

## **Возможности гармонизации интересов экономического развития и обеспечения экологической безопасности регионов России**

(к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета  
Федерации Федерального собрания РФ)

### **СО Д Е Р Ж А Н И Е**

**3**

#### **Мнения экспертов**

**В.М. Захаров**

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ: КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ВОЗМОЖНЫЙ  
ПУТЬ ЕГО РАЗРЕШЕНИЯ

**3**

**С.Н. Бобылев**

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ  
ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ

**5**

**Л.М. Григорьев**

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ КАТАСТРОФЫ –  
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

**8**

**А.А. Голуб, Е.Б. Струкова**

КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ КАК ФАКТОР  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ИНСТРУМЕНТ  
СОХРАНЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

**9**

**М.И. Васильева**

ВОЗМОЖНОСТИ ПРАВОВОЙ ГАРМОНИЗАЦИИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИ БЕЗОПАСНОГО РАЗВИТИЯ

**11**

**О.В. Яковенко**

НУЖЕН ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

**14**

**В.А. Матвиенко**

ХОТЕЛОСЬ БЫ, ЧТОБЫ У ИГРЫ БЫЛИ ПРАВИЛА

**16**

**13**

#### **В регионах**

ТОМСКАЯ ОБЛАСТЬ:

**А.М. Адам**

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА  
И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

**18**

КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ:

**Д.Аганин**

РАЗРАБОТКА ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО  
РАЗВИТИЯ: МНЕНИЕ АДМИНИСТРАЦИИ

**21**

КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ:

**Г.Е.Мекуш**  
РАЗРАБОТКА ИНДИКАТОРОВ  
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА  
**22**

---

**Е.В. Перфильева, Е.Ф. Тельгерев**  
РАЗРАБОТКА ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ:  
МНЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ  
**24**

---

ХАКАСИЯ:

**С.В. Комаров**  
ПРИОРИТЕТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ  
НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ  
**26**

---

МОСКВА:

**В.В. Холодков, С.Н. Бобылев**  
ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА МОСКВЫ  
С УЧЕТОМ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ  
**28**

---

АЛТАЙСКИЙ КРАЙ:

**А.Г. Назарчук**  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УДВОЕНИЯ ВВП  
С ПОЗИЦИЙ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
ПОДХОДА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВНИ  
**32**

---

**М.Ю. Шишин, А.В. Иванова**  
В КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО  
КООРДИНАЦИОННОГО СОВЕТА "НАШ ОБЩИЙ ДОМ  
АЛТАЙ" ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ И  
УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ  
**35**

---

ЧУВАШИЯ:

**С.Э. Дринева, А.Г. Корнилов**  
ЧУВАШСКАЯ РЕСПУБЛИКА: ЭКОНОМИЧЕСКОЕ  
РАЗВИТИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ  
**37**

---

ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТЬ:

**Т.Д. Мещерякова, Н.В. Стороженко**  
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И  
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ – РЕГИОНАЛЬНЫЕ И  
ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
**40**

---

КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ:

**Р.А. Гусева, В.Э. Смильгин, А.И.Акинин**  
НОВЫЕ ПОДХОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ  
**42**

---

## **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ: КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ВОЗМОЖНЫЙ ПУТЬ ЕГО РАЗРЕШЕНИЯ**

Суть конфликта экономических и экологических интересов состоит в том, что как государству, так и обществу в равной степени необходимы как экономическое развитие, так и обеспечение экологической безопасности. В стране до настоящего момента на практике реализовывалась стратегия подъема экономики "любой ценой". В результате экологический контроль в стране практически отсутствует, как на законодательном уровне, так и на уровне исполнительной власти. Важно оценить какие социально-экономические плоды может дать практика реализации такого подхода.

Идет реализация простой экономической модели, связанной с обеспечением экономического роста за счет использования природных ресурсов. Лозунгом дня становится призыв сначала поднять экономику, а уже потом решать проблемы охраны природы. Действительно, финансовые возможности во многом определяют успех продвижения общества по пути устойчивого развития. Это снимает кажущееся противоречие между техническим прогрессом и устойчивым развитием. С экономическим развитием и ростом культуры приоритетность проблем охраны природы возрастает. Несомненно, что эта тенденция в конце концов реализуется и в России. Но какой ценой?

Для ответа на вопрос можно использовать опыт стран Запада, где после реализации приоритета экономического развития пришлось истратить многие миллиарды долларов для улучшения экологической ситуации Великих озер в США и Канаде и рек в Западной Европе. Уже сейчас можно с уверенностью сказать, что такое развитие экономически невыгодно не только в отдаленной перспективе. Практика последних лет показала, что разрушение системы экологического контроля многократно снизило поступления от платежей за использование и загрязнение среды, а инвестиционная привлекательность российского природопользования от этого не возросла. Первые экспертные оценки свидетельствуют о том, что при учете истощения природного богатства экономический рост оборачивается отрицательной величиной, а экономический ущерб здоровью человека от загрязнения оказывается сопоставимым с приростом ВВП, достигаемым за счет всемерного использования все тех же природных ресурсов. По самым скромным оценкам только атмосферное загрязнение приводит к 40 тыс. дополнительным смертям, а процент вклада загрязнения в заболеваемость в экологически неблагоприятных районах исчисляется двузначными числами. Крайне актуальная сейчас для страны задача удвоения ВВП ставит на повестку дня необходимость оценки того, "какой ценой" она может быть решена при выборе той или иной стратегии развития.

Все это свидетельствует о том, что в стране назрела необходимость скорейшего поиска путей разрешения конфликта интересов экономического развития и обеспечения экологической безопасности.

Дальнейшее игнорирование требований обеспечения экологической безопасности не соответствует интересам государства и общества не только в долгосрочной перспективе, но уже сейчас. Стало ясно, что разрешение конфликта экономического и экологического интересов путем выбора в пользу одного из них или поочередной их реализации

**Дальнейшее игнорирование требований обеспечения экологической безопасности не соответствует интересам государства и общества не только в долгосрочной перспективе, но уже сейчас. Стало ясно, что разрешение конфликта экономического и экологического интересов путем выбора в пользу одного из них или поочередной их реализации неприемлемо. Единственно возможным путем разрешения конфликта является гармонизация этих интересов, обеспечение совместного решения задач экономического развития и обеспечения экологической безопасности.**

неприемлемо. Единственно возможным путем разрешения конфликта является гармонизация этих интересов, обеспечение совместного решения задач экономического развития и обеспечения экологической безопасности.

Прежде всего, это означает, что приоритет экономической политики по всемерному использованию природных ресурсов должен быть дополнен приоритетом экологической политики по обеспечению повышения ценности природных ресурсов, включая здоровье среды и здоровье человека. Причем, необходимо обеспечить повышение этой ценности не только в рублях, но и в умах людей. Это позволит не только сохранить природные ресурсы, но и получить больший эффект от их рационального использования.

В экономическом плане это предполагает использования комплекса механизмов, основанных, прежде всего, на оценке общей ценности природных ресурсов. Такие оценки нужны не только и не столько для повышения стоимости ресурсов, но главным образом, для выбора верных управленческих решений. В области права это означает внедрение мер по обеспечению предупреждения и компенсации экологического вреда, при четком разграничении полномочий в области экологического контроля на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Практика показала, что обеспечение искомой гармонизации интересов предполагает осуществление решения экологических задач не столько в рамках отдельных экологических программ, а главным образом, путем включения экологических аспектов в планы социально-экономического развития на федеральном и региональном уровнях. Перспективным в этом плане оказывается разработка и широкое использование эколого-экономических показателей, или так называемых, индикаторов устойчивого развития, которые позволяют оценивать развитие экономики с учетом экологических требований.

Особая роль в обеспечении этих мер принадлежит гражданскому обществу. Разработка и реализация экологической политики и развитие гражданского общества - это необычное сочетание - едва ли не главный приоритет современной жизни России. Человеческие ресурсы и природные ресурсы оказываются главными ценностями государства и общества, и дальнейшее развитие страны будет определяться успешностью реализации главного приоритета по повышению ценности этих ресурсов. Инициировать этот процесс и выступить надежным гарантом его развития может лишь гражданское общество.

Если же поставить вопрос о том, кто виноват в сложившейся сейчас ситуации, то с уверенностью можно ответить, что не только правительство и бизнес, но и гражданское общество. Это предполагает его существенное развитие и коренное изменение

отношения к нему. Видимо, только воспитание "профессиональных граждан" может обеспечить решение наиболее важных проблем общества в любой политической ситуации. Основой гражданского общества сейчас должна стать система действенных общественных экспертных советов на всех уровнях законодательной и исполнительной власти. Перспективными формами работы представляется создание неправительственных центров, которые бы объединяли экспертов и активистов для обеспечения решения узловых проблем природопользования, вне зависимости от сложившейся и постоянно меняющейся ситуации в госструктурах. Для повышения авторитета гражданских структур необходимо привлечение к их работе представителей науки и бизнеса.

Обеспечение участия бизнеса в решении не только экономических, но и экологических проблем возможно лишь на взаимовыгодной основе. Это предполагает реализацию мер, способствующих осознанию бизнесом того, что ведение экологически дружелюбного бизнеса является экономически выгодным. На общности интересов общества и бизнеса в обеспечении здоровья человека и среды может строиться взаимовыгодное сотрудничество в плане разработки и реализации правовой основы для экологически ориентированного и социально-ответственного бизнеса (в части развития экологического законодательства, обеспечения развития гражданского общества и благотворительности).

На международном уровне такая гармонизация может достигаться активностью страны в рамках соглашений по соблюдению экологических требований при обеспечении экономического развития. Важнейшим и пока еще не до конца оцененным политическим шагом России в этом направлении является ратификация Киотского протокола. Сам факт ратификации является демонстрацией выбора России в направлении устойчивого развития. Помимо участия в международной инициативе по ограничению неблагоприятного воздействия человека на биосферу, Россия в рамках этого соглашения получит поддержку со стороны мирового сообщества для перевооружения производства.

**В.М. Захаров**

Центр экологической политики России

## **ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ**

В настоящее время экономическое развитие страны фактически игнорирует экологический фактор, ему уделяется незначительное внимание в структурах власти различных уровней, в основных документах, правительственных программах, планах дальнейших реформ в экономике России. Так, в официальных программах Правительства России - планах действий Правительства Российской Федерации на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочные перспективы - упоминание экологии минимально.

Между тем, современные тенденции экономического развития России следует признать "антиэкологическими", и закрепление этих тенденций в будущем ведет к неустойчивому развитию страны. Эти тенденции проявляют себя, по крайней мере, в трех аспектах:

- Отрицательная динамика и величины макроэкономических показателей, в которых учитывается экологический фактор.
- Рост показателей природоемкости по сравнению с дореформенным периодом, что отражает увеличение затрат природных ресурсов и объемов загрязнений на единицу конечного результата.
- Структурные сдвиги в экономике, увеличивающие удельный вес природоэксплуатирующих и загрязняющих отраслей.

Важной причиной "неустойчивости" экономического развития страны является макроэкономическая политика, которая приводит к широкомасштабной деградации окружающей среды, исчерпанию природных ресурсов. Подъем экономики может еще более усугубить эти процессы. Это во многом объясняется тем, что во время экономического кризиса 1990-х гг. выжили загрязняющие и ресурсоемкие сектора, тогда как многие ресурсосберегающие и высокотехнологичные производства деградировали, т.е. происходит "грязный" подъем экономики. Эта тенденция хорошо прослеживается за последние десятилетия. Так, удельный вес топливной промышленности увеличился в 2,5 раза в 2002 г. по сравнению с 1980 г. Для электроэнергетики этот показатель увеличился за 1980–2002 гг. с 3,5% до 8,5%. В структуре промышленности быстро росло значение черной и цветной металлургии — рост в 1,5–1,8 раза за 1990–2002 гг. На этом фоне уменьшался удельный вес отраслей с небольшим воздействием на окружающую среду. За период 1980–2002 гг. доля технологичных отраслей машиностроения и металлообработки сократилась на 13% (с 33,6% до 20,5%). В целом в обрабатывающей промышленности произошел сдвиг в пользу природоемких отраслей.

В этих условиях в России нельзя переоценивать значение факта снижения нагрузки на окружающую среду, произошедшего в результате кризиса и падения производства в 1990-х гг. При сохранении сложившихся тенденций есть вероятность, что российская экономика в недалеком будущем будет в основном состоять из природоэксплуатирующих отраслей с небольшим удельным весом высокотехнологичных отраслей и машиностроения. Старая экономическая система умерла, и сейчас практически формируется эмбрион будущей экономической системы, которая начала развиваться в новом столетии. И если этот зародыш экономического будущего несет в своих генах "антиэкологичность", то никакие экологические программы, жесткие природоохран-

**Поставленные перед экономикой страны задачи значительного ускорения темпов роста, двойного увеличения валового внутреннего продукта (ВВП) в ближайшем будущем ставят вопрос о качестве сложившегося роста и степени его устойчивости в долгосрочной перспективе. К каким социальным, экономическим, экологическим результатам приведет сохранение современных тенденций развития экономики? Является ли развитие страны экологически устойчивым?**

ные меры не смогут предотвратить деградацию окружающей среды. В отсутствии эколого-экономических барьеров и стимулов критерием эффективности стало получение значительной и быстрой прибыли, что возможно в стране, прежде всего, на основе эксплуатации и/или продажи природных ресурсов (нефть, газ, лес, руды и пр.).

"Утяжеление" с экологических позиций структуры экономики сопровождалось также ухудшением возрастной структуры производственных фондов, их массовым старением. В связи с этим все более актуальной проблемой становится вероятное увеличение числа экологических аварий и катастроф в ближайшем будущем. Это во многом будет связано с физическим износом и поломками оборудования, которое практически не заменяется новым оборудованием из-за недостаточного инвестирования.

В целом для России в ближайшее время будет, видимо, актуальна ситуация, когда при формальном экономическом росте (рост ВВП, промышленности и пр.) будет происходить экологическая деградация.

Для игнорирования экологического фактора в процессе экономического развития страны и принятия решений имеются объективные и субъективные причины. Одной из важных причин является отсутствие цены, стоимостных оценок экологических ущербов и выгод от сохранения чистой окружающей среды, экосистемных функций. В современной экономике действует суровое правило: то, что не имеет цены или экономической оценки не существует для экономики и игнорируется в процессе принятия решений. Это закон рыночной экономики, который, к сожалению, присущ ей как на практике, так и в теории (так называемые "провалы рынка"). Это означает, что заболеваемость и смертность населения от загрязнения окружающей среды, деградация природы, истощение природных ресурсов, различные экологические ущербы просто не учитываются в процессе принятия хозяйственных решений, разработки программ и планов развития страны и регионов.

Переход к устойчивому развитию делает необходимым включение экологического фактора в систему основных социально-экономических показателей развития. Традиционные макропоказатели (ВВП, ВНП, национальный доход и пр.) не отражают экологическую ситуацию и за их ростом может скрываться экологическая деградация. В мире активно идет разработка критериев и индикаторов устойчивого развития, содержащих нередко весьма сложную систему показателей. Этим занимаются ведущие международные организации ООН (система интегрированных экологических и экономических счетов), Всемирный Банк (истинные сбережения), ОЭСР, Европейское сообщество (проекты GARP1, GARP2, TEPI) и др. Принципиальным моментом в этих подходах является попытка учесть ущерб от загрязнения среды и истощения природных ресурсов на макроэкономическом уровне, экологически скорректировать основные экономические показатели развития.

Предварительная количественная оценка ряда эколого-экономических показателей (норма истинных сбережений, природоемкость, удельные загрязнения и др.) показывает, что в России складываются "антиустойчивые" тенденции развития. Например, проведенные на основе методики истинных сбережений расчеты для России показали значительное расхождение традиционных экономических показателей и экологически скорректированных. Если с формальных позиций в 2000 г. российская экономика процветала — рост ВВП составил около 9%, то указанный показатель отражал противоположную тенденцию — истинные сбережения снизились на 13% (!), главным образом за счет истощения сырьевой базы. Тем самым учет экологического фактора в традиционных экономических показателях может привести к их значительному сокращению вплоть до отрицательных величин их прироста. В русле антиустойчивых тенденций находится и рост удельных затрат природных ресурсов (природоемкости) и удельных загрязнений на единицу конечного результата.

Конечно, наивно требовать сокращения темпов роста природоэксплуатирующих секторов, прежде всего энергетического, в условиях современной социально-экономической ситуации в стране. Однако, для перехода к устойчивому развитию очевидна необходимость компенсации истощения природного капитала за счет роста инвестиций в человеческий и физический капиталы. В практическом плане целесообразно резкое увеличение инвестиций в науку, образование, здравоохранение, инновационное развитие, создание специальных фондов (по образцу Фонда будущих поколений), которые имеются во многих странах мира.

Таким образом, игнорирование экологического фактора осложняет процедуру принятия эффективных экономических и социальных решений на макроуровне, в регионах. Ряд проектов/программ являются неэффективными при экономическом учете экологического ущерба. Отмеченные выше негативные эколого-экономические тренды могут стать важным аргументом для лиц, принимающих решения, для коррекции экономической политики.

Ярким примером необходимости эколого-экономического учета на макроуровне, в регионах является оценка ущерба для здоровья от загрязнения окружающей среды. Эта оценка была сделана на основе используемой в мире методологии оценки ущерба для здоровья. На основе российских данных по этой методологии были произведены экспертные расчеты (Бобылев С.Н., Сидоренко В.Н., Сафонов Г.А., Авалиани С.Л., Струкова Е.Б., Голуб А.А., 2000).

В настоящее время существует методология оценки риска для здоровья человека, разработанная Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Агентством по охране окружающей среды США (EPA) и др. организациями. На основе оценки риска для России были рассчитаны издержки для здоровья, вызванные загрязнением воздуха и воды. Для

России результаты расчетов по смертности и заболеваемости суммировались для получения общей величины ущерба. Приближенные оценки рисков от загрязнения воды и воздуха, проведенные авторами, позволяют говорить о том, что экономические издержки для здоровья населения, связанные с загрязнением воздуха, составляют в среднем не менее 4,1–6,6% от ВВП; ущерб для здоровья, связанный с загрязнением воды, равен в среднем не менее 0,1–0,3 % от ВВП. Суммарный максимальный ущерб здоровью может достигать почти до 7%.

Полученные для России оценки ущерба для здоровья достаточно впечатляющи и являются весомым аргументом в пользу экологизации экономического развития, изменения ряда декларируемых и поддерживаемых Правительством приоритетов развития страны.

Сложившаяся в стране "антиустойчивая" ситуация в развитии свидетельствует о необходимости более адекватного учета экологического фактора в программах и планах на федеральном и секторальном уровнях, в регионах. Для России в рамках всей экономики можно выделить следующие важные направления экономических преобразований, которые прямо или косвенно способствуют снижению нагрузки на окружающую среду:

- экологосбалансированная реструктуризация экономики, поддержка инновационного развития;
- адекватный учет ценности природы в экономических показателях, при принятии экономических решений, экономическая оценка природных ресурсов и услуг;
- изменение инвестиционной политики в направлении экологосбалансированных приоритетов;
- создание экологонепротиворечивых систем налогов, кредитов, субсидий, торговых тарифов и пошлин;
- четкое определение прав собственности на природные ресурсы;
- совершенствование механизмов приватизации с учетом экологического фактора (учет прошлого экологического ущерба, обязательства по проведению реабилитационных мероприятий, экологическое страхование и т.д.);
- демонополизация;
- реформа цен;
- преобразование банковских структур и рынка капитала, что должно способствовать созданию инновационных форм финансирования природоохранной деятельности — экологических банков, экологических фондов, страховых систем;
- изменение экспортной политики в направлении сокращения удельного веса в экспорте первичных природных ресурсов при увеличении удельного веса высокотехнологичной наукоемкой продукции, товаров с высокой долей добавленной стоимости и т.д.

Важнейшим направлением перехода к устойчивому развитию должна стать экологосбалансированная структурно-технологическая перестройка экономики, позволяющая осуществить эффективное ресурсосбережение, снизить загрязнение окружающей среды. Такая реструктуризация экономики позволит значительно уменьшить природоемкость производимой продукции и услуг и снизить нагрузку на окружающую среду, сократить общую потребность в природных ресурсах.

Как показывает опыт развитых стран, природоемкость в стране может быть снижена как минимум в 2–3 раза. Для России уменьшение показателей природоемкости на макроуровне явится важным свидетельством начала перехода от сформировавшегося техногенного типа экономического развития к более устойчивому типу. В России структурно-технологическая рационализация экономики может позволить высвободить 30–50% используемых сейчас неэффективно природных ресурсов при увеличении конечных результатов, существенно снизить уровень загрязнения. В стране наблюдается гигантское структурное перепотребление природных ресурсов. Можно значительно уменьшить добычу и площади разработок энергетических ресурсов, полезных ископаемых, территории обрабатываемых сельскохозяйственных угодий, вырубку леса и т.д. за счет улучшения использования и углубления переработки природных и сырьевых ресурсов и при этом значительно повысить уровень благосостояния населения.

Очевидно, что только при глубоких структурно-технологических изменениях, инновационных трансформациях экономики России удастся встать на путь, ведущий к устойчивому развитию.

**С.Н.Бобылев**  
 профессор МГУ,  
 Центр экологической политики России

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ КАТАСТРОФЫ — ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

**Приоритетом государственных органов должно быть, прежде всего, снижение техногенной нагрузки на население, особенно в густонаселенных районах, тем более, что у нас население сокращается и серьезно стоит демографическая проблема. Можно следующим образом обозначить список задач, требующих первоочередного решения. Первое — это защита от больших катастроф, второе — решение техноэкологических проблем, которые угрожают здоровью населения. И третье — усиление мониторинга и контроля по регулированию доступа к ресурсам. С тем, чтобы молодой бизнес не начинал с уничтожения ресурса "за три года", а был нацелен на его долгосрочную эксплуатацию, что, кстати, положительно повлияло бы и на всю экологическую ситуацию.**

Сегодня, одной из важнейших задач является предотвращение экологических катастроф, которые могут парализовать жизнь населения, работу предприятий и тем самым существенно повлиять на экономическое развитие. Компании во взаимодействии с государством должны обеспечивать защиту пространства регионального экономического развития от возможных экологических катастроф. Потенциальные потери при крупных катастрофах регионального масштаба очень велики. Речь идет о потере всех результатов экономического, социального развития, достигнутых за значительный период времени. Поэтому задача обеспечения экологической безопасности при крупных катастрофах является бесспорным императивом, как необходимая страховка от крупных неприятных последствий. В понимании важности этой задачи не может быть больших разногласий. Очевидно, что российский "дикий" капитализм уничтожает целый ряд природных объектов или нещадно их эксплуатирует. Примерно так же, как это происходило в Европе, США, других странах сто лет назад на стадии молодого капитализма. Понятно, что в те времена это было нормой, никто всерьез не задумывался о последствиях. Однако сейчас, в 21 веке, такое варварское отношение к природе (и человеку) выглядит чудовищно. Сейчас на фоне объективного улучшения экологической ситуации в результате кризиса мы сталкиваемся с угрозой со стороны бизнеса, который, пытаясь решать краткосрочные задачи, игнорирует долгосрочные.

Здесь, главная задача видится в переходе на региональном уровне к долгосрочным прогнозам и стратегиям, которые могли бы отвечать как сегодняшним потребностям граждан, так и сочетали в себе заботу о будущих поколениях при учете интересов бизнеса. Сейчас важно, чтобы на уровне экономики региона был осуществлен переход к долгосрочному планированию, как на уровне местной администрации, так и на уровне бизнеса. Мы предполагаем, что предприятие начинает ориентироваться не на извлечение сиюминутной прибыли, а на долгосрочное получение доходов с учетом интересов всех факторов производства, прежде всего труда, необходимости обеспечения здоровой социальной среды, рекреации и т.д. Это есть начало процесса гармонизации между экономическим развитием и экологической безопасностью. В региональном плане этот процесс определяется характером отраслей и концентрацией производства. Система управления природными ресурсами и их защиты была значительно ослаблена в ходе административных реформ за последние 15 лет. И сейчас наблюдается очень большой перепад: от местами хищнической эксплуатации природных ресурсов до ряда предприятий, которые, в интересах повышения эффективности производства, проводят работу по созданию очистных сооружений, изменению технологии.

Теперь, несколько слов, как решать проблемы. Думаю, что приоритеты — это мониторинг, идентификация и классификация основных проблем по регионам. Выявление в каждом регионе нескольких основных источников угроз больших катастроф, которые могут происходить в результате, например, небрежного отношения к очистным или противолодновым защитным сооружениям. Далее, идентификация обычным порядком 5–10 основных источников текущего загрязнения и выявление, какие из них наиболее опасны с точки зрения здоровья и с помощью каких расходов и инвестиций их можно было бы снизить.

**Л.М. Григорьев,**  
Президент Ассоциации независимых центров экономического анализа



## КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ИНСТРУМЕНТ СОХРАНЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Загрязнение окружающей среды, так же как и чрезмерная нагрузка на природно-ресурсный потенциал, может послужить серьезным препятствием для экономического роста. По мнению ведущих ученых эта проблема недооценивается политиками. По расчетам Всемирного Банка, недавно опубликованным в журнале *Экономист* (China's environment. A great wall of waste. Aug 19th 2004) наиболее успешная страна с переходной экономикой – Китай, демонстрирующая высокие темпы роста уже на протяжении двух десятилетий, уже сейчас страдает от серьезного ущерба окружающей среде. Этот ущерб составляет порядка 8–12% ВВП равного 1,4 триллионов долларов США. Учитывая, что рост ВВП Китая составляет 8–10% в год, можно сказать, что фактический рост уже сейчас отрицателен.

К сожалению, традиционная экономика, базирующаяся на неоклассической теории роста, не уделяет достаточного внимания таким затратам, о чем, в частности говорилось в недавно опубликованной статье Нобелевского Лауреата Арроу и др., опубликованной в журнале Американской экономической ассоциации (Arrow et al. 2004. Are we consuming too much? *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, N.3, pp. 147–172) Авторы призывают пересмотреть традиционную практику учета затрат и результатов функционирования экономики, уделив больше внимания глобальным и локальным экологическим проблемам.

Россия также терпит значительный ущерб от загрязнения окружающей среды, важнейшая компонента которого – ущерб здоровью населения. Приведенные в таблице 1 данные свидетельствуют о том, что только атмосферное загрязнение является причиной 3–4 % смертности в России и на Украине.

Смертность в России и на Украине, 2000. Всемирная организация здравоохранения

|   | Россия  | Украина |
|---|---------|---------|
| Смертность от всех причин                       | 2225332 | 758082  |
| Смертность от воздушного загрязнения*           | 85000   | 22000   |
| Туберкулез                                      | 29800   | 11000   |
| ВИЧ   | 208     | ?       |
| Все внешние причины смертности (не от болезней) | 312000  | 41000   |
| Несчастные случаи на транспорте                 | 39500   | 7000    |
| Отравления                                      | 59500   | 14000   |
| Самоубийства                                    | 57000   | 14500   |
| Убийства  | 41000   | 6400    |

\* Наши оценки

Источник: [http://www3.who.int/whosis/mort/table1.cfm?path=whosis,mort,mort\\_table1](http://www3.who.int/whosis/mort/table1.cfm?path=whosis,mort,mort_table1)

Для наиболее загрязненных территорий процентный вклад окружающей среды в заболеваемость исчисляется двузначными цифрами.

**Киотский Протокол ориентирует Россию на долгосрочное экономическое развитие на базе новых технологий и приоритетного развития наукоемких секторов, поддержания разумного баланса сырьевых отраслей и обрабатывающей промышленности.**

Большая часть воздействия атмосферного загрязнения на здоровье населения связана с сжиганием ископаемого топлива. На протяжении следующего десятилетия борьба с локальным загрязнением и глобальными выбросами станут взаимодополняющими элементами экологической политики, необходимой для обеспечения устойчивого экономического роста.

К сожалению, природоохранные органы в России весьма слабы. Поэтому в ближайшее время не приходится рассчитывать на эффективную политику по ограничению выбросов локальных загрязнителей. К счастью, Россия ратифицировала Киотский Протокол и через несколько месяцев он вступает в силу. Его выполнение создаст стимулы к сокращению парниковых газов, неизбежно приводящему к сокращению выбросов локальных загрязнителей (Данилов-Данильян В.И. и др. Климатические изменения: взгляд из России. М.2003.).

При выборе величины количественных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов Россия учитывала возможность экономического роста в будущем, после выхода страны из экономического кризиса. Во время переговоров по Киотскому Протоколу российская делегация не могла точно предвидеть, будет ли экономический рост сопровождаться снижением удельного выброса парниковых газов на единицу ВВП или нет. Соответственно, было неясно, будет ли рост выбросов опережать рост ВВП или отставать от него. Неопределенность прогнозов выбросов парниковых газов и вероятность реализации наиболее пессимистического сценария роста выбросов и вынудила российскую делегацию принять обязательство сохранить средний годовой выброс парниковых газов в России в первый бюджетный период на уровне 100% от выбросов базового 1990 года. Таким образом, российский бюджет выбросов составил 15195 ММТ CO<sub>2</sub>-эквивалента или около 3000 ММТ CO<sub>2</sub>-эквивалента в год.

Квоты на выбросы парниковых газов становятся фактором производства, а значит имеют экономическую оценку. Возникает вопрос, какова экономическая природа этой оценки.

Как только мы посмотрим на квоты на выбросы с точки зрения экономики природопользования, мы можем провести аналогии с другими природными ресурсами, такими как пастбища, сельхозугодья, рыбные ресурсы, запасы нефти, лес и т.д. Все они когда-то были неограниченными, но в какой-то момент общество осознало, что ресурса на самом деле не так много, как хотелось бы. Нужны какие-то меры по регулированию его использования. В этом случае возникают определенные институциональные отношения, регулирующие процесс использования ресурса. Примером таких отношений могут быть отношения собственности на землю, права пользования недрами, права или квоты на вылов рыбы, права на выбросы оксида серы в США, наконец, права на

выбросы парниковых газов, установленные Киотским протоколом.

Ключевой вопрос формирования таких отношений — это установление монополии хозяйствующего субъекта на определенный ресурс. Это может быть либо право пользования, либо право собственности. Монополия хозяйствующего субъекта означает ограничение доступа других субъектов экономических отношений к данному ресурсу. Для таких ресурсов как земля, недра, лес вполне понятно как ограничения могут быть установлены. Гораздо сложнее реализовать этот принцип, когда речь идет о рыбе или о выбросах серы. Но и в этом случае существуют технические возможности, обеспечивающие соблюдение правил пользования. Квоты на выбросы ПГ (система мониторинга и отчетности) позволяют контролировать выбросы и проверять, соблюдает ли держатель квоты установленные правила.

Кроме того, Киотская квота становится фактором роста экономики. Например, по достаточно скромным оценкам, использование 1 млрд. CO<sub>2</sub>-эквивалента квот может способствовать привлечению 50 миллиардов долларов США в Российскую экономику. В расчете на 5-летний Киотский период это примерно 10 миллиардов долларов США в год. Годовые инвестиции в Российскую экономику в 2002 году составляли около 60 миллиардов долларов США. Такой приток инвестиций, безусловно, будет способствовать экономическому росту. При этом инвестиции будут направляться в модернизацию производства. Как мы уже отмечали выше, такие инвестиции будут сопровождаться сокращением локального загрязнения. Предотвращенный экологический ущерб также будет способствовать увеличению ВВП.

Для того, чтобы Киотский Протокол заработал, необходимо соответствующее законодательство и система управления выбросами парниковых газов. Их разработка займет время. Часть инвестиционных возможностей может быть утеряна. Поэтому необходимо немедленно начать пилотную фазу. В этой связи интересен опыт Архангельского ЦБК, прошедшего инвентаризацию выбросов парниковых газов и принявшего стратегию по их ограничению, основным элементом которой является количественное ограничение на выбросы парниковых газов.

**А.А. Голуб**, профессор

**Е.Б. Струкова**, профессор  
Высшая школа экономики

## **ВОЗМОЖНОСТИ ПРАВОВОЙ ГАРМОНИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ БЕЗОПАСНОГО РАЗВИТИЯ**

Состояние правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды в полной мере отражает эволюцию социальных представлений о взаимодействии общества и природы. Экологичность еще не стала неотъемлемым свойством права, которое в известной степени символизирует достигнутый уровень экологической самоидентификации общества и в этом смысле не может быть выше доминирующего в нем сознания.

Если зарождение эколого-правовых идей можно связывать, главным образом, с правовым и экологическим сознанием, то их кристаллизация происходит в сфере экологической политики, где на первые роли выходит государство. Совершенно очевидно, что сохранение природной среды для настоящего и будущих поколений — фактор, определяющий сегодня развитие государственности. В логике обеспечения устойчивого развития, государственная экологическая политика должна исходить из равной значимости экономической, экологической, социальной его составляющих. Однако, в действительности природоохранная функция государства соподчинена экономическим целям развития, что не отвечает общим интересам в сохранении окружающей среды. Это проявляется и в отсутствии положительной динамики в части сокращения загрязнений окружающей среды, и в интенсивном изъятии природных ресурсов. Несмотря на значительное количество заявлений в документах программного характера о приверженности государства повышению экологической безопасности, природоохранное законодательство последних лет (а еще в большей степени это касается правоприменительной и управленческой практики) дает повод констатировать несоответствие между тем, что называется правовыми или политическими идеями и конкретными нормами действующего права, а также и реальным состоянием правоотношений. Более того, по ряду направлений наметился отход от ранее занятых позиций.

С точки зрения ролей государства в обществе, в настоящее время в природопользовании все более заметно проступают черты государства-собственника. Что само по себе не опасно до тех пор, пока осуществляется не в ущерб функциям государства как организации политической власти. Обладая правами почти монопольного собственника всех других, кроме земель, природных ресурсов, государство имеет сегодня уникальную возможность организовать природопользование в целях обеспечения общих экономических и экологических интересов населения страны. При этом связанность государства необходимостью обеспечения публичных экологических интересов есть и ограничение его полномочий собственника, и условие любой другой его деятельности. Вместе с тем, основной посыл к рассуждениям о правовых приоритетах и возможностях правовой гармонизации экологических интересов и экономического развития состоит в понимании принципиальной невозможности обеспечения публичных экологических интересов, как и решения экологических проблем вообще, "внеэкономическими" способами, вне экономического развития.

Кроме того, выбор экономического контекста обеспечения (в том числе и правового) экологической безопасности объясняется возможностью извлечения "полезного" результата из моментов естественного

**Достижение экономического роста, обеспечивающее экологическую безопасность — точка пересечения интересов всех секторов общества. Наверное, ни в какой другой области общественных отношений не проявляется столь рельефно назначение права как социального регулятора и средства согласования разнонаправленных интересов.**

совпадения противоречивых интересов: так, экологический интерес пересекается с экономическим, поскольку охраняемые объекты окружающей природной среды представляют производственную или потребительскую ценность. Более того, нередко именно экономическая ценность природных объектов превалирует и формирует экологическую заинтересованность общества — такова, например, мотивация в сохранении рыбных ресурсов, рациональном использовании полезных ископаемых и т.д. В конечном счете, следует признать, что конституционное требование использования и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов (ч. 1 ст. 9 Конституции России) формулирует не только экологический императив, что более заметно, но имеет и четко выраженный экономический смысл.

Во-первых, это требование предполагает экономическую эффективность природопользования, которая, в свою очередь, должна ограничиваться его рациональностью, как неотъемлемым принципом правового регулирования природно-ресурсовых отношений.

Во-вторых, из конституционной нормы следует принцип равного доступа к природным ресурсам и социально справедливого распределения доходов от их использования. Существенно важно подчеркнуть, что равенство и справедливость в доступе к ресурсам звучат здесь не в морально-этическом понимании, но имеют собственную правоведческую интерпретацию, а именно — основываются на изначальном формально-правовом равенстве граждан, которое применительно к сфере природопользования предполагает, в частности, обращение в общую пользу (национальное достояние) доли частных доходов, получаемой исключительно за счет природного фактора производства. Обязанность государства по экономически обоснованному распределению доходов от использования принадлежащих ему на праве собственности природных ресурсов основывается на гражданско-правовом полномочии присвоения дохода от собственности и на публично-правовой функции собственника имущества, принадлежащего к общественному (национальному) достоянию.

В-третьих, конституционное требование использовать и охранять природные ресурсы как основу жизни и деятельности распространяется не только на государство, но и в полной мере на всех субъектов хозяйственной деятельности независимо от формы собственности, что предполагает корректировку существующей меры их участия в компенсации негативных экологических последствий своей деятельности.

Если в более общем контексте, то речь идет о построении обоснованных экономических отношений между природопользователями и государством, а в широком смысле — между природопользователями и обществом по поводу исполь-

зования природных ресурсов и охраны объектов окружающей среды.

Для гармонизации эколого-экономических отношений представляется весьма важным создание такого законодательства, которое содержало бы реальные стимулы к сокращению хозяйствующими субъектами своего негативного воздействия на окружающую природную среду. Между тем, действующая система платежей за загрязнение и меры имущественной ответственности не способны ни компенсировать причиняемый природе и человеку вред, ни побудить к снижению масштабов такого вреда.

Ассимиляционный потенциал природной среды является таким же экономически ценным природным ресурсом, как и полезные ископаемые, почвы, древесина, рыбные запасы и т. д. Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Заметным пробелом законодательства считается отсутствие специального федерального закона о плате, что, в частности, дало основание для мнения об отсутствии у хозяйствующих субъектов законно установленной обязанности по внесению платежей. Однако здесь необходимо уточнить, что положение "формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами" (ст. 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды") не должно толковаться расширительно в смысле определения только федеральным законом всех необходимых характеристик платежей, как это происходит в налоговом праве, где Налоговый кодекс должен установить все основные элементы налогообложения. Форма платы предполагает (отражает) ее экономическое содержание, целевое назначение, способ взимания. А все эти характеристики — компенсационный, не фискальный, характер платы, ее денежное, не натуральное, выражение, ее виды — уже отражены на уровне федерального закона (в той же ст. 16). Неналоговый характер платы подтвержден окончательно последними поправками к Налоговому и Бюджетному кодексам, в соответствии с которыми экологический налог исключен из числа федеральных налогов (ст. 13 НК РФ), а платежи за негативное воздействие на окружающую среду отнесены к неналоговым доходам федерального, регионального и местного бюджетов (ст. 51, 57, 62 БК РФ). Конечно, учитывая возможность разночтений в толковании столь неоднозначного (если не сказать — двусмысленного) положения, законодатель должен был легитимировать существующий порядок платности до вступления в силу специального федерального закона (например, в ст. 16) или, что логичнее, в переходных положениях названного закона, однако этого сделано не было. И таким образом, действующее законодательство в части отношений платности негативного воздействия на окружающую среду никак нельзя признать отвечающим задачам обеспечения экологической безопасности в ходе экономическо-

го развития. Заметим, что приведенная аргументация лишь опровергает точку зрения о "праве" предприятий не платить за негативное воздействие на окружающую среду, но никак не снимает задачу принятия соответствующего федерального закона.

Плата за негативное воздействие является хотя и важнейшим, но не единственным звеном в экономическом механизме охраны окружающей среды, совершенствование которого может идти по двум направлениям. Во-первых, необходимо создать условия для повышения экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в сокращении своего негативного воздействия посредством проведения технологических и иных природоохранных мероприятий и, во-вторых, создать систему устойчивого финансирования охраны окружающей среды.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" содержит в этой части только условия рамочного характера, которых совершенно недостаточно. В практическом плане меры экономического стимулирования можно основывать преимущественно на нормах налогового законодательства, дающих возможность предоставлять льготы по отдельным видам налогов (например, на прибыль, на землю) отдельным категориям налогоплательщиков — хозяйствующих субъектов в связи с осуществлением ими деятельности, имеющей своей целью сокращение загрязнений, улучшение качества природной среды или иные природоохранные результаты.

В то же время, признавая потенциальную эффективность экономически ориентированных методов правового регулирования экологических отношений, не стоит преувеличивать их значимость. Так, например, сопоставимость затратности вариантов принимаемых экологически значимых решений, исчисленная даже с учетом истинной экономической ценности природных ресурсов, должна служить ориентиром, но не всегда решающим условием выбора. Противоположный подход заложен в Земельном кодексе РФ, где одним из принципов земельного законодательства назван "приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат" (ст. 1 ЗК РФ). Представляется, что такая позиция в большей степени отвечает не только общим экологическим интересам, но и в конечном счете задачам развития, нежели существующие сегодня "обычай" принятия решений, в которых экологический фактор недооценивается или учитывается вовсе по остаточному принципу.

Свою роль в организации правового регулирования, согласующего интересы экологической безопасности и экономического развития, должны сыграть, конечно же, институты государственного принуждения к выполнению экологических требований, включающие в первую очередь действенный экологический контроль и применение мер юридической ответственности за экологические правонарушения.

С точки зрения создания адекватного нормативного обеспечения экологически стабильного экономического развития, перспективным представляется учет в конкретных нормах таких провозглашенных (ст. 3 Федерального закона "Об охране окружающей среды") принципов охраны окружающей среды как: презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов; обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности.

Поскольку способ существования социума основывается на потреблении природных ресурсов, то противоречивость стремления к росту материального благосостояния и необходимости сохранения жизнеобеспечивающих для человека функций природы имеет органический характер и потому в принципе неустранима правовыми средствами - речь может идти лишь о снижении степени такой противоречивости. Кроме того, гармонизация - не самый короткий путь к достижению действительного баланса интересов, если какие-либо из них фактически доминируют. В таких условиях любое "сочетание" приведет скорее всего лишь к дальнейшему наращиванию отставания наименее защищенных групп интересов. Логично начинать сбалансирование с выравнивания, что в свою очередь достигается предоставлением приоритетной охраны менее защищенному интересу — а в настоящее время именно таковым остается экологический интерес общества. Здоровый протекционизм здесь вполне допустим, и такая задача может быть отчасти решена правовыми средствами.

**М.И. Васильева,**

профессор МГУ,  
Центр экологической политики России

## НУЖЕН ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

### В чем Вы видите приоритеты экономической и экологической политики?

Я уверена, что эффективность современной экономики и социальной сферы непосредственно зависит от развития человеческого капитала. Речь идет о движении нашего общества к экономике знаний, как к чисто практической цели.

Во многих регионах накоплен богатейший опыт инновационного развития. Уже сегодня многие области встают на путь развития, формируя инновационное предпринимательство, развивая средний и малый бизнес, реализуя различные инвестиционные проекты в разных сферах. Начинают оживать промышленные предприятия.

Именно в регионах сосредоточен научно-образовательный и технологический потенциал. Необходимо создавать и поддерживать современную систему научно-технической информации для обеспечения различных сфер деятельности научными, информационными ресурсами, научным знанием. Мне думается, что при развитии информационных и коммуникационных технологий, при условии, если они будут доступны большинству людей, могут быть достигнуты определенные успехи и стабилизация не только в социальной, экономической, но и в научной, образовательной и культурной жизни регионов. Очевидно, что информация нужна качественная. Многое зависит от того, чем заполнены информационные каналы. Уверена, что если движение общества будет ориентировано на развитие культурного, образованного человека, на повышение качества интеллектуальных ресурсов общества, экологическая политика у нас в стране будет приоритетна, что и позволит России обеспечить высокое качество жизни населения.

Однако, несмотря на разрушительные последствия кризиса, накопленное национальное богатство России, определяемое, в основном, человеческим и природным капиталом, создает надежную базу для успешной промышленной политики.

### В чем сущность конфликта интересов экономического развития и обеспечения экологической безопасности?

Если под экономическим развитием понимать только рост числа новых дымящих труб, то, конечно, возникает конфликт. Но ведь прогресс, как и жизнь, не стоит на месте. Разрабатываются новые чистые технологии, применительно к старым разрабатываются системы очистки. Кроме того, национальное богатство России определяется не только природными ресурсами, но и человеческим капиталом и, если быть оптимистом, то можно надеяться, что экономическое развитие России не пойдет по пути разорения и разбазаривания природных ресурсов, создания таких производств, от деятельности которых и трава в округе высохнет и реки превратятся в сточные канавы. Но, поскольку мы уже убедились в "честности" многих деловых людей, то за любым как старым, так и новым производством необходим строгий контроль и соответствующее законодательство, соблюдение которого должно быть неукоснительным.

**"Гармонизация интересов экономического развития и экологической безопасности регионов России может быть достигнута последовательной налоговой политикой."**

**Интервью с О.В. Яковенко,  
зам. руководителя управления  
экологической экспертизы  
Федеральной службы  
по экологическому, техническому  
и атомному надзору**

### **Каков, с Вашей точки зрения, интегральный показатель устойчивого развития?**

Мне кажется, что наиболее интегральный показатель, который включает как экономические, так и экологические аспекты, это продолжительность жизни в стране.

### **Выигрывает ли бизнес, государство и общество от отсутствия реального экологического контроля в стране?**

А что может выиграть больной, не вызывая врача? Я имею в виду простых граждан, которые и составляют основную часть государства. И бизнес, представители которого открыто покупают зарубежные футбольные клубы, вряд ли.

Промышленные предприятия, при несоблюдении требований природоохранного законодательства и промышленной безопасности могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду и являются опасными производственными объектами. Развитие промышленности при отсутствии реального экологического контроля в стране может обернуться дальнейшим обострением экологических проблем. Сама жизнь ставит проблему проведения экологической политики на первый план. Особое беспокойство вызывает экологическая обстановка в промышленных городах страны. Экологическая ситуация в России такова, что существующая система экологической безопасности настолько ненадежна, что создает реальную угрозу здоровью граждан.

Стабильность экологической безопасности обеспечивают законы. Само время диктует необходимость ясных и экономически эффективных правил и законов. Для совершенствования нормативной правовой базы необходимо провести ревизию всего федерального законодательства (федеральные законы "Об охране атмосферного воздуха", Лесной кодекс РФ, "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", "Об особо охраняемых территориях", и др.), которое должно базироваться на Конституции РФ. А кроме того, очень важно разработать нормативные документы по разграничению компетенций органов государственной власти и органов власти субъектов федерации. Вопрос разграничения функций и полномочий между федеральными и местными органами власти в природоохранной сфере требует особого внимания.

Фактически разрушена система платежей за загрязнение окружающей среды, экономически побуждавшая предприятия к внедрению ресурсосберегающих технологий, строительству очистных сооружений, минимизации отходов производства и потребления.

Существующая система мер не только не приносит необходимый доход в бюджеты всех уровней для осуществления природоохранных мероприятий, но и потеряла эффективность с точки зрения экономического стимулирования. Нарушена реализация принципа "загрязнитель платит", потому как смысл этих платежей заключался в компенсации ущерба окружающей среде и обязательном направлении этих платежей на восстановительные мероприятия.

Такие коллизии необходимо устранять. Необходимо привести в соответствие систему экологических платежей и все законодательство: налоговое, бюджетное, административное, уголовное и т.д.

Необходимо введение такого экологического налога, который мог бы стимулировать вытеснение с рынка экологически нежелательной продукции и замещение ее на более безопасные аналоги за счет более низкой стоимости.

### **Какими должны быть организационная структура и функции государственной системы обеспечения гарантий экологической безопасности?**

Любая предлагаемая схема по структуре и функциям государственной системы обеспечения экологической безопасности России, по моему мнению, должна отвечать следующим условиям - единообразие в подходах и схемах реализации природоохранного законодательства, строгое разграничение, невозможность объединения в одном юридическом лице контрольных и исполнительных функций, наличие нормативного документа, определяющего полный круг природоохранных направлений деятельности, с указанием кто их должен осуществлять, определение четкого механизма взаимодействия между отдельными службами.

### **Что можно сделать на уровне законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации?**

Разработка и принятие законов, направленных на обеспечение экологической безопасности в стране - это задача законодательной власти, исполнительная отвечает за их исполнение. Это прописные условия, которые должны выполняться в любом государстве.

## ХОТЕЛОСЬ БЫ, ЧТОБЫ У ИГРЫ БЫЛИ ПРАВИЛА

### Достичь лучших показателей

Производство алюминия в мире растет и будет продолжать расти, и это ни для кого не секрет. Мы хотим не только остаться на этом рынке, но и укрепить свои позиции. Это наш приоритет. Но если мы хотим остаться на этом рынке в условиях перехода России к рыночной экономике, в условиях вступления России в ВТО, то у нас возникают три проблемы: конкурентоспособность нашей продукции, эффективность производства и вопрос экологической безопасности производства. Поэтому волей-неволей вопросы экологии на наших заводах становятся частью нашей политики.

Мы решили, что повышение уровня промышленной и экологической безопасности нашей компании должно выражаться в стремлении достичь в этой области показателей лучших алюминиевых компаний мира.

### Новый уровень технологий

Существующее сегодня на заводах компании "Русал" положение можно оценить как переход на качественно более высокий уровень, связанный с техническим перевооружением всего производства. Особое место в комплексе задач, стоящих перед алюминиевыми заводами, занимают экологические вопросы, вопросы модернизации техники и технологии электролиза и совершенствование газоочистных сооружений. Актуальность решения этих проблем обусловлена тем, что алюминиевые заводы "Русала" расположены в непосредственной близости от компактного проживания населения — в таких городах как Красноярск, Братск, Новокузнецк, Саяногорск и др.

Систематическое осуществление природоохранных мероприятий позволяет сокращать выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, несмотря на прирост выпуска алюминия. Только за период 2000–2003 гг. на целевые природоохранные мероприятия израсходовано 136,2 млн. долларов США. Кроме того, за этот период при росте выпуска алюминия примерно на 7% выбросы загрязняющих веществ сокращены на 14,6%. Практически все алюминиевые заводы переведены на замкнутый водооборот. Доля выбросов алюминиевых заводов "Русала" относительно всех выбросов предприятий цветной металлургии России — 5,2%, а относительно выбросов предприятий алюминиевой промышленности — 46,2% (при доле выпуска алюминия 74,5%). Планируется, что выбросы загрязняющих веществ сократятся к 2012 г. в 1,4 раза, а выпуск алюминия возрастет в 1,4 раза.

В настоящее время разработаны программы модернизации основного производства на Красноярском и Саяногорском алюминиевых заводах. В стадии разработки находятся программы модернизации Новокузнецкого и Братского алюминиевых заводов. Одной из основных целей модернизации является снижение техногенной нагрузки на окружающую среду. На реализацию этих программ модернизации в течение 2004–2012 гг. предусматривается выделить 684 млн. долларов США. Создание экологически безопасного производства — одна из основных

**Нам было бы проще, если бы государство четко указало в законе кто, за что и при каких условиях должен платить. Хотелось бы, чтобы был решен вопрос с reinvestициями экологических платежей, чтобы мы могли использовать эти деньги для развития экологически чистых технологий.**



целей "Русала". Последовательное осуществление мер по предотвращению загрязнения окружающей среды позволяет существенно улучшить экологическую ситуацию в районах расположения заводов компании "Русал".

В части содействия развитию и распространению экологически чистых технологий, а также для более эффективного решения технологических проблем компанией "Русал" проводится работа с Российской академией наук (РАН). С участием институтов РАН (Института металлургии и материаловедения (ИМЕТ), Института структурной макрокинетики (ИСМАН), Института высокотемпературной электрохимии Уральского отделения (ИВТЭ УрО) и МГУ им. М. В. Ломоносова) осуществляется работа по поиску новых материалов для перспективных технологий электролиза с использованием инертного (или малорасходуемого) анода и смачиваемого катода. Подготовлена серия новых отечественных керамических и керметных материалов, что позволит резко снизить выбросы загрязняющих веществ и улучшит технико-экономические показатели.

### Не хватает ясности

В этой связи особенно важна законодательная роль государства. Мы понимаем, что серьезно отстаем от западных компаний в разработках, позволяющих снижать экологическую нагрузку. Конечно, мы снижаем выбросы, проводим масштабные модернизации, затрачивая большие деньги, чтобы создать технологию производства алюминия, которая по отрицательному воздействию на окружающую среду будет в два-пять раз безопаснее, чем сегодняшняя. Но пока что мы вынуждены направлять на эти разработки только средства из прибыли.

Кроме того, если с нас берут экологические платежи, то мы должны понимать, куда идут эти экологические платежи, каковы правила игры. Пять-семь лет назад часть экологических платежей можно было направлять на экологические программы предприятий. Эта мера нас стимулировала. Но сегодня нам не дают ни копейки из этих денег. И нам, конечно, хотелось бы, чтобы были ясные правила использования этих денег, которые бы учитывали и наши интересы.

Есть и другой вопрос. В наших законах есть понятие предельно допустимых концентраций (ПДК). Величины ПДК некоторых ингредиентов, действующие в России, значительно ниже (жестче), чем в ряде стран - основных мировых производителей алюминия, что ставит российские предприятия в неравные условия с конкурентами на мировых рынках, приводит к неоправданному занижению нормативов выбросов (ПДВ), рассчитанных на основе действующих ПДК. Эта ситуация не стимулирует предприятия на достижение установленных нормативов, так как они не видят возможности их достижения в обозримом будущем.

Нам представляется необходимым совершенствовать нормирование вредных выбросов, опираясь на практику западных стран. Это позволит реализовать экологические программы на основе совмещения требований достаточной экологической безопасности и экономических возможностей компаний в условиях жесткой мировой конкуренции.

### В.А. Матвиенко,

Директор Алюминиевого дивизиона компании РУСАЛ

### Комментарий эксперта

"Правила игры" должны быть определены федеральным законом о плате за негативное воздействие на окружающую среду, длительное отсутствие которого обозначает заметный пробел в правовом регулировании экологических отношений и даже дает повод к высказыванию мнения о том, что в этих условиях предприятия не обязаны вносить платежи. Однако положение "формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами" (ст. 16 ФЗ "Об охране окружающей среды") вовсе не означает, что в отсутствие специального закона формы платы остаются вовсе не определенными. Названный закон уже установил основания взимания платы — виды негативного воздействия на среду, "экологический налог" исключен из числа федеральных налогов (ст. 13 Налогового кодекса РФ), а Бюджетный кодекс РФ отнес плату к неналоговым доходам бюджетов. Тем самым поставлена точка в дискуссии о налоговой или неналоговой форме платы. Поскольку это так, то требование НК об установлении всех основных элементов налогообложения непременно на уровне закона к плате не применяется. И, тем не менее, правовое обеспечение отношений платности загрязнения окружающей среды нельзя признать удовлетворительным.

В условиях затягивания процесса принятия федерального закона о плате есть смысл обратить внимание на региональный уровень законодательства. Здесь, в частности, может быть продолжена оправдавшая себя практика стимулирования, существовавшая в 90-е годы, на которую ссылается автор статьи. В части средств, направляемых в бюджет субъекта РФ (а это 40% платы) органом законодательной власти региона могут быть установлены основания и условия предоставления льгот, таких например, как снижение размера платы (ее частичный зачет, возврат) при выполнении мероприятий, имеющих природоохранительный результат. Помимо регулирования платы, можно установить, согласно ст. 56 НК РФ, льготы по отдельным видам налогов для тех категорий налогоплательщиков, которые вкладывают средства в технические перевооружение производства, разработку и внедрение новых технологий с целью сокращения загрязнений — например, понижение ставки налога на прибыль в части налога, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ (не ниже, чем до 13,5%), предоставление инвестиционных налоговых кредитов и других льгот по региональным налогам.

### Васильева М.И.

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

Томская область расположена на территории Сибирского федерального округа. Это регион, который славится своими природными и интеллектуальными ресурсами – богатейшие месторождения полезных ископаемых, углеводородное сырье, бескрайние лесные просторы, крупнейшие университеты и развитая научная база.

В экономике Сибирского федерального округа Томская область занимает значимое место. Прежде всего – это ресурсный потенциал России. По количеству собранных в 2003 году ресурсных и природоохранных платежей область входит в первую десятку регионов Российской Федерации (таблица 1).

Усиливающаяся в последнее время тенденция централизации налогов за пользование природными ресурсами (рис.1) вызывает у большинства субъектов федерации тревогу. Особенно это касается тех регионов, где основной доходной статьей бюджета традиционно являются углеводороды. Так, уже в 2004 году ни одна территория не получила дохода от добычи газа (Ямало-Ненецкий АО, Томская область, Ханты-Мансийский АО и т.д.). В 2005 году доходы от добычи нефти, поступающие в бюджет субъектов федерации сократятся почти в 3 раза. Для Томской области это фактически означает, что нефтяная отрасль уходит из разряда ведущих отраслей экономики. Если ранее "углеводородные" деньги составляли более 20% бюджета области, то теперь это – менее 5 % прямых поступлений. Таким образом, существенно снижается стимул развивать нефтегазодобывающую промышленность на территории. Кроме этого, значительно сокращается объем вложений, которые могут быть затрачены территориями на охрану окружающей среды.

Существует еще один фактор, негативно отражающийся на региональной экономике. Мировой рост цен на нефть, вызывает дестабилизацию внутреннего курса. В результате, при существенном повышении доходов природопользователей и федерального бюджета (за счет пошлин и пр.) на региональный бюджет ложатся в основном дополнительные расходы, вызванные повышением стоимости горюче-смазочных материалов, других энергоносителей, продуктов питания и так далее (по принципу пирамиды).

Развитие территории, происходящие на ней положительные и отрицательные процессы требуют, как хорошая машина, своевременной диагностики. С этой целью в 2003 году в рамках международного проекта "Разработка индикаторов устойчивого развития для Российской Федерации" для Томской области была начата разработка индикаторов устойчивого развития. Помимо информационной составляющей к основным функциям индикаторов относятся определение или выражение целей, вытекающих из общегосударственных и региональных стратегических программ (например – рост ВВП), обеспечение основ для оценки реализации этих стратегий на различных уровнях. Индикаторы играют существенную роль в процессе планирования и принятия решений. Например, отслеживание негативной динамики по специфическому для Томской области индикатору – истощимости запасов нефти – вызвало необходимость корректировки политики исполнитель-

**Для сохранения и стабильного  
функционирования системы  
управления в области  
природопользования и охраны  
окружающей среды в настоящий  
момент важнейшим фактором  
является грамотное распределение  
полномочий между разными  
уровнями власти.**

Таблица 1. Первые десять субъектов РФ по количеству собранных ресурсных и природоохранных платежей в 2003 году

|                            | Сумма текущих платежей за ресурсы в 2003 году | Налог на добычу полезных ископаемых | Платежи за пользование лесным фондом | Плата за пользование водными объектами | Плата за выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов | Плата за право пользования объектами животного мира |
|----------------------------|---|-------------------------------------|--------------------------------------|--|---|---|
| Российская Федерация       | 358 242 464                                   | 331 551 889                         | 7 368 230                            | 10 850 773                             | 8 332 913   | 138 659   |
| 1. Ханты-Мансийский АО     | 170 618 191                                   | 169672972                           | 156 436                              | 163305                                 | 624368  | 1110  |
| 2. Ямало-Ненецкий АО       | 48 744 070                                    | 48395839                            | 71192                                | 36593                                  | 238792  | 1654  |
| 3. Республика Татарстан    | 21 912 242                                    | 21314918                            | 15824                                | 204767                                 | 375536  | 1197  |
| 4. Оренбургская область    | 12 011 317                                    | 11511201                            | 2888                                 | 424827                                 | 70221   | 2180  |
| 5. Томская область         | 10 421 643                                    | 10120103                            | 76088                                | 104077                                 | 119971  | 1404  |
| 6. Самарская область       | 9 912 197                                     | 9441026                             | 17053                                | 297573                                 | 154056  | 2489  |
| 7. Республика Башкортостан | 8 801 236                                     | 8379999                             | 97 069                               | 159559                                 | 164128  | 481   |
| 8. Пермская область        | 8 426 502                                     | 7395285                             | 233 975                              | 634331                                 | 160429  | 2482  |
| 9. Республика Коми         | 8 425 261                                     | 7818727                             | 384 704                              | 91944                                  | 129493  | 393   |
| 10. Удмуртская Республика  | 6 438 411                                     | 6241893                             | 59739                                | 64046                                  | 71319   | 1414  |

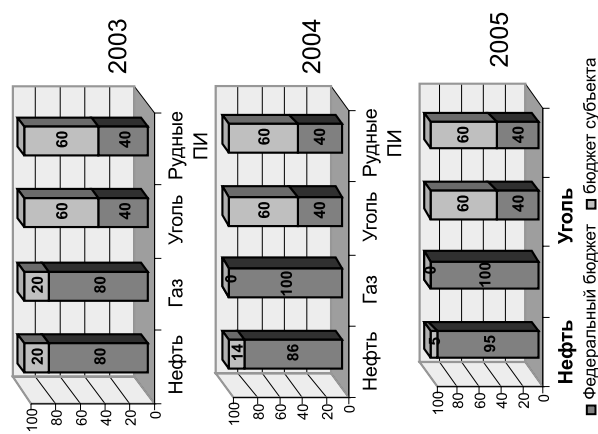


Рис. 1. Распределение налога на добычу полезных ископаемых между бюджетами

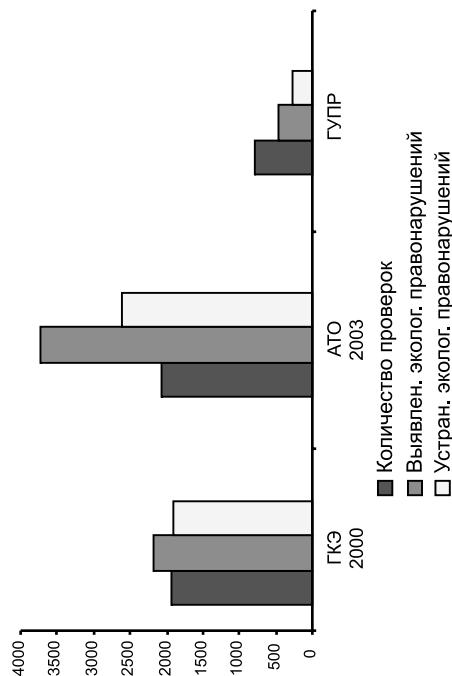


Рис. 3. Объем загрязнения, поступившего в окружающую среду на единицу ВРП, т/млн.руб. ВВП

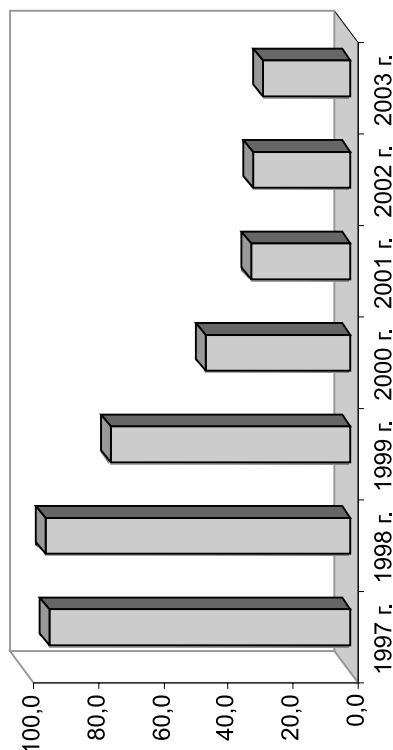


Рис. 2. Объем загрязнения, поступившего в окружающую среду на единицу ВРП, т/млн.руб. ВВП

ной власти в области использования природных ресурсов. Поэтому в настоящее время активно разрабатываются программы по использованию дикоросов, потенциальный доход от заготовок которых в будущем может сравниться по размеру с доходом от добычи нефтяных углеводородов. Высок потенциал области в развитии таких сырьевых отраслей, как лесопромышленный комплекс. Анализ данных по ряду индикаторов, связанных со здоровьем человека (уровень заболеваемости клещевым энцефалитом, уровень заболеваемости болезнью Лайма и др.), привели к необходимости создания отраслевых и др. областных медико-оздоровительных программ. Практическая роль экологических индикаторов может быть показана на примере индикатора "объем загрязнения, поступившего в окружающую среду на единицу ВРП" (рис.2). Показатель включает объем выбросов в атмосферу от стационарных и передвижных источников, объем загрязняющих веществ, поступивших в водоемы со сточными водами, и отходы производства и потребления. Он характеризует экологичность применяемых технологий, эффективность работы газоочистного оборудования, снижение энергоемкости производства, улучшение качества окружающей среды, снижение отрицательного влияния экономики на здоровье населения.

Анализ данных по этому индикатору показывает, что снижение показателя связано с сокращением поступления загрязняющих веществ в окружающую среду и увеличением производства ВРП. Таким образом, существующая система природоохранных мер Томской области привела к позитивным сдвигам в общем состоянии окружающей среды после 1999 года, а значит современная экологическая политика Томской области должна быть продолжена.

На территории Томской области в настоящее время действуют 2 федеральных природоохранных органа (Росприроднадзор, Ростехнадзор), областная природоохранная структура и муниципальные экологические органы (комитеты экологии гг.Томска и Северска). Деятельность этих структур существенно отличается по объему, что показано на рис. 3. Результаты финансовой деятельности федеральных и областных органов еще более различны. Штрафные санкции (иски и штрафы), предъявленные в 2003 году инспекторами Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области природопользователям, составляют более 40 млн. руб., что более чем в 70 раз превышает показатели федерального органа. Такое различие связано не только с численностью, но и со структурой организаций. Большое значение имеет также распределение специалистов по территории.

Структура действующих в 2004 году областных природоохранных органов и их сфера ответственности показаны на рис. 4. Основными государственными организациями регионального уровня, осуще-

ствляющими деятельность в области охраны окружающей среды на территории Томской области, являются Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области и областное государственное учреждение "Областной комитет охраны окружающей среды и природопользования". Сотрудники обеих организаций находятся во всех муниципальных районных образованиях, что позволяет поддерживать тесную связь с природопользователями, оперативно осуществлять государственный экологический контроль и другие функции. Следует подчеркнуть, что слаженное функционирование природоохранной системы на территории Томской области обеспечивается постоянным взаимодействием федеральных и областных структур между собой в рамках работы координирующих органов (областной координационный экологический совет, областная комиссия по недропользованию и т.д.) и действия взаимных соглаше-

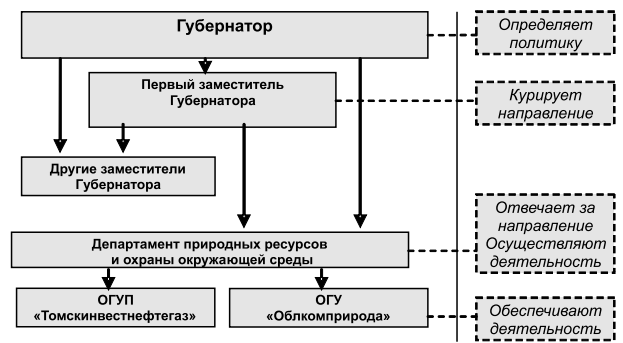


Рис. 4. Структура областных природоохранных органов в Томской области

ний и пр.

Немаловажным является обеспечение участия общественности в принятии экологически важных решений. Постоянная работа с хозяйствующими субъектами, продуманная политика в области охраны окружающей среды и природопользования сыграли существенную роль в том, что за последние 4 года область увеличила валовый региональный продукт более чем в 2 раза.

При этом важно, чтобы полномочия в области экологического контроля и экологической экспертизы были одинаковы и для федеральных органов, и для субъектов федерации, и для муниципалитетов, но для каждого из этих уровней должна быть определена соответствующая группа объектов контроля.

Наиболее разумным на федеральном уровне представляется передача всех полномочий в области охраны окружающей среды, в том числе, государственного экологического контроля и государственной экологической экспертизы, в ведение одного органа – Службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

**А.М. Адам,**

Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области

## РАЗРАБОТКА ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: МНЕНИЕ АДМИНИСТРАЦИИ

Кемеровская область

В текущем году Администрацией Кемеровской области разработана Программа экономического и социального развития Кемеровской области на 2005–2010 годы, которая в настоящее время проходит согласование и регистрацию в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации.

Программой предусмотрено изменение структуры экономики области в пользу перерабатывающих отраслей на базе нового технологического уклада. Необходимость этого разработчики региональной стратегии развития на 2005–2010 годы объясняют тем, что Кузбассу надо уходить от слишком большой сырьевой направленности экономики, сложившейся в последние годы. Чтобы регион динамично развивался, необходимо иметь, во-первых, сбалансированную экономику и четкое представление о направлениях и целях развития, путях их достижения. Во-вторых, мы должны выполнять задачи, поставленные Президентом РФ, по удвоению ВВП, борьбе с бедностью, реформированию исполнительной власти.

Сегодня у нас есть Концепция стратегического развития Кузбасса. Но она содержит только цели и основные ориентиры развития области. Механизм же их достижения как раз и прописан в разработанной Программе. В настоящее время область развивается неплохо, основные социальные и экономические показатели устойчиво растут. Но, если посмотреть на структуру экономики, у нас преобладают сырьевые отрасли и отрасли первого передела - угольная промышленность, металлургия, химия. Большая часть их продукции идёт на экспорт, в результате чего мы сильно зависим от мировых рынков. Поэтому ориентироваться сейчас только на базовые отрасли нельзя, это может сказаться на устойчивости кузбасской экономики. Следовательно, особое внимание необходимо уделять перерабатывающим отраслям и отраслям, выпускающим конкурентоспособную конечную продукцию. В региональной программе развития мы ставим себе целью не только изменить структуру региональной экономики в пользу перерабатывающих отраслей, но и развивать инновационные производства.

В контексте этой программы Администрацией области совместно с управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Кемеровской области, Информационным экологическим агентством и Центром экологической политики России разработана система "Индикаторов устойчивого развития". Система включает социально-экономические и экологические индикаторы, объединенные в 3 группы: ключевые, дополнительные и специфические для Кемеровской области. Набор индикаторов основывается на базе данных существующей статистики. Их отличительная черта - комплексность и простота для всеобщего восприятия. При разработке системы индикаторов учтены результаты социологического опроса населения Кузбасса, проведенного РОО "Информационное экологическое агентство" (ИНЭКА), г. Новокузнецк в мае - июне 2004 года.

Кемеровская область — индустриальный регион с колоссальными природными ресурсами и сегодня, как никогда, важно найти баланс между социальными потребностями, задачами экономики и возможностями окружающей среды. Поэтому совмещение интересов сохранения и эффективного использования природного потенциала с задачами промышленного развития, необходимостью повышения экономической ценности природного богатства, включая здоровье населения и окружающей среды, должно стать той точкой опоры, на основе которой будет формироваться экономика региона.

**Д. Аганин,**

Начальник департамента экономического развития Администрации Кемеровской области

**Устойчивое развитие Кузбасса**

**рассматривается как единое**

**пространство, характеризуемое**

**состоянием экономики, общества и**

**природы, и для их оценки была**

**разработана система индикаторов.**

**Система "Индикаторов устойчивого**

**развития" поможет определить**

**тенденции к изменению состояния той**

**или иной сферы экономики области и,**

**тем самым, укажет направления**

**дальнейшей деятельности и даст**

**возможность вовремя скорректировать**

**социально-экономическое и**

**экологическое развитие региона.**

**Индикаторы отражают не объем затрат**

**на оказываемые услуги, а конечные,**

**общественно значимые результаты от**

**предоставления этих услуг. Кроме**

**того, разработанная система**

**"Индикаторов устойчивого развития"**

**может применяться при проведении**

**мониторинга, оценки и корректировки**

**областных целевых программ,**

**разработке концепций и программ**

**долгосрочного социально-**

**экономического развития, а в**

**перспективе может лечь в основу**

**работы по реформированию**

**бюджетного процесса на**

**региональном уровне.**

**Кемеровская область**

## **РАЗРАБОТКА ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА**

Самой важной задачей и наиболее распространенным лозунгом в современной экономико-политической ситуации является удвоение ВВП к 2010 году. В своем послании федеральному собранию президент Российской Федерации подчеркнул, что экономический рост должен сопровождаться качественным социально-экономическим развитием. В настоящее время многие регионы и, Кемеровская область, в том числе, разрабатывают программы социально-экономического развития до 2010г., где необходимо предусмотреть мероприятия по достижению определенных объемов роста, развитию экономики области и улучшению качества жизни населения. Речь идет о среднесрочной перспективе развития области, когда еще возможен значительный экономический рост, обусловленный рядом факторов, а именно: природно-ресурсным, трудовым и производственным. Именно это является пока привлекательным для инвесторов: разведанные 30–50 лет назад запасы угля, созданные в те же времена производственные мощности и подготовленные трудовые ресурсы. Но это лишь кратко-, и среднесрочная перспектива. Долгосрочная перспектива не может базироваться на этих же факторах, поскольку такой экономический рост сопровождается истощением природных ресурсов, деградацией окружающей среды и нагрузкой на здоровье населения и формирует антиустойчивые тенденции в развитии. "Тормозом" ускорения экономического развития по-прежнему остаются высокий износ основных производственных фондов (в среднем по области 56 %), опережающий рост цен и тарифов на продукцию и услуги отраслей естественных монополий (при годовом росте цен на электрическую и тепловую энергию соответственно на 24,5 % и 29,1 % цены кузбасских производителей промышленной продукции увеличились на 12,6 %). Кроме того, по-прежнему, низка инновационная активность. Сегодня экономический рост достигается, в основном, за счет совершенствования существующих технологий, что не дает решающих конкурентных преимуществ при прочих равных факторах хозяйствования.

Кемеровская область является классическим примером сырьевого региона. Здесь добывают более половины всего угля и 84 % коксующегося угля, добываемого в России. Область производит 14 % проката черных металлов и стали, более 60 % ферросилиция, находится на 1 месте в стране по объему перевозок грузов железнодорожным и автомобильным транспортом. В 2003 г. большая часть валовой добавленной стоимости была произведена на предприятиях промышленности (39,7 %), в том числе угольной промышленности (16 %), черной металлургии (8,4 %), электроэнергетики (6,5 %), торговли и общественного питания (16 %), транспорта (12,4 %).

Благодаря достигнутому росту объемов производства ВРП в расчете на душу населения в 2003 году увеличился по сравнению с 2002 годом на 24 % и составил 61,1 тыс. рублей. Однако при этом его уровень ниже среднероссийского почти на 30 %. В течение последних лет снижается и доля ВРП Кемеровской области в сумме ВРП России с 1,9 % в 1998 году до 1,4 % — в 2003 году. Несмотря на наметившийся экономический рост, большие проблемы накопились в социальной сфере. Основными из которых являются низкая заработная плата, недостаточные темпы ввода жилья, отрицательный естественный баланс населения, увеличение заболеваемости населения и, что немаловажно, из-за неблагоприятной экологической обстановки. Несмотря на это, в области продолжают лицензировать новые участки по добы-

**Разработка индикаторов устойчивого развития является логическим продолжением, разработанной и принятой в 2002 году Концепции экологической политики Кемеровской области. Для России это был первый опыт разработки и принятия подобного документа. Внедрение новых инструментов в управление социально-экономическим развитием региона всегда трудно, но необходимо. Рабочая группа надеется, что они будут использованы как инструмент оценки качества экономического роста и благосостояния населения в регионе.**

че угля. В 2003 году проведено 9 аукционов и 3 конкурса на право пользования недрами с запасами угля для строительства 9 разрезов и 3 шахт.

Наряду с факторами, способствующими экономическому росту, существуют факторы, которые могут ограничивать этот рост. Среди них значительную роль играет экологический фактор. Это очень важно, как с точки зрения внутренних позиций региона, так и в международном аспекте — вступление в ВТО, международная сертификация, Киотский протокол и т.д.

В этой связи, актуальным является количественное измерение соотношения количества и качества экономического роста. Для этих целей можно использовать систему индикаторов качества экономического роста или индикаторов устойчивого развития. Индикаторы устойчивого развития - это показатели, которые характеризуют изменение состояния экономики, социальной сферы и окружающей среды во времени. Индикаторы дают количественную и качественную характеристику проблемы и позволяют сделать оценку ситуации, отметить ее изменение.

Под устойчивым развитием мы понимаем такое развитие, при котором не истощается природно-ресурсный потенциал, приумножается физический капитал и их достаточно для развития и роста как нынешнего, так и будущих поколений.

В настоящее время Администрация Кемеровской области совместно с Центром экологической политики России разрабатывают систему индикаторов устойчивого развития. Подобный опыт имеется в Томской и Воронежской областях. В Кемеровской области перед разработчиками была поставлена задача разработать систему индикаторов, которая может быть использована как для оценки текущих показателей, так и для оценки качества экономического роста. В процессе работы рабочей группы были отобраны более 80 индикаторов, которые были разделены на три группы — экономические, экологические и социальные. Основными, среди экономических, стали индикаторы, показывающие изменение ВРП, объемы инвестиций, рост производства продукции в отраслях специализации и др. Экологические индикаторы отражают размер антропогенной нагрузки на окружающую среду: выбросы, сбросы, образование отходов. Социальные индикаторы представлены демографическими показателями: численность населения, естественный баланс, продолжительность жизни, уровень доходов и бедности, а также состояние общественного здоровья.

Особый интерес вызвали, разработанные системы индикаторов, отражающие качество экономического роста и проблемы использования природных ресурсов. Для оценки качества экономического роста была предложена система индикаторов "проблема — индикатор". Основными проблемами были названы экономический рост, реструктуризация экономики, природоемкость экономики, состояние человеческих ресурсов или здоровье населения и т.д. Набор проблем и отражающих их индикаторов может меняться со временем и в зависимости от задач текущего и будущего периода. Для Кемеровской области среди всех групп индикаторов были

отобраны основные, которые показывают качество экономического роста:

- душевой доход;
- структура или качество инвестиций;
- производство основных видов продукции;
- развитие малого бизнеса;
- объемы загрязнений и площади нарушенных земель;
- уровень бедности;
- затраты на природоохранные мероприятия;
- состояние общественного здоровья и др.

В результате выяснилось, что основной индикатор экономического роста — ВРП, показывает положительные тенденции, а большая часть других - отрицательные. Например, инвестиции в экономику региона оказались неоптимальными, потому что более 40% их направлены в угольную промышленность, истощающую природный капитал, не обеспечивающую создание физического и снижающую качество человеческого капитала. Добавленная стоимость создается не за счет наукоемких производств, а за счет наращивания добычи миллионов тонн угля.

Для разработки регионального плана действий по охране окружающей среды и рационального природопользования была предложена система индикаторов "тема — подтема — индикатор". Она показывает качество использования природно-ресурсного потенциала. По всем средам — атмосфера, гидросфера, земля и др. были предложены наборы индикаторов, отражающих состояние природных ресурсов в связи с усилившейся антропогенной нагрузкой на территорию. Эта система индикаторов призвана показать ограничения экономического развития при истощения природного капитала. Интересными оказались индикаторы по парниковым газам и истощению разведанных запасов угля — основного регионального продукта. Увеличение добычи угля за последние три года сопровождается увеличением в 1.5–1.7 раза выбросов парниковых газов — метана и углекислого газа. Другим важным индикатором стал индикатор обеспеченности разведанными запасами угля. Прирост запасов угля по некоторым востребованным маркам угля приближается к нулю. Оба индикатора показывают угрозу экономической безопасности и снижение в перспективе инвестиционной привлекательности региона, особенно в свете ратификации Киотского протокола.

Особый интерес вызывают группа интегральных индикаторов, на наш взгляд, отражающих устойчивость развития в целом. Это истинные сбережения, индекс развития человеческого потенциала, ущерб будущей экономике и природный капитал. Расчет этих индикаторов подтвердил антиустойчивые тенденции в развитии региона. Например, по индексу развития человеческого потенциала, Кемеровская область с 4 места среди всех субъектов РФ в 1979 году переместилась на 51 место в 2002 году.

#### **Г.Е. Мекуш,**

Кемеровский государственный университет,  
Информационное экологическое агентство  
(ИнЭКА, г. Новокузнецк)

**Кемеровская область**

## **РАЗРАБОТКА ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: МНЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

**Реформирование системы природопользования и охраны окружающей среды - одна из приоритетных задач развития экономики и социальной сферы в Программе социально-экономического развития России. Кемеровская область — индустриальный регион с колоссальными природными ресурсами. Это обуславливает необходимость совмещения интересов промышленного развития с сохранением и рациональным использованием природного потенциала. Возрастание экономической ценности природного богатства, включая здоровье среды, должно стать той основой, на которой будет формироваться устойчивая экономика. Отметим, что Кемеровская область является единственным субъектом РФ, где была разработана и принята Концепция региональной экологической политики.**

В марте 2004 года в Администрации Кемеровской области прошел ряд встреч по обсуждению предложений о сотрудничестве в области устойчивого развития и реализации приоритетов экологической политики между Администрацией Кемеровской области, ОГУПР МПР России по Кемеровской области (ОГУПР), Информационным экологическим агентством (ИнЭКА, г. Новокузнецк) и Центром экологической политики России (ЦЭПР, г. Москва).

Информационное экологическое агентство являлось инициатором и активным участником разработки Концепции экологической политики Кемеровской области. И в нынешнем проекте ИнЭКА в партнерстве с Центром экологической политики России и Администрацией Кемеровской области необходимо разработать действенные механизмы реализации Концепции региональной экологической политики. Идеология устойчивого развития предполагает оптимальное сочетание интересов населения, бизнеса с благополучным состоянием окружающей среды. Социальные, экономические и экологические проблемы теснейшим образом взаимосвязаны и неразрывны. Устойчивое развитие рассматривается как единое пространство, характеризующееся состоянием экономики, общества и природы. Как правило, люди эти понятия разделяют, рассматривая их автономно, в то время как целями устойчивого развития являются высокий уровень жизни, стабильно развивающаяся экономика и сохраняемая природа. Индикаторы устойчивого развития — это показатели, которые характеризуют изменение состояния экономики, социальной сферы и окружающей среды во времени, они дают количественную и качественную характеристику проблемы, позволяют отследить изменение ситуации в положительную или отрицательную сторону, скорректировать социально-экономическое и экологическое развитие.

Были проведены консультации с заинтересованными лицами от Администрации области: в Департаменте экономического развития, в Управлении по природопользованию и природоохранной деятельности, в Объединенном Главном управлении природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Кемеровской области, Областном Комитете природных ресурсов и охраны окружающей среды.

В рабочей встрече приняли участие члены Совета народных депутатов Кемеровской области, представители Комитета по вопросам аграрной политики, землепользования и экологии, Областного Комитета государственной статистики, Управления стратегических разработок, Управления природопользования и природоохранной деятельности, Департамента здоровья населения, представители ВУЗов. Столь пристальное внимание представителей исполнительной и законодательной власти области показывает степень озабоченности проблемами природоохранной политики и желание эффективного внедрения механизмов устойчивого развития региона на самом высоком административном уровне. Это отражает и последовательное претворение в жизнь тезиса взаимодействия власти и общественности, декларированного в Концепции экологической политики Кемеровской области.

Уже в апреле 2004 года состоялось рабочее совещание, на котором был принят рабочий план разработки индикаторов устойчивого развития для Кемеровской области, сформулированы основные положения и определены ответственные лица.



Целевыми группами для консультационного процесса по разработке индикаторов могут быть представители

- подразделений Администрации Кемеровской области и муниципалитетов,
  - территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств, связанных с данной проблематикой,
  - неправительственных организаций (связанных с различными аспектами устойчивого развития),
  - научных и образовательных учреждений,
  - деловых кругов,
- а также отдельные активисты-общественники.

Процесс разработки индикаторов должен проходить на основе широких консультаций. Участие широкого круга заинтересованных организаций и лиц в обсуждении проекта индикаторов важно по следующим причинам:

- Это позволит получить дополнительную информацию по вопросам, связанным с проектом. С помощью широких обсуждений появляется возможность собрать дополнительные сведения, идеи, мнения, альтернативные варианты решения вопросов. В области охраны окружающей среды и устойчивого развития работает множество организаций, среди представителей которых есть люди с особым видением рассматриваемых вопросов, ценным опытом в затрагиваемой области — они могут дать дополнения даже к проектам, подготовленным самими лучшими экспертами.
- Это позволит реализовать право общественности на информацию о проектах, разрабатываемых для утверждения государственными органами, и позволит высказать свое мнение. Такие права вытекают из российского законодательства, они являются неотъемлемой частью всех международных документов, связанных с устойчивым развитием.

Чрезвычайно важно правильно организовать консультационный процесс, выбрав наиболее эффективные для данного проекта методы информирования, консультирования и учета высказанных мнений.

Особое значение в этом процессе должно отводиться учету и анализу общественного мнения.

В этой связи в течение мая-июня 2004 года в 7 городах Кемеровской области проводился опрос общественного мнения по социально-экономическим и экологическим проблемам. Всего в анкетировании приняло участие 1232 человека.

Участникам анкетирования было предложено оценить условия жизни в Кемеровской области (по пятибалльной шкале) по 14-ти параметрам. При анализе ответов был выведен средний балл.

В первую пятерку вошли такие показатели, как школьное образование, транспортные услуги, условия труда, состояние малого бизнеса и спортивные учреждения.

Уровень жизни в Кемеровской области в общем оценен на 41,97%. По городам эта оценка колеблет-

ся от 33,42% в Ленинске-Кузнецком до 48,60% в Новокузнецке.

Следующий блок вопросов был посвящен оценке значимости социально-экономических и экологических проблем Кемеровской области по десятибалльной шкале.

По средним оценкам десяти социальных проблем можно сказать, что все они в той или иной степени являются значимыми, так как средние баллы по всем социальным проблемам, в общем, получились довольно высокие — от 7,73 до 8,77. Наиболее значимыми проблемами (первая пятерка рейтинга) являются: низкие доходы населения, снижение показателей общественного здоровья/продолжительности жизни, коррупция и преступность, низкий уровень пенсионного обеспечения, безработица.

В рейтинге значимости экономических проблем в первую пятерку вошли следующие проблемы: нерациональное использование природных ресурсов - ущерб будущей экономике, качество и стоимость услуг ЖКХ, проблемы развития сельского хозяйства, низкая инвестиционная привлекательность региона, проблема налогообложения.

В рейтинге значимости экологических проблем средние баллы по всем проблемам довольно высокие — от 8,13 до 9,13. При этом наиболее значимыми проблемами являются: загрязнение естественных водоемов, загрязнение воздуха, проблема складирования и утилизации отходов, загрязнение почв, деградация лесов/уменьшение площади лесов.

Участникам анкетирования было предложено выделить три проблемы, которые, по их мнению, должны быть решены в первую очередь.

Наибольший процент опрошенных считают, что в первую очередь должны быть решены такие проблемы, как низкие доходы населения (37,74%), загрязнение воздуха (36,53%) и безработица (28,65%).

По мнению участников опроса, органы исполнительной власти должны отслеживать динамику ущерба здоровью населения в зависимости от экономических показателей роста производства.

Широкие дискуссии в процессе разработки индикаторов будут способствовать распространению и лучшему пониманию идей устойчивого развития. Как показывает опыт стран, уже разработавших системы индикаторов, участие в консультационном процессе помогло как общественности, так и лицам, принимающим решения, лучше осознать взаимосвязь между экологическими, экономическими и социальными проблемами. Это способствует формированию нового современного мышления, а также дает мощный импульс деятельности по практической реализации принципов устойчивого развития.

**Е.В. Перфильева,**  
**Е.Ф. Тельгерев,**

Информационное экологическое агентство  
(ИнЭКА, г. Новокузнецк)

**Хакасия**

## **ПРИОРИТЕТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ**

Достигнутая в настоящее время политическая стабильность, макроэкономические условия и принятый руководством страны курс предопределяют России, как минимум, в среднесрочной перспективе достаточно высокие темпы экономического развития. Однако, в условиях сложившейся специфики промышленного комплекса страны, то есть значительного преобладания ресурсодобывающих отраслей и технологической отсталости производства, с одной стороны, и недопонимания управленческой элитой значимости сохранения окружающей среды и экологического баланса, с другой стороны, экономический рост будет сопровождаться значительным и практически неконтролируемым увеличением негативного воздействия на окружающую среду.

Это в полной мере продемонстрировано изменениями функций и структуры федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды в соответствии с Указом Президента РФ №314 от марта 2004 г. Например, в Республике Хакасия это привело к практически полной ликвидации инспекции Государственного экологического контроля, неопределенности с осуществлением государственной экологической экспертизы и т.д. Отсутствие ясности перспектив развития природоохранных органов подтверждается также последними изменениями федерального законодательства в соответствии с Федеральным законом №122 ФЗ от 22 августа 2004 г. Этим законом практически полностью ликвидированы полномочия субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды и экологического контроля.

В частности, по состоянию на ноябрь 2004 года в Хакасии ни в одном муниципальном образовании органами местного самоуправления не создано каких-либо природоохранных структур. Таким образом, не реализуются (и в ближайшее время не могут быть реализованы) полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального экологического контроля, планированию и реализации природоохранных мероприятий, осуществлению экологического мониторинга и т.д. В связи с отсутствием подготовленных кадров, опыта, информационных баз данных о природопользователях, инструментального обеспечения, потребуется 2–3 года, для того, чтобы говорить о сформированной системе природоохранных органов и сколько-нибудь значимом обеспечении экологической безопасности.

В сложившейся ситуации единственной возможностью поддержания природоохранной деятельности в регионах России является формирование (создание) лабораторий специального аналитического контроля. Иными словами, в период, когда отсутствует реально действующая структура природоохранных органов (на уровне субъектов такие структуры практически ликвидированы, или не обладают даже минимальными полномочиями, территориальные подразделения федеральных органов власти дезорганизованы и значительно сокращены, а на уровне муниципалитетов пока не сформированы) важно обеспечивать сбор и накопление достоверной ин-

**Ускорение темпов деградации окружающей среды и, как следствие, ухудшение здоровья населения усугубляется отсутствием определенности в экологической политике государства.**

формации о фактическом загрязнении окружающей среды. Такие сведения, по крайней мере, позволят на следующем этапе обеспечить принятие выверенных решений по дальнейшему совершенствованию системы природоохранных органов уже на уровне муниципальных образований. Пока не ликвидирована неопределенность в становлении эффективной природоохранной системы, как минимум необходимо обеспечить сбор и накопление информации об уровне техногенного воздействия на окружающую среду.

Определяющим, на мой взгляд, обстоятельством для становления природоохранных органов на муниципальном уровне, является установление исключительного целевого статуса средств, поступающих в бюджеты всех уровней в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду. Сегодня 80% этих средств поступают в бюджеты субъектов РФ. А, например, в Хакасии расходуются они на социальную поддержку населения, выплату заработной платы бюджетникам и т.д., а вовсе не на природоохранные мероприятия. Так за 2004 год от промышленных предприятий-природопользователей в бюджет Республики Хакасия поступило около 25 миллионов рублей (плата за негативное воздействие на окружающую среду). На природоохранные мероприятия бюджет республики направил только четверть этой суммы - менее 6 миллионов рублей.

В связи с изменением законодательства с начала 2005 года 40% платы за загрязнение окружающей среды будет поступать в бюджеты муниципальных образований. И если не обеспечить законодательного ограничения по целевому использованию этих немалых средств, деньги будут израсходованы на что угодно, кроме экологических и природоохранных мероприятий.

Вопросы рационального природопользования в настоящее время не решаются на региональном и местном уровне из-за практически полной неопределенности с закреплением и регистрацией собственности. Весь лесной фонд, все водные объекты (озера, реки) сегодня должны быть оформлены и зарегистрированы как собственность Российской Федерации. Например, в Хакасии, многочисленные уникальные бальнеологические озера, обладающие мощнейшим рекреационным ресурсом, фактически не имеют ни документов, ни соответствующих проектов, ни, тем более, правового обеспечения статуса федеральной собственности. Это приводит к бесконтрольному использованию озер и прибрежных территорий практически любым желающим - предпринимателями, чиновниками местных администраций и т.д. Варварски эксплуатируется и уничтожается природный потенциал Хакасии, который должен аккуратно использоваться и сохраняться для будущих поколений.

Реальной основой рационального природопользования на региональном и местном уровнях должна стать комплексная инвентаризация природных ресурсов и объектов, а также — ускоренное оформление и регистрация собственности на эти объекты. Регистрация федеральной собственности на природные объекты - озера, реки, леса и ландшафты, в свою очередь, позволит начать аналогичные процессы на уровне субъектов России и муниципальных образований. Только после этого могут быть решены и вопросы оптимизации использования многих природных объектов и комплексов.

**С.В. Комаров,**

Председатель Комитета по экологии и природным ресурсам  
Верховного Совета Республики Хакасия

**Комментарий эксперта**

Произошедшее разделение экологического контроля на федеральный и муниципальный, исключаящее региональное звено, очевидно ошибочно — как по причине недостаточности административно-юрисдикционных полномочий органов местного самоуправления для осуществления эффективного контроля, так и в связи с практической невозможностью организовать такой контроль силами муниципальных образований. Отсутствие природоохранных структур в органах местного самоуправления (приведенный в статье пример, касающийся Хакасии, — достаточно характерная ситуация) в сочетании с фактической ликвидацией контрольной компетенции на уровне субъектов РФ уже в самое ближайшее время негативно скажется на управляемости природоохранной деятельностью и, в конечном счете, на состоянии окружающей среды.

Несколько лет назад (по инициативе автора данной статьи и при консультационной поддержке ЦЭПР) в Хакасии был принят Закон РХ "О целевом бюджетном экологическом фонде", который, как это видно, все же не стал действенной гарантией целевого использования средств, поступающих в бюджет в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду. Одним из способов решения вопроса может быть законодательное закрепление минимального размера средств, направляемых на природоохранные мероприятия, — в процентном отношении к величине средств, поступающих в соответствующие бюджеты от собранных платежей за негативное воздействие. Последняя редакция Бюджетного кодекса РФ по-прежнему не исключает право органов власти субъектов РФ и муниципальных образований образовывать целевые бюджетные фонды, в том числе экологической направленности. Вместе с тем, в связи с перечислением всего водного налога в федеральный бюджет, отпадает главное основание для принятия в регионах законов о водоохранных фондах.

Определенность форм и субъектов собственности на природные ресурсы действительно является важным, хотя и не решающим, условием рациональности природопользования

**Васильева М.И.**

Москва

## ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА МОСКВЫ С УЧЕТОМ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ

Как известно, в городе существует единый документ, определяющий его развитие до 2020 года — это Генеральный план развития города. В составе генерального плана зафиксированы основные показатели, которые должны быть достигнуты к 2020 году. Однако, зачастую эти показатели рассчитывались индивидуально по разделам (например, строительство, инфраструктура, экономика, социально-демографический аспект), но без увязки между собой. Это спровоцировало противоречия одних индикаторов другим. Так, например, в экологических показателях заложено снижение выбросов в атмосферу, а в строительных — увеличение численности котельных в связи с вводом жилья. Очевидно, что одно не позволит достичь другого.

Подобные неувязки заставили по-новому взглянуть на проблему оценки показателей, характеризующих экологическую ситуацию в городе.

Организуемыми экологическими документами города стали Концепция обеспечения экологической безопасности города, принятая почти 5 лет назад, и Целевая среднесрочная экологическая программа на 2003–2005 годы, в которой сосредоточены все ранее принятые решения по основным направлениям экологической политики в городе, а также перспективные задачи.

В частности, в Программе сформулированы индикаторы, позволяющие оценить количественно эффективность ее реализации.

В целях дальнейшего совершенствования, по заказу правительства Москвы группой ученых МГУ и Центра экологической политики России выполнена проработка системы взаимосвязанных показателей экономического и экологического развития Москвы. При этом основной идеей разработки, базирующейся на анализе, обобщении имеющихся наработок зарубежных и отечественных экономистов, явилось формирование системы показателей, определяющих приоритеты финансово-экономической политики Правительства города с учетом экологических потребностей и служащих основой принятия бюджетных решений.

Мировой и российский опыт показывают необходимость разработки системы индикаторов, позволяющих включить экологический фактор в систему социально-экономических показателей развития России на всех уровнях — городском, региональном, федеральном. Здесь возможно использовать уже имеющиеся в мире разработки. Вместе с тем, нужно учитывать имеющиеся трудности: включение экологического фактора в городские/региональные/макроэкономические показатели (например, национальные счета, показатель истинных сбережений) является сложной и дорогостоящей процедурой в связи с отсутствием многих необходимых данных.

Информационной и методологической основой для получения эколого-экономических показателей для России, а также процедур расчета на их основе индикаторов устойчивого развития и их последующего использования в процессе принятия решений на федеральном и региональном уровнях могут служить:

- а) имеющаяся государственная статистическая информация;
- б) ведомственная информация;

**В настоящее время Департаментом природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы с участием Министерства природных ресурсов Российской Федерации разрабатывается Концепция экологически безопасного развития на период до 2010 года. Стержневым элементом Концепции предполагается сделать систему индикаторов эколого-экономического развития, которые должны приниматься в расчет при подготовке прогнозов среднесрочного экономического развития региона, предшествующих ежегодному бюджетному процессу.**

Таблица 1. Приоритетные базовые эколого-экономические индикаторы для России

| Проблемы  | Индикаторы   | Значение индикатора    | Динамика индикатора   | Оценка динамики |
|---|--|------------------------|---|-----------------|
| Потребление природных ресурсов. Структура экономики. Технологический уровень.                     | 1. Энергоемкость   | 3,63 кг у.т./руб. ВВП* | Рост на 25% к уровню 1990 г.                                      | Негативная      |
| Аварии и катастрофы. Экологический ущерб. Обновление основного капитала. Технологический уровень. | 2. Коэффициент обновления основных фондов                          | 1,2%                   | Значительное уменьшению к уровню 1990 г. (5,8%) и 1970 г. (10,2%) | Негативная      |
| Загрязнение окружающей среды. Здоровье населения. Технологический уровень.                        | 3(а). Выбросы загрязняющих веществ в воздух на единицу ВВП         | 80,3 кг/тыс.руб. ВВП*  | Стабилизация к уровню 1990 г.                                     | Стабильная      |
|   | 3(б). Выброс твердых веществ от стационарных источников            | 2,8 млн.т              | Уменьшение в 2 раза к уровню 1992 г.                              | Позитивная      |
|   | 4. Сброс загрязняющих веществ в воду на единицу ВВП                | 0,143 м3/тыс.руб. ВВП* | Рост на 22% к уровню 1990 г.                                      | Негативная      |
| Отходы. Технологический уровень.  | 5. Количество неиспользованных и необезвреженных токсичных отходов | 70,9 млн.т             | Увеличение в 2 раза к уровню 1994 г.                              | Негативная      |
| Сохранение экосистемных функций и биоразнообразия   | 6(а). Площади особо охраняемых природных территорий                | 40,7 млн. га           | Рост в 2 раза к уровню 1990 г.                                    | Позитивная      |
|   | 6(б). Нарушенная хозяйственной деятельностью территория (оценка)   | 65% территории страны  | Уменьшение к уровню 1990 г.                                       | Негативная      |
| Глобальное изменение климата (рынок квот на выбросы парниковых газов)                             | 7. Выбросы парниковых газов (Росгидромет)                          | 400 млн. т             | Значительное падение к уровню 1990 г.                             | Позитивная      |

\*ВВП в ценах 1990 г.

Таблица 2. Ключевые эколого-экономические индикаторы по системе "давление-состояние-реакция" для г.Москвы

| Индикатор  | Значение и динамика  | Оценка динамики   | Информационное обеспечение  |
|--|--|---|---|
| <b>Индикаторы загрязнения окружающей среды («давление»)</b>  |  |   |   |
| 1. Выбросы загрязняющих атмосферу веществ, в том числе:  |  |   |   |
| - общие  | 1064 тыс. т в 2001 г. снижение на 12,8% по сравнению с 1995 г.   | смена на негативную в последние годы                      | Доклад о состоянии окружающей среды в Москве за 2000-2001 годы. – М.: Издательство НИИПИ экологии города, 2002.   |
| - стационарные источники   | 166 тыс. т в 2001 г. снижение на 44,1% по сравнению с 1995 г.  | Позитивная  | Там же  |
| - автомобили   | 898 тыс. т в 2001 г. снижение на 2,7% по сравнению с 1995 г.   | негативная: постоянный рост с 1998 г.                     | Там же  |
| - NOx  | 1,7 ПДК в 2001 г. снижение на 29,2% по сравнению с 1995 г.   | позитивная  | Там же  |
| - взвешенные вещества  | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| - бензол   | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 2. Сбросы загрязненных сточных вод, в том числе:   |  |   |   |
| - общее  | 2145,3 млн. м3 в 2001 г., рост на 30,6 млн. м3 по сравнению с 2000 г., 77% от общего сброса в 2000 г. снижение с 79,2% в 1991 г. | негативная:   | Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году», 2002. Московский статистический ежегодник. 2001: Стат. сб./Мосгоркомстат. – М., 2001. |
| - ЖКХ  | 2031,83 млн. м3 (94,7%) в 2001 г. рост на 4,5% по сравнению с 2000 г.  | негативная  | Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году», 2002.   |
| - промышленность и пр.   | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 3. Шумовое загрязнение (перспективный индикатор, предполагается измерять с 2007 г.)  |  |   |   |
|  | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| <b>Индикаторы состояния окружающей среды («состояние»)</b>   |  |   |   |
| 4. Количество (доля) дней (проб) с концентрациями вредных веществ, превышающими ПДК/ИЗА  | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 5. Число (доля) населения, проживающего в зонах повышенной опасности (на территориях с риском для здоровья от загрязнения воздуха больше 10-3) | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 6. Площадь (доля) земель, подлежащих реабилитации  | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 7. Биоиндикатор  | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| <b>Индикаторы природоохранной деятельности («реакция»)</b>   |  |   |   |
| 8. Доля (объем) переработанных и обезвреженных токсичных отходов, в том числе:   |  |   |   |
| - общее  | 56,5 тыс. т (7,6%) в 2001 г. снижение на 33,6 тыс. т по сравнению с 2000 г.  | негативная: снижение объема и доли переработанных отходов | Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году», 2002.   |
| - по видам отходов   | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 9. Доля земель природного комплекса  | 15,87 в 2002 г., небольшое снижение по сравнению с предыдущими годами  | стабильная  | Генеральный план развития Москвы до 2020 г.   |
| 10. Коэффициент обновления основных фондов, в том числе:   |  |   |   |
| - общий  | 4,4% в 2000 г. снижение на 52,2% по сравнению с 1992 г.  | негативная  | Московский статистический ежегодник. 2001: Стат. сб./Мосгоркомстат. – М., 2001.   |
| - по отраслям  | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 11. Энергоемкость ВРП, в том числе:  |  |   |   |
| - общая  | 0,149 кВтч/руб. в 2000 г. снижение на 56,7% по сравнению с 1995 г.   | позитивная  | Расчеты по данным: Российский статистический ежегодник. 2002: Стат. сб./Госкомстат России. - М., 2002.  |
| - по отраслям  | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 12. Доля инвестиций, направленных на охрану окружающей среды, во всех инвестициях, в том числе:  |  |   |   |
| - общая  | 1,6% в 2000 г. снижение с 4,2% в 1995 г.   | негативная  | Расчеты автора по данным: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2002.   |
| - по отраслям  | Необходим сбор статистических данных и дополнительные статистические исследования  |   |   |
| 13. Пассажирооборот общественного транспорта, в том числе:   |  |   |   |
| - общая  | 6801 млн. чел. в 2000 г. снижение на 18,% по сравнению с 1999 г.   | негативная  | Московский статистический ежегодник. 2001: Стат. сб./Мосгоркомстат. – М., 2001.   |
| - автобус  | 2312 млн. чел. в 2000 г. снижение на 16,6% по сравнению с 1992 г.  | негативная  | Там же  |
| - метро  | 3203 млн. чел. в 2000 г. небольшой рост по сравнению с 1999 г.   | стабильная  | Там же  |

в) методические разработки, как утвержденные, так и находящиеся в стадии подготовки, по учету экологических параметров в документах, определяющих стратегические направления развития отраслей (министерств и ведомств, регулирующих вопросы природопользования - МПР РФ, Росземкадастр, Минимущества РФ, Минсельхоз РФ, Росгидромет, Минэкономразвития РФ, Госкомрыболовство, Минатом РФ, МЧС РФ, Минздрав РФ, Минэнерго РФ, Госкомстат РФ);

г) научные публикации и разработки в данной сфере исследований.

В России имеется определенный опыт оценки эколого-экономических показателей, главным образом, на региональном уровне. Например, отдельные компоненты национального богатства, природный капитал в настоящее время рассчитаны для некоторых регионов России: Ярославская, Калужская области (Фоменко, Перелет, 1998–2000), Самарская область (Струкова, Сафонов, 1999), Московская, Воронежская области.

В 2001 году коллективом экспертов под руководством проф. С.Н.Бобылева и Минэкономразвития была предложена достаточно "сжатая" система базовых индикаторов, которая может стать основой для макроэкономических правительственных программ. Предлагается 7 приоритетных базовых эколого-экономических индикаторов и их модификаций, построенных по структуре "проблемы-индикаторы" (Таблица 1).

К сожалению, как уже отмечалось, в мире еще нет признанного и хорошо обоснованного единого показателя для оценки эколого-экономической эффективности макроэкономической политики. В связи с этим, основной акцент должен быть сделан на построении системы индикаторов. Для Москвы целесообразно иметь ограниченное число эколого-экономических индикаторов, что тесно связано с разработкой системы приоритетов макроэкономической политики. Когда предлагается много показателей, сложно принимать решения, судить о степени устойчивости. Для лиц, принимающих решения в исполнительных и законодательных структурах власти Москвы, вряд ли подойдет система из 100-150 индикаторов. Необходимо ранжирование системы индикаторов по уровням приоритетности. Этим путем пошли практически все международные организации и многие страны при разработке систем индикаторов.

Следует иметь в виду, что показатели сами по себе не всегда дают ответ на вопрос об устойчивости/неустойчивости происходящих процессов. Ответ на данный вопрос можно получить только после правильной интерпретации полученных результатов.

При этом перечень индикаторов не может быть застывшей системой и должен корректироваться при изменении тенденций и проблем.

Для системы эколого-экономических индикаторов устойчивости Москвы предложена структура индикаторов, содержащая 37 показателей.

Из имеющихся документов по г. Москве было выбрано 79 показателей, связанных с экологическим развитием. Сравнительный анализ показывает, что среди 37 предложенных авторами показателей устойчивого развития г. Москвы только 10 индикаторов нашли отражение в документах Правительства г. Москвы. Это показатели, характеризующие качество атмосферного воздуха, качество и потребление водных ресурсов, образование и переработка отходов города, использование земельных ресурсов.

В имеющихся документах, планах и программах г. Москвы используются, в основном, абсолютные показатели, мало показателей природоемкости, удельных величин и пр.

Для включения в документы типа официальных программ Правительства Москвы представляется целесообразным иметь набор ключевых (базовых) индикаторов, который был бы построен на основе упомянутой системы московских индикаторов, но являлся еще более сжатым.

С учетом этих ограничений, для Москвы предложено 13 ключевых/базовых эколого-экономических индикаторов (Таблица 2).

Из представленных ключевых эколого-экономических индикаторов по 8-ми агрегированным (общим) показателям имеется достаточно достоверная официальная статистика; по 4-м необходим дальнейший сбор статистических данных; и 1 индикатор (биоиндикатор) предстоит адаптировать к г. Москве. Из 8-ми статистически обоснованных показателей 6 имеют негативную антиустойчивую динамику, 2 – позитивную или стабильную динамику.

**В.В. Холодков,**

Заместитель начальника управления координации природоохранной деятельности, начальник отдела экономики природопользования Департамента природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы

**С.Н. Бобылев,**

Профессор МГУ,  
Центр экологической политики России

**Алтайский край**

## **ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УДВОЕНИЯ ВВП С ПОЗИЦИЙ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОДХОДА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВНИ**

**"Внимательный анализ идеи об удвоении ВВП, широко озвученной Президентом в его Ежегодном послании к Правительству и Федеральному Собранию, приводит к весьма странному выводу. Дело в том, что если ее начать механически воплощать в жизнь, то мы рискуем попросту уничтожить окружающую среду в России, а вслед за ней и всю экономику. Поэтому весь вопрос заключается в том, что и за счет каких ресурсов удваивать."**

**"Трансграничные отношения российских регионов сегодня — это серьезный фактор реализации любых крупных проектов, тем более эколого-экономического характера. Учитывая это, с 2000 года в трансграничной области на Алтае был инициирован крупный международный региональный эколого-экономический проект — создан Международный Координационный Совет "Наш общий дом Алтай."**

В настоящее время, как в нашей стране, так и за рубежом серьезной критике подвергаются традиционные принципы определения темпов роста и основных экономических показателей. Суть весьма серьезных замечаний сводится к тому, что принятые методы определения ВВП принципиально устарели и не учитывают такие важнейшие характеристики экономики как: природоемкость (отношение потребляемых ресурсов к ВВП), удельные загрязнения (отношение отходов к ВВП), водоемкость (отношение потребленной воды к ВВП), энергоемкость (потребленная тепло- и/или электроэнергия к ВВП). Не учитывается здесь и один из наиболее важных для нашего времени показателей — наукоемкость.

Фактически сегодня обозначился глубокий разлом не только в сфере экономической науки, но и в общественном сознании россиян. По одну сторону стоят силы не просто с архаическим мировоззрением, а реально реализующие модели превращения России в территорию всевозможных свалок вредных отходов из других стран, с примитивными производствами 19 века и с большим населением, не доживающим до пенсионного возраста. По другую — группируются силы, которые опираются на глубоко укорененные в национальном сознании ценности, среди которых на первом месте стоят ценность жизни человека и ценность природы. В рамках второго подхода вызревают модели совершенно другого развития России, сутью которых является баланс экологических и экономических интересов. Необходимо совершенно определенно зафиксировать, что первая тенденция способна принести лишь тактический успех с разрушительными стратегическими последствиями для страны. Эколого-экономический подход, конечно же, более трудный, требующий концентрации интеллектуальных и материальных ресурсов на прорывных направлениях, но он наиболее перспективен и отвечает общенациональным интересам России.

В русле этого второго подхода необходимо признать в качестве непреложной аксиомы следующее положение: деградация окружающей среды не происходит сама по себе, она неизбежно вызывает и деградацию экономики. Мы все должны ясно понимать, что при нынешней модели нашего экономического развития мы берем в долг у природы, который будет оплачиваться будущими и даже нынешними поколениями. Если же при этой стратегии мы будем бездумно удваивать ВВП, то вскоре может оказаться, что этот кредит попросту некому будет оплачивать.

Рассматривая проблему удвоения ВВП в разрезе единства экологических и экономических аспектов, можно выделить два уровня ее рационального решения. Доминирующим должен стать федеральный уровень. Здесь необходимо, с одной стороны, сосредоточиться на принятии пакета законов, юридически закрепляющих важное значение экологических показателей в развитии экономики страны, с другой стороны, организационно и финансово мобилизовать и направить научный потенциал России на разработку наукоемких и ресурсосберегающих направлений в экономике. Наконец, надо разработать "пилотные" эколого-экономические проекты и реализовать их на региональном



уровне. С опорой на полученные региональные результаты, распространить передовой опыт на другие субъекты Российской Федерации с обязательным учетом их специфики.

Выделяя региональный уровень моделирования эколого-экономического развития, необходимо принять во внимание крайнее разнообразие ландшафтов и географических зон хозяйствования в России, а также наличие хозяйствующих субъектов российской федерации, граничащих с другими государствами. Многие области, республики и края имеют общие границы с иностранными государствами, которые ранее входили в состав СССР. Это облегчает уровень контактов и согласование планов. Однако могут быть названы и примеры трансграничных отношений с государствами так называемого "дальнего зарубежья".

Инициатива создания Международного Координационного Совета "Наш общий дом Алтай" принадлежит Алтайскому краевому Совету народных депутатов, ученым и общественным организациям Алтайского края. Сейчас к нему примкнули и принимают активное участие представители исполнительной власти, ученые и общественные деятели четырех государств — Восточно-Казахстанской области Казахстана, Синьцзян-Уйгурского автономного района КНР, Баян-Ульгийского и Ховдского аймаков МНР, Республики Алтай от РФ. В ходе совместной работы уже накоплен значительный опыт в сфере народной дипломатии, приграничного сотрудничества на политическом, экономическом и культурно-образовательном уровнях, что может быть предметом специального рассмотрения на федеральном уровне.

В качестве краеугольных оснований совместной деятельности были заложены как раз эколого-экономические приоритеты и намечены следующие общие направления деятельности сопредельных территорий четырех государств в регионе Большого Алтая.

### **Производство экологически чистых продуктов**

Фактически, вся производимая в регионах продукция может быть отнесена к классу экологически чистой. Более того, ряд производимой в пределах Алтайского региона сельскохозяйственной продукции не имеет аналогов в мире. Например, твердые сорта пшеницы, выращенные в степной зоне Алтая; рога маралов, мед, бальзамы и фитопродукция на основе уникальных алтайских трав и ягод. Мясо монгольского яка, например, по ряду ценнейших показателей — в четыре раза превосходит говядину. В настоящий момент вся эта продукция реализуется по той же стоимости, что и произведенная в неблагоприятной экологической обстановке. Это несправедливо в принципе. Необходимо ставить следующие задачи: во-первых, научно обосновать высокие экологические и медицинские характеристики продукции алтайских сельхозпроизводителей; во-вто-

рых, объединенными усилиями ученых и производителей совместно продвигать эту продукцию на международные рынки, ориентируясь на принятые там стандарты и сертификаты качества, методы ведения рекламных кампаний и т.д. Особенно привлекательными потребителями нашей высокэкологичной продукции могут стать страны юго-восточной Азии и Европы, особенно Южная Корея, где качественная продукция алтайских высокогорий давно и хорошо известна.

Может существенно помочь решению некоторых актуальных экологических проблем и последовательно проводимая хозяйственная интеграция на региональном уровне. Например, сложная экологическая ситуация складывается в промышленных центрах Восточно-Казахстанской области, промышленных урбанизированных центрах Сибири и Урала. Именно сюда — целенаправленно и по государственным программам — может быть направлена произведенная на совместных предприятиях экологически чистая продукция: мясо, молоко, продукты пчеловодства и фитотерапии. Дети же из этих и других регионов могут и должны проходить реабилитацию в экологически чистых районах и здравницах Большого Алтая. Объединенными усилиями можно было бы решить и проблему качественного детского питания, а не завозить сомнительную продукцию такого рода из Англии и Германии. Производство экологически чистых продуктов питания может стать одной из ведущих эколого-экономических стратегий нашего региона, что должны четко зафиксировать на федеральном уровне все субъекты регионального сотрудничества. И не просто зафиксировать, а требовать государственной целевой финансовой поддержки. С другой стороны, — не уповая на государственную помощь, следует всячески укреплять кооперативные связи именно в самом регионе, максимально используя особенности сложившегося здесь разделения труда, сильные стороны каждого из субъектов регионального сотрудничества. К тому имеются все предпосылки: везде сохранен уникальный биосферный потенциал, сельскохозяйственная отрасль является ведущей в экономике всего региона. Алтайский край и Восточно-Казахстанская область обладают хорошей производственной базой по переработки сельхозпродукции. За последнее время, несмотря на трудности, укрепился научный потенциал в аграрном секторе, разработаны уникальные биотехнологии. В качестве примера укажем на бийских производителей витаминной продукции.

### **Трансграничный туризм**

Что касается территории Большого Алтая, то можно сказать, что его рекреационный потенциал практически еще не востребован. В настоящий момент в Западной Монголии, Республике Алтай, Алтайском крае, Восточно-Казахстанской области и

Синьцзян-Уйгурском автономном районе КНР действуют свыше сорока заповедников, национальных парков, заказников и других особо охраняемых территорий. Еще около 20 находятся на стадии разработки и проектирования. Пять территорий Республики Алтай в 1998 году получили статус Всемирного Природного наследия ЮНЕСКО, а в настоящий момент подготовлены документы по расширению этой номинации на территории Баян-Ульгийского аймака Западной Монголии.

Это, с одной стороны, является признанием высокого международного статуса Алтая, как территории с уникальным биологическим и культурным разнообразием, а, с другой, представляет собой мощную рекламную акцию, которая уже начала приносить ощутимые результаты. Так, за последние два года практически удвоился поток туристов, в том числе и из-за рубежа, в Республику Алтай и Алтайский край. Большой опыт в развитии туризма накоплен в Китае в районе озера Канас, недалеко от места, где сходятся границы четырех наших государств. Там за несколько последних лет ежегодное число туристов увеличилось с 5 до 50 тыс. человек в год и продолжает увеличиваться.

В качестве первоочередных задач в туристической сфере необходимо выделить следующие: поддерживать деятельность тех фирм, которые развивают экологический, культурный и познавательные виды туризма и стараются задействовать при этом потенциал соседних территорий. По мнению российских и зарубежных экспертов, очень хорошие перспективы может иметь тур с условным названием "Золотое кольцо Алтая" с последовательным посещением достопримечательностей всех четырех сопредельных государств. Позитивный опыт развития лечебно-оздоровительного комплекса "Белокуриха" в Алтайском крае может быть с успехом применен и на других территориях региона.

Нужна единая программа развития трансграничного туризма в регионе при непосредственной поддержке федеральных и региональных органов власти. Требуется также придание международного статуса всем приграничным переходам региона, упрощение таможенного и визового режима их прохождения, по крайней мере для туристических групп.

### **Киотский протокол и перспективы его применения в Алтайском регионе**

В связи с ратификацией Киотского протокола открываются уникальные эколого-экономические перспективы, которые имеют не только государственный, но и все более явно проявляющийся региональный уровень. Так, во многих регионах РФ идет интенсивная работа по экономической оценке депонированного углерода, например, в Воронежской, Кемеровской и ряде других областей. По данным предварительных исследований в Алтайском крае с

1990 года по настоящий момент лесами, которые можно причислить к "киотским", поглощено около 3,5–4 млн. тонн углекислого газа. Даже если взять стоимость тонны всего в 1 долл., то полученной суммы вполне хватит на восстановление 13 тыс. гектаров лесополос и площадей в уникальных алтайских ленточных борах. Это, безусловно, позитивно повлияет на урожайность алтайских сельскохозяйственных земель и на общую стабилизацию климата в регионе. Главная проблема в настоящий момент заключается в том, чтобы данные леса были официально сертифицированы международными структурами, чтобы превратить поглощенный углерод в реально функционирующий инвестиционный ресурс. Мировая практика здесь сейчас такова: часть этого ресурса можно сразу заложить под получение кредитов; вторую часть можно продать по существующим низким ценам; третью оставить до конца первого бюджетного периода, чтобы подстраховать возможные издержки - лесные пожары, нашествие вредителей и т.д. В конце бюджетного периода, когда будет проведена экспертная финансовая оценка сохраненного лесного фонда, можно будет продать остаток углеродных квот первого бюджетного периода по более выгодной цене.

Совершенно ясно, что для потенциальных инвесторов из европейских и других развитых стран, которые получают серьезнейшие налоговые льготы от финансовых вложений в сохранение природы планеты, наиболее привлекательными будут те территории Евразии, в которых проведена экспертная оценка и международная сертификация депонированного углерода, где есть понимание и поддержка со стороны региональных властей. Тем более сильными могут стать позиции у тех регионов, где усилиями нескольких сопредельных территорий при поддержке федеральных правительств и авторитетных международных фондов проведена комплексная оценка стоимости имеющихся биологических ресурсов. Именно такая перспектива открывается перед нашим Алтайским регионом, имеющим не только леса, но и всемирно признанные территории биоразнообразия.

Главный же наш вывод заключается в том, что ради экономического роста недопустимо жертвовать биосферными ресурсами, а необходимо именно за счет их грамотного и рачительного использования добиваться экономического развития и процветания. Экология не должна быть служанкой у экономики, а они должны вместе, на равных, служить человеку, как главной ценности нашего мира.

**А.Г. Назарчук,**

Председатель Алтайского краевого Совета народных депутатов

## **В КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО КООРДИНАЦИОННОГО СОВЕТА "НАШ ОБЩИЙ ДОМ АЛТАЙ" ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ И УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

### **Постановка проблемы**

Целью деятельности Координационного Совета, в который с 2004 года активно включилась и исполнительная власть, является согласование действий четырех сопредельных стран по сохранению и устойчивому эколого-экономическому развитию единого региона. Уже создана инфраструктура такого сотрудничества: насыщается сайт в Интернете "Алтай трансграничный", издается научно-общественный альманах "Алтайский вестник", происходит обмен студентами и преподавателями между вузами региона. В частности, проведены 1-ая и 2-ая Международные летние школы студентов Алтайского региона, идет обмен на уровне детских и общественных организаций. В последнее время существенно интенсифицировались и хозяйственные связи между субъектами алтайского регионального сотрудничества. В настоящее время ведется активная работа по поддержке русскоязычной школы в главном городе Западной Монголии — Ховде.

В Резолюции Международного семинара-совещания "Наш Общий дом Алтай" (12–13 августа 2004 г., Горно-Алтайск) была зафиксирована настоятельная необходимость образовать "Комиссию Международного Координационного Совета "Наш общий дом Алтай" по экологической политике и устойчивому развитию региона". В августе 2004 года на очередном форуме "Наш общий дом Алтай" такая комиссия была создана. Ее председателем был избран Яимов И.Э., Председатель законодательного Собрания Эл-Курултай Республики Алтай. Каждая из 6 территорий делегировала в комиссию своих представителей.

По мнению участников, к приоритетным задачам Комиссии, следует отнести:

- комплексный анализ эколого-экономических проектов, осуществляемых в регионе, а также обобщение наработанных научных предложений и рекомендаций с целью подготовки комплексной программы устойчивого развития всего Алтайского региона;
- формирование международной рабочей группы, с привлечением ведущих ученых из разных стран, по экономической оценке природного потенциала экосистем Большого Алтая;
- координация и поддержка международных природоохранных проектов, способствующих решению актуальных проблем Большого Алтая;
- организационная поддержка и поиск финансовых ресурсов для продвижения проектов по развитию нетрадиционной энергетики, передовых ресурсосберегающих технологий и производства экологически чистой биосферной продукции;
- формирование рабочей группы с привлечением представителей туристского бизнеса из разных стран по планированию и вводу в эксплуатацию международного туристического маршрута с рабочим названием "Золотое кольцо Алтая".

**Новой политической реальией, оказывающий все более заметное влияние на процесс евразийского сближения народов в Алтайском регионе является Международный координационный совет "Наш общий дом Алтай". В его организации приняли участие депутаты региональных законодательных органов, ученые и представители общественных организаций 6-ти сопредельных территорий Большого Алтая: Алтайского края и Республики Алтай (Россия), Восточно-Казахстанской области (Казахстан), Синьцзян-Уйгурского автономного района (Китай), Баян-Ульгийского и Ховдского аймаков (Западная Монголия).**

### Приоритетные направления деятельности

Главный приоритет экологической политики - повышение ценности природных ресурсов. Ключевые направления деятельности Комиссии можно условно разделить на общерегиональные, касающиеся всех субъектов трансграничного сотрудничества, и локальные, являющимися ведущими для отдельной территории, но поддерживаемыми всеми субъектами МКС.

К общерегиональным направлениям деятельности Комиссии могут быть отнесены следующие:

- Общая оценка экологических рисков на территории Большого Алтая, представляющих угрозу экологической безопасности для всех субъектов трансграничного сотрудничества. Разработка индикаторов устойчивого развития (эколого-экономических показателей). Включение экологических аспектов (экологической политики) в планы социально-экономического развития.
- Комплексная оценка экологического потенциала региона. Разработка эколого-экономического компенсационного механизма. Определение связи этого механизма с механизмами Киотского протокола.
- В области экологического права - правовое обеспечение предупреждения и возмещения экологического вреда, обеспечение разделения полномочий в области природопользования и экологического контроля на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (региональные законы и муниципальные положения). Проведение экспертизы экологического законодательства и его совершенствование. Правовое обеспечение межрегионального взаимодействия и реализации эколого-экономического компенсационного механизма. Правовое обеспечение механизмов Киотского протокола. Обеспечение участия бизнеса в реализации экологической политики (правовое обеспечение интересов и ответственности бизнеса). Обеспечение общественного участия в реализации экологической политики.
- Научное обеспечение и организационная помощь в производстве экологически чистой продукции в регионе и продвижение ее на международные рынки.
- Создание и поддержка сети особо охраняемых природных территорий в Большом Алтае.
- Развитие трансграничного, в первую очередь экологического познавательного туризма.
- Сохранение и развитию традиционных форм хозяйствования алтайских народов.
- Развитие нетрадиционной энергетики и экостроительства.

Локальные направления деятельности Комиссии будут сосредоточены на решении следующих актуальных экологических проблем отдельных территорий:

Восточно-Казахстанская область:

- решение экологических проблем реки Иртыш;
- снижение вредных выбросов и улучшение экологического состояния промышленных центров области: г. Усть-Каменогорск; Лениногорск, Семипалатинск.

Западная Монголия:

- разработка системы мер по борьбе с опустыниванием в Баян-Ульгийском и Ховдском аймаках Монголии;
- включение Тавын-Богдинского национального парка в Список Всемирного природного наследия ЮНЕСКО;
- охрана котловины Великих озер Западной Монголии.

Республика Алтай:

- развитие нетрадиционной энергетики и строительство Чуйского энергетического каскада;
- создание особо охраняемой биосферной территории на плоскогорье Укок;
- создание природного парка в Чемальском районе Республики Алтай.

Алтайский край:

- восстановление лесополос в сельскохозяйственных районах края и продвижение этого ресурса в проектах связанных с реализацией Киотского протокола;
- развитие экостроительства домов из нетрадиционных материалов.

**М.Ю. Шишин**, профессор  
**А.В. Иванова**, профессор  
 Фонд "Алтай – 21 век"

## **ЧУВАШСКАЯ РЕСПУБЛИКА: ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

**Чувашия**

Высокая плотность населения Чувашской Республики, сильная степень хозяйственного освоения территории, наличие предприятий машиностроительной, электротехнической, химической промышленности, рост автотранспортного парка и сети транспортных магистралей, большой трансграничный перенос загрязняющих веществ, являются основными факторами, определяющими экологическую обстановку в Чувашской Республике. Уровень обеспечения прежде всего экологической безопасности связан с неудовлетворительным состоянием технических фондов, выработкой ресурсов оборудования многих опасных объектов, нехваткой финансовых средств на проведение природоохранных мероприятий, а также и не в последнюю очередь, с несовершенством экологического законодательства. В целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития в условиях ограниченных природных ресурсов Указом Президента Чувашской Республики от 29 октября 2004 года № 118 стратегической задачей ускоренного развития промышленного потенциала Чувашской Республики определено - формирование благоприятной инновационной среды.

Чувашская Республика как субъект Российской Федерации, может развивать концептуальные положения в области обеспечения экологически безопасного и устойчивого развития только в рамках федеральной экологической политики и, главное, федеральной нормативно-правовой базы. Последние законодательные инициативы Правительства Российской Федерации существенно ограничили компетенцию регионов в области управления рациональным природопользованием и охраной окружающей среды. Эти проблемы уже неоднократно объявлялись – практическое отстранение региональных органов исполнительной власти от экологического контроля, существенное ограничение возможностей по развитию региональной нормативно-правовой базы и т.д.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ внесены изменения в законодательные акты, регулирующие отношения в области природопользования и охраны окружающей среды, которые существенно ограничили полномочия субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и управления природопользованием. Закон сосредоточил все функции и полномочия в федеральных органах исполнительной власти.

С внесением изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" субъекты Федерации лишаются своих полномочий, на базе которых была построена вся природоохранная деятельность органов государственной власти субъектов Федерации, которые реально обеспечивали экологическую безопасность территории. У субъектов Федерации изымаются функции экологического контроля, а с 1 января 2006 года функции экологического контроля будут переданы муниципальным образованиям, за исключением объектов федерального контроля. Рассматриваемый в настоящее время проект федерального закона № 95911-4 "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федера-

**Сложившаяся в настоящее время ситуация для гармонизации интересов экономического развития и обеспечения экологической безопасности в российских регионах вынуждает субъекты Российской Федерации активно разрабатывать региональную экологическую политику.**

ции, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований" предусматривает отнесение к полномочиям субъекта "решение вопросов по осуществлению государственного экологического контроля". Осуществление субъектом данного полномочия предусматривается законопроектом в 2005 году самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (без субвенций из федерального бюджета).

Согласно статьи 65 ФЗ "Об охране окружающей среды" государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В настоящее время порядок проведения государственного экологического контроля не установлен, что препятствует осуществлению государственного экологического контроля органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При отсутствии порядка осуществления государственного экологического контроля, установленно-го Правительством Российской Федерации, исполнение указанного выше полномочия субъекта невозможно, а полномочие "решение вопросов по осуществлению государственного экологического контроля" не дает право субъекту устанавливать такой порядок.

В свое время представителями федеральных органов в Чувашской Республике, со ссылкой на отсутствие порядка осуществления государственного экологического контроля, установленного Правительством Российской Федерации, была блокирована инициатива органа исполнительной власти Чувашской Республики по подготовке и принятию нормативно-правовых актов об утверждении временно-го порядка осуществления государственного экологического контроля на территории Чувашской Республики и утверждении перечня должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль на территории Чувашской Республики.

После процедуры реформирования федеральных органов власти численность федеральных инспекторов в сфере надзора за природопользованием и в сфере экологического надзора в республике не превышает 10–15 человек. Обеспечат ли федеральные органы реальный контроль за субъектами хозяйственной деятельности (в республике свыше 1300 предприятий и организаций, осуществляющих выбросы в атмосферный воздух, 37 санкционированных свалок и полигонов твердых бытовых отходов площадью 87,9 га и 1750 действующих несанкционированных свалок, площадью более 75 га, 216 очистных сооружений, из них биологической очистки 126)?

Федеральный закон "Об охране окружающей среды", вступивший в действие в 2002 г. установил принцип платности за негативное воздействие на окружающую среду, который требует незамедлительной разработки и принятия закона "О плате за негативное воздействие на окружающую среду".

Плата за негативное воздействие на окружающую среду является основным, а во многих субъектах Федерации единственным источником финансирования природоохранных мероприятий и программ. При этом доля средств, поступающих в качестве указанной платы в бюджеты субъектов Федерации, составляет 80%, поэтому субъекты Федерации принимают организационные и административные меры для сбора этих платежей в полном объеме, тем более, что платежи Конституционным Судом РФ признаны имеющими неналоговый характер и не подлежат принудительному взысканию налоговыми органами (постановление от 10.12.2002 г.).

Ранее плата поступала в экологические фонды и имела целевое назначение. В ряде регионов с 2001 года практически перестали финансироваться природоохранные мероприятия, что во многом связано с ликвидацией экологических фондов и отсутствием нормативно-правового механизма в отношении реализации средств, поступающих за счет платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Представляется целесообразным восстановление вышеуказанных фондов в виде целевых бюджетных фондов, и, возможно, принять федеральный закон о порядке создания целевого бюджетного экологического фонда субъекта Федерации и порядке использования поступающих средств от платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В ряде субъектов Федерации разработаны и уже приняты нормативные акты по вопросам, по которым только ведется законопроектная работа в Госдуме: об обеспечении экологической безопасности, об экологическом страховании, об экологическом предпринимательстве, о защите зеленых насаждений городов и др. (По данным Минюста России, субъектами Федерации принято около 1000 законов, затрагивающих вопросы экологической безопасности и охраны окружающей среды). К сожалению, часть из них противоречит федеральному законодательству по той причине, что нет законодательной базы на уровне Федерации, и должны быть признаны утратившими силу или приведены в соответствие с федеральным законодательством (только по Чувашии более 20 нормативно-правовых акта).

То есть, выход видится в формировании региональной экологической политики приоритетов, при этом определяющим моментом является конституционно закрепленное положение о допустимости самостоятельного нормативно-правового регулирования на уровне субъекта Федерации тех вопросов, которые отнесены к предметам совместного ведения и не урегулированы на федеральном уровне. Нет результатов на государственном уровне без работы на местах, успех приносит баланс между всеми уровнями власти. Как показывает опыт работы, наиболее весомые результаты в области охраны окружающей среды там, где природоохранные вопросы решаются в тесном взаимодействии всех природоохранных органов: федерального, регионального, му-

ниципального уровня. Именно поэтому решением Государственного Совета Российской Федерации от 4 июня 2003 года рекомендовано сохранение трёхуровневой системы построения органов управления, контроля и надзора в сфере экологии и природопользования.

В формировании региональной экологической политики важную роль играет сотрудничество законодательных и исполнительных органов власти, общественных, научных и иных организаций, в том числе и федерального уровня. Необходимо обеспечить баланс интересов государства и различных институтов общества в области экологического управления, которое по своему характеру и содержанию должно быть направлено на реализацию принципа устойчивого развития, сохранение и улучшение существующего качества окружающей среды (природного капитала), не создавая при этом излишних административных препятствий для поступательного развития экономики.

Министерство природопользования Чувашской Республики активно сотрудничает с Центром экологической политики России, который в рамках подписанного в июне 2003 года Соглашения оказывает методологическую, методическую и правовую помощь Чувашии в разработке экологической политики и создании условий для перехода к устойчивому развитию.

В конце сентября 2004 г. в Чебоксарах с участием Центра экологической политики России, общественных и научных организаций Министерство природопользования Чувашской Республики провело межрегиональную конференцию "Формирование экологической политики в целях обеспечения устойчивого развития региона: проблемы и перспективы", на которой выступили ведущие специалисты в области экономики природопользования, экологического права, экологического образования, представители более 16 регионов России.

Большой интерес для практической реализации в регионах, в том числе и в Чувашии, представляют приоритеты региональной экологической политики:

- разработка типовых проектов законов об охране окружающей среды, об экологической безопасности субъектов Федерации, типового положения о порядке осуществления экологического контроля и др;
- внедрение региональной системы экономико-экологических индикаторов устойчивого развития регионов;
- пересмотр регионального законодательства с тем, чтобы исключить его непоследовательность и заполнить имеющиеся пробелы;
- разработка эффективной системы взаимодействия между федеральными исполнительными структурами и исполнительными органами субъектов Федерации;
- внедрение современных схем и проектов реализации экологического образования и воспитания, формирования экологической культуры.

Существенным является также реализуемое у нас в содружестве с экспертами Центра экологической политики России уже в течение 2–3 лет направление экономических оценок ущерба, причиняемого различным компонентам окружающей среды. Внедрены в ряде муниципалитетов такие нормативные акты как "порядок оценки и возмещения ущерба, причиняемого зеленым насаждениям"; "порядок обращения с отходами строительства на территории муниципальных образований"; в стадии реализации находится порядок оценки и возмещения ущерба, причиняемого захламлением земель.

Практика реализации в Чувашской Республике методик оценки и возмещения ущерба различным природным компонентам (также как и реализация подобных методик в некоторых других регионах, в первую очередь в г. Москве) показывает следующее. Несмотря на то, что федеральное законодательство ограничивает компетенцию регионов в области нормативно-правового регулирования в области охраны окружающей среды, если рассматривать экологическое состояние природных компонентов в качестве экономической составляющей природно-имущественного комплекса, находящегося в распоряжении субъектов федерации и муниципальных образований, регионы имеют возможность существенного косвенного регулирования вопросов охраны окружающей среды.

Для расширения этих возможностей должны служить также индикаторы устойчивого развития, которые "фиксируют", "присваивают" качеству окружающей среды, ее экологическому состоянию экономические оценки, адекватные расходам бюджетов всех уровней. Следовательно, мы в Чувашии в целях сохранения экологического благосостояния, а также развития соответствующей нормативно-правовой базы по экономическим оценкам качества среды, будем и далее уделять большое внимание организации разработки муниципальных и региональных программ экологической направленности.

В заключение выражаем благодарность в адрес Центра экологической политики России, ряда общественных организаций Чувашской Республики за помощь, которую они оказывали и, надеюсь будут оказывать регионам в экспертной поддержке в формировании региональной экологической политики.

**С.Э. Дринеv,**

министр природопользования Чувашской Республики

**А.Г. Корнилов,**

профессор, Центр экологической политики Чувашии

**Воронежская область**

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ — РЕГИОНАЛЬНЫЕ И ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

При всем различии субъектов Российской Федерации, они, всё же, в одном очень схожи — у всех непросто формируется региональный бюджет и не хватает средств на финансирование экологических проблем. Воронежская область не является исключением. Экологическая обстановка здесь связана с достаточно высоким уровнем экономической освоенности территории и воздействием промышленных узлов на окружающую среду и природные объекты, что приводит к истощению поверхностных вод, почв, деградации лесных массивов.

К основным источникам экологической опасности в Воронежской области можно отнести промышленность, транспорт, сельское и жилищно-коммунальное хозяйство.

Суммарный выброс загрязняющих веществ в атмосферу за 2003г. стационарными источниками хозяйствующих субъектов составил 54477 т., от передвижных источников (транспортный комплекс) — 360 000 т.

Существенный вклад автотранспорта в загрязнение воздушного бассейна увеличивается с каждым годом. В городах и промышленных центрах Воронежской области из-за перегруженности автомагистралей, неправильной организации транспортных потоков растет фоновое загрязнение атмосферы.

Объем сброса сточных вод в поверхностные водоемы области сократился по сравнению с 2002 г. на 6% и составил 427,3 млн. м<sup>3</sup>. Из общего объема сточных вод нормативно очищено всего 7,1%.

Общее количество токсичных отходов, образовавшихся в 2003г. на предприятиях области составило 3,8 млн. т.

Приведенная характеристика является видимой частью айсберга под названием региональная экологическая безопасность. Скрытой частью являются все экологические риски, о которых более или менее известно, но в силу ограниченности финансовых и материально-технических ресурсов, как правило, не говорится.

Безусловно, что проблема оздоровления экологической обстановки и обеспечения экологической безопасности напрямую связана с территориальной экономикой и правовым регулированием этих вопросов.

Согласно Конституции, субъекты Федерации обладают всей полнотой власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения Федерации и её субъектов. Вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в сфере совместного ведения. Законодательного акта федерального уровня, который мог бы стать базовым для будущего правового регулирования обеспечения экологической безопасности, не существует.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" № 7-ФЗ от 10.01.2002 г., действие которого возможно было бы распространить для регулирования этого вопроса, кроме принципа охра-

**Без создания федеральной  
законодательной и нормативно правовой  
базы регионам практически невозможно  
управлять экологическими рисками и  
обеспечивать экологическую безопасность.**



ны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, как необходимо условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, не устанавливает правовые основы экологической безопасности.

Решение этой проблемы сопряжено с реализацией мер по экологизации деятельности хозяйствующих субъектов.

Сложившаяся практика, опирающаяся на принудительные методы соблюдения экологических норм и правил, показала свою неэффективность. Еще одной проблемой является отсутствие экономического механизма природопользования. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" не является законом прямого действия, поэтому отсутствие федерального закона "О плате за негативное воздействие на окружающую среду" не позволяет создать эффективную базу для сотрудничества с промышленной сферой.

В качестве положительного примера можно привести природоохранную деятельность ОАО "Воронежсинтезкаучук", являющегося крупнейшим в Черноземье нефтехимическим предприятием. Предприятие первым в регионе получило сертификаты соответствия международным стандартам в системе экологического менеджмента (ISO 14001), безопасности производства и здоровья персонала (OHSAS 18001) и системы менеджмента качества (ISO 9001). На финансирование экологических мероприятий и деятельность природоохранных объектов ежегодно расходуется более 100 млн. рублей.

Предприятие заинтересовано переходить на наилучшие существующие технологии, связанные с минимизацией воздействия на окружающую среду. Однако плюрализм методов "экономического регулирования в области охраны окружающей среды", среди которых предоставление налоговых и иных льгот, не работает и не позволяет помочь предприятию внедрить совершенные технологии и технические средства.

Из-за правовых "провалов" в экологическом и налоговом законодательстве органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ фактически не могут применять на практике рычаги экономического стимулирования экологической деятельности. В ряду этих же проблем и задач – необходимость изменений законодательства по системе нормирования в области охраны окружающей среды.

В России основным критерием нормирования являются предельно допустимые концентрации. Этот принцип приводит к тому, что, нормируя качество вод отдельных поверхностных водоемов по рыбохозяйственным ПДК, мы

сталкиваемся со следующей ситуацией. Если, к примеру, дистиллированную воду, соответствующую ГОСТу попытаться вылить в водоем "рыбохозяйственной категории", то по содержанию меди, свинца, цинка, и других веществ эта вода будет раз в 50 "грязнее", чем это предусмотрено требованиями, которые предъявляет такой водоем. Этот пример наглядно доказывает неэффективность сложившейся системы нормирования. Поэтому на практике получается, что экологические лимиты устанавливаются, зачастую, волюнтаристским путем.

Европа, заинтересованная в развитии своих компаний, идет другим путем – основным критерием для определения нормативов выбросов или сбросов загрязняющих веществ здесь являются наилучшие модели организации производственного процесса. Российские Законодатели (см. ФЗ "Об охране окружающей среды", п.2 ст.23) продекларировав возможность установления технологических нормативов на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов, на этом и остановились. Поэтому, назрела острая необходимость активной нормотворческой работы.

Говоря о гармонизации интересов экономического развития и обеспечения экологической безопасности, в первую очередь необходимо гармонизировать действующее федеральное законодательство и включить нормативы по ряду загрязнителей в текст законов, по аналогии с европейским законодательством.

**Т.Д. Мещерякова,**

Заместитель председателя Воронежской областной Думы

**Н.В. Стороженко,**

ОАО "Воронежсинтезкаучук", Центр экологической политики, г.Воронеж

**Калининградская область**

## **НОВЫЕ ПОДХОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Большинство экологических общественных организаций Калининградской области еще в 1999 осознали необходимость объединения усилий по координации деятельности органов власти, бизнеса и общественности в области устойчивого экономического развития и обеспечения экологической безопасности региона. С этой целью было создано Калининградское региональное экологическое общественно-политическое движение. Дальнейшее развитие этот процесс получил при создании Общественной палаты Калининградской области в мае 2001 года, когда в ее структуре был организован Совет экологических общественных организаций, членом которого стало Калининградское региональное экологическое общественно-политическое движение. Создание Совета в структуре Общественной палаты позволило общественным организациям не только вырабатывать общую позицию по возникающим экологическим проблемам, но и предлагать пути их решения органам власти и бизнесу.

Эта структура является новой формой взаимодействия общественности, власти и бизнеса в сфере охраны окружающей среды и природопользования, одной из форм защиты экологических прав граждан. Экологи не только учатся договариваться между собой, готовить заявки для проведения совместных проектов, но и вести конструктивный диалог с властью и бизнесом для нахождения компромиссных решений в области охраны среды и здоровья человека. Работа Совета по экологии в составе Общественной палаты дает возможность наладить сотрудничество экологов с женскими, молодежными, переселенческими и правозащитными общественными организациями. Такое сотрудничество позволяет более эффективно отстаивать широкий спектр общественных интересов, включая и экологические. При обсуждении вопроса "Экологические проблемы Калининградской области и пути их решения" на собрании Общественной палаты в мае 2003 года в обсуждении участвовали представители более 100 общественных организаций, представляющих разные сектора общественного движения. В целях реализации данного решения подготовлена Программа общественного участия в создании благоприятной окружающей среды для гармоничного развития человека "Солнечный дом", включающая 72 проекта. Это строительство экологических поселений с развитой экономикой, обеспечивающей устойчивое экологическое и экономическое развитие поселений на основе использования передовых экологически чистых технологий строительства, экологически чистых строительных материалов и оборудования. Для обеспечения поселений тепловой и электрической энергией используются альтернативные источники энергии: солнечные коллекторы, ветроустановки, новейшие достижения для утилизации отходов с получение экологически чистых продуктов переработки: биогаза, соляра с низким содержанием серы, сорбенты. Кроме этого, программа содержит и экономические проекты, такие как: эко-

**В 1999 г. в области был принят Закон "Об экологической политике в Калининградской области". Сейчас в области продолжается законотворческая деятельность в этом направлении — идет обсуждение подготовленных совместно с Центром экологической политики России проектов "Закона об охране окружающей среды в Калининградской области", "Экологической доктрины Калининградской области" и положения "Об общественном экологическом контроле".**

логически устойчивое сельское хозяйство, развитие частного предпринимательства, экотуризм и другие.

Для улучшения экологической ситуации в Калининградской области и, в целом, в регионе Балтийского моря, необходимо использование имеющегося в Европе опыта сочетания интересов экономического развития и экологической безопасности. Участие общественности в решении экологических проблем при этом имеет большое значение для гармоничного сочетания экономических и экологических интересов. Очевидно, что и работа Совета, являющегося центральным звеном в выстраиваемой модели взаимодействия трех секторов общества, требует дальнейшего совершенствования, без чего невозможно укрепление роли третьего сектора и развитие гражданского общества в Калининградской области. С этой целью был осуществлен совместный российско-шведский проект "Экоман", направленный на оптимизацию схем взаимодействия трех секторов общества и разработку Программы законодательской деятельности по вопросам охраны окружающей среды в целях обеспечения устойчивого развития Калининградской области. В работе проекта принимали участие эксперты Совета, представляющие общественность, административные структуры и бизнес. Ряд его разработок послужили основой для дальнейшего развития регионального законодательства и совершенствование взаимодействия органов власти и общественных объединений при формировании и реализации экологической политики. Особое место в формировании регионального экологического законодательства играет отработка экономических механизмов экологизации производства, экономическое стимулирование использования экологически чистых технологий.

Роль третьего сектора, в том числе и "зеленого движения" в решении различных социальных, экономических и экологических проблем усиливается. Об этом говорит поддержка Губернатором выставки социальных услуг и проектов НКО и высокая оценка результатов этого проекта администрацией области. Представители "зеленых" приглашены Администрацией Калининградской области в качестве экспертов в международных проектах, касающихся охраны окружающей среды. Между Калининградским региональным экологическим общественно-политическим движением, администрацией области и мэрией г. Калининграда достигнуты договоренности об оказании общественной организацией услуг органам власти, направленных на формирование условий по улучшению экологической ситуации в области. В рамках этого соглашения при методической

помощи Центра экологической политики России были подготовлены проект Закона Калининградской области "Об охране окружающей среды" и Проект Положения "Об общественном экологическом контроле". Составной частью Проекта Положения "Об общественном экологическом контроле" является общественное обсуждение оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности.

В соответствии с рекомендациями общественных организаций, Светловским окружным советом депутатов принято Положение "О порядке проведения общественного обсуждения проектов, подлежащих государственной экологической экспертизе". Данная процедура была использована при организации общественного обсуждения двух проектов по нефтеперевалке в г. Светлом.

Отрадно отметить, что материалы проектов были полностью открыты для общественности и населения. Бизнес готов идти на значительные издержки не только в вопросах применения новейших технологий, но и в вопросах организации муниципального и общественного экологического контроля.

Программа "Солнечный дом и сотрудничество бизнеса с общественностью при разработке экономических проектов в Калининградской области являются первыми реальными шагами по гармонизации интересов экономического развития и обеспечения экологической безопасности.

В этих условиях главными направлениями для обеспечения выработки и реализации экологической политики должны стать развитие гражданского общества через укрепление неправительственного сектора; повышение экологической культуры граждан и, в конечном счете, производства, изучение и применение российского и зарубежного опыта. Как свидетельствует опыт работы Центра экологической политики России, именно общественные организации и, в особенности, профессиональные неправительственные организации способны инициировать разработку предложений по решению важных экологических проблем и вносить конструктивный вклад в их решение.

**Р.А.Гусева,**

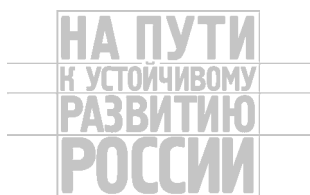
Председатель Совета по экологии Общественной палаты Калининградской области

**В.Э. Смильгин,**

Заместитель председателя Совета по землепользованию, природным ресурсам и экологии Калининградской областной Думы

**А.И.Акинин,**

Начальник управления природо и недропользования, земельных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Калининградской области



**Бюллетень Центра экологической политики России  
"НА ПУТИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ РОССИИ"**

№26, 2004

**АДРЕС РЕДАКЦИИ:**

119071 МОСКВА,  
ЛЕНИНСКИЙ ПРОСПЕКТ 33, К. 326  
ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ  
ТЕЛ./ФАКС:  
(095) 952-2423,  
(095) 952-3007  
ЭЛ. ПОЧТА: ECOPOLICY@ECOPOLICY.RU  
WWW.ECOPOLICY.RU

**редколлегия:**

Гл. редактор В. М. Захаров  
Выпускающий редактор С.Г. Дмитриев  
С.Н. Бобылев,  
М.И. Васильева,  
Н.Ф. Глазовский,  
С.И. Забелин,  
Р.А. Перелет,  
О.А. Понизова,  
Б.А. Ревич,  
А.В. Яблоков,  
В.А. Ясвин

**ассистент редактора:**

Ю.Ф. Морозова

**дизайн:**

П. Маслов

**допечатная подготовка:**

Д. Щепоткин

**печать:**

Издательская группа "Реформ-Пресс"

тираж 1500 экз.

Бюллетень издан при поддержке  
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров  
(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, USA)  
и Фонда Чарльза Стюарта Мотта  
(The Charles Stewart Mott Foundation, USA)  
и распространяется бесплатно.

В Бюллетене представлены мнения отдельных лиц и организаций,  
которые могут не совпадать с мнением редакции.

Издание зарегистрировано в Государственном комитете  
Российской Федерации по печати  
(Reg. № 01777116)

©Центр экологической политики России

ISSN 1726-4006