К. В. Бельгисова

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Работа представлена кафедрой экономики
Южного института менеджмента (г. Краснодар).
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор А. А. Ермоленко

В сложившихся современных условиях экономического развития России важная роль принадлежит регионам, устойчивое развитие которых зависит от многих факторов, в том числе и от институциональных возможностей, предоставленных региону федеральными властями.

Ключевые слова: *устойчивое развитие, регион, закон, индикаторы устойчивого развития.*

K. Bel'gisova

INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGIONS

Regions play an important role in the modern conditions of Russia's economic development. Sustainable development of regions depends on many factors including institutional possibilities that the federal power gives to a region.

Key words: *sustainable development, region, law, indicators of sustainable development.*

Концепция устойчивого развития появилась как стратегия развития общества XX в. Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию (комиссия Г. Х. Брунтланд), созданная ООН, в 1983 г. впервые ввела в оборот понятие «устойчивое развитие». Свой статус основной концепции современного мира принципы устойчивого развития получили в 1992 г. на конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жа-

нейро, где присутствовали делегации правительств 179 государств мира, а также многочисленные международные и неправительственные организации. Там были определены глобальные проблемы устойчивого развития, принят и одобрен всеми участниками программный документ «Повестка дня на XXI век».

Сегодня, определяя «устойчивое развитие», необходимо исходить из следующих взаимосвязей трех сфер общественно-хозяйственной жизни экономики, экологической сферы и социальной сферы: центральное место во взаимодействии указанных сфер занимает сфера экономики, которая вовлекает в свой воспроизводственный процесс природные ресурсы из экологической сферы и человеческие ресурсы из социальной сферы и передает ей доходы, а экологической сфере – продукты и отходы производств. Устойчивое развитие предполагает наличие позитивных конечных результатов во всех трех указанных сферах, а также сбалансированность связей между ними.

Как отмечено раннее, термин «устойчивое развитие» был введен в оборот в 1983 г., и впоследствии отдельные международно-правовые нормы по устойчивому развитию получили отражение и в российском законодательстве. Это в первую очередь «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» [7], а также Указ Президента РФ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [6]. В дальнейшем Правительством РФ было принято Постановление «О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации», которая должна была быть разработана на основе указанной Концепции. Такой документ был подготовлен и одобрен Правительством РФ в декабре 1997 г.

Наиболее полно вопросы устойчивого развития отражены в Национальном плане действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999–2001 гг. Однако необходимой юридической силы этот план не получил, поскольку Приказом Госкомэкологии России от 31 декабря 1998 г. № 786 были утверждены отдельные включенные в него мероприятия.

Рекомендации международных форумов по вопросам охраны окружающей среды и обеспечению устойчивого развития были учтены в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ [12]. В ней сформулированы: стратегическая цель, задачи, принципы, основные направления государственной политики в области экологии с позиций устойчивого развития, а также названы пути и средства ее реализации, в том числе на региональном уровне.

Положения Экологической доктрины имеют важное значение для реализации концепции устойчивого развития Российской Федерации и ее субъектов. Однако нельзя не отметить ее недостаточную юридическую силу, а также декларативность предусмотренных в ней многих положений [1].

Таким образом, вплоть до настоящего времени понятие «устойчивое развитие» не получило своего отражения и правового закрепления в федеральных законах. Вместе с тем и в социально-экономической политике отсутствует стратегия устойчивого развития.

Что касается регионов и местных сообществ, то многие субъекты РФ и крупные муниципальные образования еще в середине 90-х гг. XX в. предприняли попытку определить свою позицию в формировании, правовом оформлении и реализации политики на основе принципов устойчивого развития своих территорий с учетом международных норм и российского законодательства. Примером формирования такой политики является «Концепция устойчивого экологического развития города Краснодара» [2]. В настоящее время Постановление главы администрации Краснодара от 23.10.1995 № 1392, утвердившее данную Концепцию, отменено и обозначенный в Концепции первый этап о создании правовой и нормативной баз природопользования в городе, выделение приоритетных направлений, разработка мероприятий и осуществление первоочередных мер по снижению загрязнения окружающей

природной среды и восстановлению экологического равновесия, остался на бумаге.

К сожалению, императив устойчивого развития региональных систем, обозначившийся в середине 1990-х гг., впоследствии на длительное время выпал из поля зрения экономической науки и хозяйственной практики. После кризиса 1998 г. десятилетний динамический рост утвердил в общественном сознании тезис об «автономной устойчивости» происходящего развития. Ситуация глобального финансового и экономического кризиса 2008–2009 гг. вынуждает серьезно скорректировать указанный тезис.

Для такой коррекции необходимо заполнить очевидную брешь в законодательной базе. Первоначально необходимо законодательно закрепить понятия «устойчивое развитие» и «устойчивое развитие региона». Регламентируя понятие «устойчивое развитие региона» законодателю необходимо учитывать, что в целом вся концепция имеет конкретно-исторический характер: на каждом этапе развития региона необходимо дорабатывать и изменять ее промежуточные цели с учетом складывающихся факторов экономического роста.

Следующим шагом в правовой разработке и закреплении устойчивого развития регионов должно стать определение самого «региона». Говорить об устойчивом развитии региона можно только в том случае, когда регион четко прописан в соответствующих кодексах и федеральных законах [9]. В научной литературе встречается множество трактовок понятия «регион». Н. Н. Некрасов определяет регион «как крупную территорию страны с более или менее однородными условиями, а главным образом – характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов со сложившейся и перспективной социальной структурой» [5]. Н. Д. Найденов дает определение региона «как совокупности предприятий различных отраслей, которая складывается в результате сочетания отраслевого и территориального разделения труда, развивается на основе ведущей специализации некоторых отраслей, потребляет имеющиеся ресурсы при наиболее полной переработке их до выпуска готовых изделий, использует общую производственную и социальную инфраструктуру, имеет управленческие структуры в системе общенационального и мирового воспроизводства и обеспечивает возможность достижения на этой основе максимального экономического эффекта» [4]. Р. И. Шнипер исходит из того, что «регион – это неотъемлемая часть единой системы производительных сил и производственных отношений, он обладает прямыми и обратными производственно-экономическими, ресурсными, финансово-кредитными и социальными связями с народным хозяйством» [11].

Несмотря на конкурентное взаимодействие различных подходов к определению понятия «регион», общим для многих трактовок данного понятия является то, что регион квалифицируется не только как определенная часть географической территории страны, но и как локальное социально-экономическое пространство, обладающее устойчивыми характеристиками и потенциалом [3].

Что касается существующей нормативной регламентации понятия «регион», то в Указе Президента «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» регион определяется как «часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации, либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации. В тех же случаях, когда регион выступает как субъект права, под ним понимается только субъект Российской Федерации» [8]. Исходя из данной правовой формулы, сложно определить, что такое регион в экономике современной России, каковы его общественные границы и экономическое содержание.

В сложившейся ситуации необходимо разработать Федеральный закон «О территориальной организации Российской Федерации и управлении региональными системами». Представляется, что в данном законе следует определить:

• способ территориальной организации России;

• регион как базовое понятие (единицу) указанной организации;

• права и обязанности федерального центра и регионов по отношению друг к другу.

Не менее важным аспектом устойчивого развития региона является выявление индикаторов (показателей) такого развития. По мнению А. М. Шелехова, индикаторами устойчивого развития следует считать показатели, с помощью которых оценивается уровень развития того или иного географического региона (города, страны, региона, континента, всего мирового сообщества), прогнозируется его будущее состояние (экономическое, политическое, экологическое, демографическое и т. д.), делаются выводы об устойчивости этого состояния. Указанным автором предпринята попытка определения таких индикаторов [10, с. 41–46].

Практически все ведущие международные организации – ООН, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейское сообщество (ЕС) и др. – предложили свои системы измерения устойчивости развития. Так, комплекс индикаторов устойчивого развития, разработанный ООН, включает порядка 134 показателей.

В современной России единственным нормативным актом, определяющим условия для ее перехода к устойчивому развитию, в том числе при определении показателей такого развития, остается Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [6]. Она определяет критерии принятия решений при осуществлении перехода к устойчивому развитию: никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от нее не превышает вызываемого ущерба; ущерб окружающей среде должен быть на столь низком уровне, какой только может быть эффективно обеспечен с учетом доминирующих экономических и социальных факторов.

В Концепции предусматривается, что для управления процессом перехода к устойчивому развитию следует устанавливать целевые ориентиры, которые могут быть выражены в показателях, характеризующих качество жизни, уровень экономического развития и экологического благополучия. Эти показатели должны отражать те уровни, при которых обеспечивается безопасное развитие России в экономическом, социальном, экологическом, оборонном и других аспектах.

В Концепции определены основные группы показателей устойчивого развития. Так, в составе основных показателей качества жизни названы: продолжительность жизни человека (ожидаемая при рождении и фактическая), состояние его здоровья, отклонение состояния окружающей среды от нормативов, уровень знаний или образовательных навыков, доход (измеряемый валовым внутренним продуктом на душу населения), уровень занятости, степень реализации прав человека.

К индикаторам, определяющим степень природоемкости хозяйства, отнесена совокупность показателей, характеризующих уровень потребления природных ресурсов и уровень нарушенности экосистем в результате хозяйственной деятельности (на единицу конечной продукции). Информативными названы аналогичные показатели на душу населения, а также макрохарактеристики, выражающие соотношение между потребностями в природных ресурсах и их наличием (запасами).

Отметим, что в Концепции определены целевые и лимитирующие показатели, а также рекомендовано использование аналогичных систем показателей при решении проблем перехода к устойчивому развитию для каждого субъекта Российской Федерации [6].

Необходимо отметить, что в дальнейшем при разработке индикаторов устойчивого развития необходимо учитывать мировой опыт, а также рекомендации и предложения по внедрению и использованию указанных индикаторов, уже разработанные и апробированные некоторыми регионами России.

Оценивая базовые положения Концепции перехода РФ к устойчивому развитию, необходимо отметить, что по замыслу законодателя она должна была стать «источником» в нормативной регламентации последо-

вательного перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Одним из приоритетных направлений перехода России к устойчивому развитию определено «создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды».

Но нормы и принципы, утвержденные Концепцией в 1996 г., остались декларацией, поскольку до сих пор не осуществлена работа по созданию правовой основы, регламентирующей устойчивое развитие, а отсутствие программных и прогнозных документов федерального уровня не побуждает регионы серьезно заниматься разработкой собственного нормативного обеспечения устойчивого развития. В таком положении Россия вошла в глобальный финансовый кризис.

В условиях, когда способность природы поддерживать развитие общества и возможности ее самовосстановления оказались не безграничными, вопросы последовательного перехода к устойчивому развитию Российской Федерации и, в частности, ее регионов имеют важное социально-экономическое значение. Важно еще раз отметить принципиальное положение Концепции о том, что переход к устойчивому развитию Российской Федерации в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее регионов [6]. В данной ситуации необходимо законодательно закрепить принципы и механизмы устойчивого развития регионов: на федеральном уровне определить базовые понятия: «регион», «устойчивое развитие региона», а также разработать критерии и ориентиры такого развития. Закрепление базовых понятий, а также разработка и принятие основных нормативных программных документов федеральным центром будет способствовать детальной разработке и регламентации этих вопросов с учетом своей специфики каждым регионом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Выпханова Г. В.* Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития России и ее регионов // Экологическое право. 2005. № 5.

2. Концепция устойчивого экологического развития города Краснодара. Утверждена Постановлением главы администрации города Краснодара от 23 октября 1995 г. № 1392.

3. *Маршалова А. С.*, *Новоселов А. С.* Основы теории регионального воспроизводства. М.: Экономика, 1988.

4. *Найденов Н. Д.* Рыночные методы регулирования экономики региона. СПб., 1995.

5. *Некрасов Н. Н.* Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. 2-е изд. М.: Экономика, 1978.

6. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440.

7. Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. Одобрены Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236.

8. Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803. М.: 1996.

9. *Сигов И. И.* Региональная экономика (понятийный аппарат). СПб.: ИРЭ РАН, 2000.

10. *Шелехов А. М.* Индикаторы устойчивого развития для России // Федеральный вестник экологического права. 2001. № 12. С. 41–46.

11. *Шнипер Р. И.* Регион: Экономические методы управления. Новосибирск, 1991.

12. Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р.