

СЛОВО АСПИРАНТАМ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Т.Н. Пугиева
(Россия, г. Ставрополь)

Концепция устойчивого развития (sustainable development) – одна из современных, наиболее распространенных и поддерживаемых мировым сообществом концепций взаимодействия общества и природы. Ее появление, развитие и признание связано с природоохранной деятельностью ООН.

На конференции ООН по окружающей среде и развитию (проходившей 3–4 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро) был провозглашен принцип существования человеческой цивилизации на рубеже XXI в. – «sustainable development», что означает «допустимое (самоподдерживающееся развитие)», т.е. такое развитие, которое обеспечивало бы необходимый баланс между рациональным удовлетворением основных жизненных потребностей для будущих поколений¹.

Основным политическим документом конференции стала так называемая Декларация Рио (Декларация по окружающей среде и развитию). В этом документе была сделана попытка по-новому расставить приоритеты в мировой политике. В частности, провозглашалось, что охрана окружающей среды должна стать обязательной составляющей развития и не может отделяться от него.

В научной литературе отмечается большое количество различных использований термина «устойчивое развитие», некоторые исследователи насчитывают свыше семидесяти различных употреблений термина, что частично обусловлено неоднозначным пониманием сущности обозначаемого им процесса. По нашему мнению, важнейшим и единым для каждой страны должен стать принцип триады гармонизированных экологических, экономических и социальных задач, положенных в основу реализации концепции устойчивого развития.

Применительно к России устойчивое развитие нашего государства, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии (как на федеральном, так и на региональном уровнях), направленную на сохранение экосистемы и рациональное использование природных ресурсов.

Концепция констатирует, что естественные экосистемы, которыми так богата Россия, – важнейший резерв устойчивости биосферы, а их сохранение – необходимое условие устойчивого развития. Переход к устойчивому развитию понимается как сложнейшая (в принципе, глобальная) общественная задача, решение которой отнюдь не сводится к экономическим мерам и научно-техническим нововведениям. Концепция предполагает, что переход к устойчивому развитию под силу только эффективной экономике, использующей минимум ресурсов для получения единицы результата. Такая эффективность обеспечивается рыночными структурами, которые жестко контролируются и постоянно направляются государством и обществом с позиции природоохранных интересов. В развитии этого тезиса намечаются контуры системы прогнозирования и планирования. В нее входят сама концепция и комплекс показателей развития, критериев и ограничений. Среди них – «отказ от реализации любых проектов, которые наносят невосполнимый ущерб окружающей среде или экологические последствия которых недостаточно изучены». Концепция исходит из того, что переход к устойчивому развитию потребует тесного взаимодействия государственных структур и негосударственных организаций, координации работы на

федеральном, региональном и местном уровнях, причем для регионального уровня определены основные задачи².

Особое место регионального блока в реализации концепции устойчивого развития определено тем, что регион преломляет государственную политику с учетом объективных потребностей населения данной территории. При этом именно в субъектах Федерации при поддержке и координации центральных органов власти сосредотачивается важнейший комплекс работ по переходу регионов и страны в целом к устойчивому развитию, требующих создания территориальных программ. Переход к новой парадигме управления связан с комплексной оценкой социально-экономического и экологического состояния региона и разработкой новых критериев обновления региональной социально-экономической стратегии на основе принципов устойчивого развития; следует уделить особенное внимание расширению непосредственного участия регионов РФ в реализации экополитики.

Стратегические природные ресурсы, их наличие или отсутствие, борьба за их использование или обладание, а также качество окружающей среды на сегодняшний день уже являются доминирующими факторами и мотивами во взаимодействии ветвей федеральной и региональной власти. Регион наиболее ярко высвечивает противоречия, являющиеся причиной и угрозой экологическому благополучию, без которого ни о каком устойчивом развитии не приходится говорить. На наш взгляд, экологическая проблема в той или иной степени детерминирует деятельность властных структур всех уровней, включая региональный. Поэтому при реализации концепции устойчивого развития в России необходимо учитывать экологические факторы и возможности экосистемы отдельно взятого региона, чтобы в процессе повышения качества жизни повышались не только экономические показатели, но и окружающая среда оставалась благоприятной для проживания ныне живущих и будущих поколений.

Целью региональной политики является обеспечение сбалансированного существования на конкретной территории человека, общества и природы, гарантированное их воспроизводство на основе ресурсов региона и полномочий, которые государство им передает. Достижение стабильного экономического состояния в стране должно создать надежные предпосылки устойчивого развития в долгосрочном будущем. Основой такой политики может стать создание в регионах собственных региональных доктрин и программ устойчивого регионального развития.

В настоящее время выделяются, по меньшей мере, три подхода к выявлению сущности устойчивого развития региональных систем. В первом случае речь идет об интегральной устойчивости территориальных систем, позитивности структурных изменений, стабильности динамики показателей. Второй подход связан с устойчивым развитием в региональном контексте с точки зрения безопасности. И в третьем случае в качестве ведущего критерия устойчивого развития выступает уровень достижения экологической безопасности³.

Кроме того, по нашему мнению, региональная политика обеспечения экологической безопасности должна опираться на ряд ключевых положений:

- ✓ включение экологической безопасности в число приоритетных направлений социально-экономического развития;
- ✓ ориентация на использование экологически чистых технологий и практик во всех отраслях хозяйственного комплекса;
- ✓ бассейновый подход к управлению природопользованием и охраной окружающей природной среды;
- ✓ использование региональных экологических нормативов, норм и правил природопользования⁴.

Однако данная ситуация трудноразрешима по следующей причине: экономическая отсталость провоцирует экологическую деградацию, усиливая давление антропогенного фактора на окружающую среду, а насилие над природой порождает расширение зоны социально-экономической напряженности. Преодоление конфликта между обществом и природой видится через экономический подъем, но его достижение тормозится истощением природного богатства.

Таким образом, нормальное сбалансированное развитие региона непременно должно учитывать величину экологических ресурсов. Реализация стратегии экологи-

чески приемлемого устойчивого социально-экономического роста в регионе предполагает, во-первых, переход от чисто экономических приоритетов развития регионов к социально-экономическим, предусматривающим равнозначное рассмотрение экологических, социальных и экономических критериев, а для отдельных регионов экологические критерии должны стать приоритетными. Во-вторых, предлагается формирование адаптивного природопользования, предусматривающего развитие социально-экономической системы в соответствии с возможностями природной среды⁵. В соответствии с реализуемой административной реформой перед регионами страны стоит задача повышения эффективности государственного управления.

Рассмотрим реализацию стратегии экологически приемлемого устойчивого социально-экономического роста в ЮФО. Его республики, края и области расположены в благоприятной природно-климатической зоне. Около 80 % земель округа пригодны для сельхозобработки, в то время как среднероссийский показатель более чем в шесть раз ниже. ЮФО находится на пересечении важных железнодорожных, морских, воздушных и трубопроводных путей, развита сеть автомобильных дорог. Однако, согласно комплексной оценке социально-экономического развития 13-ти районов, входящих в него, лишь в Астраханской области относительно высокий уровень развития, в Краснодарском крае и Волгоградской области – средний, в Северной Осетии и Ростовской области – ниже среднего, в остальных районах на протяжении ряда лет – низкий и крайний низкий⁶. Отсутствие какой-либо проводимой экологической политики в ЮФО, длительное функционирование экологически грязных производств в промышленности и сельском хозяйстве, а также сброс недостаточно очищенных хозяйственно-бытовых сточных вод и поступление загрязняющих веществ с водосборных территорий привели к повсеместному загрязнению поверхностных водных объектов ЮФО и представляют опасность загрязнения подземных вод (Ростовская область, Ставропольский и Краснодарские края, Чеченская и Ингушская республики)⁷. Природно-ресурсный потенциал округа используется неэффективно. Разведка и добыча углеводородного сырья – самая низкая по стране. Не в полной мере используются лесные ресурсы, рекреационный потенциал Черноморского побережья, нарушен экологический баланс Каспия (на 60 % поверхность Каспия плавает тонкая нефтяная пленка, загрязнение акватории превышает нормы в 2–3 раза). Повсеместно происходит загрязнение морских акваторий, атмосферного воздуха, сброс городских и промышленных загрязненных сточных вод, радиационное загрязнение. Экосистемы Юга России находятся в удручающем положении. Многофакторное антропогенное воздействие на водные объекты, а также изменение их гидрологического режима могут привести к тому, что уже в ближайшем будущем Россия будет лишена многих курортов, а многие виды животных, птиц и рыб стремительно пополнят Красную книгу.

Полномочный представитель Президента России в ЮФО уделяет большое внимание состоянию природных ресурсов и проблемам экологической безопасности региона, ведь в регионе, являющимся курортным и оздоровительным центром России, подобные проблемы должны решаться не по мере их появления и развития, а превентивно. Это связано с географической расположенностью региона и его богатствами как главной здравницей России.

Необходимость больших затрат на экологию при форсированной экономической модернизации связана, прежде всего, с тем, что экономическое развитие осуществляется без учета интересов экологической безопасности. Подобная ситуация характерна практически для каждого региона РФ. Например, рассмотрим данное несоответствие в связи с существенными изменениями состояния рыбных ресурсов Каспийского моря. Рыбный промысел осуществляется без соблюдения взаимосогласованных квот и научных рекомендаций по лову, широкое распространение получило браконьерство, по расчетам специалистов, браконьерский вылов осетра превышает легальный в 8–10 раз, не обеспечиваются необходимый уровень и условия воспроизводства рыбных ресурсов. Состояние запасов осетровых рыб в настоящее время можно охарактеризовать как критическое. Особую тревогу вызывает состояние нерестовых частей популяций, которые снизились по осетру с 15 до 1,1 тыс. т, по севрюге – с 8,3 до 1 тыс. т. В 2007 г. размер экспортируемого черного деликатеса установлен в 23,5 т: 20 т икры русского осетра и 3,5 тонны севрюжьей икры. В основном российская квота будет

реализовываться в Астраханской области⁸. Используя имеющиеся ресурсы, область получает в бюджет немалые финансовые средства, однако региональным властям необходимо четко координировать и контролировать добычу осетровых продуктов, в противном случае превышение норм добычи незамедлительно скажется на состоянии биоресурсов региона, что, естественно, неприемлемо в процессе реализации концепции устойчивого развития.

Таким образом, для Юга России, как и для многих других регионов страны, важным звеном социально-экономического развития является осуществление на практике основных элементов ноосферной модели устойчивости: ограничение техногенной нагрузки на окружающую среду, самовосстановительная способность природы, экономически допустимые темпы развития, наличие механизма саморегулирования природной системы, т.е. «сущность устойчивости по экономическим критериям должна сводиться к поддержанию таких темпов развития экономики, при которых уровень давления на окружающую среду компенсируется самовосстановлением ею собственных качеств»⁹.

Рассмотрим осуществление политики государственного контроля за экологией в ЮФО. Экологический контроль в ЮФО осуществляется Федеральным государственным учреждением «Центром лабораторного анализа и технических измерений по Южному федеральному округу» (ФГУ «ЦЛАТИ»), входящем в структуру Ростехнадзора. ЦЛАТИ по ЮФО имеет 14 лабораторий на Юге России, занимается аналитическим обеспечением проведения государственного экологического надзора, контролирует исчисление платы за негативное воздействие на окружающую среду, проводит паспортизацию опасных отходов. Лаборатория ЦЛАТИ по ЮФО, переведенного из Ростова в Краснодар, получила расширение аккредитации на проведение экоаналитических исследований. Сейчас лаборатория может проводить не только широкий спектр исследований и определять нахождение различных примесей, загрязняющих веществ в почве, воздухе и воде, но и проводить анализы на контроль качества топлива, качества масла, мазута, а также проводить измерения по контролю физических факторов – шум, вибрация, микроклимат, световая среда, электромагнитные излучения. За 2006 г. центр провел для Ростехнадзора более 400 проверок с целью лабораторно-аналитического обеспечения государственного экологического контроля. По результатам проверок за превышение установленных нормативов и негативного воздействия на окружающую среду Ростехнадзором в ЮФО наложено более 100 штрафов почти на 18 млн руб.

Тенденцией последних лет являлась практика создания в субъектах РФ собственных органов охраны окружающей среды. Так, например, в Ростовской области учрежден Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации Ростовской области; в Краснодарском крае создан Комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды Краснодарского края (Постановление главы администрации Краснодарского края от 11 марта 2001 г. № 159); в Республике Дагестан – Республиканская государственная служба по охране окружающей среды и природных ресурсов Республики Дагестан (постановление Правительства Республики Дагестан от 10 апреля 2001 г. № 76); в Волгоградской области – Комитет по охране окружающей среды администрации Волгоградской области (Постановление главы администрации Волгоградской области от 15 мая 2001 г. № 405); в Республике Калмыкия Указом Президента республики от 25 января 2001 г. создано Министерство экологии Республики Калмыкия.

Важная роль в формировании региональной экологической политики отводится и негосударственным структурам экологической направленности (эко-НПО), способным оказывать влияние на принятие решений в этой сфере.

Деятельность общественных и общественно-политических движений экологической направленности, отражение экологических принципов в программах и документах различных партий и использование экологических проблем в ходе предвыборной борьбы свидетельствуют об экологизации современного российского политического процесса как на федеральном, так и на региональном уровнях. Однако в настоящее время реализация основных функций экологического движения серьезным образом заблокирована и находится на низком уровне. Как показывает практика, государство не может в целях соответствия демократическим принципам и основам гражданского

общества полностью отрицать экологические НПО, но действенный механизм взаимодействия этих акторов не выработан. Зеленое движение могло считаться относительно независимым субъектом региональной политики. Однако, по мнению О.Н. Яницкого, зеленое движение все больше играет роль инструмента политики, проводимой областной администрацией¹⁰.

К сожалению, в настоящее время реализация основных функций экологического движения заблокирована или сводится к достижению определенной цели регионального или местного уровня (противодействие строительству АЭС, терминалов, спасение Волги и др.). Деятельность представителей всемирных экоорганизаций (Гринпис, WWF, СоЭС) не находит широкой поддержки как у власти, так и у населения.

Экологический конгресс ЮФО намерен объединить под своей эгидой все общественные экологические организации округа. На 2006 г. намечен учредительный съезд этой организации. Разработкой программного документа занимаются преподаватели и профессора экологических дисциплин ростовских вузов. Как заявил представитель природоохранного департамента ЮФО С. Шацкий, сегодня в регионе существует 168 экологических организаций. Только объединившись в одну структуру, они смогут более эффективно реализовать право общественности на экологическую экспертизу тех или иных проектов.

По нашему мнению, только наличие целостной системы управления, которая объединяет различные типы управленческого воздействия, может способствовать решению проблем, стоящих сегодня перед российским государством. С этой целью необходимо раскрывать сущность важнейших аспектов концепции устойчивого развития, транспонируя их на региональный уровень и ставя экологическую безопасность региона как составляющую национальной безопасности России на платформу наиболее важных проблем Юга России.

Экономическое состояние субъектов ЮФО напрямую связано с эффективным и рациональным использованием природных ресурсов. Наш регион обладает мощной биоресурсной базой, что позволяет решить важнейшую национальную задачу по реализации концепции устойчивого развития путем формирования сбалансированной политики экономического роста и экологической безопасности. Такая политика требует смены национальных приоритетов как на федеральном, так и на региональных уровнях; недооценка экологического фактора на современном этапе ставит под сомнение возможность развития государства в рамках устойчивости его политической системы и его полноценного развития.

¹ См.: *Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР)*. М., 1989.

² *Костин А.И.* Экополитология и глобалистика. М., 2005. С. 366.

³ *Концепция* перехода РФ к устойчивому развитию // *Российская газета*. 1996. 9 апр. С. 12.

⁴ *Экологическая* доктрина Российской Федерации // *Российская газета*. 2002. 18 сент. С. 4.

⁵ *Калинчиков М.Ю.* Теоретико-методологические основы концепции устойчивого развития региона // *Экономика регионов*. 2005. №9 (24). С. 16.

⁶ *Гуриева Л.* Южный федеральный округ: вопросы развития // *Экономист*. 2005. № 11. С. 75.

⁷ *Багрыч Е.* Если регион наш столь богат, почему живут здесь люди бедно? // Южный федеральный. 2005. 20–27 сентября. С. 2.

⁸ *Перкина М.* Черная икра из Астрахани снова будет экспортироваться за рубеж // *Астраханские ведомости*. 2007. 18 янв. С. 4.

⁹ *Игнатов В.Г., Кокин А.В.* Экологический менеджмент. Ростов н/Д., 1997. С. 26.

¹⁰ *Яницкий О.Н.* Россия: экологический вызов (общественные движения, наука, политика). Новосибирск, 2002. С. 256.