль образовательного, научно-технического, культурного и природного потенциалов). Материалы международной научной конференции. Т.2. Ч.2. М., 1999. С. 50-51.
3. Формирование экологической политики СССР // Историческая наука на рубеже веков. Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной 120-летию ТГУ. Т.3. / Отв. ред. Э.И. Черняк. Томск: Изд-во ТГУ, 1999. С. 149-154.
4. Экологический менеджмент на металлургических предприятиях // Металлургия на пороге XXI века: достижения и прогнозы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под общей редакцией С.М. Кулакова. Новокузнецк: Изд-во СибГИУ, 2000. С. 341-342.
5. Влияние промышленного комплекса на состояние окружающей среды в Кузбассе / Проблемы истории (общественно-политическая жизнь, образование и наука). ТГУ, Томск, 2000. С. 81-90. Деп. в ИНИОН РАН 11.04.01, № 56385;
6. Роль экологических НКО Сибири в обеспечении устойчивого развития общества // Тезисы докладов II Международной научно-практической конференции "Человек - среда - вселенная". Иркутск: Изд-во ИрГТУ. 2001. С. 28-29.
7. Экологическая политика Кузбасса: история проблемы (1970-е - 1980-е гг.) // Эко-бюллетень. 2002. № 7-10. С. 23-25.
8. Исторические аспекты формирования экологической политики в России (XX век) // Эко-бюллетень. 2003. № 2. С. 17-21.