

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

КОМИССИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

МОСКВА 2002

Основные положения стратегии устойчивого развития России /Под ред. А.М. Шелехова. М., 2002. - 161 с.

Рассматриваются основные положения стратегии устойчивого развития Российской Федерации. Читателю предлагается Internet-версия первого варианта книги "Научная основа стратегии устойчивого развития РФ", написанной коллективом авторов под общей редакций академиков РАН М.Ч. Залиханова, В.М. Матросова и проф. А.М. Шелехова. Здесь мы излагаем материал этой книги в структурированном виде, придерживаясь стиля, в котором оформляются аналогичные документы ООН.

Стратегия устойчивого развития России по своей сути призвана стать важнейшим государственным документом, определяющим развитие России на много лет вперед. Поэтому мы разделяем принципиальную позицию Генерального Секретаря ООН Кофи Аннана, который считает, что Стратегия должна быть широко обсуждена общественностью. Настоящая версия приведена здесь именно с этой целью. Мы с благодарностью воспримем идеи и предложения, улучшающие содержание и текст.

Заместитель Председателя Комиссии Госдумы по проблемам устойчивого развития А.М. Шелехов

Техническая редакция, подготовка оригинал-макета:
К.И. Могилевский, А.В. Масленникова.

Комиссия Государственной Думы по проблемам устойчивого развития, 2002

Введение

I. Концепция стратегии устойчивого развития

1. Развитие цивилизации и биосфера

2. О понятии и принципах устойчивого развития

3. Цели и задачи устойчивого развития России. Этапы перехода

4. Основные принципы устойчивого развития

5. Показатели устойчивого развития

6. Специфика перехода России к устойчивому развитию

II. Внешнеполитический аспект стратегии устойчивого развития

- 1. Роль России в многополярном мире*
- 2. Глобальный процесс перехода к устойчивому развитию и международный терроризм*
- 3. Россия в системе международных отношений, связанных с устойчивым развитием*
- 4. Пути международного сотрудничества при переходе к устойчивому развитию*
- 5. Проблемы становления международного рынка экологических квот*

III. Экологическая политика и противодействие угрозам природного и техногенного характера

- 1. Экологическая ситуация в России*
- 2. Эколого-экономическое районирование территории России. Оценка допустимого антропогенного воздействия на ее экосистемы*
- 3. Экологическая политика*
- 4. Противодействие угрозам природного и техногенного характера*

IV. Экономические аспекты устойчивого развития

- 1. Равные стартовые условия для всех*
- 2. Рента - стратегическое оружие России*
- 3. Налоговая система*
- 4. Рента как универсальный инструмент преобразований*
- 5. Механизм прорыва к росту*
- 6. Макроэкономическая политика*

V. Стратегия природопользования и экологизация хозяйственной деятельности

- 1. Цели и задачи стратегии природопользования*
- 2. Экономические механизмы природопользования*

3. *Стратегия устойчивого управления лесами России*
4. *Земля как важнейший природный ресурс России*
5. *Экономически эффективная и социально справедливая стратегия землепользования*
6. *Экологизация хозяйственной деятельности*
7. *Развитие рынков экологических услуг и экологически чистой продукции*
8. *Экологизация законодательства*

VI. Социальный аспект стратегии устойчивого развития

1. *Демографическая политика*
2. *Права человека и консолидация общества*
3. *Борьба с преступностью и терроризмом*
4. *Качество жизни и социальная справедливость*
5. *Интересы молодежи, женщин, семьи, пенсионеров, инвалидов*
6. *Рынок труда и трудовые отношения*
7. *Социальное страхование и пенсионное обеспечение*
8. *Здравоохранение и здоровый образ жизни*
9. *Образование и культура*

VII. территориальный аспект стратегии устойчивого развития

1. *Роль региональных факторов в стратегии устойчивого развития*
2. *Основные положения стратегии устойчивого территориального развития*
3. *Принципы обеспечения устойчивого развития регионов*
4. *Формы и методы регулирования устойчивого регионального развития*

VIII. Стратегия развития науки и высоких технологий России. Наука и высокие технологии – основной фактор устойчивого развития России

1. *Значительная результативность науки и высоких технологий России*

- 2. Необходимость учета потерь научного потенциала в период трансформации экономической системы России*
- 3. Ориентация на долгосрочные тенденции в изменении научного потенциала*
- 4. Учет особенностей организации науки в России*
- 5. Сохранение и дальнейшее развитие научного потенциала – важнейшее условие устойчивого развития России*
- 6. Основные условия сохранения и дальнейшего развития российской науки в долгосрочной перспективе*
- 7. Нацеленность приоритетов в области высоких технологий на устойчивое развитие России*
- 8. Особенности выбора приоритетов в области высоких технологий*
- 9. Задачи конверсии и развития оборонных НИОКР и высоких технологий*
- 10. Обеспечение роста наукоемкого сектора экономики и повышение спроса на результаты НИОКР с целью развития высоких технологий*

IX. Реализация стратегии устойчивого развития

- 1. Роль государства в переходе к устойчивому развитию*
- 2. Законодательное обеспечение реализации стратегии устойчивого развития*
- 3. Формирование системы государственного управления переходом к устойчивому развитию*
- 4. Безопасность и устойчивое развитие*

Приложение 1: рабочий список показателей устойчивого развития

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конференция ООН 1992 г. в Рио-де-Жанейро по проблемам окружающей среды и развитию стала одним из главных событий в истории мировой цивилизации. Именно в Рио-де-Жанейро получили общемировое политическое признание проблемы, связанные с глобальным потеплением климата и сохранением биоразнообразия на Земле. Была принята Повестка дня на 21 век - своеобразный план развития цивилизации на ближайшее будущее. Большую роль в теоретической разработке проблем устойчивого развития и

подготовке вышеуказанной конференции в Рио сыграл академик РАН В. Коптюг. С тех пор прошло почти 10 лет.

За это время, следуя решению ООН, более 100 стран разработали стратегию устойчивого развития. В нашей стране аналогичного документа нет до сих пор. Только в 1996 г. Правительство РФ приняло "Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию". Разработанный на ее основе проект стратегии устойчивого развития России сразу получил резко негативную оценку в научных кругах страны. Наряду со многими недоработками, в нем совершенно не учитывался социальный фактор, поскольку реформаторы первой и второй волны с их односторонним рыночным мышлением были далеки от нужд большей части населения страны.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, откликаясь на призыв Генеральной Ассамблеи ООН, стремится организовать широкое обсуждение проблем, предлагаемых к рассмотрению на Всемирной встрече на высшем уровне, которая состоится 2-11 сентября 2002 г. в Йоханнесбурге. Созданная Государственной Думой Комиссия по проблемам устойчивого развития, состоящая из 20-ти депутатов, трижды проводила Парламентские слушания, в которых, наряду с депутатами Государственной Думы, принимали самое активное участие академики РАН, ректоры, профессора и студенты вузов; ведущие сотрудники крупнейших научно-исследовательских учреждений; предприниматели, действующие в области охраны окружающей среды и занятые производством экологически чистой продукции; представители министерства экономического развития, федеральных округов России; мэрии Москвы, Санкт-Петербурга и других городов; активисты московских и всероссийских экологических организаций, всего более 1500 человек.

В ноябре 2001 года Комиссия по проблемам устойчивого развития сформировала группу из видных российских ученых и общественных деятелей по разработке научных основ стратегии устойчивого развития России. Итогом этой работы, учитывающей предложения широкой научной общественности страны, и явился настоящий труд - "Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации". Авторы считают, что он затрагивает все важнейшие стороны проблемы и может стать фундаментом политического доклада Президента РФ В.В. Путина на предстоящем Саммите в Йоханнесбурге.

ВВЕДЕНИЕ

На исходе XX столетия возросшая мощь экономики, негативные тенденции ее глобализации стали огромной разрушительной силой. Способность природы самовосстанавливаться и поддерживать развитие человечества оказалась не безграничной. Необычайно обострилась борьба за ресурсы, произошло небывалое расслоение мира по доходам, существенно увеличались масштабы нищеты населения. В результате мир столкнулся с проблемой беспрецедентной трудности - с необходимостью формирования, по существу, новой модели развития цивилизации, которая могла бы противостоять надвигающемуся глобальному социально-политическому, экономическому и экологическому кризису.

В 1992 году Россия в числе 179 государств на Саммите глав государств и Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро) подписала ряд программных документов, определяющих согласованную политику стран мира по обеспечению устойчивого развития.

Руководствуясь ими, первый Президент России утвердил "Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития" (Указ № 236 от 4.02.94) и "Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию" (Указ № 440 от 1 апреля 1996 г.). По поручению Президента и последовавшему за ним постановлению Правительства РФ (№ 559 от 8 мая 1996 г.) Минэкономки России совместно с Госкомэкологии и другими заинтересованными федеральными органами разработало проект государственной стратегии устойчивого развития. Проект был рассмотрен Правительством в конце 1997 г. и направлен на доработку.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию ориентировала на сбалансированное решение задач сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей ныне живущих и будущих поколений россиян. В проекте же комплексность проблемы была отражена совершенно недостаточно. Кроме того, была сомнительна реализуемость этого проекта. В 1998 г. группа академиков РАН под руководством председателя Научного совета по проблемам биосферы РАН академика А.Л. Яншина, бывшего тогда депутатом Государственной Думы РФ, провела экспертизу проекта и потребовала его переработки с участием авторитетных ученых различных специальностей, с использованием уникального научного потенциала Российской Академии наук (См. Приложение 5 к коллективной монографии "Новая парадигма развития России в XXI веке (Комплексные исследования проблем устойчивого развития: идеи и результаты)" под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. М., "Academia", 2000. - 416 с.)

В 1998 г. доработанная редакция проекта Государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации была представлена для обсуждения в Комиссию по законодательному обеспечению проблем устойчивого развития Государственной Думы РФ второго созыва. Документ снова получил резко отрицательную оценку и был рекомендован к кардинальной переработке.

Комиссия Государственной Думы третьего созыва по проблемам устойчивого развития (далее Комиссия) провела 2 октября 2000 г. Парламентские слушания на тему "О формировании проекта стратегии устойчивого развития России", на которых был заслушан доклад Минэкономразвития РФ и была принята рекомендация создать при Комиссии рабочую группу для доработки проекта стратегии. В состав рабочей группы вошли академик РАН депутат М.Ч. Залиханов - председатель Комиссии; академик РАН В.М. Матросов - председатель экспертно-консультативного совета при Комиссии; депутаты Государственной Думы Х.А. Барлыбаев, Г.К. Леонтьев, В.И. Севастьянов, А.М. Шелехов, Т.В. Ярыгина (заместители председателя Комиссии); председатель Комитета по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы С.Ю. Глазьев; заместители председателя Комитета по экологии А.Н. Косариков, В.В. Оленьев; член Комитета по экологии академик РАН Р.И. Нигматулин; члены экспертно-консультативного совета при Комиссии академики РАН Ю.П. Алтухов, Г.С. Голицын, А.Г. Гранберг, К.С. Демирчан, Г.А. Заварзин, А.С. Исаев, Д.С. Львов, В.Л. Макаров, В.И. Осипов, А.И. Савин; члены-корреспонденты РАН В.Г. Бондур, Е.А. Лукашева, Р.Г. Яновский; президент Международной академии ноосферы и устойчивого развития академик АН Молдовы А.Д. Урсул, доктора наук профессора М.М. Бренчук, В.А. Буренин, А.Е. Варшавский, В.В. Величенко, В.К. Карраск, В.К. Левашов, К.С. Лосев, И.Д. Люри; академики Российской академии естественных наук А.Г. Комратов, А.И. Петрухин, кандидаты наук Н.И. Матросова, И.А. Пляцидевский; представители Федеральных округов РФ (рекомендованные полномочными представителями президента РФ в них), предпринимательских и общественных структур.

5 октября 2001 г. на очередных парламентских слушаниях, организованных Комиссией, были приняты рекомендации Президенту РФ, Государственной Думе, Правительству РФ и др. органам по реализации стратегии устойчивого развития. Рабочей группе при Комиссии было рекомендовано продолжить переработку проекта стратегии устойчивого развития Российской Федерации и опубликовать его в издательстве Государственной Думы РФ.

В настоящем издании обосновывается новая парадигма развития нашей страны, обозначаются ее социальные и экономические приоритеты, рассматриваются в комплексе все факторы устойчивого развития российского общества.

Большую помощь своими ценными советами и замечаниями в подготовке настоящего издания оказали академик Е.М. Примаков, председатель Мосгордумы профессор В.М. Платонов, члены рабочей группы академики РАН Г.С. Голицын, Г.А. Заварзин, А.С. Исаев, В.Л. Макаров, В.И. Осипов, А.И. Савин, доктора наук профессора А. Е. Варшавский, В.В. Величенко, А.А. Гусев, К.С. Лосев, Д.И. Люри, В.Г. Суховольский, Р.Г. Хлебопрос, В.Р. Цибульский, кандидат экономических наук Е.С. Шапхоев. Всем им авторы выражают искреннюю признательность и глубокую благодарность.

I. Концепция стратегии устойчивого развития.

1.1. Развитие цивилизации и биосфера

1. XX век оказался веком разительных перемен в мире. Он стал веком технологической реализации многочисленных научных открытий XIX и XX веков, что обеспечило беспрецедентный рост мировой экономики. Сейчас за один рабочий день в мире производится столько же товаров и услуг, сколько было произведено в 1900 г.

2. В XX веке произошли также грандиозные демографические сдвиги. Если к 1900 г. население планеты достигло 1,6 млрд. человек, то к концу XX века на Земле проживало уже 6,0 миллиардов человек, т. е. население возросло в 4 раза. В 1990-х гг. обеспечивался самый высокий прирост населения на Земле - 90 миллионов человек в год.

3. XX век был также веком огромных политических и экономических перемен: две мировые войны с громадными потерями, развал Великих империй, практически повсеместный переход к либеральной экономике, к демократическому и гражданскому обществу.

Наконец, обозначилась тенденция к прекращению войн между развитыми державами. Этому, с одной стороны, способствовало создание оружия массового поражения, которое стало сдерживающим фактором, и, с другой стороны, осознание того, что большие войны крайне невыгодны, что гораздо более выгодно вести экономические войны. Во второй половине XX в. число локальных войн и конфликтов достигло высокого уровня - более 200, причем людские потери в них были больше, чем во Второй мировой войне.

4. Однако самые значительные и неожиданные для человечества изменения произошли с окружающей средой. Новые технологии позволили создать наблюдательные средства, которые дали огромный материал, свидетельствующий об ускоренном изменении окружающей среды в глобальных масштабах. Оказалось, что во всех средах идет направленное изменение концентраций химических веществ, в первую очередь биогенов.

5. В атмосфере быстро нарастает концентрация углекислого газа: за последние 200 лет она выросла с 280 до 350 (1990 г.) ppm (частей на млн.), причем более половины прироста приходится на период после 1950 г. То же самое относится к росту атмосферной концентрации метана, которая за последние 200 лет увеличилась с 0,8 до 1,65 (1990 г.) ppm. Таких колебаний концентрации метана за последние 160 тысяч лет вообще никогда не отмечалось: наибольший прирост за время порядка 10 тысяч лет составлял 0,5 ppm. И здесь основной прирост метана приходится на период после 1950 г. То же самое происходит с оксидами азота, концентрация которых в атмосфере за этот период возросла с 285 до 310 частей на млрд., причем половина прироста приходится на период после 1950 г. Наконец в атмосфере появились совершенно новые газы: хлорфторуглероды (хладоны). Их появление приходится на вторую половину XX века, когда их концентрация возросла от 0 до 0,3 частей на миллиард. Эти быстрые однонаправленные изменения концентрации газов в атмосфере являются следствием хозяйственной деятельности человека. В результате воздух - возобновляемый ресурс - перестал быть таковым.

6. Также активно и быстро идет изменение концентрации химических веществ в поверхностных водах суши. Об этом свидетельствует глобальное загрязнение азотом, фосфором и другими веществами водоемов суши и части прибрежных вод Мирового океана. Эти изменения в основном приходятся на XX в. и особенно на его вторую половину. Таким образом, и этот возобновляемый ресурс перестал возобновляться в прежнем естественном виде в пределах естественных колебаний концентрации биогенов и других веществ, т.е. пресные воды суши перешли в разряд невозобновляемых ресурсов.

7. Почвенный покров суши также быстро деградирует, концентрация веществ в нем, так же, как в воде и в воздухе, изменяются. Только за 20 лет с 1970 по 1990 год на сельскохозяйственных землях планеты потеряно 480 млрд. т. верхнего слоя почвы. Практически все пахотные земли и большая часть пастбищ подвержены в той или иной степени деградации. За последние 20 лет пустыни расширились на 120 млн. га, а умеренному опустыниванию к началу 1980 г., по данным ЮНЕП, подверглись 1500 млн. га пастбищ в развивающихся странах. На 60% суши, подвергшихся нарушению хозяйственной деятельности, идет активное изменение почв. На остальной части суши почвы подвержены сухим и мокрым выпадениям из атмосферы серы и азота, в том числе в виде кислот, что существенно влияет на химические и биологические процессы в почвах. Таким образом, почва не воспроизводится в прежнем составе в пределах естественных колебаний в ней веществ и почвенных организмов.

8. Сокращается животный и растительный мир планеты (проблема биоразнообразия). Ежедневно исчезают несколько видов. Данные о степени сохранности местообитания в различных биогеографических областях мира свидетельствуют о том, что в настоящее время значительное количество видов исчезает в результате хозяйственной деятельности человека со скоростью, значительно превышающей естественную скорость исчезновения видов. В результате хозяйственной деятельности разрушены 63% суши. Растительные и животные ресурсы также становятся невозобновляемыми, как и экосистемы.

Приведем данные о сохранности естественных экосистем в разных странах: Канада, Россия - 65%, Китай - 20%, Индонезия - 7%, США - 5%, Европа (без России) - 4%, Индия - 1%, Япония - 0%.

9. Эти драматические глобальные изменения окружающей среды влияют на экономику и здоровье людей. Они показали, что в своем развитии человечество перешло допустимые экологические пределы, определяемые естественной емкостью биосферы. Закончился

длительный период условной независимости человечества от законов биосферы. Теперь человек зависим от этих законов.

10. К изменению и разрушению естественных экосистем и сред добавилось мощное промышленное загрязнение. В цикле добычи и переработки сырья и получения конечной продукции отходы на 1 кг потребленного бытового продукта составляют 25 кг. Всего в мире добывается в год до 300 млрд. т сырья, не считая воды. Конечные продукты составляют лишь единицы процентов от этой величины. В основном, это твердые отходы; жидкие составляют 4%, газообразные - всего 2,5%. 11. На душу населения в мире ежегодно добывается и перемещается около 50 т сырья, которое с помощью 800 т воды и энергозатрат примерно в 950 тыс. киловатт-часов перерабатывается в конечные продукты. Проведя эту гигантскую работу, человечество, в конце концов, получает столько же отходов, в том числе - 0,1 т (а в развитых странах - 0,5 т) опасных отходов на каждого жителя планеты.

12. Подавляющая часть промышленных отходов локализована. Общепланетарное значение имеют выбросы парниковых газов и смыв с сельскохозяйственных полей азотных и фосфорных удобрений. Эти виды отходов составляют в сумме около 5% от общей массы. Остальная часть отходов (твердые) накапливается в хранилищах, захоронена или затоплена. В последние годы проявился планетарный характер накопления в организмах животных и человека опасных синтетических веществ.

13. Для развития материальной сферы современная цивилизация, сформировавшаяся внутри биосферы, создала множество технологий, разрушающих ее. Даже природоохранные технологии подразумевают нанесение ущерба части биосферы и изъятие какого-либо ресурса.

14. В результате в настоящее время в северном полушарии **образовались три обширные зоны высокой степени дестабилизации окружающей среды**, занимающие около 20 млн. км² площади суши (сохранность естественных экосистем - СЕЭ - меньше 10%). *Первая* - европейская зона, включающая всю Европу (СЕЭ - 4%) за исключением северной части Русской равнины. *Вторая* зона - азиатская. Это древние земледельческие районы Южной и Юго-Восточной Азии, включая Китай. Естественные экосистемы сохранились здесь только в пустынях и на Тибетском плато. Государства этой зоны, развивающиеся высокими темпами, быстро наращивают выбросы отходов. *Третья* (американская) зона, где естественные экосистемы составляют менее 10% площади, образована территориями США (СЕЭ - 5%), южной части Канады и частично Мексики. В европейскую и американскую зоны входят основные развитые страны, на долю которых приходится 2/3 промышленных отходов всего мира.

15. Вместе с тем на земном шаре сохраняются и **центры стабилизации биосферы. В Северном полушарии - это территории России: Север, часть Западной Сибири, Восточная Сибирь и Дальний Восток, всего 65% площади Федерации, на которых сохранились естественные экосистемы в ненарушенном или почти ненарушенном состоянии (СЕЭ - 65%). Сюда же относятся 45% территории Канады (СЕЭ - 65%), значительные части Амазонии (Южная Америка) и Австралия. Таким образом, вклад России в решение глобальных экологических проблем весьма велик, хотя и не однозначен.**

16. С одной стороны, в России больше, чем где бы то ни было, территорий, практически не затронутых хозяйственной деятельностью (по международной терминологии, так называемой дикой природы). Это бесценное сокровище, необходимое человечеству для

восстановления биоты и стабилизации окружающей среды, сохранения биоразнообразия. Удельные показатели воздействия на окружающую среду в России в расчете на единицу территории принадлежат к самым благополучным. У нас нет ни проблемы перепотребления, типичной для развитых государств, ни перенаселения, от которого страдает природа и экономика многих развивающихся стран. С 1990 года снижается воздействие хозяйства на окружающую среду (к сожалению, на 80% из-за падения производства - стратегически важно, чтобы с восстановлением экономики негативное воздействие на среду обитания не возросло).

17. С другой стороны, **15% территории России, находящиеся в экологически неудовлетворительном состоянии, - это больше, чем вся Западная и Центральная Европа вместе взятые.** Наши удельные показатели воздействия на окружающую среду в расчете на душу населения и единицу валового национального продукта принадлежат к самым неблагоприятным. Низкая правовая культура и пренебрежение к закону, безответственность и расточительство по отношению к собственным ресурсам, низкая производственная дисциплина, зачаточное состояние экологического сознания - крайне негативные факторы длительного действия. Для нашей производственной системы характерны предельный износ и моральное старение основных фондов, весьма неблагоприятная структура хозяйства, устаревшие технологии. При неправильном выборе стратегии развития эти негативные факторы могут стать хроническими. Вместе с тем, столь плачевное состояние производственных систем является стимулом для скорейшей перестройки, ускорения реформ и выхода из экономического и структурного кризиса.

18. **Таким образом, XX в. стал веком столкновения современной цивилизации с природой.** Это столкновение принимает разнообразные формы в разных странах и крупных регионах. Оно затронуло в той или иной степени все страны. Мощными дестабилизаторами окружающей среды оказались как все развитые, так и некоторые развивающиеся регионы. Это породило жестокий углубляющийся экологический кризис, который, как оказалось, не решается путем локальных действий: несмотря на реализацию природоохранных задач в некоторых районах развитых стран, глобальный кризис не только не затихает, но углубляется, возникают новые экологические угрозы.

19. Вместе с тем современная экономическая система, оказавшаяся разрушителем окружающей среды и истощителем природных ресурсов, не решила глобальных социальных задач: в мире наблюдается рост абсолютного числа бедных (с 1, 1 млрд. чел. в 1990 г. до 1, 5 млрд. в 2000 г.), громадная и все увеличивающаяся разница в уровне жизни бедных и богатых как стран, так и людей, увеличение безработицы, рост преступности; при увеличении продолжительности жизни растет число заболеваний, появляются новые болезни, вновь возникают казалось бы искорененные заболевания и расширяется их ареал и т.д. **Таким образом, на Земле развивается как экологический, так и социальный кризис.**

20. Попытки найти пути выхода из кризиса, определить на пороге третьего тысячелетия дальнейшую траекторию движения нашей цивилизации, по-новому взглянуть на решение глобальных проблем, связанных с социально-экологическим кризисом, предприняла в 80-е годы ООН. Была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию во главе с премьер-министром Норвегии Гру Харлем Брунтланд для выработки "глобальной программы изменений". Основное содержание программы Комиссия обозначила термином «sustainable development» - "поддерживаемое развитие", означающий развитие, которое может поддерживаться неопределенно долго (в русскоязычной научной литературе этот термин переведен как «устойчивое развитие»). В дальнейшем термин был закреплен Конференцией ООН в 1992 по окружающей среде и

развитию в Рио-де-Жанейро (ЮНСЕД), которая попыталась придать этой деятельности конкретные программные формы.

1.2. О понятии и принципах устойчивого развития

21. После длительного, в целом бесконфликтного с природой развития человечество пришло в XX в. к столкновению с биосферой, что привело к быстрым глобальным изменениям во всех средах и практическому прекращению восстановления возобновимых природных ресурсов - воздуха, воды, почв, растительного и животного мира. Стал вопрос о выработке стратегии развития цивилизации.

22. Замечательный русский ученый, академик В.И. Вернадский был, по-видимому, одним из первых, кто осознал глобальные проблемы развития человечества как единого целого с природой. Сфера разума, о которой он писал в своих работах, представляет собой философски осмысленный образ нашего желаемого будущего, того, что мы теперь называем устойчивым развитием.

Термин "устойчивое развитие" получил широкое распространение после публикации доклада "Наше общее будущее", подготовленного в 1987 г. упомянутой Международной комиссией по окружающей среде и развитию. Рассматриваемое понятие было введено для изучения взаимоотношений человека, общества и природы.

Термин "ноосфера" (сфера разума) в отечественной научной литературе обозначает качественно новое состояние общества, при котором истинными ценностями являются нравственно-духовные ценности и знания человека, живущего в гармонии с окружающей социальной и природной средой. Ноосфера - это завершающий этап устойчивого развития, желаемое будущее состояние общества, при котором обеспечивается экологически допустимое воздействие человека на природу и рационализируются потребности людей.

23. Еще в Декларации Первой конференции ООН об окружающей среде (Стокгольм, 1972) была отмечена связь экономического и социального развития с проблемами окружающей среды. В подобное понимание развития важный вклад внесли научные доклады Римского клуба (1972, 1974 гг. и др.), в которых формулировались идеи перехода цивилизации к состоянию "глобального динамического равновесия", к "органическому" росту.

24. Сейчас в странах "золотого миллиарда", где проживает около 20% населения планеты и где сформировалось так называемое общество потребления, расходуется около 86% всех мировых ресурсов и производится 75% отходов от хозяйственной деятельности. В то же время в беднейших странах с населением 20%, относящихся к категории развивающихся, производится всего 1% мирового ВВП, господствует бедность и нищета, происходит деградация общества и окружающей среды; в большинстве стран, где проживает 60% населения Земли, потребляется 13% мирового ВВП. Все эти отрицательные эффекты усиливаются в результате глобализации.

25. Рационализация потребностей в богатых и бедных странах, преобразование структуры производства и потребления, переход человеческого сообщества к новой системе ценностей приведет к формированию нового мироустройства через устойчивое развитие, становление сферы разума. Ноосфера выступает той конечной целевой ориентацией, к которой и устремляется переходный процесс устойчивого развития.

26. Как правило, в современной научной литературе используется понятие устойчивого развития, которое дано в книге "Наше общее будущее" (стр. 50): **"Устойчивое развитие - это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности"**. Более широкое определение, пригодное для всех сфер деятельности человека, а не только социально-экономической и природоохранной, дано в той же книге на стр. 68: "Стратегия устойчивого развития направлена на достижение гармонии между людьми и между обществом и природой". Устойчивое развитие должно быть в одинаковой степени направлено как на выживание человечества, так и на сохранение природы. Первое означает возможность постоянно поддерживаемого сбалансированного развития, при котором наши потомки имели бы не меньше возможностей по сравнению с настоящим поколением по удовлетворению своих потребностей в природных ресурсах. Второе означает сохранение биосферы как естественной основы всей жизни на Земле, сохранение её устойчивости и естественной эволюции.

27. **Новая стратегия развития цивилизации исходит не из приоритетов сегодняшнего дня (нынешних поколений по сравнению с будущими), а делает попытку поставить их на одну ступень, приравнять их по возможностям удовлетворения жизненных потребностей. Речь идет о формировании в будущем социоприродной системы, способной разрешить совокупность противоречий, которые проявляются в наше время как результат глобализации.** Среди них - противоречие между ограниченными возможностями природы и стремительным ростом потребностей человеческого сообщества, между развитыми и развивающимися странами, глобальными требованиями перехода к устойчивому развитию и национальными интересами, между настоящим и будущими поколениями, богатыми и бедными, уже существующими потребностями людей и разумными потребностями, между Востоком и Западом, Севером и Югом.

28. **Важнейшим критерием устойчивого развития в мире является достижение стратегического баланса между деятельностью человека и поддержанием воспроизводящих возможностей биосферы,** тогда деятельность человека не будет приводить к необратимым нарушениям в природе. Однако, обсуждая содержание перехода к устойчивому развитию, неправильно сводить все вопросы только к проблемам экологии, хотя понятно, что они являются основными. **Переход к устойчивому развитию требует кардинальных преобразований, в центре которых - экологизация всех основных видов деятельности человечества, самого человека, изменение его сознания и созидание нового «устойчивого общества» как сферы разума.** Такие изменения должны происходить не стихийно, а целенаправленно, осознанно, и одним из главных механизмов управления этим процессом может стать **нравственный, гуманный разум объединенного человечества, использующий все возможные социально-экономические, политические и технические средства.**

29. **Для перехода к устойчивому развитию необходимы управленческие решения и действия, которые должны с опережением приниматься в условиях риска и неопределенности.** Управление должно исходить из принципа упреждения (предосторожности): "В целях защиты окружающей среды в соответствии со своими возможностями государства широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды"

(Декларация по окружающей среде и развитию).

Этот принцип - конкретное выражение необходимости опережающих действий по предупреждению экологической катастрофы, по иным глобальным проблемам: обеспечению здоровья населения и переходу от терапевтической направленности медицины к превентивной, к планированию демографических процессов; по решению проблем безопасности; при анализе долгосрочных аспектов развития. При этом не следует всегда ставить во главу угла принцип экономической эффективности.

31. Необходимо принимать действия для уменьшения, а со временем - прекращения опасных тенденций в области ухудшения состояния окружающей среды, даже в тех случаях, когда науке не до конца понятна природа явлений, например, в случае образования озоновых дыр или глобального потепления климата. Упреждающе должны развиваться наука и образование, которые должны формировать глобальное общественное сознание и определять ноосферные приоритеты.

32. Устойчивое развитие может быть реализовано лишь в случае кардинальных структурных изменений в планетарных масштабах. Даже если бы можно было замедлить социально-экономическое развитие и перейти на "нулевой" вариант роста, то это отодвинуло бы лишь сроки катастрофы. Необходима качественно новая модель развития цивилизации, основанная на понятии сферы разума, глобально управляемого ноосферогенеза.

33. На этом пути некоторые процессы будут замедляться, возможно, даже исчезать. Прежде всего - социально-патологические процессы, разрушающие человеческую цивилизацию. Другие же, естественные для социума тенденции и механизмы развития, следует стимулировать и ускорять, переориентируя их на цели устойчивого развития. К ним относятся наука, образование и некоторые иные духовно-культурные процессы и сферы социальной и информационной деятельности. Именно научно-образовательная система должна стать одним из самых приоритетных механизмов выхода из глобального кризиса, но не в своем традиционном современном виде, а в трансформированном, эколого-ноосферном варианте.

34. **Главной целью образования должно стать воспитание новой личности, ориентированной на систему экологических ценностей, а не на ценности общества потребления. Только общество, состоящее из людей с новым мировоззрением, будет способно развиваться устойчиво.** Поэтому образование призвано дать как инструмент, так и механизм перехода к устойчивому развитию.

Существенной компонентой новой личности должна стать способность к самоограничению, умеренному потреблению ресурсов и продуктов человеческого труда. Очевидно, что воспитать такую личность невозможно только образовательными мероприятиями, параллельно необходим еще комплекс экономических мер, стимулирующих стремление к ограниченному потреблению.

35. В России, без возрождения ее духовного потенциала, невозможно реализовать путь устойчивого развития. Необходимо связать концепцию устойчивого развития с формированием духовных и нравственных ценностей, ориентирующих на выживание всего человечества, но при условии соблюдения национальных интересов России. Для реализации идей устойчивого развития необходимо изменение мировоззрения до глобального понимания идеи ноосферогенеза как общечеловеческой и, вместе с тем, подлинно российской идеи, как составной части российского менталитета.

1.3. Цели и задачи устойчивого развития России. Этапы перехода.

36. Устойчивое развитие - категория, в полном объеме относимая только к человечеству и природе в целом. Это эволюционный процесс, задача как всей цивилизации, так и каждого конкретного государства, требующая формулирования целей на каждом этапе. Устойчивое развитие одной, отдельно взятой страны, является частью устойчивого развития всего человечества

37. Стратегической целью устойчивого развития России является повышение уровня и качества жизни населения на основе научно-технического прогресса, динамичного развития экономики и социальной сферы при сохранении воспроизводственного потенциала природного комплекса страны как части биосферы Земли, а также технологического потенциала в интересах нынешнего и будущих поколений.

38. Основными предпосылками устойчивого развития России являются: большая территория с сохранившимися невозобновляемыми природными ресурсами и естественными экосистемами, человеческий потенциал и экономические ресурсы. Для достижения устойчивого развития необходимо в максимальной степени сохранять территории с естественными экосистемами, рационально использовать невозобновляемые природные ресурсы и человеческий потенциал, а также - в силу особой демографической ситуации - направлять экономические ресурсы на развитие человеческого потенциала.

39. Исходные позиции и условия эволюционного процесса устойчивого развития в странах имеют свои особенности и предопределяют необходимость при движении к стратегической цели выделения соответствующих этапов с характерными для них целями и задачами.

40. Устойчивость России (в самом широком смысле) определяется - и еще долго будет определяться - запасом ее природных ресурсов. Природные богатства России являются основой для решения ее экономических и социальных проблем. На современном этапе, вероятно, единственный способ выйти на путь устойчивого развития - постепенный отказ от интенсивной продажи ресурсов, их разумная экономия, честное распределение природной ренты. Более того, природные ресурсы России служат всему человечеству: имея на своей площади 65% диких лесов планеты, мы очищаем воздух, потребляемый всем человечеством. Поэтому Россия вправе поставить перед миром вопрос о глобальной экологической ренте. Киотский протокол - первый шаг на пути справедливого решения этой проблемы.

41. Целью первого этапа устойчивого развития России (краткосрочная перспектива) является преодоление длительно развивающегося социально-экономического, экологического и структурного кризиса, охватившего период перехода страны к рыночной экономике и к демократическому гражданскому обществу.

42. Задачи этого этапа должны реализовываться в действиях Правительства по преодолению социально-экономического кризиса и обеспечению условий для перехода страны к стабильной, социально ориентированной рыночной экономике на базе использования преимущественно ее внутренних ресурсов: ренты за природные ресурсы, интеллектуального потенциала и высоко-технологических производств.

43. На этом этапе должны быть заложены основы новой российской экономики, обеспечивающей эффективное воспроизводство и обладающей потенциалом долгосрочного динамичного роста, позволяющей решать задачи повышения уровня и качества жизни, модернизации производственного аппарата, сохранения целостности и

безопасности страны, что потребует усиления экономической функции государства, связанной с необходимой корректировкой рыночного механизма и его регуляторов.

44. Укрепление российской экономики, осуществление структурных преобразований, повышение ее эффективности должно производиться на базе современных экологически безопасных технологий с использованием современного мирового опыта. Следует оказывать государственную поддержку развитию высокоэффективных производств, малого и среднего предпринимательства, отказаться от реализации проектов, наносящих ущерб окружающей среде, либо таких, последствия которых недостаточно ясны. В рамках этого процесса важно начать процесс общей стабилизации экологической ситуации в стране, ее улучшения в наиболее неблагоприятных регионах.

45. Главной внутривластной целью устойчивого развития должна стать консолидация расколотого российского общества.

46. На втором этапе (в среднесрочной перспективе) целью устойчивого развития является обеспечение динамичного социально-экономического развития страны на базе эффективного использования ее экономических ресурсов (включая достижения научно-технического прогресса) и преимуществ международного разделения труда при сохранении воспроизводственного потенциала природного комплекса и установления более справедливых мирохозяйственных связей.

47. Достижение указанной цели потребует решения следующих основных задач:

В экономической сфере – дальнейшее развитие эффективной социально и экологически ориентированной рыночной экономики (при постепенном возрастании роли планирования), обеспечивающей достойный уровень жизни людей, экономию природных ресурсов, экологическую чистоту и конкурентоспособность продукции; введение гражданской ренты за природные ресурсы. Важной задачей останется внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий, модернизация производства как условие повышения экономической эффективности и предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенно-природного характера.

48. В экологической сфере - сохранение и восстановление естественных экосистем, стабилизация и улучшение качества окружающей среды, снижение сбросов и выбросов вредных веществ в водные объекты и атмосферу, сокращение образуемой массы отходов, особенно токсичных, организация их безопасной переработки и утилизации.

49. В социальной сфере – ликвидация нищеты и уменьшение масштабов бедности, улучшение среды обитания человека, развитие его социальной активности, усиление социальной функции государства, обеспечение равных возможностей в получении образования, медицинской помощи и восстановлении здоровья, обеспечение социальной защищенности граждан.

50. В сфере развития федерализма и регионального развития – усиление государственности через совершенствование работы институтов государственной власти и общественных структур, их демократизацию и деюрократизацию, совершенствование законодательства, прежде всего - в сфере собственности и взаимоотношений между федеральными структурами, регионами и муниципалитетами.

51. В сфере науки – приоритетное развитие фундаментальных исследований в сочетании с научно-прикладными разработками, направленными на создание новых наукоемких

ресурсосберегающих и безотходных технологий изделий и производств. Существенное продвижение в области исследования биосферы, взаимодействия общества и природы, моделирования их развития с учетом взаимодействия и допустимых управлений. Основным содержанием общественных наук станет изучение путей перехода современной цивилизации к устойчивому обществу.

52. В сфере воспитания и образования – формирование у граждан экологически ориентированного мировоззрения, сознания ответственности за устойчивое развитие; формирование системы всеобщего непрерывного экологического образования, обеспечение доступа к информации о решении проблем устойчивого развития, усиление этих составляющих в программах обучения всех уровней. Формирование новой этики, основанной на отношении к биосфере, как фундаменту жизни; на необходимости соблюдения законов ее развития, вытекающих из них ограничений и запретов; на эффективном хозяйствовании, рациональном потреблении и здоровом образе жизни; на терпимости в межнациональных и межконфессиональных отношениях.

53. В сфере военной безопасности – поддержание военного потенциала, включая ракетно-ядерный, на уровне, необходимом для быстрого реагирования при осложнении международной обстановки, при обороне, при совместных действиях против международного терроризма, при ликвидации последствий техногенных катастроф.

54. В сфере международных отношений – создание устойчивой ситуации в отношениях с соседними странами, прежде всего - со странами СНГ, в частности, по вопросам собственности, таможенной и налоговой политики; поддержка международных инициатив, направленных на обеспечение глобального мира и сотрудничества по проблемам устойчивого развития; проведение целенаправленной внешней эколого-экономической политики, ориентированной на отстаивание национальных интересов России в вопросах использования глобального экологического потенциала, в том числе расположенного в пределах территории, находящейся под ее юрисдикцией.

55. Целью третьего этапа устойчивого развития (долгосрочная перспектива, несколько десятилетий XXI века) является гармонизация взаимоотношений общества и природы в глобальном масштабе и в стране за счет

- развития хозяйственной деятельности в пределах воспроизводственных возможностей биосферы;
- переноса акцента в системе человеческих ценностей с материально-вещественных на духовно-нравственные, что соответствует дальнейшей ноосферной ориентации развития общества;
- осознания всеми необходимости рационального потребления.

56. Выживание страны и цивилизации зависит от того, в какие временные интервалы уложатся требуемые принятой стратегией устойчивого развития изменения. В создавшейся кризисно-неустойчивой обстановке в России переход на путь устойчивого развития в принципе не может происходить в ускоренном темпе, следуя новой "шоковой экотерапии". Недопустим экологический радикализм, приводящий к немедленному закрытию промышленных объектов, лишению населения электроэнергии, лекарств, необходимых продуктов потребления.

57. Переход к устойчивому развитию должен иметь эволюционный характер. Сроки и темпы необходимых трансформаций в обществе при переходе к устойчивому развитию определяются сроками наступления возможной глобальной экологической катастрофы. Задача состоит в том, чтобы отодвинуть экологическую катастрофу на несколько десятков лет. Затем, двигаясь по "устойчивой траектории", используя экологизацию сознания и экономический базис, можно действовать более радикально в сфере ноосферно-экологической трансформации.

58. Стратегия постепенного регулируемого государством перехода к устойчивому развитию должна осуществляться с учетом особенностей отдельных регионов России. В отдельных регионах, городах и субъектах Федерации темпы и сроки преобразований могут быть различными, но экологический императив следует строго согласовывать с требованием общей стабильности, с реальной ситуацией, а не с абстрактными нереализуемыми лозунгами радикальных экологов.

1.4. Основные принципы устойчивого развития

59. Последовательный переход России к устойчивому развитию должен осуществляться в соответствии с принципами, изложенными в Декларации и других документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), а также в материалах девятнадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (Нью-Йорк, 1997). Вместе с тем, принимая свою национальную стратегию устойчивого развития, Российская Федерация трансформирует общие принципы в соответствии с конкретными условиями, с учетом своих особенностей. Основные принципы устойчивого развития формулируются следующим образом.

1. Каждый человек имеет право на здоровую и деятельную жизнь в гармонии с природой в экологически чистой и благоприятной для него окружающей среде.
2. Социально-экономическое развитие должно быть направлено на улучшение жизни всех людей, сохранение природы и природных ресурсов, усиление ответственности за деятельность, наносящую ущерб окружающей среде.
3. Право на развитие должно осуществляться так, чтобы обеспечить равенство возможностей развития и сохранение окружающей среды как нынешнего, так и будущих поколений. Экономическая эффективность, социальная справедливость и экологическая безопасность должны в равной степени определять основные критерии развития.
4. Рациональное природопользование должно основываться на неистощительном использовании возобновимых и экономном использовании невозобновимых ресурсов, на своевременной утилизации отходов и их безопасном захоронении.
5. Защита окружающей среды - необходимая часть устойчивого развития. Необходимо опережающее принятие эффективных мер по недопущению ухудшения состояния окружающей природной среды, предотвращению экологических и техногенных катастроф.
6. Хозяйственная деятельность человека должна становиться социально и экологически безопасной и сопровождаться уменьшением различия в уровне жизни людей, масштабов бедности и нищеты, усилением взаимосвязи экономики и экологии, формированием единой (сбалансированной) экологизированной системы

экономического развития. Следует отказаться от проектов, способных нанести невосполнимый ущерб окружающей среде или таких, экологические последствия которых недостаточно изучены.

7. Демографическая политика должна учитывать стратегические цели устойчивого развития и формировать у населения сознательное отношение к планированию семьи.
 8. Устойчивое развитие должно учитывать все аспекты безопасности страны.
 9. Постепенный отказ от ценностей общества потребления, рационализация масштабов и структуры личного потребления населения.
 10. Сохранение для всех народов и этносов, проживающих в Российской Федерации, их культур, традиций, среды обитания должно быть одним из приоритетов национальной политики государства на всех этапах перехода к устойчивому развитию.
 11. Переход к устойчивому развитию должен осуществляться на основе международного сотрудничества и глобального партнерства и подкрепляться принятием соответствующих международных соглашений и иных правовых актов. Тесное сотрудничество со странами СНГ и устойчивые добрососедские отношения с ними должны быть всегда одним из важнейших приоритетов внешней политики России.
 12. Суверенные права каждого государства на разработку собственных природных ресурсов должны реализовываться без ущерба экосистемам за пределами государственных границ; в международном праве важно признание принципа дифференцированной ответственности государств за нарушение глобальных экосистем. Повышение ответственности за экологические правонарушения, учет экологических последствий принимаемых решений.
 13. Свободный доступ к экологической информации.
 14. Сохранение крупнейших экологически устойчивых зон Земли должно стать предметом ответственности всех государств мира. В связи с этим, Россия должна настаивать на введении глобальной экологической ренты.
 15. Ведущая роль в реализации устойчивого развития государства как гаранта обеспечения экономического развития, социальной справедливости и охраны окружающей природной среды.
 16. хозяйственная деятельность должна вестись преимущественно на уже освоенных территориях, следует постепенно отказываться от хозяйственного использования новых территорий.
60. Ориентация на системный социоприродный подход ноосферной ориентации, отказ от целей и приоритетов потребительского индустриального общества "экономического детерминизма" потребует серьезных мировоззренческих трансформаций. Выживание и непрерывность развития цивилизации должны обеспечиваться без антропогенного давления на биосферу, без количественного роста многих традиционных параметров и, прежде всего, без экономического роста в его примитивном, "физическом" понимании.

61. Новая стратегия отличается от стратегии экономического роста прежде всего тем, что цивилизация не должна разрушать окружающую природу, а напротив, должна "вписываться" в биосферу, учитывать законы ее развития и вытекающие из них ограничения и запреты. Новая модель взаимодействия природы и общества претендует на гармонизацию взаимоотношений с природой, что означает соединение социально-экономических принципов и экологического императива в единую социоприродную систему устойчивого развития.

62. Ценности современной цивилизации формировались на протяжении многих веков и тысячелетий и были связаны с естественным стихийным развитием человечества. Рыночная экономика и соответствующие ей общечеловеческие ценности на приоритетное место ставят получение прибыли и все больший рост материального благосостояния. За это идет конкурентная борьба, усиливается эксплуатация природных ресурсов, разрушаются экосистемы планеты. Рыночная экономика с самого начала не учитывала возможностей биосферы и ее локальных экосистем, что в наибольшей степени проявилось в XX веке. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности. Разрешение этого экономического противоречия при переходе к устойчивому развитию должно заключаться в том, чтобы сформировать приемлемые общечеловеческие ценности, отличные от ценностей индустриально-потребительского и даже постиндустриального общества, перейти к формированию новой, ноосферной модели хозяйственной и социальной деятельности как органически вписывающейся в биосферу Земли.

63. Выживание человечества существенно зависит от того, насколько оно научится хозяйствовать по-новому, то есть максимально сберегать природу и ресурсы, использовать сберегательные и наукоемкие технологии, получать доход при ограниченных вещественно-энергетических ресурсах.

64. Но сами по себе траты могут не привести к желаемому результату. (Например, за два десятилетия между Конференциями ООН по окружающей среде в Стокгольме (1972 г.) и Рио-де-Жанейро (1992 г.) мировая экологическая ситуация существенно ухудшилась, хотя на улучшение состояния окружающей среды в мире за это время было истрачено более 1,3 триллиона долларов США. При этом, конечно, были достигнуты некоторые локальные улучшения, но глобальное состояние биосферы продолжало ухудшаться.) Выход состоит в том, что новая экономическая система должна основываться на отказе от представления об окружающей среде как о ресурсе и на понимании того, что после нарушения порога возмущения биосферы (несущей емкости биосферы) возобновимые ресурсы перестают полноценно возобновляться.

65. Мы должны сохранять биосферу, обеспечивать биотическую регуляцию и стабилизацию окружающей среды, т.е. в основу всей человеческой деятельности положить принцип недопущения выхода за предел хозяйственной емкости экосистем и, в частности, ограничить освоение ещё не нарушенных хозяйственной деятельностью территорий суши и Мирового океана.

66. Проблема состоит в том, что современная экономика "не устраивает" биосферу, а "биосферосовместимая" экономика - нынешнюю цивилизацию. Разрешение этого противоречия техническими средствами возможно только при изменении всей системы ценностей человека, его этики.

67. Одна из актуальнейших задач - создание системы источников финансирования процессов экологизации экономики и перехода к устойчивой цивилизации. Эти источники, однако, не должны формироваться за счет ухудшения социального положения нынешних и будущих поколений. Очевидно, что для решения этой проблемы следует в первую очередь использовать только два источника: природную ренту и те огромные финансовые средства, которые накоплены современным человечеством. Но для этого необходимо провести колоссальную законодательную работу по включению рентных механизмов и по правовому оформлению системы собственности.

1.5. Индикаторы устойчивого развития

68. Индикаторами устойчивого развития называют критерии и показатели, с помощью которых оценивается уровень развития того или иного географического региона (города, страны, региона, континента, всего мирового сообщества), прогнозируется его будущее состояние (экономическое, политическое, экологическое, демографическое и т.д.), делаются выводы об устойчивости этого состояния. Индикаторы служат базой для планирования деятельности в направлении устойчивого развития, разработки политики в этой области.

69. Впервые о необходимости разработки индикаторов устойчивого развития было сказано в "Повестке дня на 21 век", принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Задача разработки индикаторов устойчивого развития еще далека от решения, однако уже имеются рекомендации по методологии выбора индикаторов для систем разных масштабов: глобального, регионального, национального, локального, отраслевого. Например, Программа Развития ООН (ПРООН) в своих ежегодных Докладах о развитии человека использует *индекс развития человеческого потенциала*, который включает продолжительность ожидаемой жизни в момент рождения, грамотность взрослого населения и реальный валовой внутренний продукт на душу населения. Экологические индикаторы включают в себя характеристики воды, земли, атмосферы, природных ресурсов и отходов; институциональные индикаторы включают в себя программирование и планирование политики, научные разработки, международные правовые инструменты, информационное обеспечение, усиление роли основных групп населения, и т.д. США в своей стратегии устойчивого развития использовали 56 индикаторов, большинство из которых чисто качественные.

70. В работах по проблемам устойчивого развития используют системный подход, при котором рассматривается сложная структура, включающая в себя общественную и экологическую системы, социальное, экономическое и природное взаимодействие. С учетом целевой направленности (терминология теории управления) рассматриваемые индикаторы разбиты на три категории - показатели входного воздействия, показатели состояния, показатели управления. Первые характеризуют человеческую деятельность, процессы и характеристики, которые влияют на устойчивое развитие. Вторые характеризуют текущее состояние различных аспектов устойчивого развития. Третьи - индикаторы реагирования, позволяющие осуществлять политический выбор или какой-либо другой способ реагирования для изменения текущего состояния. Список индикаторов, рекомендованный Комиссией ООН по устойчивому развитию, мы приводим в Приложении 1.

71. С помощью индикаторов характеризуется жизнеспособность системы и ее устойчивость, способность к изменению и эволюции. Наряду с термином "жизнеспособность" ряд отечественных авторов использует термин "сфера жизненных интересов".

72. Оценка индикаторов может быть как количественной, так и качественной. Количественно устойчивость может быть оценена с помощью так называемых показателей Бьесиота, представляющих собой отношение скорости реагирования системы на угрозу к скорости распространения этой угрозы.

73. Жизнеспособность каждой из систем может быть определена с помощью базовых ориентиров, предложенных Х. Босселем в работе "Показатели устойчивого развития: Теория, метод, практическое использование", 2001г. Боссель выделяет 6 базовых ориентиров системы, обусловленных окружением (существование, эффективность, свобода действий, безопасность, адаптируемость, сосуществование), и 3 базовых ориентира, обусловленных системой (репродуктивность, психологические потребности, ответственность).

74. Важно отметить, что для объективных оценок устойчивого развития недостаточно использовать обычные экономические показатели. Например, само по себе увеличение объема производства и потребления на основе все более широкого и интенсивного использования ресурсов, рост ВВП не свидетельствуют об устойчивости. Эти показатели должны быть соотнесены с долей работающего населения, затратами на сохранение природной среды, должны учитывать ресурсосбережение, эффективность использования всех видов ресурсов, эффективность технологий и т.д. Следует учитывать также, что многие из этих показателей не монотонны.

75. Среди индикаторов устойчивого развития на национальном уровне (уровне отдельной страны) выделяют 3 группы индикаторов: экономические, социальные и экологические. Национальные индикаторы должны быть согласованы со стратегическими целями устойчивого развития страны и должны учитывать ее специфику. При выборе показателей необходимо использовать международные индикаторы и международную согласованную методологию, что позволит производить сравнительный анализ развития. Для России, например, важны индикаторы, характеризующие уровень конфликтности в межнациональных и социальных отношениях, уровень развития национальных отношений.

76. Специфика государственного устройства России заключается в сильной президентской власти. Поэтому стратегия устойчивого развития должна быть направлена на сохранение преемственности власти, от чего существенно зависит стабильность государства и всех происходящих в нем социальных и экономических процессов. Следовательно, необходим индикатор, характеризующий правильность и надежность процедуры передачи власти.

77. Реальность такова, что в настоящее время Россия является далеко не равноправным партнером развитых государств. Таким образом, для нее приобретает важнейшее значение сохранение российской государственности, а в этой связи - разработка соответствующих национальных индикаторов, характеризующих постоянное и устойчивое развитие государственных институтов. Нужны также критерии, характеризующие состояние национальных культур и самобытности, состояние культурных и этических норм, самодостаточность российской экономики, уровень развитости демократических процессов и демократии в целом (с учетом ментальности), уровень нравственности и правовой культуры.

78. Оценку устойчивости в России, следует, на наш взгляд, проводить на трех уровнях: национальном, то есть для всей страны; зональном, то есть для регионов и федеральных округов; муниципальном, то есть для муниципальных образований разного масштаба. Определить индикаторы устойчивого развития для регионов России - весьма сложная

задача, так как экономический статус регионов пока недостаточно определен в силу несовершенства Закона о принципах местного самоуправления и неотрегулированности межбюджетных отношений. Кроме того, следует иметь в виду, что национальные индикаторы могут оказаться неэффективными на зональном уровне. Например, такой модный показатель, как индекс развитие человеческого потенциала. В самом деле, в России, с одной стороны, невозможно оценить достаточно точно доходы населения и ВВП на душу населения (в силу большого сектора теневой экономики и недостаточной эффективности налоговой системы); с другой стороны, уровень грамотности и образованности во всех регионах практически одинаков, поскольку в России долгое время действовала государственная система образования. Что же касается третьей составляющей индекса человеческого потенциала - продолжительности ожидаемой жизни, то этот показатель слишком сильно различается по регионам, для городов и сельской местности и т.д., поэтому соответствующие средние показатели здесь также неадекватно отражают ситуацию.

79. В связи с этим целесообразно создать при федеральных округах специальные рабочие группы для разработки зональных индикаторов устойчивого развития (в ряде регионов такая работа уже ведется).

80. Что касается муниципального уровня, то здесь нужно учесть следующее. Чем сложнее система, тем сложнее найти для нее репрезентативный набор показателей, во-первых, в силу сложности связей, во-вторых, в силу того, что показатели зависят от географических, политических, климатических и т.д. условий. Поэтому выбор конкретных показателей на зональном или национальном уровне (то есть для сложных систем) должна производить группа экспертов, имеющих опыт и знания в различных областях науки.

81. На муниципальном уровне (то есть для существенно более простых систем) перечисленные выше условия не играют существенной роли. В силу простоты системы все связи значительно проще, изменение практически любого показателя оказывает быстрое и непосредственное влияние на состояние системы. Отсюда вытекает, во-первых, что здесь набор показателей не обязан строго соотноситься с рекомендациями ООН и быть универсальным. Во-вторых, в качестве критерия устойчивости можно использовать практически любой более или менее значимый для данного муниципального сообщества показатель. Таким образом, задача выбора показателей становится, с одной стороны, более простой, с другой - неоднозначной. **Поэтому выбор индикаторов на муниципальном уровне может производиться всеми гражданами путем открытого обсуждения и применения демократических процедур.**

1.6. Специфика перехода России к устойчивому развитию

82. Для большей объективности и точности исследования следует отделять специфические черты развития России, обусловленные ее длительной историей, от новых, перестроечных явлений.

83. Последнее столетие в истории России представляет собой непрерывную цепь глобальных катаклизмов - войн, революций, перестроек, в результате которых постоянно разрушались культурные, духовные, материальные и институциональные ценности. Постоянно менялся вектор политического и экономического развития, опыт предыдущих поколений уничтожался, постепенно исчезали институты, создающие устойчивость общества и государства, сокращалась база устойчивости. Например, такой важнейший стабилизирующий институт, как церковь, был выведен из строя на 70 лет.

84. Последняя перестройка также привела к серьезным институциональным изменениям, очередной смене экономической парадигмы. Ситуация усугубляется тем, что сейчас реформирование происходит в отсутствие сильной власти и при недостатке финансовых ресурсов. Значительная часть национального дохода уходит на саму перестройку, часть разворовывается, часть вывозится из России. Все это не прибавляет устойчивости.

85. Власть в России всегда была источником большого дохода. Советский период в определенном смысле усугубил эту ненормальную ситуацию, поскольку государство стало практически единственным работодателем. Эпоха повального воровства, начавшаяся в период Брежнева, закономерно породила сильнейшую коррупцию, которая не дает возможности хоть как-то стабилизировать общественные процессы.

86. Вследствие всего этого, несмотря на сделанное в 1992 г. на ЮНСЕД заявление о поддержке международного сотрудничества в интересах устойчивого развития, а также на принятые в 1994 г. "Основные положения государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития" и другие документы, утвержденные Указами Президента РФ, Россия пока не смогла выработать четких стабилизационных механизмов ни в экономической, ни в институциональной, ни в социальной сфере.

87. Период перестройки – не лучшее время для перехода к устойчивому развитию. Состояние нашего общества и государства характеризуют

- неэффективность управления;
- отсутствие правового государства;
- несовершенство рыночной экономики;
- расслоение общества по уровню доходов;
- высокая степень криминализации экономики и суперэгоизм приватизаторов государственной собственности.

На устойчивость развития существенно влияют следующие обстоятельства:

- экономика, сорок лет сидящая на нефтяной игле и зависящая, следовательно, от колебаний цен на нефть, не является устойчивой;
- в аграрном секторе пока не сложился устойчивый класс сельскохозяйственных производителей;
- экологическая ситуация не улучшается, по разным причинам заметно увеличилось число техногенных аварий и катастроф;
- природные ресурсы используются бесконтрольно;
- возрастает социальное неравенство, снижается продолжительность жизни людей;
- миллионы людей находятся в тяжелом психологическом состоянии под угрозой безработицы, без надежды на будущее.

Но сейчас подходящий исторический момент начать движение в направлении устойчивого развития. Для этого нужно, прежде всего, **обнаружить и развить те процессы, которые ведут к устойчивости, найти те нормы и институты, которые обеспечат эффективность этих процессов.**

88. Устойчивому развитию России мешает отсутствие согласия и объединенной политической воли в нашем обществе. Исторически выработанной готовности населения работать на общие цели противостоит другая национальная традиция – недоверие к власти, что создает крайнюю оппозицию. Преодолеть это состояние можно с помощью политических и законодательных мер, но при этом необходимо учитывать особенности российской духовности и менталитета, историю и национальные традиции, понимание нравственных императивов и ценностей нашего общества. **Возможно, следует пойти на создание коалиционного правительства, чтобы перенести центр внутривнутриполитических разногласий из общества в парламент, и, таким образом, консолидировать все социальные слои и сделать общество более устойчивым.**

89. Необходимое условие общественного согласия состоит в том, что правительство представляет и защищает интересы большинства граждан. Например, большинство американцев - это так называемые "средние американцы", которых интересуют прежде всего такие вещи, как дешевый бензин. Поэтому главная цель правительства США - "завернуть" на себя как можно больше дешевых ресурсов, чтобы удовлетворить среднестатистического американца. В России нет широкого социального слоя с ярко выраженными политическими или экономическими интересами. Слой граждан, имеющих средний доход, невелик, поэтому, выражая его интересы, правительство не будет выражать интересы большинства. Зато имеется большой слой граждан с низкими доходами, у которых нет экономического интереса, но есть интерес социальный. По понятной причине они не могут быть равноправными экономическими партнерами государства (патернализм). В этой ситуации правительство вынуждено лавировать между слоями в ущерб общественному согласию.

90. Одна из важнейших целей – развитие демократии и строительство гражданского общества. **Только в развитом гражданском обществе возможен эффективный общественный контроль за властью.** Развитие демократических тенденций должно сочетаться с глубокими нравственными преобразованиями, ибо все определяется не столько политическим устройством общества, сколько его нравственным состоянием. **В воровском обществе и демократию приспособят для воровства.**

91. Важная особенность России - возможность использовать такой географический фактор, как наличие огромной территории. Площадь территории, приходящейся на душу населения в России, составляет 11,5 га, в США - 3,35, в Японии - 0,29, Китае - 0,76 га. Наличие большой территории, в частности, означает, что демографический фактор, играющий в целом для биосферы планеты, возможно, решающую роль, не оказывается достаточно существенным для России, где низкая плотность населения и оно ежегодно сокращается почти на 700 тыс. человек. Направление развития для нас состоит в том, чтобы максимально стимулировать рождаемость путем укрепления семьи.

92. Обширность территории значительно влияет на развитие национальной культуры, формирует национальные устои большинства народов России, менталитет россиян, способы ведения хозяйства, является стратегическим ресурсом безопасности и выживаемости государства. Это дополнительный запас прочности, позволяющий выжить в экстремальных условиях ухудшения глобальной ситуации (политической, экономической, военной, экологической). В критических обстоятельствах эта особенность

России дает возможность перегруппировать силы, мобилизовать резервы, сосредоточить ресурсы на решающих направлениях.

93. Но обширность территории порождает и ряд проблем в развитии страны. Трудности проявляются при создании транспортной системы, передаче энергии, обеспечении управляемости. Задача состоит в том, чтобы преодолеть или свести к минимуму эти отрицательные моменты.

94. Другой важный фактор - колоссальные запасы природных ресурсов. В России - четверть мирового запаса древесины, треть мировых запасов природного газа, второе место в мире по запасам водных ресурсов, пашни и пастбищ; запасы нефти на душу населения шестикратно превышают среднемировой уровень, и т.п. **Разумное и рациональное использование этих ресурсов в сочетании с рентными механизмами дает России значительное преимущество перед всеми странами мира. Однако включение рентных механизмов требует политической воли.**

95. Высокий интеллектуальный потенциал страны и высокий уровень образования населения (частично утерянный за последние 10 лет) также составляет важнейший позитивный фактор развития. Россия является в целом холодной и протяженной континентальной страной, что, вследствие больших энергозатрат, делает российские товары на мировом рынке менее конкурентоспособными. Некоторые авторы делают отсюда вывод, что Россия обречена быть аутсайдером мировой экономики. Однако, развитие других северных стран (Финляндии, например) опровергает эту "похоронную" идеологию. Россия (и даже Москва, тем более, московский регион) имеет гораздо больший интеллектуальный, научный и технический потенциал, нежели Финляндия, и в состоянии также развивать наукоемкие производства и выпускать продукцию, требующую небольших энергетических затрат. Для этого нужно, в частности, совершенствовать систему образования и учиться доводить до производства научные открытия и изобретения, которых у нас немало. **Условием успеха здесь является концентрация усилий всего общества по улучшению образования и развитию науки, и именно это должно стать целью, объединяющей всех нас.**

96. Основа устойчивого развития - долгосрочные экономически эффективные проекты, тщательно продуманные и спланированные с учетом прогноза социальных последствий. К сожалению, последние десятилетия нашей истории заполнены сплошь отрицательными примерами этого рода. Нынешнему поколению налогоплательщиков приходится расхлебывать многие последствия недальновидных (если не сказать больше) решений предыдущих правительств. Например, в свое время не были предусмотрены достаточные средства на конверсию и двойное применение ракетно-ядерного вооружения, утилизацию ракетного и химического вооружения; развертывая массовое строительство в 60-70-е годы, не подумали о том, что через 30-40 лет все жилые дома разом придут в негодное состояние; осваивая целину, не заботились о сохранении земли, и т.д., и т.п. **При этом категорически следует отказаться от разного рода проектов с низкой экономической эффективностью, требующих больших бюджетных расходов и сомнительных в экологическом смысле. В частности, потому, что процент уворованных средств всегда тем больше, чем больше бюджет проекта.**

97. Значительное негативное влияние на переход к устойчивому развитию оказывает экстенсивный характер экономики, сопровождающийся неэффективным использованием природных ресурсов, огромными объемами добычи и продажи сырья, концентрацией производств в ряде регионов без учета их хозяйственной емкости, отсутствием системы переработки бытовых и производственных отходов, освоением новых и списанием (без

необходимой рекультивации) нарушенных сельхозугодий и т.д. Деформированная структура народного хозяйства с превалированием природо-эксплуатирующих производств, создающих постоянную чрезмерную нагрузку на экосистемы, и, особенно, военных комплексов способствует "долгожительству" устаревших неэкологических технологических процессов, ненадежности технических систем, ведущей к авариям и антропогенным катастрофам и т.д.

98. Понятие устойчивого развития должно быть применено к социальной деятельности, а также к различным отраслям народного хозяйства, поскольку в наследство от централизованно управляемой экономики стране достался ведомственный подход к решению многих вопросов, принижающий роль регионов и игнорирующий территориально-национальные проблемы.

99. Переход к устойчивому развитию предполагает кардинальное изменение структуры потребностей населения. В отличие от развитых индустриальных стран, в России задача снижения потребления ресурсов населением не является приоритетной. Для нас стратегическое направление состоит в снижении ресурсоемкости производства, повышении экономической эффективности и экологической безопасности.

100. Охрана окружающей среды должна стать одной из главных стратегических целей развития. Темпы и масштабы деградации окружающей среды в России в большинстве случаев находятся на среднем уровне между развитыми и развивающимися странами. Так, по характеру деградации земель и лесов Россия ближе к развивающимся странам, а по выбросам загрязнений в воздушную и водную среду, их массе и разнообразию - к развитым странам. Несмотря на спад производства более чем на 50%, загрязнение атмосферы снизилось лишь на 12%, удельные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу на единицу ВВП за 1992-1995 гг. возросли в 1,3 раза.

К особенностям деградации окружающей среды в России следует отнести и наиболее высокую в мире локальную радиационную загрязненность, и высокий уровень загрязнения токсичными тяжелыми металлами, пестицидами, органическими соединениями.

Почти во всех городах России с населением более 100 тыс. человек среднее за год содержание тех или иных вредных примесей в атмосферном воздухе превышает допустимые нормы. Около 40 млн. жителей страны проживает в районах, где уровень концентрации вредных примесей в разовых или суточных пробах воздуха регулярно в 10 раз и более превышает ПДК.

Необходимо оздоровление (восстановление) нарушенных экосистем в экологически неблагополучных регионах России, которые составляют не менее 16% территории страны и где живет более половины населения. Обеспечение стабилизации экологической ситуации в России предусматривает решения ряда задач. Среди них:

- выведение из кризисной экологической ситуации ряда крупных городов и промышленных центров;
- преодоление последствий радиоактивного загрязнения территорий;
- сохранение природного комплекса бассейна озера Байкал;
- осуществление программы "Возрождение Волги";

- восстановление нарушенных экосистем прибрежной полосы Черного моря;
- сохранение природных комплексов Онежского, Ладожского озер и Невской губы;
- решение экологических проблем Крайнего Севера с обеспечением особого режима природопользования;
- сохранение и восстановление экосистемы санаторно-курортного комплекса "Кавказские Минеральные Воды" и т.д. Сюда же относятся международные региональные направления деятельности, связанные с восстановлением экосистемы и видового состава гидробионтов Азовского моря, решение экологических проблем Балтийского, Каспийского, Черного и Аральского морей, Арктического региона и т.д.

Переход к устойчивому развитию может рассматриваться как общенациональная идея, призванная сплотить все слои общества во имя возрождения России.

101. Многие специфические факторы указывают на то, что Россия должна осторожно входить в процесс глобализации, неизбежно сопутствующий всем странам на пути к устойчивому развитию. Во-первых, по многочисленным чисто техническим причинам; например, неразвитая финансовая система не способна смягчать такие последствия глобализации, как кризис 1998 года. Во-вторых, есть серьезная опасность потерять свою культуру, обменяв ее на некую универсальную, "глобализованную". Мы должны сохранять и особую ментальность, и многообразие национальных культур, и особое, чисто российское явление - интеллигенцию, и многое другое. Разумеется, Россия не должна закрывать свою экономику, но, возможно стоит подумать о такой альтернативе открытого интегрирования в мировую экономику, как усиление регионального сотрудничества.

II. Внешнеполитические аспекты стратегии устойчивого развития России.

2.1. Роль России в многополярном мире

1. После распада СССР и краха мировой социалистической системы мир утратил свою биполярность. Он стал однополярным, но в системе международных отношений все более отчетливо проявляется многополярность. Одним из центров будущего мирового порядка должна стать Россия, которая, в силу своего уникального положения на Евразийском континенте, экономического, военного, научно-технического, природно-ресурсного и экологического потенциала, будет оказывать огромное влияние на ход мировых событий.

2. Вторым особо существенным фактором, актуальным в ближайшие десятилетия, является обладание России крупнейшим в мире потенциалом стратегических ядерных средств, являющихся по существу средствами двойного применения. Мирное вложение этого потенциала в процесс перехода к устойчивому развитию, как было предложено в Обращении Государственной Думы от 20 июня 1997 года «К Специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по обзору и оценке

выполнения Повестки дня на XXI век» открыло бы перед человечеством принципиально новые пути долговременного развития.

2. Особая роль России заключается в ее равновесном положении между Востоком и Западом. Мы подразумеваем не географическое положение России, а тот факт, что ее стратегический и национальный интерес поделен как бы поровну между Востоком и Западом. Поэтому посредством России осуществляется баланс интересов между окружающими ее странами. Все стороны заинтересованы в сохранении этого баланса, его потеря неизбежно приведет к потере стабильности в Европе и во всем мире, а в конечном счете - к серьезным геополитическим изменениям с мало предсказуемыми последствиями.

3. Основа наших отношений с европейскими странами - интенсивное культурное и экономическое взаимодействие. Реальной основой отношений между Россией и США в ближайшие 10 лет будет оставаться военный паритет, поскольку между этими странами еще долго будут существовать культурные и экономические различия.

4. Одна из важнейших геополитических задач, стоящих в настоящее время перед Россией, - наладить активное взаимодействие со своими ближайшими соседями и, в первую очередь, - со странами СНГ. Без этого Россия не может претендовать на роль политического полюса даже в своем регионе.

5. Особое значение в XXI веке приобретут отношения России со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, которые интенсивно развиваются и приобретают все больший вес в мировой экономике. Важность этих отношений обуславливается необходимостью поднятия экономики Сибири и Дальнего Востока (а следовательно, и всей России). В перспективе Россия должна стать связующим звеном двух миров - европейского и азиатского.

6. Однако, историческая задача России шире. Похоже, что **Россия начинает играть связующую роль не только между Востоком и Западом, но и между Севером и Югом.** Проблема "Север - Юг" состоит в том, что разница между уровнем жизни в развитых и бедных странах становится главной причиной нестабильности современного мира, питает так называемые антиглобалистские тенденции, способствующие интернациональному объединению всех, кто не попал в "золотой вариант" (что-то вроде современного варианта лозунга "Пролетарии всех стран, соединяйтесь!").

7. Россия может выступить в роли миротворца в этом споре. Она должна инициировать проведение на своей территории новых, евразийских Саммитов, на которых были бы равноправно представлены как "Север", так и "Юг". Диалоги подобного рода пользовались бы у мировой общественности значительно большим доверием и поддержкой и были бы существенно эффективнее нынешних "рафинированных" Саммитов, представляющих только развитые страны.

8. Внешняя политика России должна базироваться на рациональном представлении о путях грядущего мирового развития, о месте страны в мировом сообществе, учитывать следующие факторы:

- геополитическое положение России;
- обширность территории и наличие огромного природно-ресурсного потенциала;
- людские ресурсы и наличие квалифицированных кадров;
- научно-технический потенциал;
- состояние основных фондов;
- потенциал международного разделения труда и участия России в мирохозяйственных связях.

9. Решающую роль в осуществлении стратегии нашего государства и обеспечении перехода к устойчивому развитию будет играть наличие политической воли.

2.2. Глобальный процесс перехода к устойчивому развитию и международный терроризм.

10. Особое значение для устойчивого развития приобретает международное сотрудничество в сфере противодействия международному терроризму. Прежде всего сотрудничество необходимо для выработки соответствующих правовых механизмов. Современное общество, столкнувшись с угрозой глобального терроризма, должно выработать правовой инструмент для решения проблемы. Только в рамках этого механизма можно объединить усилия всего мирового сообщества и снять религиозную, этническую и иную окраску с проблемы терроризма.

11. Очевидны три аспекта указанной деятельности. Во-первых, разработка специального права, включающего в себя, в частности, определение терроризма, способы применения вооруженных сил, международные обязательства стран, образующих антитеррористическую коалицию.

Во-вторых, это создание специального международного суда, определяющего, является ли данное лицо или группа лиц террористами, террористической организацией и т.п. Суд должен быть максимально независим от мнения ведущих мировых держав.

В третьих, принятие международной конвенции по борьбе с терроризмом, предусматривающей, в частности, правовые обязательства государств по борьбе с международным террором. Те государства, которые не признают международное антитеррористическое право, международную конвенцию и решения соответствующего международного суда, подлежат (согласно этому же праву) остракизму или санкциям.

12. Для реализации всех этих мероприятий нужны специальные договоренности между ведущими странами, специальные фонды и гранты для разработки законодательства, текста конвенции и т.п. Инициатором разработки соответствующего проекта и координатором должна выступить ООН.

13. Дипломатические, политические и культурные средства должны превалировать в антитеррористической борьбе. В основе долгосрочной деятельности - воспитание, пропаганда, выработка нового сознания, новой культуры мира и ненасилия взамен культуры насилия и войны.

2.3. Россия в системе международных отношений, связанных с устойчивым развитием

14. С социально-исторической и экологической точек зрения концепции устойчивого развития нет рациональной альтернативы. Однако глобальный переход к устойчивому развитию объективно труден тем, что он реализуем только при условии **сознательного** регулирования процесса развития в глобальных масштабах.

15. При растущей взаимозависимости стран мира между ними остаются большие различия в социально-экономической, культурной и политической областях. В современном мире существует громадный диспаритет распределения капитала и продукции на душу населения в развитых, развивающихся и бедных странах, но нет никакого способа в ближайшем будущем уменьшить эту диспропорцию. Более того, в процессе глобализации этот разрыв постоянно увеличивается, делая состояние мира, а следовательно и процесс развития, все более неустойчивым. Преодоление разрыва в уровне социального и экономического развития наиболее богатых и бедных стран и слоями населения - важнейшая глобальная задача устойчивого развития.

16. Приоритетное решение задач ускоренного развития ныне отстающих национальных экономик объективно способствует увеличению и без того высокой нагрузки на экосистемы мира, т.к. требования экологии приносятся в жертву задачам экономического развития.

17. Для многих государств участие в программах и проектах, связанных с переходом к устойчивому развитию, помимо общих забот о сохранении окружающей среды, определяется широко понимаемыми национальными интересами, а также геополитическими соображениями национальной безопасности. Фактически все страны (самый яркий пример США), признавая на словах приоритеты устойчивого развития, на самом деле пекутся о своих интересах. Однако такая "двойная бухгалтерия" пока приводит к тому, что ситуация в мире продолжает заметно ухудшаться (в смысле устойчивости развития). И если человечество не сумеет адекватно отреагировать на эту угрозу, то неминуема глобальная экологическая катастрофа, которая коснется всех, включая и "золотой миллиард".

18. Таким образом, либо все страны будут ждать, пока экологические и ресурсные проблемы превратятся в реальную угрозу для их выживания, либо попытаются гармонизировать социальную, экономическую, ресурсную и экологическую политику и выйти на общую магистраль устойчивого развития.

19. Второй путь может показаться преждевременным и утопичным, поскольку переход на новую стратегию связан с известными жертвами и требует международного консенсуса и взаимных договоренностей. Однако он вполне может быть реализован, если жертвы будут идти на пользу всему человечеству, а не группе избранных стран. Совместное национальное и глобальное движение по пути устойчивого развития возможно, если отказаться от силового доминирования одной группы стран над другими, как это имеет место в современном неустойчивом мире. Трудность современного этапа перехода к устойчивому развитию заключается в преодолении противоречий между старой и новой стратегиями развития в государственном и международном аспектах.

20. Эта проблема, разумеется, есть и в России, которая также вынуждена руководствоваться собственными национальными интересами и соображениями национальной безопасности. Поэтому, принимая новую стратегию в национальных масштабах и намереваясь следовать ей в грядущих преобразованиях, Россия хотела бы видеть такого же рода шаги и со стороны других стран, особенно тех, кто претендует на первые роли при переходе на путь устойчивого развития.

21. Каждая страна должна внести свой вклад в снижение антропогенного давления на биосферу, и важно договориться о конкретных принципах этой совместной деятельности. Ясно, что ее можно осуществить, лишь основываясь на концептуально-стратегических принципах устойчивого развития. Далее важно в глобальном плане уточнить критерии и

индикаторы снижения антропогенного воздействия на биосферу, договориться об обязательствах каждой страны по квотированию такого снижения. Это касается загрязнений, потребления ресурсов, создания и внедрения экобезопасных технологий, сохранения биоразнообразия, отказа от освоения дикой природы и других мероприятий. Однако, договариваясь между собой, страны должны принять собственные национальные концепции, стратегии, программы перехода к устойчивому развитию.

22. Глобальный переход к устойчивому развитию начинается в условиях реально существующей системы международных отношений, которая будет оказывать определяющее воздействие на общий ход процессов глобализации, направленность и результаты процесса перехода к устойчивому развитию. В перспективе, особенно в случае обострения социальной, экономической и экологической ситуации в мире, правомерно ожидать нарастания обратного воздействия процесса перехода к устойчивому развитию на систему международных отношений.

23. По отношению к процессу устойчивого развития, степени заинтересованности в нем, по его месту в системе национальных приоритетов можно выделить следующие группы стран.

- Индустриально развитые страны, не обладающие значительным экологическим потенциалом, заинтересованные в сохранении ранее достигнутых позиций в мире, уровня развития и качества жизни (например, США, Япония, страны Западной Европы, Канада). Страны этой группы стремятся использовать глобальный процесс перехода к устойчивому развитию как средство консервации сложившегося и устраивающего их мирового порядка.

- Страны, в определенной мере экономически или политически зависимые от государств первой группы, уступающие им по уровню развития, но тяготеющие к тому же мировому порядку (страны с высоким уровнем развития человеческого потенциала по терминологии и классификации ПРООН).

- Страны, обладающие достаточным социально-экономическим и экологическим потенциалом для включения в глобальный процесс перехода к устойчивому развитию. В частности, это Россия, страны СНГ и Восточной Европы. Они относятся к группе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала, но характеризуются после распада СССР резким повышением масштабов нищеты населения по доходам. Это делает приоритет борьбы с нищетой в России и других странах СНГ наивысшим. Риски социальных, техногенных и природных катастроф в России и странах СНГ достаточно высоки и, когда катастрофы происходят, затраты таковы, что требуется помощь мирового сообщества для ликвидации их последствий. Для снижения рисков и смягчения последствий катастроф в России разрабатывается специальная стратегия, основными инструментами осуществления которой являются анализ рисков, прогноз и предупреждение катастроф. Как известно, они могут быть эффективными при финансовых затратах на порядок меньших, чем на ликвидацию последствий, если катастрофа произошла. Вообще, приоритеты социального развития в этой группе стран выше экологических в условиях существующего риска социальных, техногенных и природных катастроф.

- Развивающиеся страны, сталкивающиеся с проблемами развития, экологическими проблемами и усматривающие в глобальном процессе перехода к устойчивому развитию существенную возможность получения средств для решения своих национальных эколого-экономических задач. Такова, например, Индия и некоторые другие страны со средним уровнем развития человеческого потенциала.

- Беднейшие страны, сталкивающиеся с острыми проблемами развития и борьбы с нищетой, но не имеющие возможности для их решения даже в случае

получения ограниченной помощи извне. Например, африканские страны южнее Сахары с низким уровнем развития человеческого потенциала (по классификации и терминологии ПРООН).

24. Хотя США могут сыграть особую роль в переходе к устойчивому развитию, это государство нельзя считать лидером в рамках тех идей и ценностей, которые предполагает новая идеология устойчивого развития. Эти ценности основаны не на стереотипах мышления и стандартах жизни, принятых сегодня в рамках рыночного хозяйства и подвергнутых критике на ЮНСЕД, где была рекомендована иная стратегия цивилизационного развития. США могут показать пример развитым странам, как надо изменить структуру потребления и производства, чтобы реально заплатить "экологические долги" развивающимся странам, обеспечивая большую экономическую и социальную справедливость в глобальном масштабе, приближая переход мирового сообщества к устойчивому развитию.

25. Россия должна использовать процесс перехода к устойчивому развитию для достижения следующих приоритетов в международном сотрудничестве:

- организация международного партнерства по решению проблем перехода к устойчивому развитию;
- активное участие в международных научных программах по проблемам устойчивого развития и в разработке мер, способствующих нормализации антропогенного воздействия на биосферу;
- стимулирование поступлений в Россию социально и экологически ориентированных инвестиций;
- защита интересов страны во внешнеэкономической деятельности.

26. Глобальный переход к устойчивому развитию дает стимул к образованию новых мировых рынков экологических (и сопряженных с экологией) товаров и услуг, что, несомненно, надо учитывать и использовать России в своих интересах. Россия обладает уникальным и крупнейшим экологическим резервом, в виде малоосвоенных и неосвоенных территорий, которые являются огромным потенциалом для восстановления биосферы Земли. Разумное использование этого обстоятельства позволит России стать монополистом в сфере экологической торговли, продажи квот глобальной природной ренты, производства экологически чистой продукции, то есть позволит занять ей прочные позиции в системе международных отношений, эффективно защищать свои интересы, влиять на формирование будущего миропорядка, на направление, динамику и результативность мирового процесса устойчивого развития.

27. Вопросом, требующим особого внимания в контексте национального и мирового перехода к устойчивому развитию, является участие субъектов Российской Федерации в сопряженных с таким переходом мирохозяйственных связях. При этом возрастает значение эффективных механизмов координации участия регионов в таких связях.

28. Для России важно акцентировать внимание именно на обеспечении социально-экономического развития. Для этого следует

- разграничивать понятия "экономический рост", "качество жизни" и "социальное развитие", поскольку последнее включает развитие человеческого потенциала;
- понимать устойчивое развитие, как комплексное понятие, условие и предпосылку эффективной защиты окружающей природной среды и достижения

гармонии с ней, нацеленное на обеспечение стратегической жизнеспособности человечества;

- постоянно соотносить результаты экономического роста и социального развития с субъектами того и другого (ограничение роста в глобальных масштабах вполне совместимо с его ограничением в одних регионах и стимулированием в других);
- поддерживать программы и инициативы глобального перехода к устойчивому развитию, которые сильны для России и дают реальную отдачу (например, двойное применение наукоемких оборонных технологий, в частности, использование ракетно-ядерного потенциала в интересах устойчивого развития);
- содействовать принятию наиболее богатыми странами мира конкретных обязательств по развитию менее благополучных регионов Земли и принимать участие в таких процессах, как, например, передача технологий.

2.4. Пути международного сотрудничества при переходе к устойчивому развитию.

29. Постановка вопроса о начале глобального перехода к устойчивому развитию стала возможной потому, что накопился опыт международного сотрудничества в этом направлении, были созданы соответствующие механизмы и институты. Для реального перехода к устойчивому развитию необходимо их дальнейшее укрепление и расширение, обеспечивающее новый этап в развитии такого сотрудничества (19-я Специальная Сессия Генеральной Ассамблеи ООН, июнь 1997 г. (Рио+5)).

30. Россия должна содействовать этому процессу, опираясь на понимание того, что:

- всемирный характер проблемы сохранения экологического равновесия объективно требует развитой системы международного сотрудничества;
- пассивное участие в данной деятельности ограничит влияние России на формирование будущего миропорядка;
- участие России в международном сотрудничестве должно быть направлено на решение конкретных задач, представляющих взаимный интерес для России, граничащих с ней и иных государств в области социального и национального развития, охраны природы и обеспечения своего положения в мире.

31. Необходимо уделить самое серьезное внимание созданию и отладке механизмов участия России, ее граждан и юридических лиц в международном сотрудничестве по проблемам устойчивого развития, обеспечить "стыковку" такого участия с направлениями внутренней жизни страны, с деятельностью ее общественных, частных и государственных структур. Беспрецедентный характер проблемы глобального перехода к устойчивому развитию обуславливает недостаточную эффективность односторонних подходов и действий. В то же время Резолюция девятнадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН призывает «не избегать односторонних действий» и Россия обладает целым рядом возможностей стать инициатором и лидером многих мировых процессов достижения устойчивого развития. Наибольший вклад России может быть связан с мирным вложением в процесс перехода к устойчивому развитию потенциала ее стратегических средств двойного применения.

Международное экономическое сотрудничество

32. В рамках решения проблемы глобального перехода к устойчивому развитию Россия должна эффективно взаимодействовать со всеми уровнями и структурными звеньями системы регулирования международного социально-экономического сотрудничества. В настоящее время отчетливо просматривается несколько уровней и структур регулирования международного социально-экономического сотрудничества в глобальном масштабе:

- в политико-экономической сфере - система ООН и ежегодные встречи "большой восьмерки";
- деятельность Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ряда региональных, субрегиональных и отраслевых международных организаций;
- в социальной сфере - программа ООН по развитию человека (ПРООН);
- в финансовой сфере - деятельность таких учреждений как МВФ, МБ, ЕБРР, фактически определяющих основные условия и направления инвестиций долговременного характера;
- в сфере торговли - деятельность Всемирной торговой организации (ВТО).

33. Организация Объединенных Наций сыграла ключевую роль в постановке проблемы устойчивого развития, в разработке первых основополагающих документов и подходов по ее решению. Сейчас и в будущем роль ООН в осуществлении процесса перехода к устойчивому развитию незаменима. ООН, ее комитеты и специализированные органы - единственный механизм согласования позиций, подходов и предлагаемых решений, координации конкретных шагов и мер в самом широком диапазоне направлений. Эта особенность ООН в принципе открывает возможность осуществления необходимой координации усилий по переходу к устойчивому развитию десятков государств.

34. Вместе с тем, в оценке потенциальной роли ООН необходим реализм ожиданий. Прежние долговременные программы ООН выдвигались и осуществлялись в разделенном конфронтацией биполярном мире, что препятствовало их успешной реализации. В новых условиях у ООН появляются новые функции. Глобальный переход к устойчивому развитию будет вызывать определенные политические противоречия, арбитром в этих случаях должна стать в первую очередь ООН.

35. В связи с переходом к устойчивому развитию участие России в деятельности ООН должно стать более активным и заинтересованным. Такая активность будет способствовать укреплению позиций как ООН, так и России. Для последней это важно, в частности, в связи с наличием на российской территории большого резерва поддержания устойчивости всей биосферы, громадного ресурсного и интеллектуального потенциала.

Сотрудничество России и стран СНГ в области решения проблем устойчивого развития

36. Развитие долговременных добрососедских отношений со странами-участницами СНГ должно стать основным приоритетом внешней политики России. Принципы устойчивого развития, относимые в целом к глобальному развитию, в значительной части могут быть положены в основу взаимоотношений со странами СНГ. (Процесс перехода к

устойчивому развитию в том регионе мира, где признается естественное доминирование России, будет носить весьма многогранный характер и потребует координации усилий в сферах социальной, экономической, научно-технического, гуманитарной, экологической и иных.)

37. В декабре 1992 г. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ приняла рекомендательный "Акт о принципах экологической безопасности в государствах Содружества" (далее - Акт), регламентирующий взаимодействие по предотвращению возникновения и развития опасных для населения и окружающей природной среды ситуаций на территории этих государств. В нем определен принцип согласования законодательной политики этих стран в обеспечении экологической безопасности, подчеркнут трансграничный характер экологических угроз, отмечена важность участия в международной деятельности в области экологической безопасности.

38. Однако указанный Акт отражает лишь небольшую часть проблем и целей устойчивого развития. Имеются возможности дальнейшего расширения сотрудничества России со странами СНГ по проблемам устойчивого развития посредством заключения соглашений общего характера, определяющих основы сотрудничества (с учетом более широких международных соглашений в этой области), решения конкретных вопросов социального, экономического, научно-технического, гуманитарного сотрудничества, защиты окружающей природной среды.

39. В рамках такого сотрудничества можно было бы, например,

- дать оценки воздействия на окружающую природную среду результатов хозяйственной деятельности (осуществляемой или прогнозируемой);
- выявить потенциальные экологические угрозы, чреватые трансграничным воздействием, проанализирована возможность их предотвращения;
- исследовать влияние глобального изменения климата, в том числе, на процесс опустынивания;
- изучить проблемы использования возобновимых источников энергии;
- согласовать совместные меры по выполнению обязательств стран СНГ в рамках международных конвенций по сохранению озонового слоя, сохранению биоразнообразия, и т.д.

40. Все большую актуальность приобретает необходимость согласования национальных стратегий устойчивого развития стран СНГ, и может быть, создания единой региональной стратегии Содружества, разработанной в соответствии с рекомендациями ООН. В осуществлении этой идеи положительную роль могла бы сыграть Межпарламентская Ассамблея государств - участников СНГ.

2.5. Проблемы становления международного рынка экологических квот

41. Хозяйственная емкость планеты Земля складывается из потенциала территорий, принадлежащих государствам - членам мирового сообщества, и пространств, находящихся за пределами национальной юрисдикции и являющихся общим достоянием всего человечества. Обусловленная глобальным демографическим и экономическим ростом антропогенная нагрузка на природную среду является причиной свершившегося перехода человечеством порога хозяйственной емкости биосферы.

42. Фундаментальные угрозы, сопряженные с переходом предела хозяйственной емкости биосферы, предопределяют необходимость принятия адекватных мер по возврату мирового сообщества в указанные пределы. Это является обязательным условием движения человечества и природы по пути устойчивого развития и может быть достигнуто либо уменьшением антропогенной нагрузки на биосферу, либо введением новых ноосферных типов регуляции биосферных процессов.

43. При глобальной взаимозависимости все государства (с учетом уровня их социального и экономического развития) должны внести свой вклад в сокращение нагрузки на биосферу, либо внедрить новый тип искусственной эффективной ее регуляции, расширяющий пределы хозяйственной емкости, и оценить его. Непринятие тем или иным государством мер для возврата в пределы своей части хозяйственной емкости биосферы следует рассматривать как нарушение естественных прав каждого жителя Планеты на использование своей доли емкости биосферы, прав других стран и мирового сообщества в целом.

44. Государства несут общую, но дифференцированную ответственность за непринятие мер по возврату в пределы хозяйственной емкости биосферы. Они не имеют права подвергать истощению и деградации экологический потенциал пространственных областей, находящихся в общем пользовании всего человечества (атмосфера, Мировой океан, полярные области), и несут полную ответственность за ущерб, наносимый окружающей природной среде с их территории.

45. Приверженность мирового сообщества идее выхода на путь устойчивого развития подчеркнута решением сессии Генеральной Ассамблеи ООН в июне 1997 (Рио+5) и принятой на ней программой дальнейших действий по осуществлению "Повестки дня на XXI век", являющейся, по существу, глобальной стратегией устойчивого развития в XXI веке. Продолжающееся обострение экологического кризиса, поставившее человечество на грань выживания, во многом обусловленное тем, что до сих пор нет учета фактического использования конкретными странами экологического потенциала Планеты; не определен "вклад" отдельных экосистем, расположенных в пределах тех или иных государств; использование этого потенциала государствами мира не подкреплено соответствующим распределением прав; не установлены правила, по которым члены мирового сообщества могли бы принимать меры по снижению антропогенной нагрузки до допустимого уровня.

46. Парадоксальная ситуация сложилась с использованием хозяйственной емкости природных сфер, находящихся в общем пользовании всех государств. Несмотря на повсеместное признание того, что государства не имеют суверенных прав на разрушение и истощение общих природных ресурсов (таких как атмосфера и океаны) в этой области сохраняется режим "общего котла", из которого "каждый черпает сколько может".

47. В сложившихся условиях необходима выработка общих подходов к национальным стратегиям устойчивого развития, разрабатываемым странами мирового сообщества. Важным инструментом такого согласования могла бы стать международная система распределения между государствами количественно определенных квот (обязательств) по сокращению масштабов использования ограниченной хозяйственной емкости биосферы, выработка которой начата Киотским протоколом (1997).

48. Целью глобальной системы квотирования масштабов использования хозяйственной емкости биосферы является возврат в пределы этой емкости для обеспечения устойчивого развития цивилизации. За основу системы глобального квотирования

экологических нагрузок следует принять подход, лимитирующий как размеры разрешаемых нагрузок, так и объемы их абсолютного сокращения.

49. Государства вправе сами определять, по каким направлениям и в каких соотношениях они будут предпринимать меры по выполнению своих обязательств по возврату в пределы хозяйственной емкости биосферы. К числу основных направлений политики, способствующих сокращению или стабилизации антропогенной нагрузки на биосферу, относятся:

- сокращение и выравнивание удельного потребления энергии (с учетом климатических различий), координация масштабов экономического развития;
- постепенный отказ от хозяйственного использования нетронутых природных систем, способствующих стабилизации биосферных процессов;
- повышение социальной роли женщин, содействие планированию семьи в целях сокращения темпов роста и стабилизации численности населения.

50. Система национальных квот по сокращению использования экологического потенциала Планеты может быть основным инструментом определения обязательств государств по обеспечению возврата в пределы хозяйственной емкости биосферы. Превышение суммарной антропогенной нагрузки всех государств над хозяйственной емкостью биосферы, если его можно оценить, могло бы приниматься за исходную величину для определения глобального объема квоты по сокращению нагрузки, подлежащей распределению. После исчисления хозяйственной емкости экосистем каждого государства к этой величине должна быть добавлена его постоянная доля в использовании емкости экосистем внесоциальных пространств.

51. Важным моментом для развития системы экологических квот могла бы стать разработка критериев, механизмов конвертации квот и установление универсального экологического индекса. При разработке системы квот должен быть учтен принцип сокращения разрыва в уровне экономического и социального развития развивающихся государств и стран с переходной экономикой, с одной стороны, и индустриально высокоразвитых - с другой, на основе "встречного движения". В странах первой группы не исключается экономический рост за счет проведения активной демографической политики и т. д. В развитых странах - переход от количественного роста к стабилизации уровня жизни населения, самоконтролю уровня потребления и использования природных ресурсов.

52. Необходимо создание инструментария учета особенностей развивающихся государств и стран с переходной экономикой, а также высокоразвитых индустриальных государств при распределении квот; создание международного фонда стабилизации биосферы на основе регулярных взносов государств и выплаты ими международных налогов. Эти средства можно было бы использовать для поощрения государств, проводящих активную политику снижения антропогенной нагрузки, и для компенсации за отказ от использования в хозяйственных целях резервов "дикой" природы, стабилизирующих экологическую обстановку на планете.

53. С введением квот рыночная система начнет работать на процесс снижения антропогенной нагрузки на биосферу и перехода к устойчивому развитию. В социальном плане введение системы квот и гражданской ренты за природные ресурсы открыло бы новые возможности для увязки усилий в этой области с решением экономических проблем, а также общих проблем перехода к устойчивому развитию для новых региональных инициатив в деле охраны природы.

54. Россия занимает примерно 1/8 часть суши и до сих пор является самым большим по территории государством. СССР и Россия подписали и ратифицировали свыше 50 международных соглашений о защите окружающей среды, животного мира и т.д. и соблюдение их является важнейшим элементом устойчивого развития всего мира. Среди этих соглашений главную роль играют Венское соглашение о защите озонового слоя (1985) и протоколы к нему (Монреаль, 1987, Лондон, 1990, Копенгаген, 1992, последний Россией не ратифицирован), Рамочная конвенция о защите климата (1992, Рио-де-Жанейро) и Киотский протокол к ней (Россией пока не ратифицирован, идут большие дебаты), Конвенция о трансграничном переносе атмосферных загрязнений (1972). Эти документы Россия обязана учитывать, развивая концепцию устойчивого развития.

III. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ УГРОЗАМ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

3.1. Экологическая ситуация в России.

1. Экологическая ситуация в России уникальна: с одной стороны 16% ее территорий сильно загрязнены и на них уничтожены естественные экосистемы, с другой 65% территории на Севере Европейской части, значительная часть Западной Сибири, почти вся Восточная Сибирь и Дальний Восток представляют собой слабо затронутые хозяйственной деятельностью территории, остающиеся 19% - это территории со средним уровнем загрязнения и сильно деформированными естественными экосистемами.

2. Несмотря на 50-процентный спад производства за 90-е годы XX века, уровень загрязнения окружающей природной среды в Российской Федерации снизился лишь на 12% и продолжает оставаться высоким. С 1990 по 2000 г. эмиссия твердых частиц, диоксида серы, окислов азота и окиси углерода сократилась на 30- 40%.

3. Превышение допустимой концентрации вредных веществ отмечается в атмосферном воздухе около 200 городов и промышленных центров с населением (учитывая окрестности) свыше 70 млн. человек (почти половина населения страны). Случаям 5-10 кратного превышения предельно допустимых концентраций загрязнителей воздуха подвержено около 10 млн. человек. Основными загрязнителями воздуха по-прежнему являются предприятия черной и цветной металлургии, химической и нефтехимической промышленности, строительной индустрии, энергетики, целлюлозно-бумажной промышленности, а также автотранспорт.

4. Доля влияния загрязнения атмосферного воздуха на общую заболеваемость у детей составляет в среднем 17%, у взрослых - 10%. Загрязнение воздуха порождает 41% заболеваний органов дыхания, 16% - эндокринной системы, 2,5% - онкологических заболеваний у лиц в возрасте 30 -34 года и 11% - у лиц 55-59 лет.

5. Эмиссия углекислого газа в России в пересчете на углерод в 2000 г. составила 420 млн.т (2,9 т на человека) или 6% от глобальной эмиссии. Для сравнения: эмиссия США превышает 1600 млн. т., Китая, Японии и Корейского полуострова - 1400 млн. т., Европы (без России) - 1400 млн. т. Вся индустриальная эмиссия России поглощается ее сохра-

нившимися естественными экосистемами (в основном лесными и водно-болотными), т.е. Россия не делает вклада в дестабилизацию климата.

6. На состояние лесных и озерных экосистем, а также агроценозов существенное влияние оказывают вредные выбросы не только местных источников, но и удаленных на большие расстояния, в том числе зарубежных. На европейской части территории России ежегодно выпадает свыше 1 млн. тонн окисленной серы трансграничного происхождения, что больше, чем от российских источников. Весьма существенный вклад в загрязнение природной среды России окисленного серой и азотом вносят Украина, Польша и Германия.

Россия практически выполнила свои обязательства по сокращению выброса озоноразрушающих веществ в 2001 г.

7. Не отвечает санитарно-гигиеническим и рыбохозяйственным нормативам качество воды большинства водных объектов Российской Федерации, так как при водозаборе 87,3 куб.км из 55,7 куб.км сбрасываемых в них в них в 1991 г. сточных вод 22 куб. км относится к категории загрязненных, 6,2 куб.км сброшено без очистки и 15,8 куб.км без достаточной очистки. Почти половина населения страны вынуждена пользоваться водой, не соответствующей санитарно-гигиеническим требованиям по причине плохой очистки, неудовлетворительного состояния коммунальных водопроводов и сильного загрязнения источников водоснабжения.

Из-за нестабильной работы многих предприятий, финансовых трудностей выполнение водо-охранных мероприятий в стране осуществляется в совершенно недостаточных объемах. Воды основных рек - Волги, Дона, Кубани, Печоры, Оби, Енисея оцениваются как "загрязненные", а их крупных притоков (Камы, Томи, Иртыша, Тобола, Миасса, Исети, Туры) и реки Урал как "сильно загрязненные".

8. Продолжает ухудшаться состояние значительной части используемых земель, происходит деградация почвенного покрова. У 43% пашни отмечается понижение содержания гумуса, а в Нечерноземной зоне доля таких почв достигла 45 %. Негативное влияние на состояние сельскохозяйственных земель оказывает снижение уровня культуры земледелия, обусловленное кризисом сельского хозяйства. Не сокращаются площади земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению,

9. Неудовлетворительно состояние растительного мира. Неконтролируемые заготовки ягод, грибов, ценных видов лекарственных растений существенно подрывают их запасы и воспроизводство. Большой ущерб наносится лесам вредителями и болезнями, пожарами, незаконными вырубками. Ежегодно от этих причин погибает до 200 тыс.га лесных насаждений, что требует дополнительных затрат на их восстановление.

10. Неудовлетворительно также состояние животного мира. Сокращается численность крупных млекопитающих, лося, кабана, косули, бурого медведя, а также многих видов мелких млекопитающих. Одна из причин - браконьерство: только выявленные случаи незаконной охоты превышают 50 тыс. в год. Резко увеличилось за последние годы число фактов незаконной добычи и торговли редкими видами животных и растений, занесенными в Красную книгу Российской Федерации. Постоянно уменьшаются запасы наиболее ценных видов рыб (осетра, стерляди, нельмы, сига, омуля, лосося и др.) в результате загрязнения водной среды обитания и высокой интенсивности промысла (в том числе незаконного).

11. Серьезную опасность для окружающей среды и населения представляют переполненные, физически и морально устаревшие хранилища жидких радиоактивных отходов и отработанного ядерного топлива, а также более 80 выведенных из эксплуатации атомных подводных лодок. Угроза радиационного заражения территории России усугубляется в связи с разрешением в 2001 г. ввоза отработанного ядерного топлива и его дальнейшей технологической переработки и утилизации.

12. Почти во всех городах России с населением более 100 тыс. человек среднее за год содержание тех или иных вредных примесей в атмосферном воздухе превышает допустимые нормы. Около 40 млн. жителей страны проживает в районах, где уровень концентрации вредных примесей в разовых или суточных пробах воздуха регулярно в 10 раз и более превышает ПДК.

13. Общество весьма тревожит низкая изученность проблемы загрязнения окружающей природной среды диоксинами и другими супертоксиантами, а также появление в производстве новых веществ, последствия выбросов которых недостаточно изучены.

14. Существующая экологическая обстановка - это результат не столько общекризисных явлений в экономике страны в 90-е годы и падения технологической дисциплины, сколько следствие накопленных за многие десятилетия структурных деформаций хозяйства, приведших к доминированию ресурсоемких и энергоемких технологий, следствие сырьевой ориентации экспорта, а также чрезмерной концентрации производства в относительно немногих промышленных центрах и регионах страны. При общем снижении абсолютных показателей загрязнения среды идет деэкологизация хозяйства: удельные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу в расчете на единицу ВВП за 1992-1995 годы увеличились в 1,3 раза, сбросы в водоемы в 1,7 раза, водоемкость увеличилась в 1,6 раза.

15. Большой урон природоохранной деятельности в стране нанесла ликвидация в 2000 г. Госкомитета по экологии РФ, в ежегодных Государственных докладах которого о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации давалась объективная характеристика экологической ситуации в стране.

3.2. Эколого-экономическое районирование территории России. Оценка допустимого антропогенного воздействия на ее экосистемы

16. В зависимости от состояния и степени изменения природной среды выделяют семь ступеней (рангов) экологической напряженности. В районах первого, второго и третьего рангов преобладают площади, на которых экологические проблемы в традиционном их понимании не имеют места. В районах четвертого и пятого рангов преобладают площади с умеренно острыми экологическими ситуациями, хотя для районов пятого ранга уже существенно возрастает доля территорий с острыми экологическими ситуациями. Для районов, относящихся к шестому рангу, характерно почти равное соотношение территорий с острыми и умеренно острыми экологическими ситуациями. В районах седьмого ранга абсолютно преобладают площади с острыми и очень острыми ситуациями.

С учетом указанного ранжирования на территории России выделяются 56 районов, характеризующихся различным уровнем экологической напряженности.

Районы с очень низкой экологической напряженностью (1 ранг): Лено-Оленекский, Яно-Индигирский, Хатанго-Анабарский, Горно-алтайский, Горно-Саянский, Северо-Таймырский, Джунгарский, Нижнеколымский, Корякско-Омолонский.

Районы с низкой экологической напряженностью (2 ранг): Новоземельский, Восточно-Кольский, Среднесибирский, Витимский, Верхнеколымский, Охотский, Курило-Камчатский.

Районы с относительно низкой экологической напряженностью (3 ранг): Полярно-Уральский, Пинежский, Североуральский, Ямало-Тазовский, Олекминский, Сихоте-Алинский, Чукотский.

Районы со средней экологической напряженностью (4 ранг): Онего-Кубенский, Мезеньско-Печорский, Унженский, Тувинский, Северобайкальский, Южноякутский, Приамурский, Сахалинский.

Районы с относительно высокой экологической напряженностью (5 ранг): Карельский, Северодвинский, Вычегодский, Вятский, Прииртышский, Центрально-алтайский, Среднеобский, Среднеангарский, Центрально-якутский, Забайкальский, Калининградский.

Районы с высокой экологической напряженностью (6 ранг): Западно-Кольский, Приладожский, Северокавказский, Прикаспийский, Прибайкальский, Хабаровско-Комсомольский.

Районы с очень высокой экологической напряженностью (7 ранг): Среднерусский, Поволжский, Нижнедонской, Западно-Уральский, Среднеуральский, Южноуральский, Предсаянский, Норильский.

17. Среди районов с очень высокой экологической напряженностью особо выделяется Среднерусский, где чрезвычайность экологической обстановки связана с высоким уровнем экономической освоенности, сильным воздействием мощных промышленных узлов на окружающую среду (особенно в Московском и Тульском промышленных районах), интенсивным сельскохозяйственным производством. Экологические проблемы обусловлены здесь активным загрязнением (например, загрязнение поверхностных вод фосфором достигает 5-10 мг/л) и истощением вод суши, загрязнением почв, деградацией лесных массивов. Многие реки заилены, русла рек Оки, Москвы, Клязьмы сильно изменены. Снижение почвенного плодородия сельскохозяйственных земель за счет эрозии составляет 5-10%, что порождает высокий коэффициент дополнительных затрат - от 2,0 до 14,0. Среди населения крайне высок уровень заболеваемости органов пищеварения (Владимирская, Смоленская, Воронежская, Липецкая, Белгородская области). Заболеваемость органов дыхания достигает среднего уровня.

18. В Поволжском районе, протянувшемся через несколько природных зон (от широколиственных лесов до полупустынь), очень высокая экологическая напряженность наблюдается на более чем 80-ти процентах площади. В районе, имеющем весьма развитую промышленность и сельское хозяйство (в том числе - на орошаемых землях), образовался сложный комплекс экологических проблем с негативной динамикой истощения и загрязнения вод суши, загрязнения атмосферного воздуха, деградации земель, уменьшения лесистости. В северной части эта динамика связана с интенсивным воздействием промышленного производства, в южной - с химизацией сельского хозяйства и неправильной мелиорацией. Высокая смывость почв приводит к значительному

снижению почвенного плодородия и большим затратам на его восстановление (коэффициент дополнительных затрат от 2,0 до 14,0). В южной части района все реки заилены, многие пересыхают, поймы распаханы, значительна овражная эрозия. Высокие показатели заболеваемости органов дыхания отмечены в Чувашии и Ульяновской области, органов пищеварения - в Ульяновской, Самарской, Волгоградской областях.

19. В Нижнедонском районе экологические проблемы связаны с загрязнением почв и поверхностных вод в результате высокой химизации земледелия. В частности, содержание фосфора в поверхностных водах колеблется от среднего (5-10 мг/л) на востоке до очень высокого (10-20 мг/л) на юго-западе. Снижение плодородия от смывности почв достигает 5-10 % при коэффициенте дополнительных затрат до 2,0. Все реки зарегулированы, заилены, пересыхают. На Нижнем Дону из-за сильного снижения уровней воды в межень произошло иссушение поймы. Напряженная экологическая обстановка в районе усугубляется критическим состоянием экосистемы Азовского моря вследствие уменьшения стока рек Дона и Кубани и повышения сброса загрязняющих веществ.

20. В Западноуральском, Среднеуральском и Южноуральском районах очень высокая экологическая напряженность связана с преобладанием на территории острых ситуаций, обусловленных высокой концентрацией производств с массивным воздействием на окружающую среду. Следствие этого - высокий уровень деградации земель (в т.ч. от горных разработок), смывности почв, загрязнения и истощения поверхностных и подземных вод, деградации лесных массивов. Снижение плодородия почв достигает 10-20% (коэффициент дополнительных затрат 6,0-14,0). Наличие каскада ГЭС на Каме является причиной разрушения берегов водохранилищ, подтопления близлежащих территорий, ухудшения микроклимата и санитарного состояния. Высокий уровень заболеваемости органов дыхания и пищеварения выявлен в Удмуртии, пищеварения - в Пермской и Свердловской областях, органов дыхания - в Башкирии.

21. В Предсаянский район входят такие экономически освоенные территории как Кузбасс, промузлы Красноярского края. Они в первую очередь определяют деградацию земель, загрязнение атмосферного воздуха и почв, истощение и загрязнение поверхностных вод. Здесь характерны деградация лесных массивов и обезлесение, а в южной части района - эрозия и дефляция почв. Высок уровень заболеваний с преобладанием болезней органов дыхания, которые особенно прогрессируют в Кемеровской области, Красноярском крае и Томской области.

22. Имея в виду такого рода обстоятельства, необходимо учитывать обоснованно допустимый уровень дополнительного антропогенного воздействия. Но это допустимое воздействие зависит как от современного состояния экологической напряженности на территориях, так и от устойчивости их экосистем. Соотношение этих факторов в конкретных регионах страны должно быть выявлено в рамках предстоящих исследований, которые должны учитывать радиационное заражение, вызываемое расширением технологической деятельности по переработке ввозимого отработанного ядерного топлива. На данном этапе можно принять, что в наибольшей степени допустимое воздействие должно зависеть от уровня современной экологической напряженности.

23. В регионах с очень высокой экологической напряженностью на значительной части их территорий уже превышены возможные пределы хозяйственной емкости экосистем, а в регионах с высокой экологической напряженностью эти емкости пока лишь исчерпаны. Дальнейшее наращивание производства здесь при существующем уровне технологий и существующей структуре хозяйства приведет к окончательной деградации природных

комплексов, полному истощению ресурсной базы, формированию стойких очагов заболеваний населения.

В регионах с относительно высокой экологической напряженностью хозяйственная емкость экосистем исчерпана в значительной степени. Здесь необходимо частичное изменение структуры хозяйства с учетом внедрения новых технологий, строительство очистных сооружений, восстановление и рекультивация ландшафтов.

В регионах со средней степенью экологической напряженности хозяйственная емкость экосистем относительно сохранена. Здесь возможно сохранение существующей структуры хозяйства при внедрении новых технологий и создании очистных сооружений.

В регионах с относительно низкой степенью экологической напряженности возможно дальнейшее наращивание производства, частичное хозяйственное освоение новых территорий вне системы особо охраняемых природных территорий.

В регионах с низкой или очень низкой степенью экологической напряженности хозяйственная емкость экосистем практически сохранена полностью и согласно Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию хозяйственное освоение новых территорий здесь нецелесообразно, поскольку сохранившиеся на них экологические ресурсы представляют собой бесценный резерв для восстановления биосферы.

3.3. Экологическая политика

24. Главная задача экологической политики на ближайшие несколько лет - преодоление негативных проявлений деэкологизации производства и обеспечение стабилизации экологической ситуации в процессе выхода страны из экономического кризиса. Содержанием этой деятельности должны стать:

- законодательное признание и закрепление за государством рентного дохода, аккумулируемого в системе государственных финансов, совершенствование природоохранительного законодательства, системы экологических ограничений и регламентации режимов природопользования;
- совершенствование экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды, в том числе системы платежей за природные ресурсы, с ориентацией на экономически обоснованное увеличение доли ресурсных платежей введение ренты от природных ресурсов;
- проведение широкого комплекса научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на оздоровление среды обитания человека и обеспечение экологической безопасности, особенно в условиях расширенного использования технологий переработки ядерного топлива;
- последовательный переход на международные стандарты технологических процессов и производимой продукции;

- государственная поддержка реконструкции действующих производств при переходе на малоотходные и ресурсосберегающие технологии;
- лицензирование видов деятельности, влияющих на экологическую ситуацию в стране;
- обеспечение проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую природную среду при реализации программ и проектов хозяйственной и иной деятельности.

25. Важное место в реализации экологической политики в переходный период должно принадлежать федеральным экологическим программам. При этом потребуются существенное совершенствование методик их разработки с учетом новых подходов по определению эффективности природоохранной деятельности.

26. Стабилизация экологической ситуации в России предусматривает решения ряда задач. Среди них:

- выведение из кризисной экологической ситуации ряда крупных городов и промышленных центров;
- преодоление последствий радиоактивного загрязнения территорий;
- сохранение природного комплекса бассейна озера Байкал;
- осуществление программы "Возрождение Волги";
- восстановление нарушенных экосистем прибрежной полосы Черного моря;
- сохранение природных комплексов Онежского, Ладожского озер и Невской губы;
- решение экологических проблем Крайнего Севера с обеспечением особого режима природопользования;
- сохранение и восстановление экосистемы санаторно-курортного комплекса "Кавказские Минеральные Воды";
- международная и региональная деятельность, связанная с восстановлением экосистемы и видового состава гидробионтов Азовского моря, решение экологических проблем Балтийского, Каспийского, Черного и Аральского морей, Арктического региона и т.д.

Значительное число мероприятий должно быть осуществлено при федеральной поддержке в рамках реализации региональных экологических программ.

27. Актуальное значение в переходный период будет иметь и привлечение зарубежных средств на цели охраны окружающей среды.

28. В более отдаленной перспективе следует ориентироваться на комплексный подход, который предполагает решение собственно экологических задач как части более общей

проблемы развития тех или иных территорий, либо в рамках рассмотрения общефедеральных научно-технических проблем.

29. В конечном итоге экологические аспекты деятельности человека должны стать неотъемлемой частью его хозяйственной деятельности. В этом состоит суть процесса экологизации последней.

3.4. Противодействие угрозам природного и техногенного характера

30. Серьезную угрозу достижению устойчивого развития представляют катастрофы природного и техногенного характера, частота, масштабность и разрушительность которых в последние годы значительно возросли. Эти явления не только наносят большой ущерб народному хозяйству и окружающей природной среде, но и нередко сопровождаются разрушением населенных пунктов и человеческими жертвами.

31. Территория России подвержена широкому спектру экстремальных природных процессов и явлений, наибольшую опасность из которых представляют землетрясения, наводнения и лесные пожары. Около 20% территории страны занимают зоны повышенной сейсмической опасности, в них проживает более 20 миллионов человек. Площадь затопления в результате наводнений может достигать 400 тыс.кв.км (2,5% территории страны), создавая угрозу для 750 городов и нескольких тысяч населенных пунктов. Ежегодно в лесах возникает от 100 до 300 тыс.пожаров на общей площади 1.5-2.5 млн.га. Значительные ущербы причиняют также сели, оползни, обвалы, лавины, бури, ураганы, смерчи, тайфуны, засухи.

32. Возникновение чрезвычайных и катастрофических ситуаций природного характера происходит стихийно и не может быть предотвращено. В то же время величина причиняемого ими ущерба во многом зависит от своевременности и точности их предсказания, от принятия предупредительных мер защиты, а также от учета вероятности и интенсивности их проявления в процессе повседневной хозяйственной деятельности.

33. В техногенной сфере наибольшую опасность представляют радиационные и транспортные катастрофы, аварии с выбросом химически и биологически опасных веществ, взрывы и пожары, гидродинамические аварии, а также аварии на электроэнергетических системах и очистных сооружениях.

34. Высокая степень износа технологического оборудования на предприятиях химической, нефтехимической, микробиологической промышленности чревата большой опасностью химического и бактериологического заражения территории. Основными причинами возникновения чрезвычайных техногенных ситуаций являются износ основных фондов, достигающий в ряде отраслей 70- 80%, снижение профессионального уровня работников, производственной и технологической дисциплины, а также просчеты в осуществлении технической политики, проектировании и строительстве объектов.

35. Катастрофические ситуации могут возникнуть при инициации техногенных аварий природными факторами (разрушение плотин от землетрясений, катастрофических паводков). В свою очередь техногенная деятельность может приводить к инициированию природных катастроф (наведенные землетрясения, подтопление, опускание поверхности

Земли и т. д.), опасных изменений климата и разрушений защитного озонового слоя (вследствие возрастающих антропогенных выбросов в атмосферу).

36. На ликвидацию последствий катастроф отвлекаются значительные финансовые, материально-технические и трудовые ресурсы, которые могли бы быть использованы для развития экономики и социальной сферы. Это выдвигает в число приоритетных задач разработку и осуществление эффективных мер по минимизации неизбежных ущербов от природных катастроф и концентрацию усилий на предотвращении катастроф техногенного и природно-техногенного характера.

37. Для решения данной проблемы необходимо

- совершенствовать и развивать методы прогнозирования, обнаружения и мониторинга опасных природных явлений, а также системы предупреждения и оповещения населения;
- осуществлять превентивные меры по защите населения и минимизации потенциально предотвратимых ущербов;
- оптимизировать хозяйственную и иную деятельность в зонах вероятного возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в целях минимизации неизбежных и потенциально предотвратимых ущербов;
- предупреждать возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- развивать службы ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

38. С учетом этого государственная политика в области защиты населения, объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера должна осуществляться по следующим основным направлениям:

- разработка научно-методических основ прогнозирования и оценки рисков (угроз), связанных с чрезвычайными ситуациями;
- развитие методов и технологий управления природными и техногенными рисками;
- разработка стратегии приемлемого риска в различных областях хозяйственной деятельности;
- создание нормативной и правовой базы для оценки рисков в природной и техногенной сферах на территории страны;
- развитие и обеспечение функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- обучение населения действиям в чрезвычайных ситуациях и его информирование в этой области;
- социальная защита населения, пострадавшего в чрезвычайных ситуациях (включая развитие страховых методов);

- международное сотрудничество в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и защиты населения и хозяйственных объектов от опасных явлений природного и техногенного характера;
- дальнейшее развитие Федеральной программы "По снижению рисков и смягчению последствий природных и техногенных катастроф".

IV. ЭКОНОМИКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ.

В этой главе существенно использовалась книга академика РАН

Д.С. Львова Экономика развития. – М.: «Экзамен», 2002. – 512 с.

4.1. Равные стартовые условия для всех.

1. Титульным собственником земли и природных ресурсов является государство. За ним остается право на получение дохода от собственности. Собственник же земли или природных ресурсов, будь то государственное предприятие, коллективные и частные ее владельцы или арендаторы, обязаны платить ежегодную ренту. Собственник имеет непререкаемое право на доход, являющийся результатом его предпринимательской деятельности, вложения капитала на свой страх и риск. Но он должен выплачивать ренту обществу, а не присваивать ее себе, т.к. земля и ресурсы с позиции морально-этических и общечеловеческих ценностей изначально принадлежат всем.
2. Обобществление рентного дохода - это реальная возможность обеспечения устойчивого дохода государственной казны и условие сохранения России в качестве устойчивой самостоятельной геополитической единицы.
3. Чтобы быть осязаемым в сфере экономической жизни, общество должно быть владельцем тех ресурсов, на которых основывается жизнедеятельность всех его членов, быть истинным владельцем территории, ее земельных, водных и прочих природных ресурсов, включая полезные ископаемые, воздушное пространство и ландшафтно-рекреационные зоны.
4. Закрепление за обществом как за своего рода юридическим лицом высшего ранга прав верховного владельца территориальных и природных ресурсов должно получить конституционное и законодательное признание. Это создало бы основу для предоставления членам общества равных прав на доступ к пользованию территориально-природными ресурсами и явилось бы содержательным наполнением принципа равенства стартовых возможностей для всех, без которого трудно добиться социального мира и осознания всеми слоями населения и индивидами общности их интересов.
5. Материальной реализацией верховных владельческих прав общества на территориально-природные ресурсы могло бы стать обращение ренты от всех используемых ресурсов в общественные доходы, аккумулируемые в системе общественных (государственных) финансов. Эта сумма рентных доходов, образуемая после оплаты услуг всех остальных факторов производства, составит чистый доход общества, в котором все его члены имели бы равную долю. Он может стать материальной основой их гражданского статуса и выступать в форме национального дивиденда.

6. Итак, проблема присвоения ренты обществом, а через него и всеми членами общества, из чисто экономической превращается в проблему конституционного развития общества и государства. Ее решение (а для этого имеются самые весомые социальные и научные основания) может послужить той объединяющей силой, которая обеспечит России достойное место в мире в третьем тысячелетии.

4.2. Рента - стратегическое оружие России.

7. Стержневым фактором обновления в экономике и обществе являются налоги - самое тяжелое из всех государственных ограничений, влияющих на стремление людей работать эффективно и вкладывать капитал в производство.

Плохая налоговая система заставляет людей не работать и не вкладывать свой капитал в развитие производства, экспортировать его за границу. Поставив в невыгодное положение работающее население и делая продукцию дорогостоящей, эта система ограничивает участие людей в производстве материальных и духовных ценностей. В такой экономике никогда не будет достаточных ресурсов для ее перестройки. Только решив принципиальный вопрос об источниках дохода для общества, Россия сумеет найти свой путь возрождения.

8. Совокупный доход общества является функцией трех обобщающих параметров - оплаты труда наемных работников, капитала (включая предпринимательский доход) и ренты (доход от использования земли, территории страны, ее природных ресурсов, магистральных трубопроводов,

современных средств связи и транспортных сетей, других монопольных видов деятельности).

На долю ренты приходится 75% от общего прироста совокупного дохода России, то есть примерно 40-45 млрд. долл. США в год. Вклад труда в 15 раз, а капитала примерно в 4 раза меньше. Почти все, чем сегодня располагает Россия, есть не что иное, как рента от использования ее природно-ресурсного потенциала.

9. В результате приватизации природные ресурсы по существу бесплатно перешли в руки небольшой группы частных лиц (не более 10% населения). В результате более 90% населения лишились доступа к общественному достоянию, дарованному народам нашей страны природой - доходная часть бюджета оказалась секвестированной в 2-2,5 раза.

10. Необходимо сделать решительную ставку на рентный доход России. Только развернув нынешний поток финансовых ресурсов от "избранных" ко всем, мы сумеем обеспечить устойчивый рост национальной экономики, повышение благосостояния наших граждан. Тогда мы получим на деле рыночную экономику, построенную на нравственных принципах: равные стартовые условия для всех и возможность проявления индивидуальных особенностей каждому.

4.3. Центральная идея реформы. Руководящий принцип.

11. Основной диспропорцией советской экономики была низкая оплата труда, особенно квалифицированного, по отношению к его производительности. Наша страна отставала не только в производительности труда, но в еще большей степени - по доле заработной платы в производительности. За годы реформ доля заработной платы в валовом внутреннем продукте (ВВП) сократилась еще примерно на 22% и составляет теперь не более 30%. В то же время доля заработной платы в ВВП западных стран устойчиво составляет 70 и более процентов, т.е. превышает российскую долю более чем в два раза.

12. За годы реформ произошла либерализация всех факторов производства. Только труд как был, так и остался наиболее угнетенным фактором. То, что происходит с нашей заработной платой, никакими ссылками на более низкую производительность труда оправдать нельзя. На один доллар заработной платы российский среднестатистический работник производит в 3 раза больше конечной продукции, чем аналогичный работник в США. Наша средняя заработная плата в промышленности в несколько раз ниже пособия по безработице, выплачиваемого в западных странах.

13. Мировое сообщество в лице соответствующих организаций ООН давно признало, что часовая заработная плата ниже 3 долларов является недопустимой, выталкивает работника за черту жизнедеятельности. У нас квалифицированный работник получает в 3-4 раза меньше. И это в условиях, когда нашему, по существу, нищему работнику приходится обменивать свой труд на продукцию и услуги, цены которых близки или уже сравнялись с мировыми. В этом главный парадокс. За годы реформ реальная средняя заработная плата снизилась почти в 3 раза.

14. Мировая статистика опровергает стародавний стереотип, что «мы плохо живем потому, что плохо работаем». Пора признать другую истину – «мы плохо работаем потому, что плохо живем». Поэтому нет для нас более важной задачи, чем повышение заработной платы. Повышение средней заработной платы хотя бы до ее доли в производительности труда стран Восточной Европы (т.е. примерно в 2 раза) является для нас необходимой и в то же время реальной мерой. Поднять оплату труда, поддержав ее крупномасштабным структурным маневром по переориентации экономики и институциональными преобразованиями, - в этом главный замысел реформы.

15. Ликвидация диспропорции в оплате труда развяжет многие узлы в экономике. В частности, повысит восприимчивость к научно-техническому прогрессу. Только на этой базе сыграли бы позитивную роль меры по либерализации экономики и преобразованию в отношениях собственности. Такова центральная идея реформы, подтвержденная научными исследованиями. К сожалению, с самого начала реформ идея была подменена. Вернуться к этому замыслу сейчас, когда производство сократилось вдвое и система управления экономикой пошла вразнос, гораздо труднее, чем десять лет назад. Но вернуться к нему - единственный выход.

4.4. Экономический механизм. Исходные принципы.

16. Одной из главных причин разрушения российской экономики явилась реализованная в 90-х годах модель приватизации. В процессе ее осуществления были допущены две принципиальные ошибки.

Во-первых, одновременно с приватизацией воспроизводственных активов предприятий их новым хозяевам была предоставлена также возможность приватизации рентного дохода.

Во-вторых, новый "класс" менеджеров-директоров и управляющих акционированными предприятиями был, по существу, выведен из-под общественного контроля и юридической ответственности за эффективность принадлежащих этим предприятиям активов.

17. Сложилась парадоксальная ситуация. Особенно нетерпимо она проявляется в естественных монополиях и крупных корпоративных объединениях, где имеется значительная доля государственной собственности, а государство устранилось от управления принадлежащим ему имуществом.

Позитивный потенциал институциональных преобразований был использован в интересах узкой группы управляющих чиновников, посчитавших себя единоличными хозяевами корпоративного имущества. Одна из главных задач, стоящих сегодня перед страной, незамедлительное исправление этой стратегической ошибки.

Система национального имущества

18. Решение этой задачи состоит в подведении черты под системой приватизации и переходе к системе национального имущества. Основные ее слагаемые:

1) конституционное закрепление природно-сырьевых ресурсов на территории России в форме коллективного достояния всего общества;

2) открытый конкурентно-рыночный режим хозяйственной эксплуатации национального богатства, обеспечивающий необходимый уровень его доходности;

3) введение новых институциональных форм управления госсобственностью в государственном и корпоративном секторе экономики.

19. Природные ресурсы, предприятия энергетики, транспорта и связи, добывающих отраслей, другое имущество, оставшееся в собственности государства после прошедшей кампании приватизации и способное приносить доход, должно быть открыто для коммерческого использования теми субъектами, которые могут обеспечить его наибольший экономический эффект. Главной правовой формой такого открытого доступа должна стать аренда, т.е. развитый рынок прав пользования и извлечения доходов из имущества, права управления им. Институциональной формой выявления наиболее эффективных пользователей национального имущества может стать открытый аукцион соответствующих имущественных прав.

20. Эффективный пользователь национального имущества, извлекая выгоду для себя, будет способен к достаточно высокой оплате имущественных прав, уступаемых ему государством в открытой рыночной процедуре. Эта плата представляет собой часть хозяйственного дохода от национального имущества, которая, по сути, в равных долях должна принадлежать всем гражданам и должна быть предоставлена им в той или иной форме.

21. Иными словами, это - национальный дивиденд. Его распределение должно регулироваться законом и только законом. Самостоятельные решения исполнительной власти, помимо исполнения требований закона, должны быть здесь исключены.

22. Национальный дивиденд, как финансовый ресурс и объект управления его получением и расходованием, должен быть четко отделен от системы налогов и других элементов доходной части бюджета (займов и т.д.). Фонд национального дивиденда может стать главным экономическим звеном системы социальных гарантий, защищенной от опасности административного вмешательства. Из этого фонда могут финансироваться выплаты гражданской ренты (субсидий) каждому гражданину России, выплаты достойного гарантированного минимума заработной платы каждому работнику.

23. Тем самым стратегический курс на создание системы национального имущества может быть увязан с решением ключевых макроэкономических задач - преодоления кричащей диспропорции в оплате труда и создания экономических предпосылок перехода к научно-обоснованной системе социальных гарантий.

Налоговая система

24. В основе действующей сейчас налоговой системы лежит принцип прямого или косвенного обложения фонда оплаты труда и прибыли. Так строится вся система цен, калькуляций, расчетов балансовой прибыли и налогооблагаемой базы. Ее главный парадокс в том, что с одной стороны, вклад труда в прирост ВВП не превышает 5-7%, а с другой - до 70% всех налогов получают за счет этого, самого угнетенного фактора производства. Заработная плата является недопустимо низкой, а эксплуатация наемного труда за пределами высокой.

Поэтому реально фонд оплаты труда не должен выступать в качестве налогооблагаемой базы.

25. Облагая фонд оплаты труда, мы увеличиваем издержки производства, делая продукцию излишне дорогой, а следовательно, неконкурентоспособной. Нынешняя система налогообложения делает невыгодным для предпринимателя использование рабочей силы на производстве, стимулирует его к сокращению рабочих мест. В результате неизбежны рост безработицы, расширение "деклассированного" населения, увеличение бедности и дальнейший рост поляризации населения по уровню доходов. За этим следуют нарастание социально-психологической нагрузки на население, ускорение и без того высокой смертности.

26. Не менее опасная сторона проблемы связана с тем, что нынешняя налогооблагаемая база дает возможность нашим монополистам аккумулировать огромную часть

неучтенного рентного дохода и отправлять его за рубеж. Поэтому, если говорят о противодействии налоговой системы бизнесу, то, прежде всего, имеют в виду мелкий бизнес. Именно его в первую очередь "душат" налоги. Конечно, налоги оказывают сдерживающее влияние и на крупный бизнес, в том числе на наши естественные монополии, но те из них, которые работают на экспорт, получают солидную компенсацию от государства за счет неучтенной в действующей системе налогов ренты.

27. Поправить эту систему за счет внесения поправок и дополнений принципиально невозможно. Надо менять базовые принципы налогообложения.

4.5. Механизм прорыва к росту.

28. Правительство традиционно связывает экономический рост исключительно с масштабными иностранными инвестициями, поскольку оно не видит ни при каких условиях внутренних сбережений, даже если они будут трансформированы в капитальные вложения, достаточных для решения стоящих перед страной проблем. Отсюда установка на сохранение открытости российских финансовых рынков.

29. Иной алгоритм перехода к экономическому росту - расширение на первоначальном этапе степени загрузки производственных мощностей за счет стимулирования текущих расходов.

30. При наличии свободных мощностей стимулировать нужно не сбережения и инвестиции, а текущие потребительские расходы (разумеется, на отечественную продукцию). Хотя в этом случае норма сбережений падает, общий объем сбережений и инвестиций не уменьшается, так как возрастает (за счет загрузки неиспользовавшихся мощностей) общий объем выпуска.

31. В российской экономике за годы спада накоплен большой резерв простаивающих мощностей. Многие из того, чем реально располагали предприятия в области новых технологий и оборудования, за годы реформ безвозвратно утеряно, но определенная часть производственных мощностей, квалифицированной рабочей силы сохранилась. По оценкам специалистов она составляет не менее трети того, чем располагала обрабатывающая промышленность в начале девяностых годов. Это немалый резерв для увеличения выпуска продукции.

32. Однако необходимо учитывать ограниченные возможности этого резерва во времени. Простаивающие мощности - это натуральный капитал, воплотивший в себе старую воспроизводственную базу предприятий. Его использование позволяет наращивать выпуск необходимой, но недостаточно конкурентоспособной продукции. При соответствующих условиях она может заместить, но не вытеснить импорт. Если похозяйски распорядиться резервом натурального капитала, накопить объем финансовых ресурсов, достаточный для сохранения высоких объемов выпуска, то возможен переход значительной части отечественного производства в режим импортозамещения. Появляется инвестиционный ресурс для модернизации производства с необходимым денежным покрытием заработной платы, заказов поставщиков и т.п. Нужен целевой банковский кредит под развитие конкретных видов производств или в посткризисный период необходимо оперативно решить проблему увеличения денежной массы.

33. Инвестиции или тщательно организованная и управляемая кредитная эмиссия могут разрешить проблему прорыва экономики в режим роста. Например, после дефолта 1998 г. и последовавшей девальвации рубля инфляцию снизили до 15-18%, при этом остановили экономический рост. Цена такой акции - потеря не менее 2/3 эффекта девальвации. Правительству и ЦБ не следует придерживаться политики сдерживания денежной массы, ставя ее в прямую зависимость от долларového запаса экономики. Не менее ликвидными, чем доллар, являются природные ресурсы России - ее газ, нефть, металлы и т.п. Курс доллара подвержен не менее резким колебаниям, чем мировые цены на энергоносители. Природно-ресурсный потенциал России, ее земля, транспортная инфраструктура, наукоемкий сектор экономики (особенно в сфере научно-технической деятельности) оцениваются триллионами долларов. А если к этому еще добавить ассимиляционный потенциал России - один из самых крупных в мире, то по отношению к нему нынешний объем денежного предложения окажется ничтожно малым.

34. Мы должны проводить независимую валютную политику для выработки долгосрочной стратегии финансового оздоровления нашей экономики. Стратегически вполне оправдано решение правительства РФ отказаться от очередного кредита МВФ в 2002 г.

35. В направлениях долгосрочной стратегии социально-экономического развития следует поддерживать производство в наукоемких секторах экономики и решение узловых проблем социального развития.

36. Осуществление активной политики замещения устаревшего капитала и обновления производственного потенциала позволит преодолеть тенденцию деиндустриализации экономики, обеспечит ее технологическую независимость и защиту от возможных неблагоприятных изменений экономической конъюнктуры. Интенсификация воспроизводства основного капитала при минимальной поддержке государства возможно лишь в адаптировавшихся к рыночным условиям отраслях, продукция которых пользуется устойчивым спросом на мировом рынке (сырьевые отрасли топливно-энергетического комплекса). Наличие в этих отраслях инвестиционных ресурсов для технического переоснащения наряду с возможностями привлечения иностранного капитала обеспечат приток современных технологий и оборудования.

37. Обновление же производственного аппарата других отраслей, спрос на продукцию которых из-за ее неконкурентоспособности сохраняется только на внутреннем рынке, потребует активной государственной поддержки и нацеленности на воспроизводство основного капитала. Ускорению замещения устаревающих основных фондов в этих отраслях, помимо прямой государственной поддержки, должны содействовать такие инструменты государственного регулирования, как ускоренная амортизация в сочетании с налоговыми и другими мерами. Качественному обновлению производства должны способствовать развитие лизинга, передача технологической культуры из структур ВПК.

38. Важное значение в послекризисном развитии экономики России будет иметь ее участие в мирохозяйственных связях. Пока что оно экономически невыгодно и стратегически не оправдано в силу:

нынешней внешнеэкономической уязвимости промышленного комплекса страны;

сырьевой направленности российского экспорта и потере традиционных рынков сбыта промышленной продукции;

неадаптированности российской промышленности к требованиям мирового рынка, отставании в параметрах конкурентоспособности большинства изделий российской индустрии от аналогов, выпускаемых ведущими фирмами мира;

ограниченного масштаба и медленных темпов передачи "двойных" технологий из оборонного комплекса для производства конкурентоспособной продукции гражданского назначения;

недостаточной защищенности российских производителей и потребителей тарифными и нетарифными инструментами.

39. В настоящее время прогнозировать изменения товарной структуры экспорта России по конкретным позициям весьма трудно из-за высокой динамики научно-технического прогресса, постоянных изменений в товарной структуре мирохозяйственных связей, непредсказуемости тенденций всемирного процесса глобализации. Тем не менее, в стратегии послекризисных внешнеэкономических связей России необходимо ориентироваться на:

интенсификацию производственно-экономических, интеграционных связей с государствами СНГ;

развитие торговых и комплексных форм промышленного сотрудничества со странами Европейского Союза (ЕС), Азиатско-Тихоокеанского региона и США; с Индией, странами Латинской Америки, Ближнего и Среднего Востока, в экономических связях с которыми имеются большие резервы и заинтересованность к сотрудничеству с Россией.

38. При этом будет последовательно изменяться структура внешнеэкономических связей России. Товарная - на основе увеличения производства и экспорта высокотехнологичной, наукоемкой продукции; по формам внешнеэкономических связей - с учетом комплексных форм сотрудничества; по способам финансирования инвестиционных проектов - с заменой возвратно-кредитных форм инвестиций на совместно финансируемые российскими и иностранными инвесторами формы, а также на компенсационные кредиты, погашаемые поставками продукции российских предприятий.

39. Важной задачей остается дальнейшее развитие нормативной базы, обеспечивающей возможности активного включения российских хозяйствующих субъектов в процесс международного сотрудничества.

40. Только первоочередная ориентация на наши внутренние резервы, на эффективное использование простаивающих мощностей, систему национального имущества, рентную систему налогов и новую денежно-кредитную политику открывает перед нашей страной реальный путь к возрождению.

41. В решении важных задач по реформированию экономики до сих пор недооценивается роль государственного регулирования и индикативного планирования - альтернативы рыночной самонастройке, не являющейся антиподом рынку. Индикативное планирование широко практикуется сегодня государствами, и бизнесом. Об его эффективности свидетельствует послевоенный опыт Франции и Японии.

В России этот важнейший элемент системы государственного регулирования современной капиталистической экономики еще не сформировался.

4.6. Макроэкономическая политика

42. Прогнозы развития мировой экономики свидетельствуют о том, что в большинстве индустриально развитых стран темпы роста в среднесрочной перспективе будут устойчиво составлять несколько процентов в год. Экономика развивающихся стран будет расти еще более высокими темпами.

43. Чтобы сохранить и упрочить свое положение в мире, Россия должна поставить перед собой в посткризисный период цель: обеспечить темпы роста ВВП в период после выхода страны из кризиса в размере, превышающем средние темпы роста мировой экономики (с достижением величин, характерных для роста экономик Германии и Японии в послевоенный период). Только при этом условии можно говорить о сохранении статуса России как великой державы, способной оказывать влияние на ход событий в мире и отстаивать на международной арене собственные национальные интересы, в том числе обусловленные наличием в пределах ее территории огромного экологического потенциала.

44. Такая постановка цели соответствует не только задачам внутреннего развития, связанным с решением социальных проблем, но и общим глобальным задачам достижения устойчивого развития.

45. У России есть все предпосылки, чтобы такую задачу выполнить. Кроме того, есть моральное право в постановке названной цели, поскольку на территории России расположен уникальный экологический потенциал (в виде неосвоенных в хозяйственном отношении территорий), который используется всем мировым сообществом. Ускоренное же экономическое развитие страны обязательно приведет к адекватному возрастанию антропогенной нагрузки на биосферу. Рост ВВП может сопровождаться снижением удельных затрат энергии и сокращением удельных сбросов и выбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду при использовании экологически чистых производств и высоких технологий.

Промышленная политика

46. Для достижения поставленной цели необходимо решить целый комплекс проблем в области промышленной политики:

научиться в полной мере использовать богатый отечественный научно-технический потенциал для создания новых продуктов и технологий, формируя спрос на них и новые рынки;

начать осуществлять стратегию использования природно-ресурсного потенциала, ориентированную на экологически допустимую интенсификацию добычи природных ресурсов с последующим развитием обрабатывающих отраслей;

начать осваивать производство конкурентоспособной продукции с целью сохранения за отечественными товарами позиций на внутреннем рынке и заполнения ниш на рынках стран СНГ и развивающихся стран за счет государственной политики поддержки и развития бизнеса.

47. Приоритетом должны пользоваться высокоэффективные быстрокупаемые инновационные проекты, в которых государство может участвовать на долевых началах с частными инвесторами, беря на себя часть риска. При этом главным критерием должна стать степень расширения технологического и экономического эффекта в отраслях и секторах экономики.

45. В первой группе отраслей (нефтяная, газовая, алмазная, лесная) имеются реальные возможности перспективного развития на собственной финансовой базе. Политика в отношении этих отраслей должна быть ориентирована на их самостоятельное развитие на основе самофинансирования. Для этого потребуется внести изменения в рентные отношения и налоговую систему в части совершенствования системы платы за пользование природными ресурсами с учетом их качества, размещения месторождений и участков, степени освоенности, а также дифференциации цен на добываемую продукцию с учетом стоимости ее транспортировки. Система должна обеспечивать предприятиям возможность полной компенсации текущих затрат и осуществление необходимых инвестиций для подготовки сырьевой базы, освоения новых месторождений и лесных массивов.

46. Эти отрасли привлекательны для иностранных инвестиций, но их привлечение должно осуществляться без ущерба для национальной безопасности и на условиях, обеспечивающих размещение значительной доли заказов на российских предприятиях и реинвестирование прибыли в России. В первую же очередь инвестиции необходимы для форсированного внедрения эффективных проектов разработки нефтяных и газовых месторождений, повышения надежности и объемов строительства трубопроводов.

47. Продукция второй группы отраслей и производств (самолетостроение, ракетно-космические производства, атомная промышленность, вооружение и военная техника, энергетическое машиностроение и электротехника, тяжелое станкостроение, биотехнологии, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность) способна выходить на внешние рынки. Но она сталкивается там с конкуренцией, а иностранные инвестиции чаще, чем в иных случаях, обусловлены политическими условиями, отражающими интересы транснациональных корпораций.

48. Для этой группы требуются прямые государственные инвестиции и субсидии. Они могут дополняться и со временем заменяться созданием условий для формирования внутреннего и внешнего спроса, в том числе путем государственной поддержки при организации сбыта продукции на внешних рынках, в форме политической поддержки, предоставления государственных гарантий, а в ряде случаев - в форме связанных международных кредитов для закупки отечественной высокотехнологичной продукции.

49. На продукцию производств и отраслей третьей группы (автомобильная промышленность, транспортное, дорожное, сельскохозяйственное машиностроение, легкая и пищевая промышленность) внутренний и внешний спрос должен стимулироваться. Основные методы промышленной политики для этой группы отраслей - защитные импортные тарифы в пределах, допускаемых международными нормами, и общепризнанные методы нетарифного регулирования (например, сертификация импортируемой продукции).

50. Намечаемые сдвиги в отраслевой структуре промышленности предполагают последовательное снижение доли добывающих отраслей в общем объеме промышленной продукции и соответствующее повышение доли обрабатывающих отраслей, особенно, отраслей промышленных товаров народного потребления. Сдвиги в структуре промышленного производства продукции предполагают постепенное уменьшение доли материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий и рост доли машин, оборудования и товаров народного потребления.

Политика в области развития агропромышленного комплекса

51. Государственная политика развития агропромышленного комплекса (АПК) должна быть направлена на реализацию мер по максимальному использованию агроклиматического потенциала страны и регионов, создание специализированных зон по производству и переработке основных видов сельскохозяйственной продукции и развитию на этой основе рациональной межрегиональной кооперации, стабилизации роста сельского хозяйства.

52. Экономическая и политическая стабилизация общества, благоприятная макроэкономическая среда, экономический рост и повышение уровня жизни населения, которые прогнозируются на периоде до 2010 года, положительно скажутся на ситуации в агропромышленном комплексе; произойдет завершение реальных институциональных преобразований, производственный потенциал сосредоточится, главным образом, в руках наиболее эффективных хозяйствующих субъектов.

53. Углублению институциональных преобразований в АПК будет способствовать кооперация по направлениям деятельности: сельскохозяйственная производственная, крестьянских (фермерских) хозяйств, по переработке сельскохозяйственной продукции, в области снабжения и сбыта, а также кредитная и страховая кооперация. Будет осуществляться агропромышленная интеграция в различных ее формах по всей технологической цепочке (от производства продукции до ее реализации) с образованием финансово-промышленных групп, агрокомбинатов и агрофирм по производству, переработке, хранению и торговле сельскохозяйственной продукцией и продовольствием.

54. С увеличением реальных денежных доходов населения возрастет спрос на продовольственные товары в целом и, прежде всего, отечественного производства. На этой основе создадутся реальные предпосылки для достижения роста отечественного производства. Уже сейчас население начинает предпочитать продукты питания отечественного происхождения. Усилению такой тенденции должны способствовать расширение ассортимента, повышение качества продукции, обеспечение сохранности продукции.

55. Меры государственной политики в АПК должны быть направлены на создание принципиальных и четких финансово-кредитных механизмов, которые соответствуют условиям рынка и конкуренции. Государство сосредоточится на поддержке возникающих рыночных институтов, инфраструктуры АПК.

56. Федеральная поддержка аграрного сектора должна быть существенной и дифференцированной по продуктам и регионам. Для зерна и сельскохозяйственных продуктов, конкурентных на международных рынках, будут создаваться условия, стимулирующие производство на экспорт. В регионах массового и эффективного сельскохозяйственного производства меры поддержки будут направлены, прежде всего, на повышение эффективности производства. В отстающих регионах субсидии переориентируются на создание дополнительных источников доходов для сельского населения. Программы поддержки производства сельскохозяйственных продуктов должны быть ориентированы на расширение сбыта этой продукции на поддержание непосредственно производителей. Экономический рост агропромышленного производства позволит продвинуться в решении социальных проблем развития села, улучшении демографической ситуации в сельской местности. Этому должны способствовать меры по развитию инженерного обустройства сельской местности, созданию новых рабочих мест на основе развития малых предприятий и сферы услуг, возрождения традиционных ремесел и промыслов.

Налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика

57. Меры, намечаемые к осуществлению в рамках стратегии устойчивого развития в реальном секторе, должны быть мощно подкреплены в финансовом отношении.

58. Необходимым условием экономического роста является снижение дефицита бюджета. В этом случае может быть обеспечена стабильность финансовой системы, переориентация финансовых ресурсов в инвестиционный сектор. Сокращение бюджетного дефицита может быть обеспечено за счет проведения широкомасштабных реформ рентных отношений и структурных реформ, а также институциональных преобразований, включающих повышение качества менеджмента.

59. В целях сокращения бюджетного дефицита важно обеспечить должную собираемость налогов, это будет достигаться в результате борьбы с уклонением от уплаты налогов.

60. В числе других проблем следует выделить необходимость реструктуризации доходной и расходной частей консолидированного бюджета, изменения характера межбюджетных отношений. В стране пока сохраняется относительно высокий уровень государственных субсидий.

61. Основной целью налоговой политики должно быть обеспечение паритета между полноценным функционированием государства и формированием благоприятной макроэкономической среды для частного бизнеса. Для повышения эффективности производства и структурной перестройки, а также укрепления доходной части бюджета необходимы экономическая обоснованность, стабильность и предсказуемость фискальных условий.

62. В целом налоговая политика должна обеспечивать совершенствование налогового администрирования, системы контроля за выполнением налоговых обязательств, упорядочение систем ответственности за налоговые правонарушения.

63. Необходимость снижения дефицита бюджета приобретает особую остроту также и потому, что уже в недалекой перспективе не удастся сохранить большие внешние заимствования. Они будут сокращаться, особенно за счет уменьшения объемов привлечения в федеральный бюджет связанных кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации. В перспективе потребуются стимулировать использование частных коммерческих кредитов без государственных гарантий и без участия бюджета.

64. Размер внутренних заимствований также должен снижаться, поскольку необходимо уменьшить нагрузку на внутренний финансовый рынок и создать условия для активизации инвестиционного процесса.

65. Реструктуризация бюджетной сферы позволит пойти на сокращение отдельных статей расходной части бюджета. Не менее важная задача - обеспечение реальности принимаемых законов о бюджете с точки зрения их выполнимости, что будет служить эффективным инструментом обеспечения финансовой стабильности, снижения инфляции и процентных ставок, доверия экономических агентов к политике Правительства и переориентации капиталов в инвестиционный сектор.

66. Другим важнейшим инструментом, реализующим макроэкономическую политику, является денежно-кредитное регулирование. По мере решения текущих проблем, связанных с трудностями в финансовой сфере, роль денежно-кредитной политики будет возрастать. Ограниченные возможности применения в настоящее время всего арсенала инструментов денежно-кредитного регулирования будут расширяться.

67. Денежно-кредитная политика государства будет определяться целями макроэкономической политики и должна ей соответствовать. В связи с этим согласованность действий Центрального банка и Правительства будет иметь первоочередное значение. Главной задачей денежно-кредитной политики в обозримой перспективе будет обеспечение устойчивости рубля, создание условий для удовлетворения потребности экономики в кредитных ресурсах на основе рыночных механизмов. Денежно-кредитная политика должна способствовать выходу на траекторию экономического роста.

68. В условиях стабильной финансовой системы качественно изменится арсенал инструментов денежно-кредитного регулирования. Это позволит перейти к нормальным механизмам рефинансирования коммерческих банков, которые в условиях ограниченной инфляции смогут удовлетворять спрос нефинансового сектора экономики на кредитные ресурсы.

69. Денежно-кредитная политика должна быть взаимосвязана с целями и направлениями валютной политики, при этом изменение валютного курса будет происходить в увязке с темпами инфляции и изменениями в платежном балансе. Удорожание рубля также укрепит доверие к национальной валюте, способствуя дедолларизации экономики. В дальнейшей перспективе курсовая политика должна быть направлена на поддержание устойчивости национальной валюты, превращение ее в полноценную свободно конвертируемую валюту.

70. Правильность выбранной стратегии и тактических решений по ее реализации будет проявляться через оживление инвестиционной деятельности.

Институциональные преобразования

71. После достижения макроэкономической стабилизации в стране сложатся благоприятные условия для осуществления более интенсивных институциональных преобразований, незавершенность которых является одним из главных факторов, препятствующих скорейшему выходу на траекторию экономического роста.

72. Существенную роль при проведении институциональных преобразований будет играть совершенствование банковской системы, которая в настоящее время неспособна служить посредником между сбережениями и инвестициями. Продолжится тенденция сокращения численности банков, в том числе за счет поглощения малоперспективных более сильными.

73. Важное место в развитии банковской системы должно сыграть завершение формирования законодательных основ и институциональных структур, способствующих стабилизации ее работы, в том числе: обеспечение большей открытости информации о состоянии банков и финансовых рынков, проведение эффективных процедур банкротства и реорганизации кредитных организаций, установление эффективных мер ответственности руководителей и владельцев кредитных организаций за результаты их деятельности.

74. Важным этапом реформирования банковской системы будет являться создание автоматизированной системы расчетов, работающей в режиме реального времени. Для достижения этой цели Банку России необходимо предпринять активные усилия в области нормативно-правового регулирования платежей и расчетов, усиления надзора за деятельностью и рисками кредитных учреждений, создания современной телекоммуникационной и информационной среды.

75. Модернизация платежной системы страны приведет к существенному ускорению оборачиваемости денежных средств. При этом платежная система должна обеспечить необходимую гибкость, позволяющую иметь "расчетные окна", совпадающие по времени с функционированием различных сегментов финансового рынка. Это должно позволить российским потребителям банковских услуг эффективно использовать свои денежные средства не только в расчетах внутри страны, но и в международных платежных системах.

Экономический потенциал и инвестиционная политика

76. Быстрому экономическому росту должны способствовать мобилизация внутренних сбережений и приток капитала из-за рубежа, в том числе - бывшего российского. Стабилизация и ощутимый рост потребления, изменение его структуры с небольшим временным лагом будут стимулировать повышение инвестиционной активности.

77. Дальнейшее становление России как демократического государства, развитие правовых основ рыночной экономики и совершенствование практики их применения при

общем улучшении макроэкономических условий будут способствовать притоку иностранных инвестиций в страну.

78. Значение скорейшего восстановления инвестиционной активности трудно переоценить, так как многие предприятия обрабатывающей промышленности не могут производить конкурентоспособную продукцию из-за быстрого старения основных фондов. Если на начальном этапе реформ, когда внутренние цены были существенно ниже цен мирового рынка, отечественные товары могли конкурировать на внутреннем рынке с импортными, то в настоящее время производство конкурентоспособных товаров (в первую очередь - потребительских) возможно только на качественно новом оборудовании, с использованием более передовых технологий. Анализ показывает, что, несмотря на продолжающийся инвестиционный кризис, вклад вновь введенных в действие основных фондов в производство единицы продукции возрастает. Ввод же основных фондов превышал их выбытие в последние годы лишь в двух секторах промышленности (энергетическом и черной металлургии), которые ориентированы на внешний рынок и имеют устойчивые валютные поступления.

79. Производственные мощности в отечественной промышленности сильно недозагружены, необходимо находить возможность их более полного использования и увеличения за счет этого объемов производства.

80. Создание благоприятного инвестиционного климата должно оставаться приоритетом долгосрочной политики. Поддержка высокого уровня инвестиций должна позволить провести реструктуризацию и модернизацию отечественной промышленности, повысить ее конкурентоспособность.

81. В настоящее время, несмотря на формирование ряда важнейших условий для повышения инвестиционной активности, масштабы инвестиций продолжают сокращаться. Это обусловлено слабыми инвестиционными мотивациями у различных групп экономических агентов, ограниченностью доступных источников финансовых средств для инвестиционной деятельности, сохранением высоких инвестиционных рисков.

82. На низком уровне остается использование потенциала иностранных инвестиций для развития российской экономики из-за наличия сильных конкурентов на мировых финансовых рынках и внутренних факторов, обуславливающих высокие инвестиционные риски.

83. Необходимо изменить приоритеты банковской системы, направить их на кредитование реального сектора и инноваций. У подавляющего большинства коммерческих банков отсутствуют или очень слабы службы, способные профессионально оценивать инвестиционные проекты, особенно инновационные, их привлекательность

84. В настоящее время средства населения, большинство вкладов которого сосредоточены в Сбербанке, используются для финансирования бюджетного дефицита, а не для инвестиций, так как Сбербанк не может быть универсальным банком, обеспечивающим кредитами реальный сектор. Концентрация вкладов в Сбербанке означает, что, вряд ли можно рассчитывать на быстрый приток инвестиций в реальный сектор без развития коммерческого банковского сектора, способного конкурировать по надежности и привлекательности со Сбербанком в части привлечения средств населения. Развитие банковского сектора в России должно быть нацелено на создание

инвестиционных механизмов, обеспечивающих трансформацию сбережений в инвестиции.

85. Расширению инвестиционных возможностей предприятий должно способствовать совершенствование амортизационной политики путем введения нового амортизационного законодательства.

86. В целях привлечения иностранных инвестиций необходимо:

обеспечить принятие ряда законопроектов (об иностранных инвестициях, о свободных экономических зонах, о приведении бухгалтерского учета к международным стандартам, о личной безопасности иностранных вкладчиков и их защите от рисков);

расширить сферу привлечения иностранных инвестиций на основе концессионных договоров, соглашений о разделе продукции и инвестиционных соглашений;

развить систему гарантий, защиты и страхования иностранных инвестиций, залоговых операций, разрешения споров на федеральном и региональном уровнях.

87. Мы должны ориентироваться на собственные ресурсы и возможности, на систему национального имущества и национального дивиденда, рентную систему налогообложения, новую систему общественных финансов, на активизацию социальных факторов. В этом залог успеха в продвижении России по своему пути. Он может оказаться притягательной силой для других стран и народов в глобальном переустройстве мировой экономики на принципах солидарной заботы о будущем, роста благосостояния развивающихся стран, ликвидации коренных причин глобального кризиса, поразившего мир на пороге нового тысячелетия.

V. СТРАТЕГИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ЭКОЛОГИЗАЦИЯ

ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. Природные ресурсы России: земли, недра, воды, леса, растительный и животный мир, ресурсы континентального шельфа, рекреационные ресурсы, ассимиляционный потенциал биосферы являются ценнейшим достоянием нынешнего и будущих поколений россиян. Одновременно все виды природных ресурсов являются компонентами природной среды. Поэтому их рациональное использование представляет собой важнейшую социальную, экологическую и экономическую задачу, решение которой прямо направлено на сохранение биосферы в необходимых параметрах как основы жизни на планете Земля.

2. До настоящего времени природно-ресурсный потенциал страны используется нерационально. Это обусловлено экстенсивным характером развития экономики страны, преобладанием в хозяйственной деятельности взгляда на природные ресурсы как на "даровые" блага природы, ведомственным (монопольным) подходом к использованию природных богатств. Последствия такой политики еще не преодолены и проявляются в следующем:

недоучете принципов рационального природопользования при проведении макроэкономической политики, что приводит к сохранению экстенсивного характера

использования природных ресурсов, углублению диспропорций между добывающими, перерабатывающими и инфраструктурными комплексами;

несовершенстве законодательства, порождающем противоречия в сфере природопользования;

отсутствии обоснованного и четкого разграничения полномочий в области регулирования природопользования между уровнями власти и недостаточной эффективности управления природопользованием на каждом уровне;

несоответствии низкого уровня платежей за пользование природными ресурсами реальной экономической роли этих ресурсов в формировании доходов государства и предпринимательских структур;

недоучете ассимиляционного потенциала природной среды как экономической ценности;

неразвитости рыночных механизмов в сфере природопользования.

3. Важной особенностью природно-ресурсного потенциала России является размещение основных источников сырьевых ресурсов преимущественно в северных и других отдаленных районах со слабо развитой инфраструктурой, что приводит к повышенным издержкам по всей технологической цепочке природопользования и снижает конкурентоспособность российских сырьевых ресурсов на мировом рынке.

5.1. Цели и задачи стратегии природопользования

4. В краткосрочной и среднесрочной перспективе основным источником средств, необходимых для экономического развития страны, будут оставаться минерально-сырьевые и другие природные ресурсы, которые обеспечивают большую часть поступлений от экспорта России. Этот мощный экономический потенциал должен быть эффективно использован для решения задач структурной перестройки экономики, создания финансовой и технической базы подъема обрабатывающих отраслей, развития отечественного производства высокотехнологичной продукции.

5. Поскольку развитие страны и в перспективе будет опираться на использование природных ресурсов, должны произойти существенные изменения в характере этого использования. Основные усилия должны направляться на обеспечение воспроизводства возобновимых природных ресурсов (включая ассимиляционный потенциал природной среды) и экономное использование невозобновимых природных ресурсов за счет разработки и внедрения более эффективных технологий, последовательной замены невозобновимых ресурсов возобновимыми.

6. Государственная стратегия в области природопользования должна быть ориентирована на удовлетворение потребностей страны в природных ресурсах при сохранении воспроизводящих возможностей биосферы, снижение общих издержек в процессе использования природно-ресурсного потенциала, защиту национальных интересов России.

7. Экологизация – это ориентированный на сохранение и улучшение качества природной среды процесс последовательного внедрения систем технологических, управленческих, юридических и других решений, позволяющих повышать эффективность использования естественных ресурсов и снижать антропогенную нагрузку на природную среду. Исходной предпосылкой экологизации развития страны является совершенствование основных технологических процессов и непосредственно природоохранных мероприятий с целью повышения их экологической эффективности. Реализация этой задачи всецело зависит от успехов в области экологизации экономических механизмов управления и экологизации законодательства.

8. Основным принципом стратегии устойчивого развития означает сбалансированный паритет экономических и экологических интересов общества. В этом аспекте должна осуществляться и экологизация общественного сознания.

9. Главной целью стратегии природопользования является создание оптимальных условий для эффективного использования природных ресурсов, сбалансированного с потребностями общества, а также обеспечения необходимого уровня воспроизводства и охраны природно-ресурсного потенциала. Достижение этой цели потребует решения следующих задач:

обеспечить нормативно-правовое регулирование выполнения государством функций по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, включая развитие института государственной собственности на природные ресурсы;

осуществить обоснованное разграничение полномочий в области управления природопользованием и охраной окружающей среды между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

рационализировать структуры государственного управления в данной сфере;

реформировать системы учета и экономической оценки природных ресурсов, а также систему платежей за природные ресурсы, с учетом переноса центра тяжести в налогообложении на ресурсные (рентные) платежи при снижении ставок по другим видам налогов;

усовершенствовать финансово-экономические механизмы воспроизводства природных ресурсов, систему лимитирования и лицензирования природопользования;

обеспечить развитие новых методов и технологий изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, а также увеличение доли использования вторичных ресурсов, повышение степени утилизации отходов;

развить рынок работ и услуг в сфере природопользования;

повысить действенность мониторинга состояния природных систем, государственной экологической экспертизы и государственного контроля в сфере природопользования;

создать надлежащие условия для сохранения и развития традиционных способов природопользования малых народов Севера, Сибири, Дальнего Востока и других регионов;

усилить деятельность по сохранению биоразнообразия, развитию сети особо охраняемых природных территорий;

обеспечить в сфере природопользования проведение внешней политики, отвечающей национальным интересам России, в том числе в области осуществления международной ценовой политики в отношении природных ресурсов и продукции из них.

10. Эффективное использование природных ресурсов - важнейшее условие выхода России из экономического кризиса и постепенного перехода к устойчивому развитию.

11. На первом этапе реализации стратегии природопользования (ориентировочно - до 2005 года) необходимо обеспечить:

совершенствование законодательства в сфере природопользования, в том числе в области эффективной реализации государством своих полномочий по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами;

завершение формирования системы государственных органов регулирования природопользования;

внедрение методов экономической оценки природных ресурсов и развитие системы государственных кадастров природных ресурсов, отвечающих рыночным условиям;

разработку системы показателей, обеспечивающих учет природных ресурсов в структуре национального богатства на основе их рыночной оценки;

развитие системы платного природопользования с замещением акцизов рентными платежами;

формирование системы целевых фондов по воспроизводству и охране природных ресурсов и обеспечение их эффективной деятельности;

внедрение системы страхования и аудита в области природопользования;
организацию системы мониторинга за состоянием природных ресурсов.

5.2. Экономические механизмы природопользования.

12. Экономические механизмы решения проблем устойчивого развития должны опираться на единые принципы природопользования вообще и быть связаны с экономическими преобразованиями в России. Эколого-экономическое регулирование рыночных отношений преследует две цели:

а) ограничение неэффективной конкуренции с целью вывода из конкурентной среды неэкологичных продуктов, технологий и оборудования;

б) развитие собственно рыночных механизмов (экологическое страхование и торговля квотами различного рода в природопользовании).

Основные экономические инструменты достижения устойчивого развития следующие.

Формирование экологически ориентированных национальных счетов.

13. Одним из важнейших требований стратегии устойчивого развития является полный учет экологических и природосберегающих издержек в национальных счетах.

14. Для совершенствования макроэкономических показателей с учетом экологических требований необходим анализ экологических издержек загрязнения, под которыми понимается сумма издержек предотвращения экологических нарушений и экономического ущерба от загрязнения (ЭУЗ) окружающей природной среды.

15. Доказано, что критерии минимизации издержек загрязнения и максимизации "чистого" конечного продукта - однонаправленного действия. Другими словами, природоохранная стратегия, направленная на минимизацию экологических издержек, приводит к максимизации конечного продукта за вычетом ЭУЗ. Отсюда вытекает, что относительное уменьшение ресурсов, выделяемых на нужды охраны природы, может создать лишь видимость роста ресурсов для потребления и накопления, так как все большая их часть будет расходоваться на компенсации потерь от экологических нарушений, а реальное потребление и накопление в народном хозяйстве сократится. Поэтому «очищенный» ВВП наиболее адекватно отражает характер развития страны с учетом как социально-экономической, так и природной составляющей.

16. На микроэкономическом уровне экологизация экономических показателей должна характеризоваться в терминах бухгалтерской отчетности предприятий. Одним из важнейших показателей здесь может выступить экологически отрегулированная прибыль, "очищенная" от экологических обязательств предприятия по компенсации ЭУЗ, наносимого сверх платежей за загрязнение. Дело в том, что сейчас эти платежи строятся по принципу квазиущерба и не отражают полной величины ЭУЗ. На наш взгляд, одним из важнейших требований концепции устойчивого развития является полный учет экологических издержек в экономических показателях деятельности предприятий. В современных условиях ЭУЗ является основной составляющей экологических издержек.

17. Очень важно, чтобы совершенствование микроэкономических показателей с учетом отражения в них полных экологических издержек было унифицировано во всех странах на основе разработки и согласования рекомендательных законодательных документов. Это будет мощным стимулом для реализации задач устойчивого развития посредством создания неконкурентной среды для производства экологически "грязной" продукции. В настоящее время ЭУЗ служит внешними издержками для предприятия-загрязнителя, то есть он проявляется где-то "за его воротами" и слабо сказывается на его коммерческой эффективности. Указанное же совершенствование микроэкономических

показателей превращает ЭУЗ во внутренние издержки и будет напрямую отражаться на коммерческой эффективности предприятия, способствуя внедрению действенных природоохранных технологий. Здесь существенно совершенствование экологического нормирования в части определения нормативного и сверхнормативного загрязнения.

18. Совершенствование национальных счетов неразрывно связано с реформой налогообложения и служит основой для полной оценки национального богатства. Здесь следует анализировать динамику двух процессов – роста стоимости природных ресурсов, включая биоресурсы, и роста их потерь от деградации и истощения. Превышение темпа роста потерь над темпом увеличения стоимости природных ресурсов означало бы деградацию природной основы роста национального богатства.

Создание инновационных механизмов природоохранной деятельности.

19. Методология создания экологически ориентированных инновационных программ и фондов включает обоснование выбора источников их средств, описание их функций, а также выработку стимулирующих воздействий по реализации таких программ.

20. Реализация инвестиционных проектов и программ экологической направленности должна базироваться на учете полных экологических и ресурсосберегающих издержек в чистом дисконтированном доходе. Реальная оценка денежных потоков, включая указанные издержки, необходимая для оценки эколого-экономической эффективности проектов и программ, основывается на преобразовании национальных счетов.

21. Разработка и согласование механизма межстрановых взаимоотношений по глобальным воздействиям на окружающую среду. Одна из центральных проблем – сокращение выбросов углекислого газа и депонирование углерода. Здесь перспективен механизм торговли квотами, а также организация специализированных особо охраняемых природных территорий для связывания углерода.

22. Для обеспечения торговли квотами следует начать формирование институциональной инфраструктуры, облегчающей инвесторам осуществление климатических проектов в России.

Формирование системы экономических мер, стимулирующих экологизацию производства

23. Следует постепенно переходить от существующего преимущественно косвенного налогообложения к прямому природно-ресурсному налогообложению. Последнее имеет ряд выгод: способствует сбережению ресурсов и сохранности природной среды; способствует лучшей собираемости налогов; способствует созданию эффективно действующих фондов охраны и воспроизводства природных ресурсов; повышает коммерческую эффективность природоохранной деятельности для любых собственников, поскольку стимулируется ресурсосбережение; создает необходимые предпосылки для

совершенствования системы национальных счетов. 24. Прямое природно-ресурсное налогообложение должно осуществляться путем учета в платежах за традиционные природные ресурсы рентных показателей, а не квазиенты (как это делается сейчас); учета в платежах за загрязнение окружающей природной среды реально наносимого ЭУЗ, а не квазиущерба.

25. Изменение налоговой системы включает:

- последовательное замещение доходов бюджетов разных уровней от налога на прибыль, личного подоходного налога, НДС, акцизов и т.д. доходами от налогообложения природных ресурсов;
- осуществление мер по постепенной адаптации налогоплательщиков к новым условиям налогообложения путем развития налогового кредита и льгот для отдельных плательщиков природного налога;
- осуществление налогообложения земельного отвода и других видов недвижимости с учетом перемещения центра тяжести налогообложения со зданий и сооружений на земельный отвод в составе недвижимости;
- образование резервных фондов в вышестоящих бюджетах для обеспечения поддержки нижестоящих бюджетов на период перехода к новой системе налогообложения.

26. Реформа налогообложения должна осуществляться постепенно с целью адаптации налогоплательщиков к новым условиям налогообложения. Реструктуризация налогообложения сначала должна базироваться на принципе «фискальной нейтральности».

Создание рынков экологичной продукции, технологий и оборудования.

27. Стимулирование деятельности по созданию рынков включает комплекс экономических и административных мер: совершенствование микроэкономических национальных счетов, международные запреты на экспорт-импорт отдельных неэкологичных товаров, введение торговли квотами на допустимое экологическое воздействие, создание эколого-инновационных программ и т.п. Особую роль здесь играет постепенное ужесточение нормативов и контроля за воздействием на объекты природной среды.

28. Внедрение природоохранных технологий и оборудования стимулируется совершенствованием микроэкономических показателей, использованием принципов "фискальной и кредитной нейтральности", повышением эффективности платежей за загрязнение, введением торговли прав на загрязнение, созданием эколого-инновационных программ и т.п. Среди технологий важная роль принадлежит утилизации. На рынке природоохранного оборудования следует создавать конкурентную среду путем отбора наиболее экономичных видов оборудования при сопоставимой экологической результативности.

29. Нынешний этап развития рынка экологических услуг характеризуется его неотрегулированностью, стихийным формированием спроса и отсутствием некоторых других условий, обеспечивающих его нормальное функционирование. Это способствует

появлению "черного" рынка. Основным эколого-экономическим инструментом, влияющим на прибыль предприятий, являются сверхнормативные платежи за загрязнение. В большинстве случаев выбросы предприятий определяются балансовым методом исходя из величин технологического образования, устранения и поступления отходов в окружающую природную среду. Платежи взимаются на основе информации о выбросах, которую предприятия-загрязнители предоставляют сами о себе. Возможная неоднозначность составления такого баланса и отсутствие прямого контроля за выбросами порождают спрос на консалтинговые услуги по занижению сверхнормативных платежей. Предотвратить это явление возможно путем прямого контроля за выбросами со стороны региональных органов охраны природы с помощью специальных приборов.

Учет экологического фактора при приватизации.

30. Ни действующее природоохранительное законодательство, ни предлагаемые новые проекты законодательных документов по приватизации, ни методики проведения приватизации не предусматривают реалистичного механизма регулирования отношений нового собственника (акционерного общества, товарищества, частного лица) к природоохранным фондам.

31. Переход государственной собственности в иной статус без учета экологического фактора приводит к усилению отчуждения природоохранной деятельности от собственника средств производства, потере контроля над природоохранным оборудованием, а иногда и отказу нового владельца от природоохранных фондов как от дополнительной финансовой обузы. Не предусмотрен никакой экономический механизм поддержки природоохранной деятельности предприятия и при его банкротстве.

32. Учет экологических требований при приватизации народнохозяйственных объектов может стать серьезным фактором экологического оздоровления приватизируемых предприятий и обеспечить привлечение средств инвесторов на эти цели.

33. Отдельные положения данного эколого-экономического инструмента можно реализовать путем учета в порядке приватизации (в том числе вторичной, третичной и т.д.) Предпочтение на конкурсе должны получать те инвесторы, которые обязуются обеспечить скорейшее экологическое оздоровление приватизируемых предприятий. При этом должны быть учтены гарантии и разработан порядок возвращения новым владельцам части средств, затраченных ими на выкуп предприятия, при условии направления возвращаемых средств исключительно на финансирование природоохранных нужд.

34. Формирование комплекса требований по учету экологических факторов, связанных с приватизацией связано, в частности, с созданием специализированного фонда с целью экологической санации приватизируемых объектов.

Учет факторов приемлемого экологического риска при принятии хозяйственных решений.

35. Неотъемлемым элементом устойчивого развития является обязательный анализ и оценка приемлемого экологического риска, вследствие неопределенности и непредсказуемости многих процессов и явлений. Любое экологически значимое, то есть воздействующее на экологическую обстановку, хозяйственное мероприятие подлежит экологической оценке - определению степени его экологической целесообразности. Учет риска при такой оценке необходим как на предпроектной, так и послепроектной стадиях.

36. В существующей практике экологическая экспертиза сориентирована на выполнение нормативов ПДК загрязнителей в окружающей природной среде, но рисков не учитывает. Однако, практическое осуществление проектов в отраслях, связанных с экологическим риском, показало необходимость пересмотра подходов к экологической экспертизе. Для определения приемлемого риска важно вычлнить отдельные элементы риска, дать его общую оценку и сопоставить результаты с аналогичными показателями в менее рискованных отраслях. Комплекс противорисковых мероприятий можно считать достаточным, если общая проектная оценка будет сопоставима с указанными фактическими показателями, например, по ключевому параметру гибели и травматизма людей.

37. Среди управленческих решений по снижению риска загрязнения окружающей природной среды можно выделить наиболее разработанный экономический механизм экологического страхования. Экологическое страхование основано на системе распределения ответственности по вероятному аварийному загрязнению окружающей среды. Здесь существенным моментом является проект Закона РФ «Об обязательном экологическом страховании». Характерными чертами его являются: возможно более полное возмещение ущерба от аварийного загрязнения, которое в настоящее время фактически отсутствует; формирование у страховых компаний обязательных фондов финансирования природоохранных мероприятий. Перспективным здесь является страхование природопользователей и источников повышенной опасности за причинение ущерба природным объектам.

38. Экологическое страхование развивается по трем направлениям. Первое основано на системе распределения ответственности по вероятностным характеристикам риска загрязнения окружающей природной среды. Второе направление связано с созданием гибкой системы страхования в отношении объектов, деятельность которых сопряжена с относительно высоким риском при большой неопределенности в оценке последствий реализации аварий. (За рубежом такого рода страхование строится по принципу "залог-возврат". Известно, например, что разрушение озонового слоя пагубно влияет на состояние здоровья населения, однако идентифицировать источники разрушения озонового слоя невозможно. Выходом может быть введение гибкого страхования ответственности предприятий, выпускающих озоноразрушающую продукцию.) Третье направление связано со страхованием инвестиций в экологически рискованные мероприятия. Например, иностранные инвестиции под углеродный кредит; инвестиции, осуществляемые в рамках соглашения о разделе продукции.

Экологизация структурной перестройки экономики.

39. Для анализа возможностей перехода к устойчивому развитию в системе национальных счетов не хватает, в частности, счетов, отражающих изменение качества природных объектов под воздействием антропогенной нагрузки и природоохранных мер. Необходимо решать экологические проблемы в процессе совершенствования экономической деятельности. Сохранение природы, ассимиляционного потенциала окружающей среды должно быть одной из главных целей структурной перестройки хозяйства. Альтернативные варианты перестройки нужно сравнивать по эколого-экономическим показателям.

40. Основа многих инструментов достижения устойчивого развития - совершенствование методов экономической оценки природных ресурсов (ЭОПР) и методов определения экономического ущерба от экологических нарушений (ЭУЭН). Следует провести верификацию и уточнение имеющихся методик. Такая задача частично осуществлена для ЭУЭН. Что касается методов экономической оценки трудно оцениваемых ресурсов (например, таких, как биоразнообразие), то здесь перспективно использовать метод «готовности платить».

41. Экономические механизмы достижения устойчивого развития могут быть действенным только при адекватной институциональной поддержке. Это, в частности, совершенствование нормативов, законодательства, контроля, экологической экспертизы и сертификации, экологического аудита, ведения кадастров природных ресурсов и т.д.

42. Нормирование, по сути, относится к административным методам регулирования. Их необходимо дополнять экономическими методами. Необходимо выделить диапазон нормативов качества природной среды, состоящий, как минимум из трех внутренних нормативов: предкризисная нагрузка; оптимальная экономическая нагрузка; оптимальная социальная нагрузка, отвечающая экологическим потребностям общества.

43. В интервале от предкризисной до оптимальной экономической нагрузки для управления качеством природной среды эффективно использовать относительно мало затратные технологии по причине их высокой окупаемости за счет снижения ЭУЭН.

44. В интервале от оптимальной экономической до оптимальной социальной нагрузки экономические методы управления имеют подчиненное значение из-за сравнительно низкой окупаемости затрат. Здесь достижение каждой новой ступени должно быть обеспечено финансированием и являться результатом использования эффективных малоотходных и утилизационных технологий. Очевидно, что действующие сегодня в России нормативы (при всей их относительной строгости) требуют усовершенствования, прежде всего путем их ориентации на самые слабые звенья экосистемы.

45. Корректировка природно-ресурсной политики государства и реализация стратегии устойчивого развития требуют немалых средств. Возможные источники финансирования:

- получение государством как собственником природных ресурсов рентных доходов. Россия, по сути, – ресурсная держава и от экологизации налогообложения можно ожидать оживление экономических процессов;
- средства страховых фондов;
- средства из фондов экологической и ресурсосберегающей направленности международных сообществ (например, углеродный инвестиционный кредит);
- механизм «обмена долгов на сохранение природы»;

- многоцелевые предпринимательские средства на основе модернизации расчета показателя чистого дисконтного дохода в инвестиционных проектах. Часть этих средств будет получена за счет экономии от снижения ЭУЭН.

5.3. Стратегия устойчивого управления лесами России

46. Леса являются наиболее распространенными и значительными экосистемами нашей планеты. Они синтезируют почти половину всей органической массы Земли и имеют решающее значение в жизни человечества как возобновляемый источник энергетических ресурсов. Леса выступают, как важнейший регулятор крупномасштабных природных процессов, выполняют противозерозионные и водорегулирующие функции, играют важную роль в сохранении биоразнообразия. Леса по праву считаются экологическим каркасом территории, состояние которого во многом определяет экологическую обстановку как в целом на планете, так и в ее отдельных регионах.

47. Признание глобальной экологической и экономической роли лесов и необходимости их сохранения нашло отражение в целом ряде международных конвенций и договоров, а также в национальных концепциях устойчивого развития. Сохранение и разумное управление всеми видами лесов признается критическим фактором экономического и социального развития, защиты окружающей среды и в целом - системы поддержания жизни на планете. Существенная роль в решении указанных проблем принадлежит России, располагающей почти четвертью лесных ресурсов планеты. В нашей стране находится самый крупный в мире массив ненарушенных хозяйственной деятельностью лесов и лесных территорий, имеющих огромное значение для сохранения стабильности атмосферных процессов и предотвращения парникового эффекта.

48. Рациональное использование лесных ресурсов связано, прежде всего, с проблемой устойчивого управления лесами. Эта проблема актуальна для всех стран мира. Особое значение она имеет для России, осуществляющей переход к рыночным отношениям в условиях острого экономического кризиса.

49. Создание эффективной системы лесопользования является сложной задачей, связанной с формированием правовой, экономической и социальной базы, решением ряда научных и организационных проблем. При этом выделяются основные стратегические приоритеты, призванные обеспечить сохранение ресурсных и экологических функций леса. К их числу относятся:

- ведение неистощительного и многоцелевого лесопользования;
- сохранение биологического разнообразия лесных территорий;
- охрана, защита и воспроизводство лесов;
- удовлетворение потребностей общества в лесных ресурсах;
- развитие системы лесного образования и просвещения;
- участие общественности в принятии экологически значимых решений.

50. Устойчивое управление лесами должно базироваться на критериях и индикаторах, характеризующих правила взаимодействия человека с лесными экосистемами. Критерии отражают стратегическую направленность реализации принципов устойчивого управления, а индикаторы включают в себя количественные показатели, обеспечивающие объективную оценку процессов управления. разработаны в целях реализации Конвенций ООН по климату и биоразнообразию. Они согласованы в рамках предложений Хельсинского и Монреальского процессов и рассмотрены с точки зрения их приемлемости для России. Критерии и индикаторы находят широкое применение в международной торговле лесными ресурсами и оказывают существенное влияние на формирование лесной политики.

51. Устойчивое управление лесами в условиях глобальных изменений природной среды выдвигает особые требования к стилю и методам ведения лесного хозяйства. Трансформация социально-экономических функций лесов в сторону их экологической значимости ставит перед органами управления новые задачи, связанные с оценкой таких «невесомых» полезностей леса как сохранение биологического разнообразия, регулирования климата, повышение почвозащитных и водоохраных функций лесов, развитие системы особо охраняемых территорий и др. Для достижения этих целей требуются меры государственного регулирования с учетом интересов всего общества, заинтересованного в сохранении лесов как важнейшего компонента биосферы и источника разнообразных возобновляемых ресурсов

52. Устойчивое развитие Российского государства немыслимо без рационального использования лесов - величайшего национального достояния, призванного обеспечивать экологическую безопасность страны и ее экономическое развитие. Оно базируется на принципах неистощительного лесопользования и многочисленных законодательных и нормативных актах, определяющих взаимоотношения человека с лесом.

53. Происходящие в России изменения открывают беспрецедентные возможности для развития производительных сил и, вместе с тем, представляют серьезную опасность для сохранения природной среды и лесного покрова. В этих условиях совершенно необходим пересмотр политики в лесном секторе, касающейся экологических, экономических и социальных аспектов выбора рациональных стратегий использования лесных ресурсов. Разработка лесной политики должна рассматриваться, как важный элемент подготовки экологической доктрины России. Результатом такого пересмотра должна явиться хорошо структурированная программа освоения лесных ресурсов России и инвестирования лесного сектора, базирующаяся на поддержке процесса реформ, развития необходимой инфраструктуры, внедрения новых технологий.

54. Длительный спад лесопромышленного производства и ослабление механизмов государственного управления лесами высветили ряд негативных тенденций в использовании и воспроизводстве лесных ресурсов, их охране и защите. По-прежнему чрезвычайно неэффективно используется ресурсный и экологический потенциал лесов как один из важнейших факторов экономического роста Российской Федерации. Обладая почти четвертой частью лесов планеты, мы сегодня производим лишь около 3% мировой лесной продукции, и свою расчетную лесосеку используем не более чем на 20%.

55. Механизмы, которые надо включить в первую очередь, что бы осуществить движение вперед следующие:

1) Прежде всего, это формирование на законодательной основе новой финансовой системы, основанной на налогообложении лесной ренты (сверхприбыли), создаваемой

при эксплуатации лесных ресурсов. Из-за невозможности реинвестировать ресурсную ренту Россия вынуждена продолжать традиции экспорта сырья с низкой добавочной стоимостью, утечки капитала за рубеж и малоэффективное управление экономикой, что никак не способствует устойчивому развитию

2) Необходимым условием повышения эффективности лесного сектора является усиление государственной поддержки лесной промышленности, подавляющее число предприятий которой приватизировано и акционировано. Прежде всего, это касается облегчения доступа к лесным ресурсам и создания благоприятного инвестиционного климата для предприятий лесного комплекса. В этом отношении существенную роль играет дальнейшее совершенствование института аренды лесов.

56. Действующее на сегодняшний день лесное законодательство позволяет органам лесного хозяйства одновременно осуществлять функции управления лесами и функции управления производством, что ведет к негативным последствиям. Для их совершенствования управление лесами следует возложить на формирующуюся государственную лесную службу, а функцию управления хозяйственной деятельностью - на выделившиеся из нее лесхозы, которые должны получить при этом статус государственных лесных предприятий с правом ведения как лесохозяйственных, так и лесопромышленных мероприятий.

57. Одной из важнейших проблем ближайшего будущего представляется решение вопроса о собственности на леса. Главной целью реформирования отношений собственности в нашей стране ставится ликвидация государственной монополии на землю (разгосударствление земли) и вовлечение ее в гражданский оборот. Поскольку земли лесного фонда составляют 2/3 общей площади земель России, реформирование отношений собственности может привести к радикальному изменению формы управления лесами и ведения лесного хозяйства. Поэтому важнейшей задачей на ближайшую перспективу должна стать разработка законодательных предложений по выводу земель лесного фонда из гражданского оборота и придания им статуса земель особого назначения, как это предусмотрено действующим Лесным кодексом РФ.

5.4. Земля как важнейший природный ресурс России

58. Введение института частной собственности на землю не есть самоцель. Частная собственность на землю есть лишь инструмент - очень эффективный, но не единственный - для решения действительно важных экономических и социальных проблем, в первую очередь сельскохозяйственных.

59. Как показывает статистика, в нашем сельском хозяйстве существуют две негативные тенденции: постоянное сокращение площади пахотных земель (прежде всего - вследствие плохого обращения с ними) и сокращение числа сельских жителей. Отсюда вытекают две наиболее важные проблемы, которые надо решать немедленно: это сохранение земли и сохранение людей на селе.

60. Для решения первой задачи необходим комплекс действенных законодательных мер, обеспечивающих процесс изъятия земли у нерадивых хозяев и передачу ее в хорошие руки. Эти механизмы могут быть различными, причем они не обязательно жестко связаны с правом частной собственности на землю. Преимущество рыночных методов,

основанных на праве частной собственности на землю, состоит лишь в том, что они наиболее просто и эффективно реализуют все операции с землей.

61. Вторая задача - сохранение людей на земле - должна обеспечиваться целым рядом комплексных государственных программ и мероприятий, о которых надо говорить специально. Здесь отметим только, что эта проблема, на наш взгляд, прежде всего социальная, а не экономическая.

62. Проблема сохранения земли напрямую связана с решением всех важнейших экономических задач, прежде всего в агропромышленном секторе. Однако мы считаем проблему сохранения земли не только и не столько экономической или политической, сколько экологической и социально-нравственной. Варварское уничтожение целинных земель представляет собой наиболее точное выражение недальновидной политики прошлого, основанной на примитивных "экономических" соображениях, когда будущее страны приносится в жертву сиюминутному мнимому успеху политического лидера. Сохранение земли - это сохранение одной из важнейших частей биосферы нашей планеты, важнейшее условие существования будущего человечества, база для устойчивого развития всего человеческого сообщества. Более того, для России сохранение земли и села является, очевидно, необходимым условием и главным направлением устойчивого развития.

63. Из вышесказанного вытекает, в частности, основная задача, которую должен решать будущий Земельный Кодекс: обеспечить сохранение земли как важнейшего природного ресурса России, основу ее устойчивого развития.

64. Право каждого на частное пользование землей должно быть закреплено юридически. Никто, в том числе государство, не может посягать на это право. Пользователь земли, получивший это право в процессе открытого конкурса, может передавать это право на тех же условиях другим, оставлять земельный надел по наследству и т.п.

65. Если земля, находящаяся в сельскохозяйственном обороте, имеет отрицательную ренту, тогда ее использование по своему прямому назначению должно быть бесплатным.

5.5. Экономически эффективная и социально справедливая

стратегия землепользования

66. Стране нужна оптимальная система землепользования, сочетающая экономическую эффективность и социальную справедливость. Кредитование под залог земли не должно стать определяющей формулой инвестиционных кредитов. Кредитная система России должна строиться на принципах, отвечающих такому характеру экономических отношений, которые бы исключали социальные конфликты, саму основу возникновения экономического неравенства.

67. Для эффективного использования природно-ресурсного потенциала страны и получения устойчиво высокой ренты может быть создана, например, Государственная общественная корпорация. (Статус Пенсионного фонда - наиболее подходящая институциональная форма такой корпорации). Ее деятельность должна осуществляться под контролем высшего законодательного органа страны - Федерального Собрания. Финансовые потоки, получаемые от эффективного использования государственных

активов и природных ресурсов, должны быть отделены от федерального бюджета. По существу, они будут формировать бюджет будущих поколений, в составе которого необходимо предусмотреть два самостоятельных фонда: Фонд национального дивиденда и Фонд развития науки и производства.

68. Корпорация будет аккумулировать государственные пакеты акций, предприятий и организаций различных форм собственности, а также арендные и иные платежи. Главной целевой установкой корпорации является максимизация чистого дохода от национального имущества в текущем плане и капитализированной стоимости активов - в перспективном. Единые правила и процедуры корпорации обеспечивают эффективное использование национального имущества.

Корпорация должна располагать мощной экспертно-аналитической службой по подготовке стратегических проектов научно-технического развития страны по различным направлениям (аспектам), отдельных отраслей, производств и регионов в соответствии с установками долгосрочной стратегии развития государства, утверждаемой Президентом страны.

Управление финансовыми активами корпорации должно быть поручено Центральному банку России.

69. Таким образом, страна получает систему эффективного и справедливого (нравственного) распределения чистого дохода общества, обеспечивающего:

- достойный уровень заработной платы - работникам;
- предпринимательский доход - бизнесу;
- гражданскую ренту - обществу.

5.6. Экологизация хозяйственной деятельности.

70. В настоящее время экологизация производства основана на использовании имеющихся технических и технологических возможностей. Таким путем можно добиться некоторого улучшения состояния окружающей среды в каких-то конкретных регионах, однако в целом проблема может быть решена только при комплексном анализе всей совокупности социальных, экологических и экономических процессов. Анализ даст возможность не только усовершенствовать систему мероприятий по обезвреживанию и утилизации производственных отходов, но и управлять самим процессом возникновения техногенного загрязнения, его отраслевой и территориальной структурой.

71. До сих пор основное внимание в деле охраны окружающей среды было направлено только на рационализацию самих природоохранных мероприятий. Природоохранная деятельность, изолированная от вопросов структурной перестройки всего хозяйства, базируется на предположении, что негативное техногенное воздействие на природную среду задано, и проблема заключается лишь в поиске эффективных путей его снижения. Но такая природоохранная концепция явно ущербна, поскольку игнорирует более эффективные пути сохранения окружающей среды через целевое воздействие на объем и

характер производства благодаря включению экологического аспекта в процесс совершенствования экономической деятельности.

72. При таком подходе критерии и принципы структурной перестройки хозяйственной деятельности должны отвечать целям сохранения окружающей природной среды. Для этого необходимо определить количественные характеристики воздействия на ее состояние: характеристики производственных отходов (включая выбросы), природоохранные затраты для их обезвреживания и утилизации, остаточные выбросы загрязнений в окружающую среду, экономический ущерб от этих выбросов.

73. Экономическая целесообразность каждого вида хозяйственной деятельности должна определяться с учетом сопутствующих ей природоохранных затрат и ущерба от загрязнения окружающей среды.

74. Отечественные разработки экологизированной схемы межотраслевого баланса могут служить инструментом анализа вариантов структурной перестройки для выработки экологически приемлемого варианта структуры хозяйства, для оценки необходимого объема и структуры природоохранных затрат и сопутствующего экономической деятельности ущерба от экологических нарушений.

75. Переход к устойчивому развитию требует экологически ориентированной корректировки макропоказателей развития экономики, в терминах которых формулируются цели экономического развития. Это может быть осуществлено в рамках системы национальных счетов. Увязав в национальных счетах экономическую деятельность, состояние и охрану окружающей среды, можно рассчитать величину устойчивого национального дохода и определить путь перехода к рациональному использованию окружающей среды.

76. Решение этой задачи должно обеспечиваться опережающими научными исследованиями, направленными на

разработку вариантов корректировок макроэкономических показателей, различающих два вида потерь от экологических нарушений: потерь, которые общество несет из-за функционирования производства в загрязненной среде, и потерь, которые производство наносит естественным экосистемам и будущим поколениям людей;

учет природной составляющей при оценке национального богатства и разработку методики определения потерь от экологических нарушений;

разработку методов экологического регулирования межотраслевого баланса народного хозяйства, методов экологизации бухгалтерского баланса предприятия, а также технологии национального счетоводства, учитывающей требования мировой статистики и экологический фактор.

Экспериментальные расчеты, выполненные с помощью динамической модели межотраслевого баланса, показали, что экологически отрегулированные показатели ВВП существенно меньше показателей, рассчитываемых традиционным способом.

77. В системе воздействий, стимулирующих экологизацию производства, основное место занимают экологизация налогообложения и кредитной политики, а также введение рыночных методов регулирования природоохранной деятельности.

78. Рентный доход от эксплуатации природных ресурсов является в России основным источником доходов государственного бюджета. Но этот доход собирается, в основном,

путем косвенного налогообложения. Государство изымает лишь незначительную часть рентного дохода, что искажает межотраслевые пропорции и фактически поощряет масштабное воздействие на окружающую природную среду.

79. Налоговая реформа не может быть одномоментным процессом и должна предусматривать последовательное замещение части налогов ресурсными платежами (полное или частичное), меры по постепенной адаптации налогоплательщиков к новым условиям налогообложения, опережающее развитие фундаментальных и прикладных ресурсо-оценочных исследований.

80. Расчет платы за пользование природными ресурсами должен основываться на рентных принципах экономической оценки.

Аналогично, платежи за загрязнение окружающей среды при условии приобретения ими рентного характера и превращения их в налог за использование ассимиляционного потенциала окружающей среды (АПОС) могут стимулировать предприятия сохранять окружающую среду. В настоящее время уровень платежей слишком низок по сравнению с предельными затратами предприятий на снижение и предотвращение загрязнений и не побуждает их к выполнению нормативов и улучшению качества окружающей среды. Переход к налогу за использование АПОС предполагает оценку прямого и косвенного экономического ущерба от загрязнения, который определяется суммарно как издержки влияния загрязнения на здоровье населения, дополнительные затраты на компенсацию износа основных фондов, недопроизводство продукции сельского и лесного хозяйства и т.д.

Общие подходы к оценке ущерба могут различаться в зависимости от оцениваемого объекта.

81. Трансформация действующих платежей за загрязнение окружающей природной среды в налог за использование АПОС может быть реализована законом о порядке формирования доходов бюджета за счет природной ренты, формированием экологически ориентированных национальных счетов.

82. Перспективным направлением экологизации кредитной политики является введение банковского процента, зависящего от экологической надежности природопользователя. Высокая степень экологической опасности увеличивает риск невозврата банковского кредита. Для введения такого кредита достаточно изменить условия выдачи лицензий на банковскую деятельность.

83. Экологизация кредитной политики должна быть основана на принципе «кредитной нейтральности», то есть экономические санкции в виде повышенного процента для кредитования экологически ненадежных предприятий должны компенсироваться льготным кредитованием экологически надежных предприятий.

84. Разработка и внедрение рыночных методов управления природопользованием направлены на поиск и использование негосударственных источников финансирования охраны окружающей природной среды, на повышение экономической и экологической эффективности природоохранной деятельности. В мировой практике рыночные методы представлены, главным образом, торговлей разрешениями на выбросы и экологическим страхованием.

85. Возможности формирования рынка прав на загрязнение в нашей стране лимитируются слабостью системы мониторинга источников выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и ограниченностью возможностей перераспределения разрешений между предприятиями из-за почти повсеместного многократного нарушения стандартов качества окружающей природной среды и сложности учета особенностей географического расположения источников загрязнения. Поэтому на первом этапе торговля лицензиями на выбросы может быть внедрена для загрязнений глобального характера (кислотные дожди, парниковые газы, выбросы озоноразрушающих веществ), поскольку здесь географические условия образования выбросов играют меньшую роль.

86. Активно развивается экологическое страхование за счет негосударственных источников финансирования, ориентированное на компенсацию убытков в результате загрязнения окружающей природной среды и является единственным надежным источником финансирования послеаварийных мероприятий из страховых резервов.

Страхование способно гарантировать выплаты независимо от финансового положения причинителя вреда. Экологическое страхование может сдвинуть с места процесс экологического судопроизводства, ускорить принятие нормативных документов, устанавливающих ответственность за причинение ущерба окружающей среде и экологического вреда.

Экологическое страхование может являться источником дополнительного финансирования мероприятий по обеспечению экологической безопасности, источником инвестиций в развитие малоотходных и природоохранных технологий и оборудования.

5.7. Развитие рынков экологических услуг и экологически чистой продукции.

87. Развитие рынков экологических услуг, экологически чистой продукции, технологий и оборудования предполагает принятие комплекса экономических и административных мер, включающих нормирование, лицензирование, сертификацию и контроль продукции по экологическим признакам с учетом международных запретов на экспорт-импорт неэкологичных товаров. Эти меры направлены на повышение конкурентоспособности экологичных продуктов и на вывод из конкурентной среды неэкологичных товаров.

88. Внедрение природоохранных технологий и оборудования стимулируется принципом "кредитной нейтральности", введением налога за использование ассимиляционного потенциала окружающей природной среды, формированием рынка лицензий по допустимым воздействиям на состояние природной среды, созданием экологически ориентированных инновационных программ. Особую роль здесь играет ступенчатое ужесточение нормативов и контроля над выбросами в окружающую природную среду в рамках реализации стратегии устойчивого развития. Важная роль в реализации этой стратегии принадлежит утилизационным процессам. Должна создаваться конкурентная среда на рынке природоохранного оборудования с целью отбора наиболее экономичных и экологически результативных образцов.

89. На рынке экологических услуг в России действуют специализированные государственные и коммерческие структуры по нормированию и квотированию природопользования, сертификации изделий по экологическим признакам, по заключению сделок купли-продажи прав на допустимое загрязнение, осуществлению экологического аудита, имеющие лицензию специально уполномоченных органов в области охраны природной среды.

90. Нынешний этап развития рынка экологических услуг характеризуется появлением «черного» рынка. Предотвратить это явление можно при прямом контроле над выбросами с помощью специальных приборов региональными органами охраны природы. Деятельность коммерческих структур и общественных организаций, берущих на себя осуществление контроля, координации, лицензирования, экспертизы и нормирования, должна быть подотчетна органам государственного управления и регламентироваться соответствующими лицензиями.

5.8. Экологизация законодательства.

91. Современная система законодательства в экологической сфере, Конституция Российской Федерации, Гражданский Кодекс РФ и Закон об охране окружающей природной среды РФ допускают различные формы собственности на природные ресурсы, а в отдельных «отраслевых» законах провозглашается только государственная собственность.

92. Для собственника используемых природных ресурсов ключевым является вопрос получения рентного дохода. Необходим рамочный закон о собственности на природные ресурсы, и федеральный закон о порядке формирования доходов бюджета за счет природной ренты. Он должен допускать разграничение прав собственности между Российской Федерацией и ее субъектами, определять критерии выделения федеральной и региональной собственности, устанавливать процедуру подготовки и требования к содержанию соглашений и договоров по разграничению прав собственности. В соответствии с рамочным законом должны быть внесены необходимые корректировки в «отраслевые» законы.

93. Важно одновременно соблюдать два экологических принципа: осуществление платности природопользования на основе рентных оценок природных ресурсов и использование экономических механизмов, препятствующих использованию неэкологических технологий или сокращающих масштабы их применения (открытые горные разработки, сплошные рубки леса и др). В налоговом законодательстве должны быть отражены принципы государственной политики, направленной на переход от преимущественно косвенного к прямому природно-ресурсному налогообложению. Целесообразно выделить природные ресурсы в особую правовую категорию. Следует также законодательно предусмотреть стимулирующие меры по привлечению иностранных инвесторов для решения проблемы утилизации экологически опасных отходов посредством предоставления льгот на вывоз продукции из страны при соблюдении стратегических интересов государства.

VI. СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

1. Социальный смысл стратегии устойчивого развития заключается в минимизации материальных и духовных диспаритетов между классами и социальными группами, возникающими в процессе коэволюции природы и общества. Проведение государством активной политики в социальной и гуманитарной сферах жизни общества является императивным условием и смыслополагающим ядром стратегии устойчивого развития человека, общества и природы и предопределяется статусом социального государства,

закрепленным в Конституции РФ. Главной целью социальной политики РФ являются формирование и функционирование гражданского общества устойчивого развития, в котором совпадают и согласовываются жизненные интересы и права большинства граждан, что и создает фундамент социально-политической консолидации. Инструментальным средством проведения такой политики является создаваемая в обществе позитивная мотивация труда.

2. Доклады Программы развития ООН «О развитии человеческого потенциала» показывают, что в начале 1990-х годов произошло расширение масштабов нищеты в странах с переходной экономикой. Наиболее резко в течение последних десяти лет обострилась обстановка в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств. В республиках бывшего Советского Союза доля населения, живущего ниже черты бедности (4 доллара в день), стремительно возросла за период, составляющий менее десяти лет, с четырех до 120 миллионов человек. Это составляет почти треть численности всего населения. Произошло резкое снижение уровня зарплаты. Соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных возросло до 14:1. Доля населения России, живущего за чертой бедности, достигла 80%. Уровень открытой и скрытой безработицы составил 13%. Произошла социальная катастрофа, которая вызвана обнищанием народа.

3. Индикаторы развития социальной сферы, демографической ситуации, девиантного поведения, экономики, экологической ситуации, политических отношений и обороноспособности показывают, что российское общество и государство продолжают находиться в критической зоне развития. В обществе продолжает развиваться фундаментальное социально-политическое противоречие между большинством бедных и меньшинством богатых граждан и возникающее на этой почве массовое отчуждение населения от результатов проводимой политики приватизации и рыночных реформ.

4. Динамика кризиса и логика устойчивого развития диктуют необходимость принятия такой стратегии, которая не только позволит добиться решения социальных проблем в краткосрочной перспективе, но и создаст надежную основу для уверенного социального развития всей страны в будущем. Исходя из вышеизложенного, следует определить следующие приоритетные направления социальной и гуманитарной политики государства в стратегии устойчивого развития:

- демографическая политика и семья;
- образование и права человека;
- борьба с преступностью;
- качество жизни и социальная справедливость;
- интересы молодежи, женщин, семьи, пенсионеров, инвалидов;
- рынок труда и трудовые отношения;
- социальное страхование и пенсионное обеспечение;
- здравоохранение и здоровый образ жизни;
- культура.

6.1. Демографическая политика

5. Демографическая политика призвана обеспечить устойчивое демографическое развитие страны и проводится на основе системно разрабатываемой и регулярно уточняемой Правительством РФ Концепции демографической политики. Как практическая деятельность государства, направленная на регулирование процессов динамики численности и структуры населения, демографическая политика строится на основе научно обоснованной системы целей и мер организационного, правового, экономического и социального характера.

6. Современную демографическую ситуацию в России необходимо охарактеризовать как тяжелую, свидетельствующую о неблагоприятном демографическом развитии страны. Очевидны следующие негативные тенденции:

- устойчивая депопуляция и прогрессирующее старение населения;
- низкий уровень рождаемости, не обеспечивающий простого воспроизводства населения;
- сверхсмертность населения трудоспособного возраста, высокая младенческая смертность, неблагоприятная динамика показателей здоровья населения и ожидаемой средней продолжительности жизни;
- усложнение миграционной ситуации вследствие нерациональных потоков внутрисударственной, в том числе экономической, и межгосударственной миграции;
- дальнейшее значительное сокращение численности населения вследствие естественной убыли населения, не компенсируемой миграционным приростом;
- изменение соотношения в трудовой структуре населения в сторону значительного увеличения доли лиц старше трудоспособного возраста.

7. Сложившиеся тенденции демографического развития не отвечают стратегическим интересам Российской Федерации и представляют угрозу национальной безопасности России. Общее сокращение численности населения и, как результат, снижение плотности его расселения, создают опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире, возможность дополнительных притязаний на территорию Российской Федерации. Сокращение численности молодежи неизбежно вызовет опасность обострения проблем комплектования вооруженных сил, правоохранительных органов и иных силовых структур, что представляет собой угрозу сохранения оборонного потенциала страны. Сокращение численности детей и подростков приведет к возникновению проблем формирования трудовых ресурсов, способных воспроизводить и развивать материальный и интеллектуальный потенциал Российской Федерации, уменьшению объемов подготовки квалифицированных кадров в общеобразовательных, профессиональных и высших учебных заведениях, разрушению системы подготовки кадров, что может создать угрозу усиления внешней технологической зависимости России. В связи со старением населения возникнет дефицит рабочей силы, увеличится демографическая нагрузка на трудоспособное население, повысится нагрузка на систему

здравоохранения, возможно, обострятся проблемы с выплатами пенсий и социальных пособий. Отток из России квалифицированных кадров ведет к ослаблению научного, творческого и экономического потенциала страны. Общее сокращение численности населения, сопровождающееся сокращением численности отдельных этнических групп, особенно коренных славянских и малочисленных народов, может привести к полному исчезновению последних.

8. Стране грозит потеря национальной социокультурной идентичности, что неизбежно приведет к распаду Российской Федерации. В этих условиях государственная демографическая политика Российской Федерации должна максимально соответствовать целям национальной безопасности и устойчивого развития страны. Целью демографической политики РФ является постепенная стабилизация численности и рационализация структуры населения для формирования предпосылок к последующему демографическому росту.

9. Задачами демографической политики Российской Федерации являются.

В области укрепления здоровья и увеличения продолжительности жизни:

- увеличение продолжительности жизни населения за счет улучшения качества жизни, снижения преждевременной, предотвратимой смертности, в младенческих возрастах, при техногенных катастрофах;
- увеличение продолжительности здоровой активной жизни, прежде всего, путем сокращения травматизма, заболеваемости и инвалидности;
- улучшение качества жизни большинства населения, особенно жизни хронически больных и инвалидов, путем предоставления им условий для реализации имеющегося (остаточного) потенциала здоровья.

В области стабилизации рождаемости и укрепления семьи:

- всестороннее укрепление института семьи как формы наиболее рациональной жизнедеятельности личности и ее нормальной социализации;
- улучшение репродуктивного здоровья населения путем разработки адресных мер;
- создание предпосылок для повышения уровня рождаемости путем постепенного перехода от преимущественно малодетного (1 ребенок) к среднететному (2-3 ребенка) типу репродуктивного поведения семей;
- создание условий для самореализации молодежи;
- социальная защита и материальное поощрение ответственного родительства.

В области миграции и расселения:

- регулирование иммиграционных потоков с целью создания действенного механизма миграционного замещения естественной убыли населения Российской Федерации;

- повышение эффективности миграционных потоков путем достижения соответствия их объемов, направлений и состава перспективам социально-экономического развития Российской Федерации;

- обеспечение интеграции мигрантов в российский социум и формирование толерантности к мигрантам.

10. Главными задачами реализации демографической политики на федеральном уровне являются:

- разработка и реализация федеральных целевых программ в области преодоления бедности и нищеты, улучшения условий и охраны труда, здравоохранения, молодежной политики и миграции населения;

- организация информационно-просветительской деятельности по планированию семьи и государственной демографической политике;

- разработка законодательной и нормативно-методической базы в области регулирования демографических процессов;

- поддержка фундаментальных научных исследований в области народонаселения и развития.

11. На уровне органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации задачами устойчивого демографического развития являются:

- разработка и реализация региональных программ улучшения демографической ситуации;

- разработка и реализация территориальных целевых программ в области народонаселения, здравоохранения, занятости, социальной защиты населения, молодежной политики, включая программы, направленные на улучшение положения семьи и детей;

- организация информационно-просветительской деятельности по пропаганде региональной демографической политики.

12. В результате проведения демографической политики в стране должна быть приостановлена депопуляция и созданы условия для кардинального улучшения демографической ситуации и реализации стратегии устойчивого развития.

6.2. Права человека и консолидация общества

13. С началом рыночных реформ в РФ наблюдается усиливающаяся социально-политическая деконсолидация общества. Для большинства населения цели развития неясны или потеряны, ценности коллективизма, позитивная мотивация к труду и социокультурное ядро духовного мира разрушаются массовой пропагандой отживших ценностей либеральной идеологии, неограниченного индивидуального

потребления и эгоизма. В реальной жизни гражданские права становятся привилегией богатых, большинство населения не может реализовать их в полной мере, что ведет к нарастанию социальной напряженности в обществе.

14. Важнейшим инструментом реализации стратегии устойчивого развития является право и его высшее проявление - права человека, объективирующие его свободу, автономию, параметры оптимального взаимодействия с государством. Обеспечение и защита неотъемлемых прав человека - важнейший элемент и необходимое условие устойчивого развития.

15. Как и в любом цивилизованном государстве, в Российской Федерации права человека — главная цель и важнейший инструмент обеспечения свободы, благосостояния, достоинства, безопасности людей, избавления их от пагубных последствий дестабилизации общества. Установление партнерства между гражданином и властью, вытекающего из прав человека, предотвращает политические и социальные катаклизмы, способствует устойчивому развитию общества, цель которого избрана и одобрена большинством народа. Права человека и их реализация в стратегии и практической политике устойчивого развития определяют природу государства. При этом важна связь провозглашенных прав и четко отработанных механизмов, процедур, надежно обеспечивающих их реализацию.

16. Принцип изначального равенства, на котором основаны права человека, примиряет противоречивые и разнонаправленные интересы людей, создает своего рода консенсус относительно характера их взаимодействия, объема благ и притязаний, на которые может рассчитывать каждый, роли государства в отношении к правам человека и способам их защиты. Права человека консенсуальны по своей природе, поэтому они играют важнейшую роль в установлении согласия в обществе. Значимость прав человека проявляется в их постоянном расширении и развитии. Только реализация провозглашенных прав и свобод для всех способствует становлению согласия в обществе, а затем и переходу к устойчивому развитию.

17. Все важнейшие компоненты устойчивого развития кристаллизуются в правах человека - политических, личных (гражданских), экономических, социальных, культурных. Это позволяет применять «человеческое измерение» как ко всей единой системе факторов устойчивого развития, так и к каждому из них в отдельности.

6.3. Борьба с преступностью и терроризмом

18. Важнейшими условиями успешного перехода к устойчивому развитию является обеспечение общественной безопасности, эффективная борьба с преступностью, коррупцией, экстремизмом и терроризмом. Кризисные явления в обществе и экономике, несовершенство нормативной правовой базы обуславливают нестабильность общественной безопасности, рост преступности.

19. Специфику российской организованной преступности определяет то, что она появилась и укрепилась в тесной связи с теневой экономикой предшествующего периода в истории страны, а легализация начала 1990-х годов обеспечила ей такие стартовые условия, которые не имела организованная преступность на Западе. Этими особенностями

можно объяснить ее огромные масштабы, эффективность и относительно легкое достижение экономических и политических целей в преступной деятельности.

20. К факторам общественной значимости, определяющим нынешнее состояние организованной преступности и коррупции, необходимо отнести:

- социально неэффективные экономические решения и, как следствие, падение жизненного уровня значительной части населения, углубляющиеся процессы имущественного и денежного расслоения общества;
- сохраняющаяся на протяжении длительного времени социально-политическая напряженность, вызванная непрекращающимися конфликтами, перерастающими в прямую конфронтацию (забастовки, вооруженные столкновения)
- действия чеченских сепаратистов и террористов;
- усиливающееся неверие людей в способность органов власти и управления решать возникающие проблемы и обусловленное этим стремление значительного слоя населения использовать для получения финансовых средств любые, в том числе и незаконные, возможности;
- непродуманность и противоречивость мер, связанных с изменением отношений собственности: упущения в организации, контроле и правовом регулировании процессов управления, хозяйствования, производства, распределения и реализации продукции, сырья, государственного имущества, использования финансов;
- стирание граней между преступным посягательством на государственную собственность и предпринимательской инициативой, развитием коммерческих структур;
- утрата возможности государственного регулирования процессов в экономике.

21. Предпринимаемые государством усилия по оздоровлению экономики, развитию общественных отношений, а также создание эффективной системы для защиты прав граждан, интересов личности и общества, должны, в том числе, способствовать созданию того общественного климата, в котором не будет места разгулу преступности и коррупции. Обеспечению общественной безопасности должно способствовать и развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан.

22. Устойчивое общество предполагает создание высокопрофессиональных, хорошо оплачиваемых, надлежащим образом оснащенных и должным образом обученных правоохранительных органов. Им необходимо доверие общественности, а общественности должна быть предоставлена возможность проверять обоснованность своего доверия.

23. Сложившаяся в обществе ситуация требует добиваться ужесточения тюремного наказания за серьезные преступления, ужесточения уголовно-процессуального кодекса, предоставления льгот и охраны следователям, судебным органам и свидетелям в борьбе против преступности. Одновременно необходимо начать формирование системы помощи жертвам преступлений - членам семей умерших, гражданам с серьезными длительными нарушениями здоровья и др.

24. Однако борьба с преступностью не должна быть предлогом для введения в государстве авторитарных и полицейских методов правления. Общественный контроль за органами правопорядка и службами безопасности должен быть тем тщательнее, чем строже и решительнее будут приняты меры.

25. Ценности устойчивого развития требуют добиваться модернизации задач тюремного заключения и помощи отбывшим наказание гражданам для возвращения к нормальной жизни. Правонарушители, арестованные впервые, прежде всего молодежь, во время несения наказания должны быть отделены от рецидивистов.

26. Как и другие современные индустриальные общества, российское общество ослабляется опасным распространением традиционных и новых форм наркозависимости. Эту проблему необходимо рассматривать с учетом ее крайней опасности для устойчивого будущего. Предстоит решительным образом добиваться:

- усиления борьбы с наркомафиями, которые формируют в России опасный рынок и уже сегодня составляют угрозу для молодежи и детей;
- совершенствования законодательства, с помощью которого ведется борьба против наркомании.

27. Новой, масштабной в своих смертоносных возможностях угрозой для общества стал терроризм и его разновидность – международный терроризм как систематическое, социально или политически мотивированное, идеологически обоснованное использование насилия либо угроз, ставящее своей целью через устрашение физических лиц осуществлять управление их поведением в выгодном для террористов направлении.

28. В качестве основных факторов, которые воспроизводят терроризм в России сегодня и, вероятно, в ближайшие годы, выступают обстоятельства внутреннего и внешнего характера.

Обострение социальной напряженности является главным, базисным фактором для воспроизводства в Российской Федерации социальных конфликтов, экстремизма и насилия. Кризис, охвативший в нашей стране практически все сферы общественной жизни, помимо воспроизводства целого комплекса социальных болезней активно стимулирует и разрастание угрозы внутреннего терроризма путем как прямого подталкивания тех или иных категорий граждан к использованию террористических методов для достижения своих целей, так и создания благоприятных условий для успешной реализации террористических посягательств.

29. Криминализация всех сфер общественной жизни стала фактором роста терроризма. Почвой для бурно расцветающей российской преступности сегодня являются хищническое разграбление промышленного, сельскохозяйственного, добывающего комплексов страны, а также перманентный процесс передела «приватизированной» собственности и получаемых на основе ее эксплуатации или перепродажи сверхприбылей. Эта тенденция характеризуется расширением сферы проникновения криминального бизнеса, увеличением его масштабов и все более частым совершением особо тяжких преступлений, в том числе и террористического характера: захват заложников; терроризирование отдельных граждан, целых групп и слоев населения и т.д.

30. Сокращение производственной сферы, высокий уровень безработицы, непродуманные мероприятия по сокращению вооруженных сил, перманентная реорганизация органов

безопасности и правоохранительных органов, а также низкий уровень социальной защищенности сотрудников последних - вот причины, по которым постоянно расширяется социальная база преступности и происходит пополнение преступных сообществ новыми членами, хорошо знающими военное дело и умеющими обращаться с оружием, боевой техникой и специальными средствами.

31. Естественным следствием разрастания организованной и уголовной преступности является (это отмечено во многих регионах Российской Федерации) стремление авторитетов криминального мира прорваться к рычагам власти.

32. Долговременным, актуальным и крайне опасным в виду угрозы его расползания по территории Российской Федерации является «чеченский фактор». Является нонсенсом существование в регионе Северного Кавказа административно-государственного образования, длительное время не имевшего нормального статуса, агрессивно настроенного к федеральному центру, воспроизводящего и распространяющего на близлежащие субъекты России антирусские настроения, межнациональную рознь, сепаратизм, а также криминальные методы добывания доходов.

33. Для того, чтобы организовать эффективное противодействие разрастающейся в стране террористической угрозе и создать предпосылки для формирования общества устойчивого развития, необходимо сосредоточить усилия государства, его структур и всех общественных институтов страны на решении следующих двух групп задач:

- выявление, нейтрализация, устранение или минимизация негативного воздействия факторов, которые стимулируют совершение террористических акций (распространение идеологии насилия в обществе, доступность оружия и иных средств совершения преступлений, недостаточная защищенность объектов террористических посягательств, низкий уровень общей и правовой культуры, неблагоприятные социально-экономические процессы, инспирация террористической деятельности со стороны иностранных организаций и др.);

- выявление потенциальных субъектов террористических и экстремистских деликтов (отдельные группы риска среди молодежи, политические экстремисты, националистически настроенные лица или религиозные фанатики, проповедующие идеологию насилия, и т.д.) и применение к ним корректирующего воздействия с целью склонить к отказу от насильственных действий и направить их деятельность в конституционное, правовое русло.

34. Первоочередными задачами в сфере предотвращения акций терроризма и экстремизма в современной России и создания предпосылок реализации стратегии устойчивого развития стали:

- разоблачение перед отечественной и мировой общественностью разрушительной сущности и деструктивности целей терроризма;

- координация деятельности правительств и спецслужб разных стран в совместном противодействии терроризму;

- пропаганда правовых знаний, информирование населения о юридических последствиях участия в подготовке и осуществлении актов терроризма и экстремизма, других насильственных преступлений, формирование антитеррористического сознания в обществе;

- разработка и реализация эффективных мер защиты объектов, уязвимых в диверсионном и террористическом отношении;
- подготовка на предприятиях, в учреждениях и организациях типовых планов действий персонала в чрезвычайных ситуациях, вызванных актами терроризма;
- осуществление мероприятий виктимологической профилактики среди населения;
- пропаганда в обществе утраченных за последние годы ценностей, способных объединять людей в борьбе со всеобщей опасностью терроризма и экстремизма: патриотизм, интернационализм, гражданственность, бдительность.

6.4. Качество жизни и социальная справедливость

35. В основу социальной политики устойчивого развития положена иная система ценностей, чем в предыдущем и нынешнем периодах трансформации общества. Принципиально новым является признание приоритетности и взаимообусловленности жизнеопределяющих интересов большинства населения. Государство должно взять на себя функцию обеспечения в обществе принципов социальной справедливости и высокого качества жизни на основе согласования и поддержания баланса интересов всех граждан, что позволит превратить общество в устойчивую, сбалансированную и вместе с тем развивающуюся систему.

36. Необходимость формирования и проведения активной социальной политики вытекает из фундаментального, стратегического характера долговременных общественных интересов, выступает принципиальной целевой установкой государственного регулирования и закреплена в действующей Конституции РФ как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие общества. В этом контексте очень важны функции государства как гаранта разработки и проведения эффективной социальной политики и отладки связей между социальной и экономической сферами жизнедеятельности.

37. При кризисном состоянии современного российского общества первостепенное значение приобретают: гарантированная социальная включенность населения в систему развивающейся рыночной экономики, высокая позитивная мотивация труда, создаваемая достойной его оплатой, социальная поддержка наименее защищенных групп населения, создание институтов и механизмов, позволяющих осуществлять участие граждан в реализации социальных проектов, предотвращение криминализации социальных и экономических отношений. В этот период основными источниками финансовых ресурсов социального развития выступают бюджеты всех уровней, источники от введения гражданской ренты за природные ресурсы, а также расходы внебюджетных фондов и предприятий.

38. В условиях стабилизации экономики и достижения устойчивого роста производства приоритетными для общества становятся интересы и потребности всего населения, способного трудом, доходами, сбережениями самостоятельно обеспечить рост своего благосостояния. Это не означает, что в социальной политике государства прекращается поддержка социально уязвимых групп населения. Отказ от социально неизбежного и

поэтому справедливого патернализма представляется неоправданным. Укрепление личной ответственности каждого члена общества за благосостояние своей семьи предполагает создание государством адекватных социально-экономических условий. Противостояние богатых и социально уязвимых бедных слоев населения чревато тяжелейшими последствиями для стабилизации общества. Решение этих проблем возможно лишь при внимательном и взвешенном отношении общества к интересам большинства граждан.

39. В свете решения проблем устойчивого развития в долгосрочной перспективе изменяется существо проблемы социальной справедливости. Важен баланс между деятельностью общества, направленной на рост благосостояния и качества жизни ныне живущих и грядущих поколений. Социально несправедливым является ущемление интересов и потребностей старших поколений ради благополучия младших и потомков. Но в то же время неприемлемо стремление общества к высокому сегодняшнему благосостоянию за счет расходования невозполнимых ресурсов и создания кризиса ресурсов в перспективе.

40. Важнейшей проблемой является трансформация социальной структуры общества. Экономические и статусные основы прежнего социального положения различных групп и слоев коренным образом деформированы, а социальные структуры в переходный период находятся в весьма неустойчивом состоянии. Политические и экономические основы новой стратификации общества нестабильны. Преодоление старых и образовавшихся новых - одна из острейших проблем, от решения которой во многом будет зависеть социальная стабильность общества и развитие человеческого потенциала.

41. Серьезная опасность устойчивому развитию исходит от обнищания большей части населения страны. Парадокс нынешней ситуации заключается в том, что почти все бедные и нищие граждане не приемлют происходящие изменения, криминализацию, коррупцию, терроризм и усиление несправедливости, но именно эти социальные группы и являются источником криминальной опасности и терроризма, средой для межнациональных, религиозных и других конфликтов.

42. Для выхода из этой ситуации государству необходимо проводить политику, направленную на искоренение нищеты, развитие среднего класса, развитие активности трудоспособных слоев населения с одновременной адресной защитой социально уязвимых слоев. Активное население в трудоспособном возрасте, являющееся социальным ядром общества, с высокой мотивацией к труду, стремлению к независимости и социальной стабильности содействовало бы устойчивому развитию общества.

43. Каждый гражданин РФ должен иметь достойное жилье. Жилищную проблему сумели успешно решить во всех странах, где жилищный фонд был уничтожен войной, кроме России. Это свидетельствует о социальной неразвитости государства.

Государственная и муниципальная политика строительства нового и модернизации ветхого жилья должна быть направлена на обеспечение каждой семьи квартирой или домом и предусматривать:

- дотированные государством займы и налоговые льготы при индивидуальном строительстве новых или модернизации старых квартир или домов;
- налоговую и дотационную поддержку кооперативного строительства жилья;

- поддержку накопления средств для строительства.

44. Самым массовым и бесправным субъектом развивающегося в российском обществе рынка является потребитель. Его права должны быть защищены во имя общественных интересов. В интересах устойчивого и здорового общества будущего необходимо направить усилия на:

- контроль инспекционных органов предпринимательской деятельности при продаже товара и предоставлении услуг (включая транспорт и здравоохранение), а также использование установленных штрафов и санкций;
- устранение пропаганды насилия либо товаров, представляющих угрозу жизни и здоровью;
- наказание рекламодателей, дающих ложную, необоснованную и неточную информацию о товарах и услугах;
- поддержание качества отечественных и зарубежных товаров и услуг на уровне, соответствующем европейским стандартам;
- поддержание правил экономического соревнования, устранение картельных цен в оптовой и розничной торговле.

45. Расширение социальной базы реформ в России неразрывно связано с улучшением качества жизни, подъемом материального благосостояния, укреплением стабильности в обществе, усилением экономической и личной безопасности населения. Предпосылкой решения этих проблем является развитие многовариантности организационных форм и методов в осуществлении социальной политики. Формирующаяся модель этой политики предполагает множественность и разнообразие субъектов на федеральном, региональном и местном уровнях, их тесную интеграцию, вызывает необходимость возрождения местного самоуправления, основанного на общественной инициативе, активизирующей семью и личность, добровольческие организации, которые должны стать партнерами в обеспечении устойчивого социального развития.

6.5. Интересы молодежи, женщин, семьи, пенсионеров, инвалидов

46. Молодежь – будущее страны. У молодых людей большие запросы, однако сегодня государство все чаще не указывает конкретное поля деятельности, где молодые люди могли бы проявить свои способности, а предлагает абстрактные фразы об индивидуальной свободе выбора. Все большее количество молодых людей, утративших жизненную перспективу, не имея материальных возможностей продолжить учебу, создать семью, пытаются найти убежище в алкоголизме и наркомании. Самым эффективным средством против этой национальной беды является каждодневное внимание к молодым людям со стороны общества и государства, результатом которого, прежде всего, должна быть возможность получить качественное образование и профессию, завести семью и содержать ее, иметь работу и творчески расти, пользоваться развитой системой социальной помощи.

47. Устойчивое будущее предполагает наличие у молодых людей широкого спектра возможностей использования свободного времени. Государство должно создавать бесплатные и равные возможности для всей молодежи повышать свой культурный и образовательный уровень, активно вовлекать ее в общественную жизнь. Молодым людям должен быть открыт доступ не только к повышению квалификации, но и к профессиональной самореализации. Устойчивое политическое будущее предполагает развитие политических организаций молодежи. Является естественным привлечение молодых людей к активному участию в политической жизни, где бы они одновременно получали и необходимый социальный опыт. Вера молодых людей в собственное будущее является необходимым условием будущего устойчивого общества.

48. Участие женщин в социальной и политической жизни страны является одним из необходимых условий становления и развития демократии. При этом речь идет не о количестве женщин в правительстве. Чтобы у женщин была возможность в политической жизни эффективно отражать «женский взгляд», то есть акцентировать те проблемы, которые женщины, благодаря своей социальной роли, понимают лучше мужчин, политикам и государственным деятелям следует опираться на политически выраженную женскую поддержку.

49. В России средняя оплата труда женщин ниже, чем средняя зарплата в целом. Феминизация определенной отрасли в России означает, что в ней существенно более низкими темпами растет или же полностью стагнирует зарплата. Семьдесят процентов безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, - женщины.

50. Дискриминация женщин имеет свои культурно-исторические и экономические корни. Для ее ликвидации следует использовать различные меры, в том числе и законодательные. Первоочередными являются следующие.

- Введения сокращенного рабочего дня и неполной рабочей недели для матерей с одновременным введением налоговых льгот для работодателей. Последние тем самым получают дополнительные стимулы, а женщины - возможность совместить роль матери и работу, что несколько разгрузит рынок труда.

- Увеличения размеров родительских пособий, которые позволят существенно улучшить помощь маленьким детям. Родительское пособие должно выплачиваться на основе свободного выбора любому из родителей таким образом, чтобы минимизировать неблагоприятное воздействие долговременного перерыва в работе на профессиональное развитие.

- Создания широкой сети детских садов и яслей. Форма собственности не имеет значения, но государство обязано контролировать их качество и дотировать их так, чтобы они были доступными всему населению в финансовом отношении.

- Поддержки и развития попечительских служб и детских домов. И здесь также необходимо дотационное и контрольное участие государства.

51. В России увеличивается число неполных, распавшихся и других проблемных семей, а следовательно, и лишенных достаточного родительского внимания детей. Государству и обществу необходимо обратить внимание на решение специфической проблемы обнищания, вызванного распадом семьи. Необходимо продолжать политику увеличения размера пособия на детей в соответствии с их возрастом и потребностями. Сегодня

молодым семьям угрожает нищета. Недостаточно развита система целевых и адресных пособий больным детям, а также семьям, нуждающимся в жилье. Необходимо вернуть семье ее социальную и культурную роль, создать условия для расширения возможностей семьи заботиться о своих членах, причем не только о детях, но и о пожилых родителях.

52. Положение одиноких родителей с детьми, в подавляющем большинстве это матери-одиночки, становится все более тяжелым. Одинокие родители сегодня представляют собой одну из самых больших групп, которые живут ниже границы бедности. Только по причине заботы о детях они часто теряют работу и с трудом находят новую. Эту проблему необходимо решать с помощью дифференцированной социальной политики.

53. Устойчивое будущее должно гарантировать пенсионерам уверенность в самостоятельной и полноценной жизни. Государство должно принять меры против дискриминации пенсионеров на рынке труда и в налоговой политике. Необходимо добиваться возможности свободного выбора постепенного выхода на пенсию. Нельзя допустить, чтобы пенсии с опозданием и не в полной мере приспособились к колебаниям прожиточного минимума. Это ведет к долговременному снижению покупательной способности пенсий.

54. В решении проблем инвалидов общество должно добиваться, чтобы не государство, поддерживая инвалидов, управляло их судьбой, а чтобы сами больные активно строили свое будущее. Необходимо добиться изменений в общей стратегии отношения к инвалидам и более широко информировать общественность об их жизненных проблемах. Законодательство должно гарантировать инвалидам полное вовлечение в нормальную жизнь с учетом степени их трудоспособности. Для эффективного решения проблем этой социальной группы необходимо создать при правительстве орган, который будет решать проблемы инвалидов и представлять их интересы в законодательных, исполнительных и судебных инстанциях.

55. Ни один инвалид не должен быть лишен права принимать участие в деятельности общественных организаций. Необходимо вменить законом в обязанность организациям, отвечающим за эксплуатацию средств общественного транспорта, чтобы эти средства были подготовлены в техническом отношении таким образом, чтобы ими могли пользоваться инвалиды. Во всех общественных зданиях, в которых это можно сделать, и во всех новостройках необходимо оборудовать подходы для инвалидов. Закон о СМИ должен в максимальной степени способствовать предоставлению телекоммуникационных услуг лицам с нарушениями слуха и зрения.

56. Удельный вес инвалидов в общем числе безработных постоянно растет, поэтому следует лучше стимулировать заинтересованность работодателей в предоставлении работы этим людям. Решение можно найти в дальнейшем предоставлении льгот в сфере налогов, взносов, отчислений, кредитных льгот и т.д. для работодателей, которые принимают на работу инвалидов, а также в более жестком наказании работодателей, у которых занято меньшее число инвалидов, чем они обязаны принять. Необходимо законодательно создавать условия для частичной социальной интеграции тех умственно отсталых и душевнобольных, которым позволяют сделать это их возможности.

6.6. Рынок труда и трудовые отношения

57. Экономическая реформа начала 1990-х годов радикально изменила качественное состояние рынка труда и характер процессов в области занятости населения. Рыночные институциональные нововведения привели, во-первых, к возникновению принципиально новых сфер и видов деятельности и, во-вторых, повлияли на формирование новой структуры возможных источников доходов. Наиболее радикальным, разумеется, было введение института частной собственности, что обусловило:

- становление и развитие частного сектора экономики и, соответственно, создание рабочих мест, дающих возможность получать заработную плату лицам наемного труда;
- формирование нового источника дохода - предпринимательского дохода и дохода от собственности в самых разнообразных формах.

58. Общий кризис на современном российском рынке труда проявляется, прежде всего, в незанятости рабочей силы, в росте открытой и частичной безработицы. Появление открытой, то есть официально признанной безработицы, является главным социально-экономическим феноменом, характеризующим новые рыночные реалии в социальной сфере. При этом российский рынок труда обладает спецификой по сравнению с другими восточноевропейскими странами, также переживающими стадию трансформации. Масштабы, открытой безработицы, по какой бы методике ее ни оценивать, не пропорциональны падению производства. При этом социальный портрет российской безработицы имеет ряд неблагоприятных признаков. Наиболее тревожный - преобладание безработных среди людей в наиболее работоспособном возрасте 30 - 49 лет. Уровень безработицы среди молодежи до 20 лет составляет более 28%, а от 20 до 24 лет - 14% от экономически активного населения этих возрастных групп. Среди зарегистрированных безработных около 40% составляют лица с высшим и средним специальным образованием. При этом ярко выражена тенденция к росту продолжительности безработицы, принявшей в ряде регионов хроническую форму. Велики региональные различия в уровне безработицы: если в наиболее благополучных регионах России он колеблется в пределах от 0,9% до 2%, то во многих других превышает 6-7 %.

59. Другой ярко выраженной спецификой российского рынка труда является преобладание латентных процессов над открытыми. Частично феномен скрытой безработицы объясняется политикой на рынке труда. По сути, эта политика сводилась к попытке предотвращения единомоментного выброса излишней рабочей силы из сферы занятости.

60. Наряду с этим в России существует и развивается феномен скрытой занятости как среди работников, занятых в экономике (вторичная занятость), так и среди лиц, формально признанных безработными. Тем самым, неполучение или недополучение доходов по основному месту работы для значительной части работников (10-12 млн. человек) частично компенсируется занятостью скрытого характера. Значительные масштабы скрытой занятости свидетельствуют о существовании неорганизованного, но вполне реального спроса на рабочую силу со стороны экономики, во всяком случае, ее наиболее эффективных секторов.

61. Зачастую вторичная занятость реализуется на непрестижных рабочих местах с неудовлетворительной техникой безопасности. Неоднозначны и возможности трудоустройства населения в расширяющемся малом бизнесе. С одной стороны, это относительно высокий уровень оплаты труда, а с другой - допускаются грубые нарушения трудовых прав работника, происходит криминализация сферы трудовых отношений.

62. В результате перед российским государством стоит задача формирования эффективной политики на рынке труда, соответствующей принципам и инструментам эффективного воздействия на сферу трудовых отношений в средне- и долгосрочной перспективе. Решение проблем занятости в рамках устойчивого развития невозможно без осуществления системы государственных гарантий соблюдения прав личности в сфере трудовых отношений. Реализация рыночных трансформаций снижает эффективность усилий государства на рынке труда. Часто требования рынка противоречат принципу гарантированности трудовых прав. Но не создав систему государственных гарантий, нельзя добиться позитивных изменений и в сфере трудовых отношений.

63. Система государственных гарантий должна включать конституционное право каждого гражданина на свободный труд, выбор места работы и рода занятий. Рынок же, сокращая и ликвидируя неэффективные рабочие места, уменьшает возможности занятости. Поэтому в условиях приобретения субъектами хозяйствования права сокращать излишнюю рабочую силу должны существовать и гарантии сохранения рабочего места. Мировая практика регулирования трудовых отношений исходит из того, что отдельный работник - заведомо наиболее слабый и уязвимый юридический субъект, и законодательство должно предусматривать в большей степени его защиту, нежели прочих агентов, действующих на рынке труда.

64. Общественный консенсус устойчивого развития возможен при свободном взаимодействии работников и нанимателей на рынке труда в рамках действующего законодательства и при наличии государственной политики занятости, направленной не на искусственное сдерживание роста открытой безработицы, а на систему эффективных мер по скорейшему возвращению лиц, потерявших работу, в сферу занятости и предотвращению перерастания безработицы в хронические формы.

65. Такая постановка проблемы заставляет по-другому взглянуть на соотношение активных и пассивных мер политики регулирования рынка труда. В настоящее время в условиях дефицита средств Фонда занятости населения Российской Федерации (главного финансового субъекта с функцией финансирования политики на рынке труда) приоритет отдается выплате пособий по безработице и прочих обязательных денежных выплат населению. Однако пособие по безработице, несмотря на свою социальную значимость, по своей природе не способно выполнять роль активного инструмента изменения ситуации на рынке труда. Эта роль должна принадлежать федеральным органам исполнительной власти и предпринимателям.

66. Активные меры в области политики занятости, которые целесообразно использовать при трансформации экономики, включают:

- государственную политику целенаправленного создания новых рабочих мест во всех секторах экономики, стимулирование создания новых рабочих мест на предприятиях всех форм собственности с помощью рычагов кредитной и налоговой политики;
- обучение и переобучение работников в соответствии с быстро меняющимися потребностями рынка, профессиональная ориентация молодежи, впервые вступающей на рынок труда, и прочие формы обучения;
- создание эффективных механизмов содействия высвобождаемым работникам и безработным в трудоустройстве, непосредственного и активного взаимодействия служб занятости с работодателями;

- расширение видов общественных работ с учетом качественного состава безработных граждан и социально-экономических потребностей регионов;
- развитие малого и среднего бизнеса с помощью системы налоговых льгот и кредитной поддержки, предоставления экспертных гарантий, системы обучения начинающих предпринимателей, предоставления информационных услуг.

67. Не существует универсального рецепта одновременного достижения рыночных трансформаций и сокращения безработицы. Только сочетание активных и пассивных форм регулирования занятости ресурсов государства и бизнеса позволит удержать безработицу в социально приемлемых рамках.

6.7. Социальное страхование и пенсионное обеспечение

68. Содержанием деятельности по преобразованию системы социального страхования является восстановление принципов, изначально присущих страховой форме социального обслуживания населения: социальная доступность страхования всем слоям населения; фондовая организация средств; отделение фондов социального страхования от государственного бюджета; эквивалентность поступающих страховых взносов и платежей и расходов, связанных с выполнением обязательств перед застрахованными; целевое использование средств страховых фондов; самоуправляемость фондов; возможность капитализации средств.

69. Восстановление действия этих принципов в сфере социального страхования - процесс длительный. В период реорганизации страховой деятельности государство должно брать на себя ответственность за определенный минимум социальных гарантий. На переходном этапе государство выступает гарантом платежеспособности страховых фондов, реализуя эти гарантии преимущественно на возвратной основе.

70. Усиление взаимосвязи процесса накопления страховых взносов и порядка их расходования оптимально реализуется при многофондовой модели системы социального страхования. Автономизация страховых фондов предполагает ориентацию на возмещение ущерба от различных по своему характеру социальных рисков. Каждый из этих фондов призван осуществлять социальное страхование определенных контингентов населения при возникновении специальных страховых случаев (достижение пенсионного возраста, потеря работы, болезнь, травма на производстве и т.д.).

71. Вместе с тем, сложившаяся организационная структура системы социального страхования должна соответствовать разграничению видов социального страхования. С учетом этого объединение средств фондов социального страхования и обязательного медицинского страхования позволит повысить социальный эффект расходования средств в сфере охраны здоровья.

72. Задачи гуманизации общества в свете концепции устойчивого развития обуславливают периодическое введение новых форм и видов социального страхования. На современном этапе развития назрела необходимость страхования от несчастных случаев на производстве и от профессиональных заболеваний. Целесообразно, чтобы этот вид страхования осуществлялся за счет взносов работодателей, размеры которых должны

быть связаны с уровнем страховых рисков и расходов на их компенсацию. Введение его не помешает существенно снизить совокупный тариф отчислений во внебюджетные социальные фонды в наиболее нуждающемся в финансовом оздоровлении секторе экономики и в то же время позволит эффективно решать важную социальную проблему.

73. Перспективным видом социального страхования должно стать страхование граждан, не имеющих детей, с целью поддержки одиноких и недееспособных граждан по достижении ими преклонного возраста. Данный вид страхования может осуществляться за счет взносов самих граждан, как на добровольной основе, так и в обязательном порядке.

74. В ходе реорганизации системы социального страхования одной из важных задач выступает финансовое оздоровление государственных внебюджетных фондов. Реформа системы социального страхования должна быть направлена на передачу непосредственных функций социального страхования негосударственным организациям при сохранении принципов обязательности и солидарности. Эти организации могут функционировать в частной, акционерной, кооперативной и других формах. Наряду с преобразованиями государственных систем обязательного социального страхования следует активно развивать добровольное социальное страхование за счет личных взносов граждан или взносов работодателей (фирм, предприятий).

75. Реформирование системы социального страхования необходимо для обеспечения

- ответственности государства и общества за бережное отношение к личности;

- государственных гарантий, связанных с социальным страхованием;

- ответственности страхователя и страховщика за обеспечение прав застрахованных лиц;

- личной ответственности работников за их материальное благополучие, сохранение своего здоровья и трудоспособности.

76. Институциональные реформы в социальной сфере всегда болезненны, поскольку каждое изменение в этой области наталкивается (особенно на начальном этапе) на противодействие значительной части общества и часто воспринимается людьми как ущемление их интересов. Поэтому реформирование социальной сферы объективно займет больше времени, чем реализация задачи финансовой стабилизации и создания институциональной рыночной инфраструктуры. В то же время проведение кардинальных реформ социального страхования, других социальных институтов позволит обеспечить высокую эффективность социальной политики в перспективе.

77. Пенсионная система относится к числу ключевых сфер, определяющих устойчивое развитие социально-экономической системы в целом. От того, как в обществе решена проблема жизнеобеспечения населения после окончания трудового периода, а также отдельных его групп, потерявших трудоспособность раньше, зависит общий социальный климат и перспективы дальнейшего социально-экономического развития общества.

78. Устойчивое развитие российского общества в ближайшем будущем становится эффективным при функционировании трехуровневой пенсионной системы.

Первый уровень системы государственных пенсий - базовая пенсия, размер которой должен обеспечить реальный максимально возможный прожиточный минимум в существующих условиях. По мере развития рыночной экономики контингент лиц, не имеющих трудового (страхового) стажа, будет расширяться, а роль социальных пенсий - возрастать. Государство с социально ориентированной экономикой не может игнорировать проблемы материального обеспечения значительного круга нетрудоспособных, не охваченных социальным страхованием.

Второй уровень - трудовая (страховая) пенсия. Подход к формированию этого типа государственной пенсии определяет всю организацию социального и пенсионного страхования. Она должна основываться на сочетании распределительного и накопительного подходов к реализации пенсионных прав граждан. Принципиальное требование к реформе трудовых пенсий - соответствие условий предоставления и размеров пенсий объему участия в социальном страховании каждого конкретного лица, выражаемому в продолжительности страхования и величине взносов. В перспективе обязательное пенсионное страхование должно перейти к паритетному участию работника и работодателя в финансировании трудовых пенсий. При определении права на пенсию и ее размера периоды, не связанные с уплатой страховых взносов, могут учитываться при условии возмещения соответствующих расходов из государственного бюджета. Последовательное осуществление в организации трудовых пенсий страховых принципов исключает какие-либо привилегии для отдельных слоев или групп застрахованных.

Третий уровень в пенсионном обеспечении должны составлять негосударственные пенсии. Они являются дополнительными к государственным пенсиям, и реализуются как в форме дополнительных профессиональных программ отдельных предприятий, отраслей экономики либо территорий, так и в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств на свое дополнительное пенсионное обеспечение в страховых компаниях или пенсионных фондах, что предполагает создание и развитие сети частных пенсионных фондов.

79. Среднесрочный и долгосрочный прогнозы развития ситуации в пенсионной сфере показывают, что даже при наиболее благоприятных макроэкономических параметрах и демографических тенденциях существенных изменений в области пенсионного обеспечения в рамках действующей схемы добиться не удастся. При максимально благоприятных условиях средний размер пенсии может составить 120-140% от прожиточного минимума пенсионеров, что нельзя признать удовлетворительным.

80. Устойчивое социальное развитие в пенсионной сфере российского общества может быть достигнуто при формировании в рамках обязательной пенсионной системы накопительной составляющей, лишенной в значительной мере недостатков распределительной модели. Сложившаяся в России обстановка требует детальной проработки в ходе формирования пенсионного законодательства всех социально-экономических и политических факторов, связанных с формированием модели пенсионного обеспечения, позволяющей наиболее полно учесть интересы различных групп населения.

6.8. Здравоохранение и здоровый образ жизни

81. Важной задачей, которую обществу придется решать в ходе формирования новой социальной политики в рамках стратегии устойчивого развития, является поиск рациональных форм организации медицинского обслуживания населения. Основные задачи государственного здравоохранения и задачи обеспечения его устойчивого развития следующие:

- предоставление населению качественной бесплатной помощи для восстановления и поддержания здоровья в более короткие сроки;
- осуществление структурных преобразований в системе здравоохранения для увеличения объема и улучшения качества медицинской профилактики и помощи;
- улучшение первичной медицинской помощи и лекарственного обеспечения;
- повышение эффективности использования ресурсов в здравоохранении;
- участие населения в решении вопросов охраны здоровья;
- повышение уровня квалификации медицинских работников (совершенствование системы подготовки, переподготовки, сертификации, социальная защита работников здравоохранения от профессиональных рисков).

82. Особое внимание должно быть уделено охране материнства и детства, совершенствованию медицинской помощи подросткам, принятию комплекса мер по обеспечению психического здоровья населения, по дальнейшему развитию психиатрической, наркологической, антиалкогольной помощи, активизации деятельности по борьбе с туберкулезом, венерическими болезнями, паразитарными инфекциями и другими социально опасными заболеваниями.

83. Реорганизация должна быть направлена на преобразование стационарной помощи, сокращение длительности госпитального этапа за счет реструктуризации стационаров по степени интенсивности лечебно-диагностического процесса. Одновременно расширяется объем медицинской помощи в стационарах дневного и краткосрочного пребывания и внедряются стационарозаменяющие технологии (центры амбулаторной хирургии, службы долечивания на дому), что позволит сократить количество койко-дней пребывания в стационаре. При осуществлении реструктуризации больниц следует предусматривать распределение коечной мощности в зависимости от интенсивности лечебно-диагностического процесса.

84. Отношения граждан и медицинских организаций всех форм собственности должны регулироваться законодательно утвержденным перечнем видов медицинской помощи, финансирование которой гарантируется государством и фондом обязательного медицинского страхования. Система финансирования здравоохранения должна стать инструментом повышения социальной эффективности и управления качеством оказываемой медицинской помощи. В этих целях необходимо:

- разработать законодательные механизмы, обеспечивающие безусловное соответствие финансовых ресурсов объемам и условиям обязательного медицинского обслуживания населения;

- обеспечить выравнивание финансовых возможностей регионов по осуществлению минимальных государственных гарантий медицинского обслуживания с учетом сложившихся демографических, социальных и экономических условий регионов;
- обосновать механизм участия населения в затратах на оказание медицинской помощи (соплатежи при оказании гарантированной медицинской помощи, развитие системы добровольного медицинского образования и платных медицинских услуг, оказываемых сверх государственных гарантий) в сочетании с адресной социальной помощью отдельным группам населения.

85. Для общества очень важно расширить социальную базу здравоохранения, привлечь к работе по охране здоровья граждан и оказанию медико-социальной помощи неспециализированные организации и отдельных лиц, а также максимально использовать средства массовой информации для популяризации здорового образа жизни.

6.9. Образование и культура

86. Переход к устойчивому развитию общества во многом зависит от уровня образованности его граждан, от знания ими правовых и этических норм, регулирующих отношения человека к природе и обществу, умения учитывать эти знания в повседневной и профессиональной деятельности, от их способности понимать сущность происходящих социально-экономических преобразований, их приверженности идеалам, принципам и этике устойчивого развития.

87. Уровень образования населения и гарантированные возможности его получения признаны мировым сообществом базовыми показателями развития человеческого потенциала. Именно благодаря образованию происходит наследование, накопление, воспроизводство культурных ценностей, этических норм и научных знаний.

88. Основой образовательного процесса должны стать концепция о развитии мира как единого целого, представление о развитии человечества как части процесса взаимодействия общества и природы, гуманизм, бережное отношение к историко-культурному наследию. Важнейшими международными документами в этой сфере являются Декларация Всемирной конференции ЮНЕСКО об образовании для XXI века и Хартия Земли, содержащая фундаментальные принципы справедливого, устойчивого и мирного глобального развития в XXI веке, одобренная ЮНЕСКО. Роль образования все время возрастает по мере осознания человечеством необходимости обучения для всех и на протяжении всей жизни.

89. Вся образовательная политика в РФ должна осуществляться на основе национальной доктрины непрерывного, опережающего образования – основополагающего государственного, законодательно закрепленного документа, определяющего цели и средства образования в стране. Регулярно уточняемая доктрина должна отражать интересы граждан многонационального Российского государства и законодательно обеспечивать условия для всеобщего непрерывного и опережающего образования населения, реальное равенство прав граждан на образование, возможность каждому повышать образовательный уровень в течение всей жизни.

90. Национальная система образования для целей устойчивого развития призвана обеспечить:

- подготовку высокообразованных людей и высококвалифицированных специалистов, способных к профессиональному росту и профессиональной мобильности в условиях информатизации общества и развития новых наукоемких технологий;
- историческую преемственность культурных ценностей и духовных идеалов поколений, сохранение, распространение и развитие национальной культуры, воспитание бережного отношения к историческому и культурному наследию народов России;
- условия для воспитания патриотов России, граждан правового, демократического государства, способных к социализации в условиях гражданского общества, уважающих права и свободы личности, обладающих высокой нравственностью и проявляющих национальную и религиозную терпимость, уважительное отношение к языкам, традициям и культуре других народов;
- формирование у учащего уважительного отношения к мировой культуре, к окружающим, воспитание чувства личной ответственности за выживание человечества, его безопасность и устойчивое развитие;
- разностороннее и своевременное развитие творческих способностей, возможности для самореализации личности, формирование навыков самообразования;
- формирование у детей и молодежи целостного миропонимания и современного научного мировоззрения, возможности для развития культуры межнациональных отношений;
- формирование у детей, молодежи, других категорий граждан трудовой мотивации, активной жизненной и профессиональной позиции, обучение основным принципам построения профессиональной карьеры и навыкам поведения на рынке труда;
- организацию учебного процесса с учетом современных достижений в культуре, науке, технике и технологии;
- непрерывность и опережающий характер образования в течение всей жизни человека;
- возможность индивидуального подхода в образовании, личностно ориентированное обучение и воспитание;
- преемственность уровней и ступеней образования и академическую мобильность обучающихся;
- развитие отечественных традиций в работе с одаренными детьми и молодежью, функционирование научно-образовательных комплексов;
- создание условий для творческого роста педагогов, возможность для занятия научной работой;
- условия для воспитания здорового образа жизни, развития детского и юношеского спорта;

- экологическое воспитание, формирующее бережное отношение к природе.

91. В последнее десятилетие многие завоевания отечественного образования оказались утраченными, поэтому национальная доктрина образования призвана сформировать правильную государственную политику в области образования, укрепить в общественном сознании представление об образовании и науке как об определяющих факторах развития современного российского общества.

92. Непрерывное и опережающее образование призвано вывести Россию из кризиса, обеспечить будущее нации, достойную жизнь каждой семье, каждому гражданину России. При переходе к устойчивому развитию у образования появляется новая функция - подготовка человека к выходу из всевозможных и, прежде всего, глобальных кризисов и катастроф, ибо преодолеть их может только человек, вооруженный знаниями. Образование XXI века призвано, в конечном счете, кардинально изменить сознание людей на протяжении нескольких поколений, сформировать новые общецивилизационные ценности, которые во многом опровергают сложившиеся стереотипы мышления людей индустриального и постиндустриального общества.

93. В ходе реализации стратегии устойчивого развития появятся новые формы культуры, в частности, экологическая культура, которой делает акцент на единстве природы и общества в глобальном масштабе. Именно экологическая культура может стать фундаментом единой культуры цивилизации, любого типа культуры. Будущая культура общества с устойчивым развитием, т.е. ноосферная культура, впитает в себя всю предшествующую культуру. Преемственность здесь будет выступать в качестве некоторого инварианта, связывающего современную культуру "неустойчивого развития" и те ценности, которые будут формироваться при реализации стратегии устойчивого развития. Подобные инварианты, в частности, некоторые традиции и культурные универсалии уже существуют сейчас и их трансляция в будущее, прежде всего - через образование, будет обуславливаться тем, насколько они соответствуют принципам и целям устойчивого развития.

94. В сложных условиях радикальных преобразований в целом сохранился накопленный ранее культурный потенциал, не были разрушены внутрисистемные межрегиональные культурные связи, продолжает развиваться сеть учреждений культуры. Начались процессы формирования внутреннего художественного рынка, становления негосударственных организаций культуры.

95. Вместе с тем, за последние годы существенно ослабли финансирование и материально-техническая база организаций кинематографии, архивного дела, снизился уровень культурного обслуживания населения. Многовековые национальные культурные традиции вытесняются упрощенными формами массовой культуры, стало более ощутимым потребительское отношение к природе и культуре. Важнейшими и ближайшими целями культурной политики являются:

- сохранение и развитие культурного потенциала общества, национальных традиций, культурного разнообразия народов Российской Федерации;
- сохранение единого многонационального культурного пространства страны и создание условий для интеграции культуры народов России в мировое культурное пространство;

- обеспечение разнообразия культурной жизни и доступности услуг учреждений культуры для всех социальных слоев населения.

96. В рамках осуществления стратегии устойчивого развития основной акцент должен быть сделан на повышение уровня работы учреждений культуры, развитие их сети, более полный охват ими широких слоев населения, на концентрацию усилий по оказанию помощи организациям, ответственным за сохранение объектов, включенных в списки всемирного культурного и природного наследия, а также отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия Российской Федерации. Одновременно важно обеспечить более широкую доступность услуг учреждений культуры и искусства для детей и молодежи. В переходный период необходимо осуществить следующие мероприятия с учетом специфики отраслей и объектов культуры:

- провести модернизацию российских библиотек для повышения их сохранности и обеспечения доступности их фондов всем жителям России, особенно детям;
- оказать содействие созданию и развитию сети центров народного творчества, особенно детского творчества и образования, включая дистанционное;
- создать общероссийские системы мониторинга состояния и использования памятников культуры, истории, хранения предметов музейного фонда и книжных памятников;
- разработать и осуществить систему мер государственного протекционизма в отношении распространения отечественных произведений искусства, включая культурные и образовательные программы в электронных средствах массовой информации;
- активизировать государственную политику в области защиты авторских прав;
- содействовать формированию и развитию системы негосударственных институтов поддержки художественного творчества.

97. В сфере физической культуры и туризма целесообразно:

- расширить и модернизировать физкультурно-оздоровительные объекты массового посещения с предоставлением бесплатных услуг, в первую очередь - детям и подросткам;
- обеспечить формирование отечественного рынка туризма на основе развития здоровой конкуренции, углубления специализации и кооперации в работе туристских фирм и предприятий, развития материальной базы туризма.

VII. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

7.1. Роль региональных факторов в стратегии устойчивого развития

1. Регионализм устойчивого развития объективно обуславливается тем, что социально-экономические процессы, структура производства и его специализация имеют четко выраженный региональный характер. На это оказывают существенное влияние территориальные различия природно-климатических условий, неравномерность распределения природных ресурсов, сложившаяся система расселения населения, традиции хозяйственного уклада. Социально-экономическое развитие, использование природных ресурсов и охрана окружающей среды во всех случаях соотносятся с определенной территорией.

Методологическая и практическая важность регионального аспекта стратегии устойчивого развития определяется тем, что такое развитие России в целом возможно лишь при устойчивом и гармоничном развитии всех ее регионов и соблюдении необходимых взаимосбалансированных межрегиональных отношений.

2. Для обеспечения интегрального подхода, объединяющего триаду "природа – население – хозяйство", как раз наиболее важен региональный аспект, который отражает состояние и преобразования территориальных сочетаний природных условий и ресурсов, производства и населения. Интегральная суть стратегии устойчивого развития находит свое конкретное выражение особенно в региональном аспекте – она должна быть реализована на конкретных территориях, в объективно существующих территориальных структурных единицах, в каждой из которых природные, экономические и социальные компоненты образуют определенную целостную систему (региональный природно-хозяйственно-социальный комплекс), в свою очередь являющуюся частью общей территориальной структуры страны.

3. Региональные комплексы России отличаются исключительным разнообразием: на разнообразие природных условий и ресурсов наложились исторически сложившиеся различия в населении и хозяйстве, резко усилившиеся в последние годы и пока не обнаруживающие тенденций к сглаживанию. Практически каждый регион представляет собой неповторимое сочетание природных, экономических и социальных комплексов, что не исключает объединения различных регионов в группы (типы) по сходству наиболее существенных признаков. Так, различия по площади территорий субъектов Российской Федерации (областей, республик и автономных округов) достигают 308 раз, по численности населения – 340, ВРП – 191, стоимости основных фондов – 118, объему промышленной продукции – 9272, сельскохозяйственной – 1847 раз, что обуславливает огромную дифференциацию регионов по располагаемому экономическому потенциалу, уровню и качеству жизни населения.

4. Ясно, что такое разнообразие регионов требует безусловного учета их специфики в выработке и проведении в жизнь стратегии устойчивого развития. При единой методологической основе и единых глобальных критериях конкретные механизмы достижения целей устойчивого развития в каждом регионе (или, по крайней мере, в каждом типе регионов) должны иметь существенные отличия, учитывающие специфику региона и решаемых в нем проблем. Иными словами, каждому региону предстоит выработать на основе общей стратегии устойчивого развития свою конкретную стратегию регионального устойчивого развития.

Таким образом, успешность выработки и реализации общероссийской стратегии устойчивого развития в сильнейшей степени зависит от ее региональной конкретизации и непосредственно связана со стратегией территориального социально-экономического развития России.

7.2. Основные положения стратегии устойчивого территориального развития

5. В самом общем виде стратегия устойчивого территориального развития заключается в максимальном использовании благоприятного и минимизации негативного воздействия территориальных факторов, в том числе природно-ресурсных и экологических, а также природно-географических и социально-исторических условий регионов на социально-экономическое развитие России. Разработка и реализация стратегии в зависимости от глубины исследования проблем устойчивого развития может осуществляться на следующих уровнях:

общероссийском – предусматривается обеспечение оптимальной специализации регионов в интересах национальной экономики, сохранение экономической целостности страны, сглаживание противоречий между Центром и регионами и между группами регионов;

межрегиональном – выделяются приоритетные проблемы территориального развития и определяются возможные последствия для различных групп субъектов Федерации при выбранных вариантах решения межрегиональных проблем, а также наиболее целесообразные коллективные действия, направленные либо на снижение потерь в результате воздействия процессов природного характера (например, подъема уровня Каспийского моря), либо на получение дополнительного эффекта;

региональном – разрабатываются меры по стабилизации социально-экономического положения и усилению комплексного развития хозяйства регионов на базе рационального и эффективного использования имеющихся ресурсов и предпосылок, создания полюсов роста и формирования собственной дееспособной экономической базы.

внутрирегиональном – важнейшим направлением является обеспечение финансово-экономической базы городов и муниципальных образований, достаточной для поддержания и развития социальной инфраструктуры и бюджетного обеспечения сферы обслуживания и неработающего населения.

6. Территориальное развитие Российской Федерации на долгосрочную перспективу в значительной мере будет определяться, наряду с внутренними, мировыми экономическими, экологическими и геополитическими тенденциями. Основные из них:

- развитие интеграции российских регионов в мировую экономику с различными географическими приоритетами;
- дифференциация геополитической ситуации и геополитических интересов по периметру государственных границ Российской Федерации;
- существование приграничных зон с особой политической и социальной нестабильностью, что представляет серьезную угрозу для национальной безопасности России;
- усиление особой роли северных и восточных районов, как резервной ресурсной зоны России и экологической зоны мирового значения;

· ослабление зависимости старопромышленных европейских регионов от энергетических и сырьевых ресурсов Сибири и Дальнего Востока, в том числе благодаря вовлечению ресурсов Европейского Севера.

7. В начале нового века характерным для социально-экономического развития страны стало возобновление экономического роста на новой качественной основе, переход к постиндустриальному и информационному обществу с особыми функциями различных регионов, превалирующая роль прав человека и связанные с этим требования к развитию социальной сферы, ужесточение экологических требований в связи с переходом мирового сообщества к парадигме устойчивого развития.

Новые реалии будут создавать для экономического пространства Российской Федерации как новые сложные проблемы, так и новые возможности.

8. Специфика геоэкономического и геополитического положения Российской Федерации в современном мире заключена в том, что она соприкасается с крупнейшими мировыми экономическими группировками (социально-культурными системами). Различные контактные зоны будут испытывать разные внешние притяжения. Так, регионы Европейской части и Урал экономически в большей степени ориентированы на объединяющуюся Европу. Для всего Дальнего Востока и значительной части Сибири главное пространство внешнеэкономического сотрудничества – это Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Для российских регионов, приближенных к южным границам, – от Северного Кавказа до Восточной Сибири – это соседи по СНГ, а за ними страны мусульманского мира и континентальный Китай. Соседство с развитыми и быстро развивающимися странами дает контактным регионам определенные экономические преимущества. При этом Россия как единственная евроазиатская держава может сыграть важную роль во взаимодействии евро-атлантической и азиатско-тихоокеанской группировок, а мировое сообщество будет заинтересовано в эффективном функционировании России и ее экономики как необходимых частей мировой экономики и геополитических систем.

9. В новом веке возрастет интерес мирового сообщества не только к традиционным энергетическим, минеральным, биологическим ресурсам России, но и к ее малозаселенным территориям как к стратегическому резерву общепланетарного значения. Должна быть выработана основанная на учете национальных интересов России концепция в отношении включения этих территорий в международное сотрудничество.

10. Основная цель стратегии территориального развития России может быть сформулирована как сохранение единого экономического пространства и политической целостности страны при достижении оптимальной специализации и комплексности хозяйства регионов, обеспечивающих их эффективное экономическое и социальное развитие, безопасность страны в целом с учетом взаимодействия с внешним миром. При этом экономическая и социальная интернационализация российского пространства рассматривается в качестве одной из важнейших предпосылок внутрироссийской экономической интеграции. В качестве главных задач стратегии территориального развития Российской Федерации выдвигаются:

укрепление целостности экономического пространства на основе интенсификации межрегиональной кооперации и эффективного сотрудничества с сопредельными странами и их региональными группировками;

обеспечение устойчивого экономического развития в регионах в пределах хозяйственной емкости экосистем на основе взаимосбалансированного использования их человеческого, природно-ресурсного, производственно-технологического потенциалов, конкурентных преимуществ и возможностей межрегионального и международного сотрудничества;

сближение регионов по уровню экономического и социального развития, главным образом путем стимулирования экономического потенциала отстающих регионов.

11. В современных условиях прежняя стратегическая парадигма территориального развития страны – экономическое освоение Востока при поддержке Западных регионов, или сдвиг производительных сил на Восток уже не является определяющей в трансформациях российского экономического пространства. Еще в меньшей степени это отвечает стратегическим целям и задачам на XXI век. Конфигурация стратегических макрозон обуславливается указанными выше долговременными тенденциями и предполагает следующую базовую природно-экономическую многополюсную конструкцию территориального макрозонирования России: Европейское ядро (из 3 европейских федеральных округов – Центрального, Северо-Западного и Приволжского) – мощнейшее экономическое образование, ориентированное на европейский рынок, включающее Европейский Север – ресурсную базу и один из основных морских выходов России; Южный федеральный округ, включающий Северный Кавказ (пограничная зона со странами Закавказья и Ближнего Востока, отличающаяся сложной этнополитической обстановкой); Уральский федеральный округ – индустриальная основа экономики России и производственно-техническая опора экономического взаимодействия с государствами Средней и Юго-Восточной Азии; Сибирский федеральный округ – ресурсная база России и основной резерв вовлечения в хозяйственный оборот природных богатств северных территорий; Дальневосточный федеральный округ – ресурсная база и резерв освоения новых территорий, а также аванпост в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

12. Макроэкономическая и структурная политика территориального развития, в обозримой перспективе предусматривающая повышение роли ограничивающих ресурсного и экологического факторов, имеет определяющее значение для формирования стратегии устойчивого социально-экономического развития России. Ее реализация может осуществляться по трем вариантам структурных преобразований: первый – преимущественное развитие добывающих отраслей промышленности и получение валютных ресурсов и оборудования для обрабатывающих отраслей за счет экспорта сырья и топливно-энергетических ресурсов; второй – приоритетное развитие отраслей потребительского комплекса, обеспечивающих население жильем, техникой, одеждой и продовольствием; третий – ускоренное развитие высокотехнологичных и наукоемких производств, обеспечивающих техническое перевооружение всего народного хозяйства и активное участие России в мировом рынке прогрессивных видов продукции.

13. В последнее время экономика России развивается по сырьевому сценарию, что предопределяет преимущества регионов либо богатых природными ресурсами, либо специализирующихся на первых переделах добывающих отраслей. Однако, такая стратегия не может обеспечить достижение основной цели – выход России в число экономически развитых стран постиндустриального общества. На сегодняшний день это вынужденная политика, цель которой – обеспечить выживание государства в крайне неблагоприятной, а во многом просто кризисной ситуации. По-видимому, сырьевая ориентация экономики России сохранится в течение первого десятилетия XXI века при одновременном нарастании тенденций формирования постиндустриального типа экономики.

14. Вероятнее всего, в первом-втором десятилетиях XXI века экономика России все в большей степени будет развиваться за счет роста потребительского сектора. Агропромышленный комплекс, производство бытовой техники и других товаров для народа, жилищное строительство имеют преимущество перед другими отраслями, так как они ориентируются на достаточно емкий внутренний рынок, обеспечивают быструю окупаемость капитальных вложений и имеют возможность использовать для своего развития средства населения. Одновременно будут нарастать тенденции становления высоких технологий и наукоемких производств, опирающиеся на развитие фундаментальных научных исследований.

15. Таким образом, наиболее вероятное макроэкономическое и структурное развитие России в первых десятилетиях XXI века будет проходить при сохранении определяющего влияния сырьевого сектора экономики, затем начнет набирать ускорение потребительский сектор, а далее обозначатся положительные сдвиги и в высокотехнологичных отраслях. С точки зрения стратегии территориального развития такой сценарий в экономике означает сохранение сложившегося положения и имеющихся тенденций. В то же время произойдут определенные изменения в территориальной структуре: начнет возрастать удельный вес европейских районов; за пределами 2020г. повысится роль Сибири и Дальнего Востока (в случае успешного вхождения в АТР).

В социальной сфере сохранение в ближайшие годы сырьевой направленности приведет к дальнейшему увеличению разрыва между регионами в уровне жизни и бюджетной обеспеченности, сохранению напряженности в вопросах межрегионального перераспределения финансовых ресурсов. Реализация потребительского сценария благоприятно отразится на положении населения большинства субъектов Федерации, в том числе и специализирующихся на сельском хозяйстве.

16. Важнейшим направлением стратегии является сохранение экономической целостности России при активизации участия отдельных субъектов Федерации в региональных международных рынках. Сырьевой сценарий усиливает центробежные тенденции, поскольку в связи с постоянно сокращающимся внутреннем рынке все большая часть продукции добывающих отраслей уходит на экспорт, связи между регионами продолжают ослабевать, а разрыв в объемах производства и доходов на душу населения – возрастать. Потребительский сценарий ориентирован на подъем экономики всех регионов и в определенной мере способствует образованию новых межрегиональных связей между сопредельными территориями. Он в наибольшей степени отвечает идее создания единого экономического пространства России. Согласно постиндустриальному сценарию, формирование полюсов и точек роста усиливает неоднородность экономического пространства. Однако эффект от постиндустриального развития отдельных регионов достигается не в ущерб будущим поколениям (в отличие от сырьевого варианта) и создает условия для переоснащения производственной базы и социальной инфраструктуры всех других регионов на более выгодных условиях.

17. В условиях исторически сложившейся и усилившейся в 90-е годы неоднородности экономического пространства России стратегически важным направлением обеспечения устойчивого территориального развития является проведение сильной государственной региональной политики, направленной на сглаживание чрезмерной дифференциации в уровне социально-экономического развития регионов, прежде всего отличающихся особой остротой кризисных процессов.

Современное экономическое пространство Российской Федерации включает множество больших и малых территорий с особыми аномалиями развития – проблемные регионы,

которые характеризуются значительной степенью кризисности. К таким регионам, в составе которых выделяются отсталые, депрессивные и приграничные, относятся территории, подвергшиеся разрушительному воздействию природных или техногенных катастроф (последствия Чернобыльской аварии), масштабных общественно-политических конфликтов (республики Северного Кавказа), экстремальных спадов производства и уровня жизни, вызывающих разрушения накопленного экономического потенциала и значительные размеры вынужденной миграции населения.

18. Группу отсталых (слаборазвитых) регионов составляют субъекты Российской Федерации, экономический потенциал которых в силу объективных и исторических причин в несколько раз ниже среднероссийских показателей, а экономика находится в состоянии длительного застоя при низкой интенсивности хозяйственной деятельности и характеризуется малодиверсифицированной структурой промышленности, а также слаборазвитыми инфраструктурой и социальной сферой. К ним относятся Псковская область, ряд республик Северного Кавказа, Республика Калмыкия, Таймырский Эвенкийский автономные округа, Республика Тыва, Читинская область, Корякский автономный округ и другие районы. Удельный вес валового регионального продукта каждого из этих регионов в общероссийском показателе не превышает 0,5%, по основным фондам – 0,6, объему промышленной продукции – 0,3 и продукции сельского хозяйства – 0,8%; при этом по уровню среднедушевых денежных доходов они занимают места преимущественно во второй половине регионов России. Этим регионам государство вынуждено будет помогать еще длительное время, при этом стимулируя процесс саморазвития на основе использования собственного потенциала и конкурентных преимуществ.

19. К депрессивным регионам России, характеризующимся устойчивым и глубоким спадом экономической активности и резким снижением уровня жизни населения, относятся локальные зоны старопромышленных, развитых аграрно-промышленных и некоторых добывающих регионов (Ивановская, Тульская, Брянская, Костромская, Пермская области, Республика Удмуртия и другие регионы). Для регионов этой группы в сравнении с слаборазвитыми регионами характерны более высокие удельные веса в общероссийских показателях: по ВРП – 0,4-1,2%, основным фондам – 0,5-1,9%, объему промышленной продукции – 0,4-2,8 и объему продукции сельского хозяйства – 0,6-2,1%; по уровню среднедушевых денежных доходов населения эти регионы занимают места в диапазоне 16-74. Положение ряда депрессивных регионов может улучшиться в случае восстановления и укрепления позиций России на мировых рынках вооружений, аэрокосмической техники, атомной промышленности и других высокотехнологичных отраслей. Многие проблемы преодоления депрессии будут решены в условиях повышения уровня жизни населения и расширения внутреннего рынка. Для большинства депрессивных регионов выход на траекторию подъема и устойчивого развития может быть обеспечен путем осуществления диверсификации, конверсии, модернизации производства, стимулирования развития малого бизнеса, улучшения местного инвестиционного климата, поиска новых рынков сбыта и т.д. Но ряд регионов с глубокой степенью депрессии должны стать объектами целевой государственной поддержки.

20. Приграничные регионы в Российской Федерации, имеющей самую протяженную в мире границу и самое большое число приграничных стран (16), играют важную роль в обеспечении безопасности и международного сотрудничества (Мурманская область, Республика Карелия, Ленинградская, Смоленская, Оренбургская области, Хабаровский и Приморский края и другие районы). При относительно высоком уровне экономического развития – ВРП на душу населения составляет от 58 до 129% от уровня среднероссийского ВВП на душу населения – эти регионы испытывают существенное

влияние государственной границы. Приграничная 5 км полоса в России при вступлении во Всемирную торговую организацию (ВТО) должна быть расширена до 15 км для осуществления приграничной торговли. Помимо сухопутных границ Российская Федерация имеет значительное морское приграничное пространство (акватории), охватывающее внутренние и территориальные воды, исключительную экономическую зону, континентальный шельф, конвекционные морские районы. Для России, имеющей прямые выходы в акватории Северного Ледовитого и Тихого океанов, Балтийского, Черного и Каспийского морей, проблемы развития прибрежных регионов и использования ресурсов прилегающих морей имеют огромное экономическое значение.

21. Конкретные направления стратегии связаны с решением крупных межрегиональных проблем, имеющих существенное значение для всего государства. Это огромная по масштабам и весьма значимая для перспектив развития России проблема Севера, развитие Дальнего Востока с учетом его интеграции в Азиатско-Тихоокеанское экономическое пространство, проблема создания эффективных "транспортных коридоров", соединяющих Европу и Юго-Восточную Азию, стабилизация политической ситуации и создание условий для интенсивного социально-экономического развития регионов Северного Кавказа, проблема развития и сохранения в российском экономическом пространстве Калининградской области.

22. К таким проектам следует отнести также трансграничные железнодорожные и автомобильные коридоры между Западной Европой и европейскими регионами Российской Федерации, ряд альтернативных проектов международных нефте- и газопроводов от Каспия, Казахстана и Туркменистана, проходящих через регионы России. Для регионов России роль трансконтинентальных и других международных транспортных магистралей не может ограничиться только транзитными функциями. Они будут воздействовать на все экономическое развитие регионов, включая освоение новых природных ресурсов, размещение производств по переработке перемещаемых грузов и обеспечения строительства и функционирования транспортных путей.

23. Важнейшей составляющей стратегии устойчивого территориального развития является сохранение окружающей природной среды, ее воспроизводственных возможностей в контексте решения глобальной проблемы сохранения биосферы Земли как основной предпосылки устойчивого развития мировой цивилизации. Обеспечение экологически устойчивого развития страны в значительной мере связано с решением ряда крупных межрегиональных проблем общегосударственного характера и международных приграничных экологических проблем. Загрязнение атмосферного воздуха и водной среды, особенно путем переноса загрязнений из соседних стран в ряде приграничных регионов страны, обеднение биоразнообразия распространились на большую часть территории страны. Наложение различных видов антропогенного воздействия на окружающую среду приводит к возникновению острых комплексных экологических проблем, имеющих в то же время четко выраженный региональный характер. На первом этапе перехода России к устойчивому развитию наиболее значимыми из них являются:

ликвидация последствий Чернобыльской радиационной катастрофы на западе Европейской зоны;

предотвращение деградации природных комплексов бассейна р. Волги и возрождение ее природно-хозяйственного значения;

вывод из кризисной экологической ситуации ряда промышленно развитых районов Центра, Поволжья, Урала, Сибири;

охрана озера Байкал, являющегося не только уникальной экологической системой Российской Федерации, но и природным объектом всемирного наследия;

сохранение природных комплексов Онежского, Ладожского озер и Невской губы;

решение экологических проблем районов Севера с обеспечением особого режима природопользования;

предотвращение деградации черноземов центральных и южных регионов страны;

предотвращение развития процессов опустынивания, сопровождаемых деградацией почв, обеднением животного и растительного мира и, в конечном итоге, снижением естественной продуктивности экосистем;

уменьшение трансграничного загрязнения окружающей среды, возникающего в результате переноса загрязняющих веществ из европейских стран;

участие России в решении межгосударственных экологических проблем Арктического региона, Балтийского, Каспийского, Черного и Азовского морей.

24. Важное место в стратегии устойчивого территориального развития занимает выполнение Россией на региональном уровне международных обязательств в области природоохранной деятельности, что отвечает объективным процессам глобализации различных сфер человеческой деятельности. В первую очередь это относится к международным усилиям по решению проблем трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния, обеспечения контроля за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, охраны и использования трансграничных водотоков и международных озер, сохранения озонового слоя за счет перевода промышленных предприятий на озонобезопасные сырье и технологии, сохранения биологического разнообразия, особенно видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, охраны всемирного культурного и природного наследия, защиты от загрязнения мирового океана и отдельных морей.

25. Особый интерес для России представляет участие в международном сотрудничестве по проблеме глобального изменения климата на Земле в связи с выбросами парниковых газов. Международная торговля квотами последних может стать для нее существенным источником поступления финансовых ресурсов, направляемых в первую очередь на решение региональных экологических проблем. Основным инструментом решения большинства рассмотренных выше проблем природопользования и охраны окружающей среды в первом десятилетии XXI века станет Федеральная целевая программа "Экология и природные ресурсы России", рассчитанная на период до 2010 г. и объединившая все другие ранее действовавшие федеральные экологические и ресурсные программы.

26. Наряду с решением крупномасштабных экологических проблем, стратегия устойчивого развития нацелена на обеспечение долгосрочного функционирования региональных природно-социально-экономических комплексов в режиме постепенного улучшения условий и качества жизни населения. Экологические требования во все большем числе городов, регионов и даже в обширных зонах выступают в качестве обязательных ограничений, с которыми приходится считаться при поиске оптимальных путей экономического и социального развития территорий. При этом в качестве обобщающего критерия допустимой нагрузки на природную среду должна быть принята хозяйственная емкость локальных экосистем, призванная служить первым приближенным

ориентиром для поиска на конкретной территории оптимальной траектории хозяйственного развития (что не исключает использование дополнительных критериев и разработок экологической допустимости осуществления каждого хозяйственного проекта).

27. Особое значение для реализации стратегии устойчивого развития регионов имеет оценка экологической ситуации и степени использования хозяйственной емкости территории. Обобщенная оценка антропогенного воздействия на окружающую среду, учитывающая масштабы загрязнения территории и состояние природных объектов, может служить исходной позицией для обоснования приоритетов в осуществлении природоохранной деятельности при разработке прогнозов социально-экономического развития регионов, целевых программ и инвестиционных проектов.

7.3. Принципы обеспечения устойчивого развития регионов.

28. Наряду с общими целями, задачами и критериями устойчивого развития региональный уровень имеет и свои отличительные особенности – свой набор, масштаб и характер проблем устойчивого развития, свои подходы к их решению, свой арсенал инструментов и методов, используемых для реализации таких подходов, которые должны найти отражение в региональной политике в целом, в принципах и подходах к решению межрегиональных проблем, к перспективам развития регионов как комплексных территориальных систем.

Роль федеративных отношений, субъектов федерации и местного самоуправления в обеспечении устойчивого развития.

-

29. Федеративная природа Российского государства, определяющая высокую ответственность субъектов Федерации за решение вопросов своего социального и экономического развития при одновременном усилении их интеграции, предполагает незаменимую роль этих субъектов в реализации стратегии устойчивого развития.

30. Федеративные отношения определяют управляемость Российской Федерации, она значительно улучшилась с введением полномочных представителей президента России в 7 федеральных округах, укрепив вертикаль власти в дополнение к процессам самореализации на региональном и местном уровнях.

Согласно Конституции Российской Федерации субъекты Федерации обладают всей полнотой власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В совместном ведении Федерации и ее субъектов находятся такие вопросы, имеющие прямое отношение к реализации стратегии устойчивого развития, как владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры, большой круг политических и социальных вопросов и, в первую очередь, защита прав и свобод человека и гражданина, административное, административно-процессуальное, трудовое,

семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. На территориях субъектов Федерации осуществляются федеральные и региональные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития.

31. Генеральным направлением регионального развития будет максимальное усиление собственной экономической базы в каждом из субъектов Федерации путем структурной перестройки их хозяйства, адекватной требованиям рыночной экономики и платежеспособного спроса на продукцию предприятий региона и учитывающей весь комплекс научно обоснованных экологических требований. Вместе с тем Федерация в целом будет перераспределять часть средств федерального бюджета в пользу тех регионов, которые пока не могут собственными силами решать основные задачи их устойчивого развития, а также в пользу регионов, решающих задачи, важные для всех субъектов Федерации. В число этих районов войдут и такие, которые сталкиваются с наиболее острыми и масштабными экологическими проблемами и в то же время еще не имеют достаточных собственных средств для их решения.

Эти вопросы необходимо учитывать и отражать в межбюджетных отношениях, при определении и направлении трансфертов из федерального бюджета в региональные бюджеты, в разработке и реализации регионального разреза федеральных целевых программ.

32. Регионы являются по своей сути интегральными образованиями, обладающими определенным единством природных, хозяйственных и социальных компонентов и поэтому напрямую заинтересованы в пропорциональном сбалансированном развитии и использовании всех этих компонентов. Опора на регионы, являющиеся естественными выразителями интегрального подхода и заинтересованные в сбалансированном развитии всей системы "природа – население и хозяйство", будет способствовать преодолению недостаточного в нынешних условиях узко экономического подхода к постановке и решению проблем развития, к определению их приоритетности, к оценке эффективности различных хозяйственных и социальных мероприятий. В региональной политике надо будет все больше руководствоваться не только чисто экономическими, но и более комплексными критериями, соответствующими требованиям устойчивого сбалансированного развития.

33. В практике государственной поддержки отдельных территорий необходимо все больше учитывать не только экономические и социальные, но и экологические факторы (например, в помощи таким регионам, которые, как таежные сибирские территории, помимо всего прочего, являются "поставщиками" кислорода для промышленных зон). Все большее развитие должны получить формы взаимодействия и взаимопомощи регионов в решении общих для них комплексных проблем сохранения природной среды (например, соглашения субъектов Федерации, расположенных в одном крупном водном бассейне, по вопросам сокращения загрязнений поверхностных и подземных вод).

34. Максимально конкретное отражение требований устойчивого развития призваны обеспечивать и органы местного самоуправления по мере их становления и усиления экономической самостоятельности, поскольку основной задачей этих органов является решение всего комплекса вопросов обслуживания населения, улучшения условий его жизнедеятельности и достижения тем самым политической и социальной стабильности на территориях в тесной взаимосвязи с действиями органов государственной власти Федерации в целом и ее субъектов.

35. Предметом важнейшей заботы органов власти регионов и местного самоуправления должны быть вопросы организации рационального использования территории, так как только при этом условии могут быть комплексно и успешно решены проблемы экономического, социального и природного характера. В связи с этим должны получить дальнейшее развитие работы по районной планировке, составлению и последовательной реализации генеральных планов городов и других населенных пунктов. Эти работы в соответствии с требованиями устойчивого развития должны приобрести иное качественное содержание, основываясь на новых комплексных принципах.

Региональные экономические проблемы и хозяйственная емкость территорий.

36. Наиболее общей и наиболее важной проблемой современного регионального развития экономики является усиливающаяся дифференциация регионов России по уровню социально-экономического развития, что питает дезинтеграционные тенденции, порождает существенное различие интересов между богатыми и бедными регионами. Такое положение грозит потерей устойчивости территориальной структуры экономики и угрожает целостности единого экономического пространства страны.

Для преодоления тенденций к дальнейшему росту чрезмерных различий в уровне развития регионов необходимо осуществить ряд мер, главными из которых представляются те, что призваны повысить эффективность сложившейся к настоящему времени территориальной структуры экономики и мобилизовать такие факторы экономического роста, как всемерное содействие развитию процессов территориального разделения труда в стране и усилению интеграции региональных и местных рынков товаров, труда и капиталов в единый общероссийский рынок.

37. Межрегиональное разделение труда позволяет каждому из регионов специализироваться на наиболее эффективных для них производствах и других видах экономической деятельности, создает тем самым условия для общего повышения эффективности хозяйства регионов и экономики страны в целом, расширяет рынки сбыта и увеличивает платежеспособный спрос – наиболее радикальное и надежное средство выхода из кризиса и преодоления его последствий, поскольку оно стимулирует оживление и рост производства, повышение занятости и доходов населения, увеличение бюджетных доходов.

38. Одним из важнейших средств, позволяющих государству воздействовать на развитие территориального разделения труда в стране, является регулирование цен и тарифов на продукцию естественных монополий, прежде всего, в сфере транспорта и энергетики. Эта проблема является общей для всех регионов и ее решение скажется на каждом из них. Переход к устойчивому развитию предполагает обязательное решение этой проблемы, так как с ней связана устойчивость и надежность системы взаимодействия регионов в едином экономическом пространстве страны.

39. Другим важнейшим средством является разработка и осуществление стратегий устойчивого развития регионов на уровне федеральных округов и учет их взаимовлияния в стратегии устойчивого развития Российской Федерации в изменяющемся мире XXI века. Пионерная разработка этого плана выполняется для Сибирского федерального округа, начата также работа по наиболее проблемному Южному федеральному округу.

40. Целый ряд проблем также является общим для большинства российских регионов, хотя в каждом из них масштабы, характер этих проблем, пути выхода из сложившегося положения существенно различаются. К этим проблемам относятся:

- преодоление последствий кризиса, стабилизация экономики, накопление и реализация факторов устойчивого социально-экономического развития;

- структурная перестройка экономики, адекватная требованиям рынка, новой парадигме развития России и геополитическим реалиям, поиск источников инвестиций для структурной перестройки экономики;

- борьба с бедностью, снижение доли населения, живущего за чертой бедности.

41. Существенные региональные различия должны находить отражение в региональной политике на федеральном уровне, на уровне федеральных округов и на уровне субъектов Федерации. Это требует регионализации важнейших направлений общероссийской экономической и социальной политики (финансовой, ценовой, налоговой, инвестиционной, внешнеэкономической, демографической, образовательной и т.д.) – т.е. более адекватного отражения специфики регионов при выборе инструментов осуществления общероссийской политики.

42. Другое направление региональной политики – выработка и реализация управляющих или регулирующих воздействий, специально обращенных к конкретному региону Российской Федерации (к отдельным элементам регионального хозяйства, различным аспектам регионального развития или ко всему экономическому и социальному комплексу региона – в последнем случае характерной формой таких решений стали федеральные целевые программы экономического и социального развития регионов).

Естественно, что экологические проблемы в большей или меньшей степени находят отражения в решениях по развитию регионов. Целый тип разрабатываемых и осуществляемых федеральных целевых программ имеет сугубо экологическую направленность (по оз. Байкал, по Каспийскому морю, промышленным узлам: Нижний Тагил, Братск, Чапаевск и т.д.)

43. Однако при переходе к стратегии устойчивого развития более экологизированной должна стать вся региональная политика, объектом которой становятся территориальные экономика-социально-природные комплексы, при этом экологические требования являются обязательными ограничениями при поиске оптимальных путей оздоровления экономической и социальной ситуации.

В качестве важнейшего и наиболее обобщающего экологического критерия устойчивого развития выступает хозяйственная емкость территории, определяющая размеры допустимой нагрузки на природную среду. Использование этого критерия не исключает, а предполагает необходимость дополнительных критериев и конкретных разработок экологической допустимости по каждому хозяйственному проекту.

44. Вместе с тем само понятие хозяйственной емкости территории, методы ее количественного определения, выработка характеристик конкретных территорий по этому признаку и рекомендаций по его учету в прогнозных работах по регионам, в подготовке и реализации региональных стратегий устойчивого развития требуют проведения специальных исследований, которые должны быть предусмотрены в качестве одного из

первоочередных направлений в рамках работ по научному обеспечению перехода к устойчивому развитию.

Кроме того, сама суть концепции и стратегии устойчивого развития требует не ограничиваться экономическим районированием, пусть даже с учетом хозяйственной емкости рассматриваемых территорий, а выполнить большой цикл исследований по комплексному экономико-экологическому районированию, также предусмотрев его в научном сопровождении перехода на новую траекторию развития.

Развитие региональных и локальных производственных систем.

45. Новые критерии, вытекающие из необходимости перехода к устойчивому развитию, обеспечивающему комплексное решение социально-экономических и экологических проблем, выдвигают новые требования к формированию, трансформации и развитию территориальных производственных систем.

Главное из них то, что такие производственные системы должны в идеале стать производственно-природными. Моделью таких систем является природный геохимический круговорот, где нет отходов. В конечном итоге региональные производственные системы должны быть также безотходными. Речь идет о такой организации всей региональной производственной системы, в которой отходы одного производства служат сырьем для другого. При этом такие системы должны по возможности формироваться в пределах производственных (промышленных) центров, промышленных агломераций, регионов и крупных экономических районов.

46. Эти системы привлекательны, помимо всего прочего (решение экологических и соответственно социальных проблем, диверсификация отраслевой структуры промышленности, делающей экономику региона более устойчивой к колебаниям рыночной конъюнктуры и т.д.), еще и тем, что экологические проблемы, достижение безотходности производства решаются более экономичным способом – дорогостоящие очистные сооружения, не дающие чисто экономической отдачи, заменяются промышленными производствами, использующими отходы других производств, т.е. практически бесплатное сырье, и дающими полезную продукцию, приносящими прибыль, платежи в бюджеты (в т.ч. и для решения экологических проблем), обеспечивающими создание рабочих мест и т.п. Таким образом достигается совпадение экономических, социальных и экологических интересов.

47. Естественно, создание указанных региональных безотходных производственно-природных систем предполагает поэтапное движение, реализацию все более широкого комплекса ресурсосберегающих мер, достижения научно-технического прогресса и осуществление структурной политики, нацеленной на снижение доли "грязных" производств.

При этом первый этап реализации стратегии устойчивого развития необходимо использовать для проведения широких работ по научному и проектному обоснованию будущих безотходных систем в конкретных регионах и промышленных центрах. В ходе таких работ необходимо предусмотреть рациональную территориальную структуру региональных систем, реализуя при этом экономические, экологические и социальные требования – например, создание экономических стимулов для "разгрузки" центров,

чрезмерно насыщенных промышленностью вообще и "грязными" производствами в особенности.

Процесс постепенного создания таких систем целесообразно подкрепить различными формами организации и институциональных преобразований – например, содействием созданию региональных финансово-промышленных групп, межотраслевых концернов и т.д.

Развитие производственной и социальной инфраструктуры в регионах.

48. Развитие региональных инфраструктурных систем усиливает устойчивость экономики регионов и, что особенно важно в современных условиях, повышает инвестиционную привлекательность регионов. Приток инвестиций в свою очередь позволяет успешно решать региональные проблемы устойчивого развития.

Опережающее развитие инфраструктуры создает условия для более эффективного решения производственных, социальных и экологических проблем (за счет укрупнения, например, мощностей инфраструктурных объектов, рассчитанных на обслуживание не одного, а комплекса производств, или за счет, скажем, использования отходящего тепла с промышленных предприятий для коммунальных нужд и т.п.).

49. Инфраструктура имеет важнейшее значение для организации рационального использования территории. Соблюдение требований устойчивого развития позволяет реализовать системный подход к созданию региональной инфраструктуры, целенаправленно увязать решение экономических, социальных и экологических вопросов.

Во многих регионах весьма актуальна задача создания эколого-инженерной инфраструктуры – строительства водоводов, газопроводов, телекоммуникационных и транспортных систем, канализационных сетей, прокладки магистральных газопроводов и газификации населенных мест.

Решение региональных социальных проблем.

-

50. Социальная политика нацелена на повышение развития человеческого потенциала в регионах, продолжительности жизни, доходов населения и создание других благоприятных условий для жизни граждан во всех регионах страны, для которых в настоящее время характерна значительная дифференциация этих показателей. По данным за 1999г. ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин (при рождении в 1999г.) оценивается в среднем по России в 65,9 года при колебаниях по регионам от 56 лет (Республика Тыва) до 73,4 года (Республика Ингушетия); уровень безработицы составляет 7,2-51,8% (Россия – 13,4%); среднемесячные доходы населения равны 367-6859 руб. при среднем по стране 1609 руб.; удельный вес населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения регионов колеблется от 13,3 (Ямало-Ненецкий АО) до 96,8% (Агинский Бурятский АО) при среднем по России –

29,9%; обеспеченность жильем – 12,5-22,6 кв.м/чел; численность студентов государственных высших учебных заведений на 10000 населения – составляет от 12 до 704 человек; обеспеченность населения врачами – 28,4-84,9 врачей на 10000 населения.

51. В сферу компетенции органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления входит большинство вопросов развития образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, борьбы с нищетой, социально-бытового обслуживания населения и других социальных проблем.

52. Участие федеральных органов государственной власти требуется в решении крупномасштабных и острых проблем регионального социального развития. Для поддержания устойчивого социально-экономического развития страны, предотвращения возникновения региональных очагов социальной напряженности государство должно проводить активную политику, направленную на выравнивание условий социального развития во всех регионах, сдерживание процесса имущественного расслоения в наиболее бедных и наиболее богатых регионах, недопущение чрезмерно больших различий в уровне жизни указанных регионов, предотвращение обнищания населения и минимизацию отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах. Предметом общегосударственной заботы является проведение активной демографической политики, регулирование размещения беженцев и вынужденных переселенцев, оказание помощи населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, военных действий, острых межнациональных конфликтов, регулирование миграционных процессов с учетом стратегических задач развития регионов и их геополитического положения, регулирование оттока населения из северных и восточных регионов страны.

53. Реализуя общегосударственную задачу стабилизации, а затем повышения уровня и качества жизни населения, региональные органы власти и органы местного самоуправления призваны максимально учитывать особенности своих территорий и всемерно использовать предпосылки и возможности, которыми располагают регионы, города и другие населенные пункты. Важнейшая задача состоит в создании на каждой территории прочной экономической основы для улучшения жизни населения.

54. Одно из ключевых условий обеспечения устойчивого социально-экономического развития – рациональная организация расселения в стране и ее регионах.

В области расселения предстоит соединенными усилиями федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления последовательно и поэтапно решать целый ряд совершенно новых крупных задач.

Главными из них являются:

- адаптация процессов распределения населения по стране, демографических и расселенческих процессов в регионах, развития и изменения территориальных и функциональных форм расселения к новым рыночным условиям (преобладанию негосударственных форм собственности, в том числе на землю, и вытекающим из этого новым формам экономического поведения хозяйствующих субъектов), к условиям преодоления последствий экономического спада;

- обеспечение адекватного учета новых геополитических условий (резкое увеличение числа приграничных регионов, появление большого числа вынужденных мигрантов из стран СНГ, из внутрироссийских зон межнациональных конфликтов и т.д.);

- преодоление кризиса крупных городов, как центров сосредоточения преимущественно обрабатывающей и наукоемкой промышленности, испытавшей наиболее глубокий спад производства;
- преодоление кризиса малых и средних городских поселений, моноотраслевая структура большинства которых оказалась особенно уязвимой в условиях резких изменений рыночной конъюнктуры;
- переселение населения из зон экологических бедствий и техногенных катастроф (зона Чернобыля, зона радиационных аварий на Южном Урале, зона влияния Семипалатинского полигона в Алтайском крае и Республике Алтай, зоны землетрясений на Курилах и Сахалине), непригодных для жизни районов Севера;
- социальная поддержка населения закрытых территориальных образований при конверсии центров ВПК и населения моно-городов при реструктуризации градообразующих предприятий;
- предотвращение развития процессов депопуляции и социального кризиса в целом ряде регионов;
- обострившиеся проблемы условий жизни и среды обитания малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;
- сохранение, поддержание и развитие социальной и инженерной инфраструктуры населенных мест в новых рыночных условиях при ограниченности бюджетных средств на ее содержание;
- создание и расширение рекреационно-курортных зон общероссийского значения в связи с потерей многих прежних общественных зон отдыха;
- последовательная экологическая реконструкция городских земель, природных и рекреационных зон промузлов, сельских поселений, межселенных территорий и создание на этой основе благоприятной среды обитания.

55. Принципиальные направления решений этих и ряда других расселенческих проблем намечены в утвержденной Правительством Российской Федерации Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации, которая подлежит периодическому обновлению и дополнению региональными схемами.

56. Важнейшее значение будет иметь начавшаяся жилищная реформа, предполагающая диверсификацию источников и видов финансирования жилищного строительства, форм собственности, создание рынка жилья, массовое возведение индивидуальных жилых домов в городах и пригородах. Новые условия и задачи требуют пересмотра действующих и разработки новых районных планировок и генеральных планов городов с учетом развития рыночных отношений и местного самоуправления.

57. В этих документах и новых региональных схемах расселения необходимо предусмотреть:

рациональное функциональное зонирование территории и планировочные решения по взаимосвязанному развитию крупных, средних и малых городов, поселков и сельских населенных пунктов, реализация которых даст возможность упорядочить

градостроительство, повысить его эффективность, полнее удовлетворить потребности населения в выборе профессии, мест работы и мест жительства, получении образования, обеспечении культурно-бытового обслуживания и отдыха;

осуществление более эффективных мер по охране природы и оздоровлению окружающей среды;

ускорение адаптации градостроительства и формирование поселений применительно к рыночным отношениям с развитием рынка жилья, труда и капитала.

Решение расселенческих проблем наряду с совершенствованием методов экономического регулирования потребует принятия на федеральном и региональном уровнях необходимых законодательных и нормативных актов.

58. Проблемы комплексного развития регионов и локальных сообществ в условиях рыночных отношений.

Хозяйственные комплексы регионов и территориальных сообществ внутри них объективно формируются вокруг отраслей, на которых специализируются регионы в общероссийской системе территориального разделения труда. Специализация выгодна каждому из регионов и локальных сообществ, помогая им сконцентрировать свои ресурсы и усилия на развитии производств, наиболее эффективных в данных региональных и локальных условиях, повышая тем самым эффективность всей экономики региона, города и т.д., способствуя укреплению регионального и местного бюджета и расширению местных возможностей в решении проблем устойчивого развития.

Комплексное развитие дополняет эффективную территориальную специализацию, обеспечивает более успешное развитие отраслей специализации, диверсифицирует отраслевую структуру хозяйства региона и тем самым повышает устойчивость функционирования и развития всего территориального общественно-природного комплекса.

Оно дает дополнительный экономический эффект благодаря большей взаимоувязанности, пропорциональности разных отраслей на территории, в том числе и за счет большей технологической увязки производств, что позволяет обеспечить более полное использование сырья, уменьшить долю отходов и тем самым повысить эффективность использования сырья, топлива, энергии, материалов, лучше решать экологические проблемы. Разнообразие производств, сочетающихся в едином комплексе, создает возможности и для более полного и стабильного использования трудовых ресурсов (мужских и женских, с разными профессиональными навыками). Комплексное развитие дает эффект также за счет общей производственной и социальной инфраструктуры, за счет экономии на транспортных затратах.

59. Преимущества комплексного развития хозяйства могут быть реализованы не только в условиях государственной собственности, но и в рыночных условиях. Эффект от комплексности получают все хозяйствующие субъекты, независимо от формы собственности. В рыночных условиях создаются и более благоприятные возможности для реализации комплексного развития, так как теперь отсутствуют ведомственные преграды, которые препятствовали технологической и экономической увязке разных производств и инфраструктуры в регионах; предприятия свободны в выборе форм и методов взаимодействия и решающим стимулом стал экономический интерес, который объективно

побуждает предприятия и организации объединяться во взаимосвязанные хозяйственные комплексы.

Как региональные и местные органы, так и хозяйствующие субъекты объективно заинтересованы в комплексном развитии хозяйства региона. Такое совпадение интересов должно способствовать усилению комплексности и пропорциональности региональной и местной экономики, большему ее соответствию возможностям природной среды.

7.4. Формы и методы регулирования устойчивого регионального развития

60. Основными методами региональной политики выступают: межбюджетное регулирование, разграничение предметов ведения и взаимное делегирование полномочий между федеральными органами и органами власти субъектов федерации, приоритетные натуральные поставки, федеральные целевые программы, регулирование цен и тарифов естественных монополиях. Большая их часть направлена на решение наиболее актуальных текущих проблем социального характера и не в состоянии обеспечить долговременное устойчивое развитие регионов, особенно территорий, не имеющих достаточного экономического потенциала.

61. Проблемы, носящие долговременный характер, в первую очередь связаны с инвестиционной деятельностью: освоение ресурсов и подъем экономики отстающих районов связаны с укреплением их экономического потенциала и развитием инфраструктуры; переселение сотен тысяч человек из районов Севера требует строительства жилья в районах, более благоприятных для жизни; формирование "наукоградов" и создание высокотехнологичных производств невозможно без крупномасштабных инвестиций, решение экологических проблем связано со структурной перестройкой экономики и технологическими преобразованиями производства и сферы обслуживания.

Необходимые инвестиции не могут быть получены без создания развернутой системы гарантийных фондов и обществ по страхованию инвестиционных рисков. Такие гарантийно-страховые системы должны формироваться как на федеральном, так и на региональном уровнях.

62. Принципиально может измениться положение с инвестированием региональных программ в результате создания Фонда регионального развития. В отличие от ныне действующего, этот Фонд должен не только аккумулировать средства федеральных и отраслевых программ, относящихся к капитальным вложениям на развитие социальной инфраструктуры регионов, но и иметь собственные закрепленные источники финансирования. В качестве таких источников целесообразно использовать часть природно-ресурсной ренты и территориальную ренту. Последняя должна представлять собой платежи субъектов хозяйствования, размещенных в крупных экономических центрах, обладающих развитой финансовой и банковской инфраструктурой, современными средствами связи, хорошей транспортной доступностью, таможенной службой и другими учреждениями и организациями, создающими благоприятные условия

для бизнеса. Предприниматели в различных сферах деятельности получают значительный дополнительный доход от размещения в таких городах.

63. Часть этого дополнительного дохода (ренты местоположения) изымается городами в виде повышенной арендной платы за служебные помещения. Но часть должна идти в Федеральный фонд, поскольку все крупные города, а тем более такие центры как Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Самара, Екатеринбург и другие города-миллионеры, строились и развивались в значительной мере за счет общегосударственных ресурсов. Средства Федерального фонда регионального развития, формирующегося за счет платежей центров наиболее развитых регионов, могли бы направляться на создание инфраструктуры отстающих территорий.

Рента за природные ресурсы региона, как и территориальная рента, должна представлять собой платежи субъектов хозяйствования, размещенных в регионе и получающих доход от эксплуатации его природных ресурсов. Использование взимаемой природно-ресурсной ренты в федеральных интересах и на нужды территориального развития должно быть предметом совместного регулирования федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации с учетом интересов местного самоуправления.

Еще одно направление повышения действенности государственного регулирования территориального развития связано с учетом особенностей регионов. В частности, речь идет о районах, находящихся на различных ступенях экономического развития и имеющих существенно различающиеся предпосылки экономического роста. Арсенал решения крупных региональных проблем федерального значения или вывода из кризиса отдельного субъекта Федерации (тем более локального территориального образования) должен существенно различаться.

Учитывая российскую специфику региональных проблем, наиболее действенной и эффективной представляется двухуровневая система государственного регулирования территориального развития.

64. Первый уровень включает систему регулирования межрегиональной дифференциации социально-экономического развития, а также систему государственного регулирования развития регионов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

Системе регулирования межрегиональной дифференциации социально-экономического развития должен соответствовать механизм территориального перераспределения финансовых ресурсов, аккумулируемых на общедоупольном уровне.

Данный механизм может включать в себя следующие основные компоненты:

- 1) трансферты в бюджеты субъектов Федерации, направленные на обеспечение межрегионального выравнивания уровней текущих бюджетных расходов регионов (при максимальном использовании собственного налогового потенциала) с учетом их различий по величине прожиточного минимума и степени удорожания капитальных затрат;
- 2) инвестиционные субвенции проблемным регионам из специально сформированного федерального Фонда регионального развития как основной инструмент реального сближения уровней социально-экономического развития субъектов РФ и перевода экономики данных проблемных территорий на рельсы устойчивого развития.

В основе механизма межрегионального распределения средств указанного фонда должны лежать жесткие, единые для всех регионов процедуры определения необходимых объемов финансирования на базе системы общеэкономических критериев, учитывающих важнейшие параметры как текущего состояния экономики и социальной сферы субъектов РФ, так и динамики их социально-экономического развития.

В свою очередь, система государственного регулирования развития регионов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий должна быть ориентирована, во-первых, на обеспечение своевременных и стабильных поставок в регионы важнейших народнохозяйственных грузов материально-технического и потребительского назначения; во-вторых, на финансовую поддержку за счет федеральных средств хозяйствующих субъектов, производящих стратегически важные виды продукции при условии последующей модернизации данных предприятий, направленной на максимальное снижение производственных издержек; в-третьих, на свертывание неконкурентоспособных производств и стимулирование выезда избыточного населения (в том числе в трудоспособном возрасте) в другие регионы страны (Нечерноземье, южные районы Сибири и Дальнего Востока); в четвертых, на обеспечение "мягкого вхождения в рынок" малочисленных народов Крайнего Севера на основе поддержки развития традиционных промыслов и целесообразного ограничения хозяйственной деятельности на территориях компактного проживания малочисленных народов; в пятых, на скорейшую реализацию жестких нормативов природопользования, призванных в максимальной степени сохранить существующие экосистемы зоны Севера и обеспечить бережное использование природных ресурсов, имеющих в большинстве своем общенациональное и общемировое значение.

65. Второй уровень системы государственного регулирования территориального развития должна занять система регулирования социально-экономического развития конкретных проблемных регионов, основанная преимущественно на разработке и реализации территориально-ориентированных целевых федеральных программ.

Целесообразность использования такой системы регулирования и адекватного ей механизма господдержки проблемных регионов определяется характером и глубиной кризисных процессов в отдельных субъектах РФ, невозможностью нормализации ситуации и преодоления деструктивных тенденций в рамках действия механизмов государственного регулирования первого уровня. При этом необходимо значительно повысить действенность программных рычагов регулирования региональной экономики, имея в виду как обоснованность конкретных направлений использования федеральных средств в регионах-реципиентах, так условия и механизмы предоставления этим субъектам РФ федеральной помощи, прежде всего направленной на создание условий для привлечения частных инвестиций (гарантии, страхование и т.п.).

66. Такая двухуровневая система государственного регулирования территориального развития позволяет использовать для каждого региона наиболее адекватный комплекс мер федеральной поддержки социально-экономического развития, одновременно сделав ее более результативной в части достижения поставленных целей.

В то же время федеральные финансовые ресурсы будут в этом случае расходоваться значительно более рационально, так как принятие возможных решений о разработке и финансировании целевых федеральных программ для отдельных регионов должно быть взаимоувязано с комплексом мер, стимулирующих экономический рост на основе активного привлечения частного капитала к реализации конкурентоспособных инвестиционных проектов, осуществляемых в рамках регулирования межрегиональной

дифференциации и обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов.

VIII. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ НАУКИ И ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ РОССИИ. НАУКА И ВЫСОКИЕ ТЕХНОЛОГИИ – ОСНОВНОЙ ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ.

8.1. Значительная результативность науки и высоких технологий России

1. В условиях административно-командной системы управления предполагалось, что существует возможность быстрого достижения мирового уровня развития науки и техники только за счет собственных усилий в условиях закрытой экономики, ибо в стране достаточно ресурсов для успешного развития всех направлений научно-технического прогресса; декларировалась легкость широкомасштабного переноса технологии оборонной промышленности в гражданские отрасли; считалось, что необходима компенсация затрат на науку и на освоение производства новой продукции за счет потребителя и т.п.

2. В период преобразования экономической системы России наблюдается другая крайность - часто утверждается, что выход на мировой уровень за счет собственного научно-технического потенциала невозможен, что отечественная наука и технологии безнадежно отстали и не могут завоевать какой-либо ниши на мировом рынке научно-технической продукции и т.д. Несмотря на то, что реальная жизнь доказывает обратное, такие стереотипы оказывают негативное воздействие на развитие сферы НИОКР и наукоемкого сектора. К сожалению, в обществе распространены заблуждения вроде следующих: "российская наука отстает от мирового уровня и поэтому необходимо перейти к использованию достижений зарубежной науки и прекратить проведение собственных научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР)"; "отечественная наука не нужна, потому что сейчас надо эффективно разрабатывать с помощью лучших зарубежных технологий богатейшие природные ресурсы России"; "в условиях конверсии науки в оборонной промышленности надо максимально сократить, полностью подчинив ее целям гражданского строительства"; "сложившееся положение является закономерным итогом неэффективности отечественной науки (российским ученым за все годы присуждено всего 11 Нобелевских премий), не предлагающей конкурентоспособных технологий и продуктов на мировом рынке гражданской продукции". Очевидно, подобные взгляды способствуют разрушению научно-технического потенциала России и превращению ее в сырьевой придаток развитых стран.

Формированию этих взглядов в определенной степени способствовала и негативная роль ряда зарубежных рекомендаций, нацеленных на сворачивание сферы научных исследований и разработок в РФ. Но неверно было бы считать такие рекомендации общей позицией - российским ученым оказывается существенная материальная помощь из-за рубежа, выделяются значительные финансовые ресурсы частными иностранными фондами (например, фондом Сороса).

3. Наука - это важнейшая составляющая национального богатства в любой стране. Высокий уровень научного потенциала является необходимым условием устойчивого развития общества. Но если страна не прилагает усилия для проведения научных

исследований, разработки и освоения новых технологий, то она неизбежно оказывается в ряду наиболее отсталых государств, теряет свою независимость и самобытность. Российская наука, как фундаментальная, так и прикладная всегда была и будет важным фактором развития общества. Небольшое число отечественных ученых - лауреатов Нобелевской премии объясняется не малостью их вклада в мировую науку, а тем, что значительная часть их достижений, полученных в послевоенный период времени, была засекречена.

4. Конкретные цифры показывают, что, несмотря на трудности периода трансформации политической и экономической системы России, накопленный потенциал отечественной науки пока еще позволяет ей получать выдающиеся фундаментальные достижения, углубляющие представления человека об окружающем мире, обеспечивает развитие высоких технологий, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках. Даже в тяжелый период трансформации экономической системы результаты ускоренного научно-технического развития России в последние несколько десятилетий продолжают вносить весомый вклад в экономику: в 1999 г. наша страна получила от продажи систем вооружений примерно 3 млрд. долл. плюс 0,5 млрд. долл. от поставок в США высокообогащенного топлива для атомных электростанций (по заключенному с США контракту предполагается поставка этого топлива на сумму 11,5 млрд. долл. в течение 20 лет) и около 0,9 млрд. долл. от космической деятельности. Таким образом, только от трех направлений деятельности, связанной с высокими технологиями - конкретными результатами научных исследований и разработок, Россия получила свыше 4 млрд. долл. Это почти в 3 раза больше суммарных годовых внутренних расходов на НИОКР и в 5 раз выше ассигнований федерального бюджета России на гражданскую науку в 1999 г.

Эти данные одновременно свидетельствуют, однако, и о "проедании" накопленных научных заделов, так как в период преобразований наша страна ускоренно шла в противоположном от мировых тенденций направлении: сокращение выделяемых на науку ассигнований в три раза обогнало снижение ВВП. В 1999 г. расходы России на НИОКР (43,3 млрд. руб. или примерно 1,6-1,7 млрд. долл.) были ниже, чем у четырех десятков ведущих компаний мира. По этому показателю наша страна уступает 15 американским фирмам и компаниям.

8.2. Необходимость учета потерь научного потенциала в период трансформации экономической системы России

Значительное недофинансирование науки

5. Расчеты показывают, что доля расходов на НИОКР (внутренние затраты) в ВВП России составляла 0,74% в 1995 г. и 0,93-1,06% в 1997-2000 гг. (по сравнению с 2,9% в 1990 г.). В настоящее время она соответствует уровню 1946 - 1950 гг., а абсолютная величина общих расходов на НИОКР близка к уровню начала 60-х годов. В 1995 г. реальные годовые расходы на науку в России сократились примерно в 6,2 раза по сравнению с уровнем 1990 г. В 1998-2000 гг., несмотря на некоторое увеличение ассигнований, они были все еще значительно (более чем в 5 раз) ниже, чем в 1990 г. Для оборонных НИОКР это снижение произошло в 10-12 раз. В целом по доле расходов на НИОКР в ВВП Россия в середине

1990-х гг. сравнилась с Болгарией, Польшей, Португалией, хотя еще в конце 80-х гг. этот показатель соответствовал уровню США, Германии, Японии и Швеции, где на науку расходуется от 2,5 до 3,2% ВВП (следует отметить, что в наиболее развитых странах в этот период происходил рост затрат на НИОКР). Согласно Федеральному закону РФ о науке и государственной научно-технической политике ассигнования федерального бюджета на гражданскую науку (по разделу "Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу") должны быть не ниже 4% от расходов федерального бюджета, однако их реальная величина вдвое меньше (если в 1992 г. она составляла 2,43%, то в 1999-2000 гг. - только 1,74-1,79%).

б. В результате реальные удельные расходы на науку в расчете на одного исследователя систематически падают. В 1999 г. они составляли примерно 111,9 млн. руб. (4,1 тыс. долл.) Согласно оценкам, за годы реформ они уменьшились примерно в 3,5 раза по сравнению с концом 1980-х гг. В целом кумулятивные вложения в науку России (научный капитал) составляли в 1990 г. почти 175 млрд. долл. по официальному курсу или 400 млрд. долл. по паритету покупательной способности (ППС), что по стоимости эквивалентно почти 27% промышленно-производных основных фондов России - для сравнения в США в том же году научный капитал несколько превышал 1800 млрд. долл. За десять лет переходного периода потери научного капитала составили более 60 млрд. долл. по официальному курсу или около 140 млрд. долл. по ППС.

Динамика показателей финансирования науки России*)

	1940	1945	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП*)	0,55	...	0,99	1,77	2,49	3,00	2,89	0,79	0,90	0,99	0,93	1,06	1,06
Отношение заработной платы занятых в науке и научном обслуживании к заработной плате занятых в экономике (СССР - 1940-1990 гг.; Россия - после 1991 г.), %	141,5	147,9	...	130,1	118,2	106,3	112,5	77,4	74,4	93,6	98,6	...	117
Отношение заработной платы занятых исследованиями и разработками к	1/4	1/4	1/4	1/4	1/4	1/4	1/4	61,4	63,2	70,3	70,3	...	77,0

(на 4,3%, в том числе исследователей – на 3,8%) возросла относительно 1999 г. Однако этот показатель все еще не достиг уровня 1997 г.

10. Резкое ухудшение финансирования, вызвавшее массовый отток ученых, инженеров и высококвалифицированных рабочих из сферы науки и высоких технологий при крайне малом притоке молодежи, привело к тому, что заделы по НИОКР оказались "проеденными". Установившиеся к концу 1990-х гг. тенденции сокращения научного потенциала сохранятся по прогнозам примерно лишь около пяти лет. Затем произойдет нелинейное снижение численности научных кадров, вызванное их предстоящим массовым естественным выбытием. Осталось очень мало времени для исправления ситуации. Если все будет продолжаться так, как это было до 2000 г., то потери научного потенциала уже через 5-7 лет возрастут многократно и окажутся невосполнимыми.

11. В настоящее время чрезвычайно важным фактором, определяющим отток кадров из науки, является низкий уровень заработной платы. Несмотря на "защищенность" оплаты труда ученых, в реальном выражении она сократилась по сравнению с 1990 г. не менее, чем в четыре раза. В 1996 г. величина заработной платы занятых в науке была на 25,6% ниже, чем в среднем в экономике, хотя еще в 1990 г. была на 12,5% (а в 1960 г. в СССР - на 30%) выше средней по стране. В последние несколько лет этот разрыв уменьшился, однако зарплата в науке и научном обслуживании вплоть до 1999 г. была ниже, чем в среднем в экономике. Отношение заработной платы занятых в науке и научном обслуживании к величине прожиточного минимума в России в 1995 г. составляло всего 1,4, т.е. если в семье муж и жена работали в сфере НИОКР, то они не могли обеспечить прожиточный минимум для ребенка. В 1997-1998 гг. положение несколько выправилось, однако оно было хуже, чем в целом в экономике страны.

12. С июня 1999 г. средняя оплата труда занятых НИОКР стала превышать средний уровень этого показателя в экономике. Таким образом, создается впечатление, что ситуация улучшается и можно ожидать, что молодежь начнет возвращаться в науку. Однако регулярные текущие наблюдения положения дел этого не подтверждают. Исследования показывают, что при росте средней по стране заработной платы занятых НИОКР в большинстве регионов, особенно в наиболее крупных научных центрах - Москве и Санкт-Петербурге средняя заработная плата занятых НИОКР по-прежнему значительно ниже, чем средний показатель по региону. На регионы с наиболее низким уровнем оплаты труда ученых по сравнению со средней заработной платой в экономике приходится более трети всей численности занятых НИОКР. Среди них особенно выделяется Москва (менее 80%). Отношение средней заработной платы занятых в науке и научном обслуживании к величине прожиточного минимума в Москве в 1995 г. составляло всего 1,1. В 1996-1998 гг. положение несколько выправилось, однако оно было хуже, чем в целом в сфере НИОКР в целом.

13. Наиболее низок уровень оплаты труда научных работников без ученой степени, еще ниже размер стипендии аспирантов и студентов, что не позволяет обеспечить приток молодежи в науку. При этом пропорции в оплате квалифицированного и неквалифицированного труда неоправданно изменились: так, заработная плата (с надбавками) докторов наук - профессоров значительно ниже, чем у специалистов относительно невысокой квалификации в других сферах деятельности: по сравнению с секретарем-референтом коммерческих фирм разрыв составляет более 5 раз, с менеджерами по сбыту продукции с всего лишь двух-трехлетним стажем работы - 3-10 раз и т.д.

Как показывают обследования, около 80% студентов многих вузов, в частности, МГУ не связывают свою будущую деятельность с наукой. Для того, чтобы выпускники вузов избрали научную карьеру, необходимо, по мнению студентов, прежде всего повысить уровень оплаты труда ученых - около 60% респондентов отметили эту позицию при анкетировании; вторым по важности условием является повышение престижа науки в обществе (почти 42% респондентов).

14. Для пояснения этих проблем можно привести пример одного из наиболее передовых концернов наукоемкого сектора, подавляющая часть продукции которого идет на экспорт. В головном НИИ этого концерна численность работающих сократилась в 4-5 раз, специалистов до 40 лет очень мало; из-за огромного естественного выбытия и дефицита квалифицированных кадров разработки начинают затягиваться - появляются узкие места, которые обслуживаются лишь одним-двумя специалистами (потоки технической документации и пр.). Молодые специалисты для НИИ готовятся в профильном вузе, но они не идут в НИИ, где им предлагают 3,5 тыс. руб. (при зарплате высококвалифицированных сотрудников до 300 долл./мес. и выше). Работа, по отзывам молодежи, очень интересная, однако в Москве в сфере услуг при невысокой квалификации и без опыта работы можно легко заработать значительно больше – обследования показывают, что молодежь согласна идти работать в НИИ при зарплате не ниже 5000-6000 руб. в месяц. И хотя спрос на продукцию НИИ большой, предприятию грозит кадровая гибель.

8.3. Ориентация на долгосрочные тенденции в изменении научного потенциала.

15. Резкое сокращение расходов на науку в период проведения реформ, отягощенное экономическим кризисом, привело к появлению долгосрочной тенденции спада научного потенциала (денежная оценка потерь научного потенциала страны в течение переходного периода составляет более 60 млрд. долл.). Преодолеть ее действие удастся лишь после 2003-2007 гг., когда, по-видимому, будет пройден минимальный уровень данного показателя.

При сохранении существующей тенденции в финансировании НИОКР в 1992-1999 гг. и сохранении темпов прироста ВВП Россия в 2020 г. не достигнет еще уровня научного капитала 1990 года. Учитывая мультипликативное воздействие ожидаемого сокращения численности занятых в науке, можно предположить, что при несоблюдении уровня финансирования, предусмотренного законом РФ о науке, вероятность необратимого разрушения научного потенциала России будет чрезвычайно велика.

16. Динамика численности занятых НИОКР определяется в настоящее время двумя основными факторами:

- долгосрочным, связанным с чрезмерным вовлечением молодых кадров в науку с 1960 по 1975 год и их неизбежным выбытием в ближайшие 10-15 лет;
- краткосрочным, характеризующимся оттоком молодых кадров.

Возраст научных кадров в России в среднем приблизился к 50 годам, для докторов и кандидатов наук этот показатель еще выше. Например, в отраслях наукоемкого сектора он

составляет соответственно около 60 лет и более 52 лет. Не менее серьезны и проблемы, связанные с возрастной структурой высококвалифицированных рабочих на опытных производствах так же, как и на предприятиях наукоемких отраслей промышленности, осваивающих результаты НИОКР.

17. Ухудшение возрастной структуры научных работников особенно усилилось с началом проведения реформ, когда резко сократилась численность занятых в сфере НИОКР, нарушились связи между поколениями, обеспечивавшие преемственность знаний. Уже в начале 1995 г. 66,8% исследователей в сфере НИОКР относились к возрастной группе "40 лет и старше", при этом в научно-исследовательских организациях в нее входило 68%, а на опытных заводах - 70,8% исследователей.

Доля исследователей в возрастной группе до 40 лет в России очень быстро снижается – с 33,2% в 1994 г. до - 25,8% в 1998 г. Необходимо также учитывать ежегодный выезд по контрактам на работу за границу ученых высшей и высокой квалификации (по различным оценкам он составляет до 10-15 тыс. человек в год). Это означает, что при разработке научно-технической политики должен приниматься во внимание повышенный спрос на ученых и инженеров со стороны наиболее развитых стран.

18. В наиболее развитых странах в целом сохраняется спрос на специалистов, способных работать в сфере НИОКР. Существующий за рубежом спрос на ученых и инженеров определенных специальностей является стимулятором оттока из России квалифицированных специалистов, в первую очередь, тех, кто работает в академическом секторе (ученые академического сектора более мобильны, их связи с мировым сообществом ученых более обширны, чем у занятых исследованиями и разработками в отраслевом секторе). В настоящее время для российских молодых специалистов даже заработная плата порядка 25 тыс. долл. является привлекательной, несмотря на то, что основная часть этих денег идет на оплату жилья, страховку, транспорт и питание. Главным для них является возможность работать в нормальных условиях. В то же время приезжающие в Россию зарубежные ученые предпочитают приглашать для совместной работы отечественных работников невысокой квалификации, используя их на "подсобных" работах, так как опасаются конкуренции со стороны более квалифицированных или лучше знающих проблематику собственной страны специалистов. В целом миграция ученых и инженеров носит неблагоприятный для нашей страны характер: происходит отток высококвалифицированных научных кадров и специалистов из России и одновременно формируется предложение зарубежных специалистов, причем не всегда высокой квалификации.

19. Их вышесказанного следует, что если до 1992 г. для ускорения ротации научных кадров было необходимо стимулировать переход научных работников и инженеров из науки и научного обслуживания в другие отрасли, то в настоящее время требуется создание стимулов

- во-первых, для обеспечения притока молодежи, вовлечения в науку не только специалистов с высшим образованием, но и наиболее способных учащихся высшей и, возможно, даже средней школы;
- во-вторых, для максимально возможного продления периода работы ученых и специалистов старших возрастных групп с целью компенсации нехватки научных кадров в возрасте до 40 лет.

При анализе проблемы преемственности следует учитывать также и то, что из-за значительного снижения ассигнований на науку и отсутствия спроса на научные достижения со стороны экономики в настоящее время образовался значительный разрыв в цепочке: "система среднего и высшего образования - аспирантура - подготовка научных кадров высшей квалификации".

20. Несмотря на то, что число студентов в вузах России в расчете на 100 тыс. человек населения остается стабильным уже в течение трех десятилетий (1800-1900 человек), а численность аспирантов по отношению к численности студентов вузов благодаря определенным мерам со стороны государства, в первую очередь, освобождению аспирантов от службы в армии, достигла максимального уровня (2,2-2,4%, что несколько превышает соответствующий показатель для СССР), в системе подготовки научных кадров происходят неблагоприятные качественные изменения. Численность аспирантов в научно-исследовательских институтах в 1992-2000 гг. увеличилась с 15168 до 17502 или в 1,15 раза, тогда как в вузах – с 36747 до 100212 человек, т.е. в 2,7 раза при заметном снижении качества защищаемых диссертаций. Значительно сократилась доля аспирантов, обучающихся в НИИ без отрыва от производства, что свидетельствует об ослаблении связи науки с производством. При этом следует учитывать, что престиж научного труда падает даже среди аспирантов. Так, по данным специально проведенного обследования, лишь менее одной пятой аспирантов намереваются в будущем готовить и защищать докторскую диссертацию.

21. При сохранении современных тенденций доля работников, выполняющих исследования и разработки, по отношению к численности населения снизится в 2005 г. до 78% от уровня 1998 года. Сокращение численности научных кадров будет сопровождаться их интенсивным старением; проблему преемственности поколений решить, очевидно, не удастся. При соблюдении закона РФ о науке и государственной научно-технической политике доля работников, выполняющих исследования и разработки, в 2005 г. снизится до 88 - 100% от уровня 1998 г. Относительный рост заработной платы научных работников и другие меры позволят несколько улучшить ситуацию. Однако даже при оптимистическом сценарии ситуация в 2005 г. будет значительно хуже, чем в сейчас.

22. Таким образом, первое десятилетие XXI в. окажется наиболее критическим для сохранения российской науки, причем не только в количественном, но и в качественном отношении, так как в этот период будет происходить неизбежный отток из науки высококвалифицированных специалистов старших возрастных когорт (свыше 65-70 лет) при невысоком притоке молодых кадров. Если сохранится сложившийся в настоящее время подход к финансированию науки, то уже в ближайшие годы представителям старшего поколения ученых будет практически некому передать свой опыт. Последующий уход специалистов старших возрастных когорт, приступивших к работе в 50-е и начале 60-х и даже в начале 70-х годов, может оказаться роковым для отечественной науки и техники, так как именно с ними связаны достижения фундаментальной науки и успехи в разработке и развитии высоких технологий (ракетно-космическая техника, авиация, радиотехника и др.).

8.4. Учет особенностей организации науки в России

Повышение роли академического сектора науки

23. В России традиционно, уже в течение почти трех столетий сложилась уникальная организация науки, характеризующаяся высокоразвитым академическим сектором, в котором около 70% исследований являются фундаментальными. Значительное снижение спроса на результаты прикладных научных исследований и разработок привело к сокращению научного потенциала России и одновременно стало причиной существенного повышения удельного веса и соответственно роли академического сектора науки. В целом за период 1990-1998 г. в численности занятых исследованиями и разработками доля академического сектора повысилась в 1,7 раза (с 9,9% до 17,1%), а в численности исследователей и техников - в 2 раза (с 10,0% до 19,9%). Учитывая, что здесь сосредоточено около 57% всех докторов наук и 41% кандидатов наук, очевиден вывод о том, что в настоящее время академический сектор является основным сектором отечественной науки, в котором сконцентрированы наиболее квалифицированные кадры.

24. Следует учитывать также, что доля исследователей академического сектора, проживающих в регионах Сибири и Дальнего Востока, по отношению к общей численности исследователей этого сектора примерно в 1,8 раза выше соответствующего показателя для сферы НИОКР в целом. Это свидетельствует, очевидно, о высокой роли академической науки в развитии культуры страны.

25. Несмотря на резкое сокращение финансирования, в академическом секторе науки продолжают исследования, давшие в последнее время целый ряд значительных результатов. В частности, учеными РАН, помимо важных теоретических достижений в математике, физике и других науках, сделаны открытия в области астрофизики (в специальной астрофизической обсерватории РАН обнаружены протопланетные диски, из которых формируются планеты). Осуществлен физический пуск единственного в России импульсного нейтронного комплекса на протонном пучке сильноточного ускорителя Московской мезонной фабрики, что позволит исследовать фундаментальные проблемы в различных областях науки, разрабатывать технологии безопасной ядерной энергетики. Построен и работает компьютер с быстродействием 56 млрд. операций в секунду; созданы не имеющая аналогов в мире сверхпрочная сталь с пределом прочности на порядок выше обычного, а также пластичный чугун, изделия из которого можно изготавливать методами обработки давлением. Разработана технология получения конкурентоспособного высококачественного волокна с содержанием льна 50%. Обнаружены новые пептиды, вырабатываемые клетками костного мозга, а также неизвестные ранее нейроны в зрительной коре головного мозга; разработана противогриппозная и ряд других вакцин. Завершена работа по составлению и изданию карты почвенно-экологического районирования Восточно-Европейской равнины; доказано существование перспективного вида платино-металлического рудного сырья, что на 5-6 млрд. долларов увеличивает стоимость ресурсов крупнейшего золоторудного месторождения России в Иркутской области; проведена уникальная комплексная океанографическая высокоширотная экспедиция на научно-экспедиционном судне "Академик Федоров" в северной части Баренцева моря и др.

26. В целом можно сделать следующие выводы.

- В период трансформации экономической системы произошло удвоение удельного веса академического сектора в сфере НИОКР относительно уровня 1990 г. по численности исследователей и техников, что свидетельствует о существенном повышении роли академической науки как одного из важнейших факторов сохранения и дальнейшего развития научного потенциала России.

- В академическом секторе науки наиболее велика доля высококвалифицированных ученых, выполняется основная часть фундаментальных исследований и, несмотря на кризис в экономике, имеются значительные научные достижения; здесь сосредоточена наиболее активная и мобильная часть ученых, имеющая значительно более тесные контакты с зарубежными специалистами по сравнению с занятыми в отраслевой науке.
- Оплата труда ученых в академическом секторе науки минимальна, причем для двух третей регионов характерно, что оплата труда ученых там ниже, чем оплата труда занятых в экономике. Особенно существенно это сказывается в наиболее крупных городах, в первую очередь, в Москве, Санкт-Петербурге и др., а также в отдаленных регионах.
- Требуется разработка и реализация неординарных мероприятий по сохранению и дальнейшему развитию уникального, с точки зрения мировой практики, ядра сферы НИОКР России - академического сектора.

Проблемы интеграции высшего образования и академической науки

27. Спецификой науки в России является также то, что ее академический сектор составляют институты РАН, а не учреждения высшего образования, как это характерно для многих стран за рубежом. Исторически сложившееся параллельное развитие Академии наук и вузов заставляет в связи с этим серьезное внимание уделять интеграции академической науки и образования.

В настоящее время программа "Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки" дала целый ряд положительных результатов, в частности, достаточно эффективным оказалось создание учебно-научных центров. Сложности ее реализации, однако, вызваны тем, что предполагается интеграция двух субъектов, каждый из которых является монопольным обладателем разнородных ресурсов: академический сектор обладает мощным, ориентированным на исследования и разработки интеллектуальным потенциалом и материальной базой, в то время как в ведении вузов находится контингент студентов и значительный в количественном и качественном отношении профессорско-преподавательский состав.

8.5. Сохранение и дальнейшее развитие научного потенциала – важнейшее условие устойчивого развития России

Сложность реформирования российской науки

28. К настоящему времени в России подготовлен ряд программных документов по выходу из кризиса. В них рассматриваются общие проблемы восстановления и развития экономики страны. К сожалению, при этом практически не принимаются во внимание качественные сдвиги, происходящие в экономике переходного периода. Между тем анализ состояния и прогноз перспектив развития науки, являющейся важнейшей

невещественной частью национального богатства России, показывают, что долгосрочные изменения качественной составляющей экономического роста должны учитываться сейчас во всех программах выхода из кризиса и прорыва к экономическому росту.

29. Спрос на исследования и разработки неизбежно возрастет с улучшением экономической ситуации в стране. Этого потребуют интересы и отечественных производителей, и иностранных инвесторов, для которых российские условия объективно должны быть предпочтительнее, чем в других странах, не только из-за более низкой заработной платы, но и в силу высокой квалификации научно-технических кадров, их восприимчивости к нововведениям. Необходимо учитывать и другие факторы, в том числе геополитические.

30. Отсюда следует, что реформирование науки необходимо, но оно должно быть хорошо подготовлено, чтобы не ухудшить и без того крайне тяжелую ситуацию. Разработка и реализация новых путей и методов стимулирования развития научного потенциала может осуществляться лишь в рамках тех немногочисленных направлений и научно-исследовательских организациях, где спад прекратился или наблюдается некоторое расширение научно-технической деятельности за счет возникновения внутреннего либо внешнего спроса на отдельные научные результаты. Там же, где спад продолжается, основной целью всех управленческих мероприятий должно быть не реформирование, а максимально возможное сохранение научного потенциала и обеспечение преемственности научных знаний.

31. В целом следует признать, что реформирование российской науки осложнено следующими причинами:

- отсутствием четко сформулированных целей социально-экономического развития, военно-политической доктрины и долгосрочной промышленной политики и, как следствие, сложностью выбора приоритетов и невозможностью осуществления реальной научно-технической политики на начальном этапе переходного периода;
- трудностями анализа происходящих в сфере НИОКР процессов из-за отсутствия соответствующих аналогов в мировой истории, а также из-за недостаточного знания специфики долгосрочных тенденций развития отечественной науки;
- недостаточностью информации о количественных и качественных изменениях в кадровом потенциале и материально-технической базе науки и их текущем состоянии, а также о качественных сдвигах в сети научно-исследовательских организаций России, что объективно затрудняет переаттестацию научных учреждений и реформирование науки в целом;
- ограниченностью имеющихся у государства финансовых ресурсов.

32. К настоящему времени накопленный потенциал разработок во многом израсходован, продолжает усиливаться проблема преемственности научных и практических знаний. Отдельные, разовые, проводимые в "пожарном" порядке вливания средств положения спасти не могут. Процессы в науке инерционны и сложны: подготовка ученого или высококвалифицированного специалиста для сферы НИОКР занимает в среднем 25-30 лет и более, причем процесс накопления знаний продолжается в течение всего периода творческой деятельности.

Для России потребность в большом числе высококвалифицированных ученых и специалистов определяется не только задачами проведения собственных исследований и разработок, а также освоения лучших достижений в области западной технологии, но и тем, что этой категории занятых, имеющих наиболее высокий уровень образования, в первую очередь свойственно понимание необходимости демократизации российского общества. Однако в период перехода к новой экономической системе в России имеет место значительная недооценка человеческого капитала. Об этом можно судить по чрезмерно низкому по сравнению с другими отраслями экономики уровню оплаты труда научных работников и инженерного персонала, занятого НИОКР.

33. Если до последнего времени говорилось о прямой связи "наука - производство", то с 2000 г. должна проявиться себя обратная связь - значительное недофинансирование науки в течение восьми последних лет (период, сопоставимый со средним сроком разработок в авиационной, космической и других ведущих наукоемких отраслях) начнет приводить к усилению экономического спада, наука станет "мстить" за пренебрежение к ней в 1992-1999 гг. Это грозит дальнейшим отставанием в технологической сфере и глобальной дестабилизацией.

8.6. Основные условия сохранения и дальнейшего развития российской науки в долгосрочной перспективе

Сохранение широкого фронта направлений научных исследований

34. В настоящее время как никогда необходимо понимание того, что наука России, являясь частью мировой науки, представляет собой национальное богатство, основной фактор экономического роста нашей страны, ее устойчивого развития. Огромные географические размеры, большая численность населения, значительные масштабы экономики, высокий уровень научно-технического потенциала России, геополитическое положение требуют проведения научных исследований практически по всем направлениям. Потери научного потенциала ведут к сокращению национального богатства России, их не удастся быстро компенсировать из-за большой инерционности передачи знаний от старшего поколения младшему.

Учет долгосрочных тенденций развития сферы НИОКР

35. В Концепции реформирования российской науки на период 1998-2000 гг. определены основные проблемы активизации государственной научно-технической политики, реструктуризации сети научных организаций, кадрового обеспечения и социальной политики в научной сфере, улучшения финансовой ситуации и рационализации использования ресурсов, укрепления научно-технического потенциала регионов, повышения инвестиционной активности, международного научно-технического сотрудничества и совершенствования нормативно-правовой базы. Вместе с тем необходимо отметить, что при рассмотрении проблем реформирования отечественной науки должны учитываться долгосрочные тенденции сокращения научного потенциала, а это, к сожалению, практически не было сделано при разработке Концепции. Как показывают прогнозные оценки, выполненные в РАН, этот процесс, начавшийся в 1990-

1991 гг., окончится, по-видимому, даже при достаточно оптимистических оценках, не ранее, чем через 5-7 лет, то есть к середине следующего десятилетия. Таким образом, необходима разработка долгосрочной концепции развития российской науки - на период до 2015-2020 гг., а также разработка и реализация федеральной целевой программы "Сохранение и стимулирование развития науки России" с выделением в ее составе важнейших подпрограмм "Обеспечение преемственности в Российской науке", "Развитие академической науки" и др.

Обеспечение преемственности научных знаний за счет одновременной поддержки как молодых, так и зрелых высококвалифицированных ученых

36. Решение проблемы преемственности научных знаний должно осуществляться как путем стимулирования притока молодежи, так и предоставления возможности для плодотворной работы ученым и специалистам старших возрастных групп без ограничений по возрасту с установлением ежемесячной надбавки за выслугу лет к должностному окладу в зависимости от стажа работы. Одним из необходимых условий при этом должен быть ускоренный рост заработной платы занятых НИОКР относительно роста оплаты труда занятых в экономике.

37. Целесообразно расширение системы грантов для поддержки не только молодых, но и зрелых ученых - кандидатов и докторов наук, а также высококвалифицированных специалистов, не имеющих ученой степени, в том числе и без высшего образования (на опытных производствах), а также целевое выделение ассигнований на оформление патентов, архивирование и пропаганду научно-технических разработок и результатов, полученных учеными старших поколений. Следует освободить от призыва на военную службу выпускников вузов, поступающих в НИИ и КБ, где ведутся работы по приоритетным направлениям науки и техники, при обязательном соблюдении всех пунктов заключаемого с ними контракта. По-видимому, следует перенаправить приток молодых специалистов от аспирантуры в пользу научных организаций и предприятий высокотехнологичного сектора, создав для последних стимулы, аналогичные существующим в аспирантуре.

38. Необходимо стимулировать интеграцию высшей школы и академического сектора науки, в том числе, путем создания новых, либо организации филиалов существующих вузов для подготовки магистров и аспирантов при ведущих научно-исследовательских учреждениях.

39. Требуется переработка проекта налогового кодекса с целью сохранения всех существующих направлений государственной поддержки науки (отмена действующих льгот означает для науки потери, сопоставимые с объемом средств, выделяемых в бюджете по статье "Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу").

Соблюдение Закона РФ "О науке и государственной научно-технической политике"

40. Для сохранения и стимулирования развития сферы НИОКР в период перехода к новой экономической системе требуется поддержание максимально возможного спроса на научную продукцию со стороны государства путем соблюдения уровня бюджетных

ассигнований на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения, установленного федеральным законом "О науке и государственной научно-технической политике" (4% расходной части федерального бюджета), а также увеличения доли НИОКР в ассигнованиях, выделяемых на цели обороны (с учетом инфляции). Только при этом условии можно будет перейти к решению проблем реформирования науки, совершенствования системы ее финансирования.

Кроме того, при реформировании науки следует учитывать, что малый бизнес является лишь дополнительным источником спроса на научные достижения. Основная составляющая спроса зависит от крупных предприятий, главным образом, в наукоемком секторе экономики (этот сектор в развитых странах обеспечивает не менее 75-85% совокупного спроса на достижения науки) и его развитию необходимо уделять основное внимание.

Соблюдение важнейших нормативов

41. Государство должно осуществлять соответствующий мониторинг и контролировать важнейшие нормативы. В первую очередь, наряду с законодательно определенным уровнем финансирования фундаментальной науки и НТП, необходимо выделить следующие нормативы:

- доля общих затрат на науку должна быть доведена уже в ближайшие год-два до уровня не ниже 1,5-1,6% ВВП (что примерно соответствует 4% от расходов федерального бюджета, которые должны выделяться на фундаментальную науку и научно-технический прогресс в соответствии с законом РФ о науке) с последующим повышением до 2,5% к 2010 г.;
- соотношение заработной платы занятых исследованиями и разработками и средней зарплаты в экономике для молодых исследователей должно быть не ниже 110-120 % (для Москвы в настоящее время это соответствует месячной заработной плате порядка 6000 руб); а для всех занятых исследованиями и разработками - не менее 180-200%, т. е. 8000-10000 руб. (с последующим снижением, по мере увеличения доли молодых специалистов, до 160-170%);
- Доля занятых исследованиями и разработками относительно численности населения должна в ближайшие 3-5 лет поддерживаться на уровне 0,55-0,56%, а в середине следующего десятилетия - на уровне не ниже 0,50-0,55%.

Стимулирование приоритетных направлений НИОКР путем изменения приростов выделяемых ресурсов при относительно стабильном финансировании неприоритетных направлений

42. В условиях кризиса, приведшего к многократному сокращению расходов на науку, особенно важной проблемой становится определение приоритетов развития науки. Принципы их выбора и реализации при экономическом спаде, снижении спроса на результаты НИОКР и сокращении финансирования должны в корне отличаться от тех, которые используются при стабильном развитии экономики. Они должны исходить из долгосрочных целей социально-экономического развития страны и соответствовать

оборонительной концепции государства. Особенно важно в условиях сокращения ВВП обеспечить управление сферой НИОКР, основанное на изменении не абсолютных объемов, а удельных весов выделяемых финансовых ресурсов в зависимости от степени приоритетности направлений с целью, хотя бы частичного сохранения научного потенциала и на неприоритетных, но необходимых для развития научной среды направлениях.

Следует учитывать, что в мировой практике управления сферой НИОКР выбор приоритетных направлений не означает полное закрытие всех оставшихся, как это следует из некоторых предложений по реформированию науки. Анализ развития науки во многих странах показывает, что на приоритетные направления обычно направляется прирост абсолютных объемов расходов на науку, финансирование же направлений, не относящихся к приоритетным, поддерживается, как правило, примерно на постоянном уровне, который медленно изменяется вслед за экономическим ростом.

Необходимость значительной федеральной поддержки науки России

43. В ряде наиболее развитых и некоторых новых индустриальных странах доля правительственных расходов на науку в 90-е годы падала за счет ускоренного роста расходов частных фирм. Это было характерно для США, Франции, Германии, Великобритании. Однако в Японии, Финляндии и Австралии в этот период наблюдалось усиление государственной поддержки НИОКР в промышленности. Это свидетельствует о гибкости политики в названных странах: государство выделяет больше средств на научные исследования и разработки в условиях становления собственной экономики, ввиду необходимости осуществления прорыва с целью завоевания позиций на мировом рынке, либо при обострении политической ситуации в мире. Когда же экономические позиции завоеваны или политическая ситуация стабилизирована, доля государственных ассигнований на НИОКР обычно снижается (при этом абсолютные объемы расходов государства на эти цели, как правило, возрастают), но увеличивается степень участия частного капитала в проведении научно-технологических исследований и разработок.

44. В этой связи весьма показательным является пример США. В период ускоренного технологического роста после Второй мировой войны вплоть до конца 60-х гг., а также во время проведения военных действий во Вьетнаме доля федерального правительства в затратах на НИОКР в целом составляла около 60%. В 1964 г. затраты федерального правительства на НИОКР достигли максимума - 2,2% ВВП. Только после 1970 г. в условиях стабилизации экономического роста и некоторого ослабления международной напряженности доля участия частного капитала в проведении НИОКР стала возрастать, а удельный вес федеральных расходов сокращаться (с 57,0% в 1970 г. до 26,7% в 1999 г.).

45. В условиях переходного периода в России необходимы значительные государственные ассигнования на отраслевую науку еще в течение 5-7 лет, т.к. перевод отраслевой науки на самофинансирование при отказе от бюджетных ассигнований и сокращении государственного заказа ведет к разрушению большинства отраслевых научно-исследовательских организаций. Анализ показывает, что сокращение финансирования науки из государственного бюджета и ориентация на другие источники, включая внебюджетные фонды, с учетом крайне низкого уровня государственного финансирования приведет к снижению управляемости сферой НИОКР, распылению средств и ухудшению контроля за их расходованием.

Гибкое использование стимулирующих мероприятий

46. Требуются специальные законодательные акты, предусматривающие дополнительные ассигнования на науку в наукоемких городах и регионах (Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Новосибирск, Нижний Новгород и др.) за счет местных бюджетов, в том числе, путем целевого налогообложения банков и сферы услуг. В случае реализации предложения академика Д.С. Львова о введении ренты за использование природно-ресурсного потенциала определенная часть дохода государства должна направляться на развитие науки.

47. Помимо бюджетных ассигнований и субсидий должны использоваться также и такие меры, как полное освобождение от налогообложения части прибыли организаций-заказчиков в размере выделяемой ими суммы для проведения НИОКР научными организациями, освобождение научных организаций от НДС на научную продукцию; значительное снижение для них тарифов на электроэнергию и тепло и др.

48. Следует разработать механизм целевого (на развитие сферы НИОКР) налогообложения финансово-кредитных организаций и предприятий сферы услуг, а также льготного, с предоставлением гарантий со стороны государства, кредитования коммерческими банками научно-исследовательских организаций, а также предприятий промышленности, осваивающих новые образцы техники и технологии. Правительство должно также добиваться максимального участия российских ученых и специалистов в проектах развития и реконструкции производства, осуществляемых за счет средств иностранных инвесторов.

Укрепление информационной базы науки

49. Задачей первостепенной важности является обеспечение ученых, специалистов, аспирантов и студентов современной научной литературой, включая периодические издания как отечественные, так и зарубежные. Дефицит научной и технической информации в условиях ускоренного развития информационных технологий во всем мире ведет в долгосрочном плане к усилению научного и технологического отставания России от зарубежных стран, тем более что он в равной степени затрагивает и сферу образования. Необходимо также техническое переоснащение ведущих научных библиотек в Москве и других крупных городах страны с объединением их в единую сеть научной и научно-технической информации с использованием новейших информационных технологий, включая Интернет. Требуется улучшить государственную систему статистической отчетности в сфере НИОКР с целью изучения важнейших проблем, связанных с сохранением потенциала российской науки.

8.7. Нацеленность приоритетов в области высоких технологий на устойчивое развитие России

Отсутствие адекватной государственной научно-технической и промышленной политики

50. Научно-технические отрасли и высокие технологии играют авангардную роль в развитии социальной сферы и экономики. В них материализуется основная часть результатов НИОКР, они определяют спрос на достижения науки и создают базу предложения материально-вещественных и информационных новшеств практически для всех отраслей экономики. Размеры наукоемкого сектора и масштабы использования высоких технологий характеризуют научно-технический и экономический потенциал страны.

Многолетними усилиями в России был создан мощный научно-технический потенциал, получены выдающиеся достижения во многих областях науки и техники, сформировались научные школы по целому ряду направлений. Несмотря на тяжелейшие условия, в которых находятся сегодня отечественная наука и высокие технологии, в ближайшее время можно еще рассчитывать на использование научных и технологических созданных заделов, соответствующих мировому уровню. Это подтверждается, в частности, тем, что выживание наукоемких отраслей промышленности обеспечивается сегодня в значительной мере за счет экспорта продукции.

51. Развитие рынка будет способствовать тому, что предприниматель станет ориентироваться на такие цели, как получение устойчивого размера прибыли в течение достаточно длительного периода, расширение масштаба производства новой продукции, завоевание технологической ниши на внутреннем и внешнем рынке. Однако ускорение прогресса наукоемких производств зависит не только от экономического механизма, но и от достигнутого уровня развития техники и технологии, социально-культурного базиса, наконец, человеческого фактора - даже при самой совершенной хозяйственной системе отсутствие квалифицированных кадров ученых, инженеров, конструкторов, технологов и рабочих будет сдерживать развитие наукоемких отраслей, уменьшать спрос на высокотехнологичную продукцию.

52. Анализ нынешнего состояния ведущих наукоемких отраслей и высоких технологий показывает, что в стране фактически отсутствует адекватная государственная научно-техническая и промышленная политика. Приоритет отдан развитию не наукоемкого сырьевого комплекса. В условиях открытой экономики государство перестало защищать отечественного производителя, не выработало долгосрочных приоритетов внешнеэкономической деятельности, нацеленных на совершенствование технологической базы России. В результате в настоящее время отсутствуют условия не только для расширенного, но даже для простого воспроизводства научного и технологического потенциала России. Поэтому в среднесрочной перспективе (до середины следующего десятилетия) следует ожидать сохранения негативных тенденций его сокращения. Для их максимального ослабления должна быть реализована предложенная система мероприятий.

Промедление с их осуществлением приведет к невосполнимым утратам научного и технологического потенциала страны, в первую очередь, из-за объективной неизбежности старения и ухода из науки высококвалифицированных кадров, а также значительного выбытия основных фондов в следующем десятилетии. Сфера НИОКР является существенно инерционным сектором экономики; это предопределяет необходимость учета долговременных тенденций (15-20 и более лет) при принятии решений по реформированию науки. Расходы на науку могут рассматриваться как инвестиции, необходимые для развития наукоемких отраслей, т.е. повышению производства наукоемкой, высокотехнологичной продукции должен предшествовать заблаговременный рост расходов на науку. Это особенно важно в машиностроении и химической промышленности.

8.8. Особенности выбора приоритетов в области высоких технологий

Обеспечение сбалансированности развития высоких технологий

53. При разработке научно-технической политики следует учитывать проблему сбалансированности развития технологии и внешних факторов. Возможен, конечно, крайний случай - независимость от внешних условий, т.е. автономность научно-технического развития. В этой ситуации при наличии требуемых ресурсов может быть достигнут значительный прогресс в улучшении технико-экономических показателей и обеспечен выход на передовые позиции в мире (наиболее яркие примеры в нашей стране связаны с такими наукоемкими отраслями, как авиационная и ракетно-космическая промышленность, а также атомная энергетика). Как правило, автономное развитие наукоемкого производства достигается за счет значительной государственной поддержки, приоритетного обеспечения требуемыми ресурсами и создания необходимых хозяйственно-организационных условий. То же самое относится и к отдельным фирмам. Очевидно, полная автономность экономического объекта может быть достигнута при его "закрытости" по отношению к условиям и ограничениям экономики в целом. На начальном этапе, когда необходимо быстро повысить уровень наукоемкого производства до мирового, этому требованию лучше всего отвечают свободные промышленные зоны, что подтверждается опытом их создания в развивающихся странах.

54. В том случае, когда спрос на нововведение в стране, где получено это достижение научно-технического прогресса, низок, наиболее рациональным является экспорт "ноу-хау", лицензий, инжиниринговых услуг, создание совместных предприятий для экспорта соответствующих продуктов и услуг. Такая ситуация характерна для России периода преобразования экономической системы. В целом же успешное решение проблем ускорения развития наукоемких производств в России зависит от того, каким образом будет осуществляться преобразование экономической системы и как скоро начнется этап стабильного экономического роста. Один лишь переход к рыночной экономике не может обеспечить такого ускорения. Необходима реализация целого ряда масштабных мероприятий в соответствии с хорошо продуманной научно-технической стратегией: структурная перестройка производства, развитие малых и средних предприятий; изменение мотивации в сторону ориентации на долгосрочные цели развития; сохранение и дальнейшее повышение уровня научно-технического и производственного потенциала; улучшение подготовки и повышение уровня квалификации кадров, способных работать на высокотехнологичных производствах; ускорение отработки системы социальных гарантий; повышение мобильности трудовых ресурсов и т.д.

Гибкий подход к выбору приоритетов научно-технической и промышленной политики

55. На современном этапе для наукоемких производств России наиболее важными являются проблемы разработки и реализации научно-технической и промышленной политики. В условиях ограниченности финансовых, качественных материальных и трудовых ресурсов и отставания по многим направлениям науки и техники важнейшим элементом научно-технической политики является разработка общегосударственных приоритетов, служащих ориентиром для финансирования и осуществления капитальных

вложений. Выбор приоритетов должен сопровождаться распределением их во времени и в пространстве в соответствии с технологической структурой производства и с учетом стадий инновационного цикла продукта или технологии.

56. Научно-техническая и промышленная политика на этапе реформирования экономической системы должна быть нацелена, прежде всего, на повышение эффективности использования материальных, в том числе невозобновляемых природных ресурсов, обеспечение экономической и технологической безопасности страны, решение экологических и других проблем, связанных с улучшением жизни и здоровья населения.

57. Приоритеты технологического развития отраслей экономики, в том числе наукоемких, во многом определяются местом отраслей в технологической цепочке (от добычи и переработки сырья до выпуска конечной продукции и производства услуг), особенностями технологий, выпускаемой продукции и услуг. Они зависят также от степени подготовленности занятых и их обеспеченности материальными ресурсами, от технического уровня имеющихся основных производственных фондов, организации производственного процесса, себестоимости продукции, ее прибыльности и ряда других факторов.

58. В России высокий технический уровень оборонной промышленности и отдельных гражданских производств, в том числе наукоемких, сочетается со значительным отставанием достаточно большой части отраслей обрабатывающей промышленности от мирового уровня. В этих условиях, учитывая также высокую квалификацию трудовых ресурсов, нерационально следовать концепции последовательного развития, которая характеризуется переходом от производства простой продукции к сложной на основе накопления опыта и повышения квалификации трудовых ресурсов; от малых объемов инвестиций к расширению капитальных вложений; от ориентации на трудо- и материалоемкие формы научно-технического прогресса к ориентации на фондо- и наукоемкие.

59. Очевидно, выбор приоритетов научно-технической политики, особенно на первых этапах трансформационного периода должен способствовать ускоренному развитию передовых в техническом отношении производств, а также отраслей с высоким производственным потенциалом. В первую очередь это относится к наукоемким отраслям и производствам авиационной, космической, электронной, судостроительной промышленности, энергетическому машиностроению, станкостроению, а также к производству интеллектуальной продукции.

60. В то же время в условиях нехватки инвестиционных высококачественных ресурсов и общей недостаточности денежных средств на других направлениях наиболее разумно развивать производства, характеризующиеся наиболее низкой фондоемкостью и относительно невысокой сложностью производственных фондов, для работы на которых не требуется высокая квалификация занятых. В связи с тем, что данный тип производств является достаточно трудоемким, важным стимулом привлечения дополнительных инвестиций, в том числе иностранных, является низкий по сравнению с наиболее развитыми странами уровень оплаты труда. Особое место занимают массовые производства бытовой техники, для повышения качества которой необходим импорт лишь отдельных видов комплектующих изделий. Наиболее ярким примером является производство телевизоров, для повышения технического уровня которых достаточен импорт кинескопов и некоторых интегральных схем (следует напомнить, что в 1980-х гг. выпуск телевизоров в СССР был сопоставим с объемом их производства в США).

8.9. Задачи конверсии и развития оборонных НИОКР и высоких технологий

Учет изменений в области геополитики и оборонной концепции при выборе приоритетов развития и конверсии высоких оборонных технологий

61. В обозримой перспективе сохраняется проблема правильного выбора уровня достаточности для военного потенциала: с одной стороны, он должен не угрожать безопасности других государств, с другой - быть соизмеримым с их военным потенциалом и обеспечивать защиту собственных национальных интересов. В настоящее время для России нет конкретной военной угрозы со стороны других стран, однако военные опасности, как глобальные (источниками их являются страны, обладающие стратегическим ядерным оружием), так и локальные (от сопредельных государств и мирового терроризма) существуют. К сожалению, конкретные методы и направления разоружения и реализации конверсии в условиях кризиса, вызванного ломкой политической и экономической системы, оказались, как показал анализ, недостаточно обоснованными: они не учитывали, что процесс разоружения неизбежно должен быть связан с перевооружением, требующим значительных затрат на оборонные НИОКР и производство новой военной техники.

62. В настоящее время для России начинается новый этап обеспечения глобальной стабильности. Впервые почти за два столетия в случае возможного крупного конфликта наша страна не будет обладать численным превосходством в живой силе и обычных вооружениях. Безопасность может быть обеспечена только за счет повышенного качества вооружений и военной техники и высокого профессионализма военных кадров. Таким образом, необходимый для предотвращения возможных конфликтов баланс сил должен поддерживаться, в первую очередь, за счет качественной составляющей военно-технического потенциала России, т.е. за счет высокого уровня наукоемкости оборонной продукции как условия обеспечения превосходства в области военных технологий. Очевидно, события, последовавшие после террористического акта 11 сентября 2001 г., должны коренным образом изменить и оборонную концепцию страны.

63. При экономических ограничениях на масштабы производства и закупок военной техники в мирных условиях высокий уровень наукоемкости может быть достигнут путем изменения структуры военных расходов в пользу научно-исследовательских работ и проектирования (в настоящее время необходимо повысить удельный вес расходов на НИОКР в ассигнованиях на оборону не менее, чем в 2,5-3 раза по сравнению с уровнем 1994-1996 гг.). В современных условиях создание новых образцов оружия все чаще будет заканчиваться на стадии проектирования без массового производства; это позволит сохранить интеллектуальный потенциал страны при значительном снижении расходов на вооружение, расширить использование технологий двойного назначения в гражданских целях. Вместе с тем на приоритетных направлениях обязательным условием должна стать эксплуатация новейших образцов в войсках с целью дальнейшего улучшения техники, подготовки специалистов по ее обслуживанию, а также совершенствования тактики ее использования.

64. Объем оборонных расходов должен соответствовать типу экономической системы, так как переход к рынку сам по себе не решает проблем глобальной стабильности. Наличие серьезных источников нестабильности и значительная по площади и протяженности

границ территория России не позволяют, к сожалению, ориентироваться на относительно небольшой размер ассигнований федерального бюджета на оборону. В условиях резкого сокращения ассигнований на оборону значительно повышается экономическое значение экспорта вооружений и критических технологий, а также международного научно-технического сотрудничества. При этом необходимо уделять внимание не только краткосрочным, но и долгосрочным проблемам стабильности.

Изменение характера экспорта военных технологий и его ориентация на обеспечение глобальной стабильности

65. Очевидно, недопустима передача высоких технологий, а также военных технологий странам, которые являются или могут стать потенциальными стратегическими и военными противниками нашей страны, особенно тем, чья политика может в той или иной форме угрожать территориальной целостности России. Результаты военных НИОКР, лицензии и техническую информацию, необходимые для производства новых образцов военной техники и использования прогрессивных критических технологий нельзя передавать странам, которые могут быть потенциальными источниками нестабильности, особенно некоторым развивающимся странам, имеющим общие границы с РФ. В частности, в настоящее время при экспорте новейших, а в ряде случаев и традиционных военных технологий в некоторые приграничные страны, необходимо учитывать в первую очередь не краткосрочные, а долгосрочные интересы России.

66. В 1990-е годы доля экспорта в российском производстве наукоемкой продукции резко возросла за счет значительного сжатия внутреннего рынка. По отдельным позициям она чрезмерно велика (например, доля экспорта в станкостроительном производстве достигла 47%). Такая ситуация вызвана тем, что внешняя торговля наукоемкой продукцией стала в России периода преобразования экономической системы средством не активного развития экономики, а лишь выживания - сохранения накопленного научно-технического и производственного потенциала. В СССР доля экспорта и импорта в выпуске наукоемкой промышленной продукции была относительно небольшой. Например, экспорт металлорежущих станков в 1970-1980-х гг. не превышал 8% от объема их производства в натуральном выражении. Исключение составляли товары потребления - доля экспорта в производстве холодильников и часов в 1980-х гг. превышала 20%, а по фотоаппаратуре приближалась к 40%. Подобная политика расточительного, хищнического экспорта наукоемкой продукции кардинально отличается от политики наиболее крупных развитых стран, которые основное внимание уделяют укреплению собственного производственного и научно-технического потенциала, обеспечивая внутренние потребности в высокотехнологичной продукции, в основном, за счет собственного производства.

67. Хищнический характер экспорта высокотехнологичной продукции характеризуется также тем, что внутренние цены российской продукции военного назначения не включают расходы на НИОКР. При этом наукоемкость такой продукции, определяемая как отношение затрат на НИОКР к цене, равна 10-30%. При переходе от внутренних цен к экспортным эти расходы также не учитываются. В результате трудовые и материальные затраты в оборонной промышленности компенсируются много ниже требуемого уровня. В свою очередь, это ведет к уменьшению научно-технического потенциала, не позволяет привлечь молодых специалистов к разработке новых видов военной техники и технологий двойного назначения.

68. Кроме того, предприятия, выпускающие и экспортирующие военную технику, и торговые посредники переводят организациям сферы НИОКР чрезмерно низкие отчисления за научно-техническую и интеллектуальную продукцию. Такое положение дел стало возможным в результате нарушения связей между производственными предприятиями и научно-исследовательскими и конструкторско-технологическими учреждениями, что позволяет не оплачивать результаты прошлой многолетней научно-технической деятельности, воплощенные в выпускаемой продукции (т.е. производство не выплачивает ренту с дохода от использования созданной в сфере НИОКР интеллектуальной продукции). Такая ситуация требует устранения искусственного разрыва между сферой НИОКР и производством.

69. Что касается импорта высокотехнологичной продукции, то здесь следует отметить появление предложений о его значительном увеличении при условии прекращения собственных разработок и выпуска аналогичных изделий внутри страны. Подобные предложения основаны на справедливом факте, что отечественная продукция по ряду показателей значительно уступает зарубежной. Тем не менее, такие предложения являются ошибочными. Опыт многих стран показывает, что рост доли высокотехнологической продукции в импорте не означает увеличения зависимости развитых стран от зарубежных поставок. Практически все крупные наиболее развитые государства (США, Япония, Германия, Франция, Великобритания, Италия) стремятся обеспечить внутренние потребности в высокотехнологичной продукции за счет собственного производства. В 1995 г. у пяти из названных стран уровень самообеспеченности составлял примерно 80% и более; лишь у Италии он был равен 68%. Эти данные подчеркивают необходимость обеспечения технологической безопасности и, соответственно, устойчивости развития России.

70. Россия должна по-прежнему исходить из необходимости обеспечения глобальной стабильности за счет мощного военно-промышленного комплекса. Общественное мнение должно быть ориентировано на понимание реально существующей угрозы возникновения конфликтов на глобальном уровне и необходимости, в связи с этим, мобилизации значительной части ресурсов, в том числе в сфере НИОКР и высоких технологий, для обеспечения стабильности и, соответственно, устойчивости развития экономики России на длительную перспективу.

8.10. Обеспечение роста наукоемкого сектора экономики и повышение спроса на результаты НИОКР с целью развития высоких технологий

Сбалансированное развитие сферы НИОКР и высоких технологий

71. Возможность ускоренного роста удельного веса наукоемкого сектора определяется двумя основными факторами. Во-первых, Россия имеет пока еще значительный потенциал наукоемких отраслей, который может и должен быть вновь задействован. Об этом свидетельствует наблюдаемый с 1997 г. рост продукции целого ряда наукоемких производств космической, электронной и других отраслей промышленности. Во-вторых, события 1999-2001 гг. как внутри страны, так и за ее пределами, ведут к повышению спроса на продукцию оборонного комплекса.

72. Снижение доли продукции машиностроительного и химического комплексов в промышленности России в девяностые годы подчеркивает нарастание негативных тенденций в структуре производства, поскольку большую часть машиностроения и химического комплекса составляют наукоемкие отрасли. Основное сокращение объемов производства произошло в военно-промышленном комплексе (в 1998 г. объем производства продукции составил там всего 19% от уровня 1991 г.), продукция которого преимущественно является наукоемкой. В то время, как доля машиностроительного и химического комплексов в промышленном производстве снизилась с 28,5% в 1991 г. до 26,0% в 1997 г., доля наукоемкого сектора сократилась в значительно большей степени - примерно в 1,6 - 2 раза.

73. Оценки диапазона возможного роста объемов ВВП и производства в машиностроении, химической и нефтехимической промышленности в 2001-2010 гг., основанные на прогнозах Минэкономики России, показывают, что при минимальном сценарии внутренние расходы на НИОКР будут составлять в конце периода не более 1,4-1,5% ВВП. При таком варианте развития вероятность разрушения научного потенциала России из-за недостаточного финансирования и невозможности стимулировать приток молодежи в науку при ускоряющемся выбытии высококвалифицированных специалистов старшего возраста остается высокой. При максимальном сценарии внутренние расходы на НИОКР могут составить 1,6-2,0%. Можно предположить, что соотношение между внутренними расходами на НИОКР и объемом продукции машиностроения и химической промышленности (вместе с нефтехимической) может приблизиться к уровню 0,08-0,10, что соответствует величине наукоемкости ВВП порядка 2,2-3,0%. Достижение к 2010 г. этого результата должно стать для нашей страны основным вариантом развития.

74. На первом этапе перспективного периода основное внимание должно уделяться решению проблемы преемственности научных знаний, передачи их от старшего поколения младшему. При этом надлежит не только обеспечить приток молодежи, но и создать достойные возможности продления эффективной творческой жизни инженерно-технического персонала и высококвалифицированных рабочих старших возрастных групп. Одно из необходимых условий для этого - ускоренный рост заработной платы занятых в области высоких технологий относительно роста оплаты труда занятых в экономике.

Учет организационного фактора и проблем собственности

75. Большое внимание следует уделять также организационному фактору - развитию финансово-промышленных групп наукоемкого сектора, сохранению и росту научно-исследовательских организаций и подразделений отраслевой и заводской науки. Анализ развития ведущих зарубежных высокотехнологичных фирм показывает, что в последние годы происходит концентрация производства. Очевидно, в настоящее время необходим отход от политики деконцентрации и переход к формированию крупных научно-производственных объединений (фирм) в наукоемком секторе. При этом должна быть разработана четкая правовая база, определяющая взаимоотношения между производственной и научно-технической сферами.

76. Необходимо решение проблем собственности в наукоемком секторе экономики. Очевидно, контрольный пакет акций предприятий ОПК, а также других приоритетных отраслей должен принадлежать государству. Необходимо учитывать ущерб, наносимый обороноспособности России, при продаже акций предприятий ОПК иностранному

капиталу (например, иностранный капитал владеет 43% акций вертолетной фирмы Миля). Следует также иметь в виду, что для предприятий ОПК рыночный критерий максимальной рентабельности не может и не должен быть главным. Иначе придется свертывать производства оборонной высокотехнологичной продукции, необходимой для обеспечения безопасности страны. Кроме того, должен быть ужесточен контроль и изменена ситуация, когда экспорт высоких технологий используется в качестве средства для экстренной финансовой помощи предприятиям оборонной промышленности и в ряде случаев ведет к ухудшению стабильности на границах России.

Коренное изменение состояния дел в области научно-технической информации

77. Необходимо возобновить издание современной специальной научно-технической литературы, особенно переводной. Резкое сокращение ее выпуска по всем отраслям науки и техники привело к отставанию в подготовке и переподготовке инженерно-технических работников, достигшему в настоящее время, по некоторым оценкам, уже 6-8 лет.

Усиление роли государства в развитии высоких технологий

78. В свете сказанного, необходимо расширение функций и ответственности государства в регулировании экономических процессов. Имеется в виду, в частности, существенное увеличение роли госбюджета в перераспределении ВВП; нормализация структуры и регулирование цен в отраслях, подстегивающих инфляцию издержек (прежде всего, отрасли ТЭК, транспорт); регулирование естественных монополий; ужесточение контроля за внешнеэкономической деятельностью и вывозом капитала; всесторонняя поддержка спроса на продукцию отечественных товаропроизводителей. Важнейшими инструментами структурной политики должны стать государственные заказы и инвестиции, субсидии, налоговые ставки, внешнеторговые тарифы и нетарифные методы регулирования импорта, льготные кредиты и т.д. В ряде случаев возможно и временное восстановление ряда административных инструментов контроля.

79. Анализ возможного изменения спроса на научно-технические достижения показывает, что в ближайшие годы вряд ли создадутся условия его многократного роста. Исходя из возможности осуществления среднего или даже худшего для научно-технической сферы сценария развития, необходимо проработать несколько вариантов долгосрочной программы выживания отечественной науки и наукоемкого сектора экономики. При этом следует проявлять особую осторожность при разработке и осуществлении программы реформирования сферы НИОКР, обеспечив реальный мониторинг состояния сети научно-исследовательских учреждений и наукоемких предприятий.

80. Очевидно, для реализации этих предложений нужно создать долгосрочную (на период до 2015-2020 гг.) концепцию развития российской науки, принять ряд нормативно-правовых документов, а также разработать и реализовать взаимоувязанные федеральные целевые программы, например: "Сохранение и стимулирование развития науки России" (с выделением в ее составе важнейшей подпрограммы "Обеспечение преемственности в российской науке") и "Развитие высоких технологий и наукоемких производств России".

IX. РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

9.1. Роль государства в переходе к устойчивому развитию

Необходимость трансформации демократических механизмов управления.

1. России в течение ближайших десятилетий придется решать задачи, на которые другие государства потратили столетия. Включаясь в мировой экономический процесс, нашей стране предстоит в ускоренном темпе строить открытое общество - рыночную экономику, развитую демократию, правовое социальное государство. Сейчас необходимо эти процессы вхождения в мировое сообщество соединить с процессом перехода к устойчивому развитию. Переход РФ к устойчивому развитию предполагает дальнейшее углубление и структурирование демократии, появление в будущем ее новых форм, позволяющих эффективнее реализовать новый путь развития. Демократия становится социально-политическим условием и, одновременно, государственным механизмом управления процессом перехода к устойчивому будущему.

2. Современное состояние демократических институтов в России не дает возможности однозначно прогнозировать их динамику в аспекте устойчивого развития. С одной стороны, демократизация общественной жизни позволяет повысить роль граждан и негосударственных организаций в подготовке важных решений в области охраны природы; не случайно именно экологические движения одними из первых включились в демократический процесс. Реформы создают предпосылки для выхода на путь устойчивого развития, и позволяют сформулировать новую национальную идею и стратегию развития, открывающую путь к гармонизации интересов личности, общества, государства и к сохранению природы. С другой стороны, сейчас реальная ситуация в России такова, что проблема охраны окружающей среды, будучи еще десять лет назад одной из приоритетных государственных проблем, сейчас оказалась на периферии приоритетов. **Власти должны, наконец, осознать тот факт, что стратегический путь развития России немислим без органичного соединения развитой демократии, защиты окружающей среды и устойчивого развития, и что эти три компонента не могут существовать и развиваться по отдельности.**

3. В этом новом качестве демократия, способная реализовать цели устойчивого развития, имеет ряд особенностей, которые позволяют начать переход к устойчивому развитию в кратко- и среднесрочной перспективе. Но для этого необходимо, чтобы произошли качественные изменения в демократических процедурах как на глобальном, так и на национальном уровнях.

Во-первых, демократическая процедура принятия решения большинством требует весьма длительного времени для своей реализации. Убедить большинство населения страны (а тем более - планеты) сознательно отказаться от потребительской ментальности и принять рациональную экологическую точку зрения - весьма сложный и длительный процесс, выходящий за сроки наступления экологической катастрофы (если только он может быть реализован!).

Во-вторых, нет уверенности, что большинство населения в ходе некоего гипотетического референдума по проблемам устойчивого развития проголосует в пользу разумного решения, предложенного интеллектуальной элитой, осознавшей пагубность пути неустойчивого развития. Скорее всего, современная демократическая процедура,

мажоритарный и представительно-лоббистский механизмы защитят экономические интересы большинства, а не духовные ценности интеллектуалов экологов.

В-третьих, ни будущие поколения людей, ни живая природа планеты, ни соседние страны не участвуют в процедуре принятия решения. Как правило, нынешнее демократическое большинство принимает решения, исходя из своих экономических интересов, обрекая на незавидную участь будущие поколения и биосферу планеты. Современное поколение людей пока вряд ли готово к жертвам ради "незнакомых новых поколений".

4. Противоречия между жизненными интересами нынешнего поколения, интересами будущих поколений и "интересами" природы можно разрешить лишь с позиций устойчивого развития, качественно изменяя демократию и расширяя число участников демократического процесса принятия решений, как бы включив в него потенциальных участников - будущие поколения и биосферу. Их больше, чем современников, поэтому, если исходить из принципов будущей мажоритарной демократии, решающий (хотя и гипотетический) голос всегда должен быть за будущими поколениями. Придание "биосфероцентрического" измерения мировому и национальным демократическим процессам оказывается не менее насущной задачей, чем "демократическое страхование" появления и развития будущих поколений.

5. Необходимость принять разумное опережающее решение, оптимизирующее современное и будущее развитие общества, его взаимодействие с природой, приводит к необходимости качественных изменений демократических институтов под влиянием целей и принципов устойчивого развития. Это естественная эволюция демократии, преобразование современной демократии в ноосферную демократию, обеспечивающую как выживание народонаселения планеты, так и сохранение биосферы. Одновременно – это механизм реализации перехода к устойчивому развитию.

6. Особое внимание следует уделить на всех уровнях (международном, национальном и региональном) биосферной (экологической) этике или, как ее называет Кофи Аннан, этике глобального управления. Для реализации стратегии устойчивого развития Генеральный секретарь ООН предлагает формировать этику глобального управления в четырех направлениях:

- 1) широкомасштабные усилия в области просвещения общественности;
- 2) учет требований экологии и устойчивого развития в рамках основных направлений экономической политики;
- 3) формирование государственных стимулов для реализации рынком экологических императивов;
- 4) проведение научной оценки состояния планеты на пороге III тысячелетия.

Усиление роли государства в XXI веке

-

7. Глобальные мировые проблемы подготовили почву для изменения роли государств и национальных правительств, постепенно происходят изменения форм государственности даже в ходе становления постиндустриального общества. В контексте проблемы перехода к устойчивому развитию возникает новое понимание государственности, места и роли государства. Институт государства оказывается необходимым и весьма важным

инструментом, обеспечивающим переход к устойчивому развитию. Переход к устойчивому развитию мирового сообщества - это переход к заранее разработанным целям, планомерное эволюционное изменение государства; государству предстоит изменить свои общественные функции, а в дальнейшем – измениться и качественно, приближаясь к желаемым целям и образу "устойчивого будущего".

8. Мировому сообществу предстоит сконструировать новую модель государства XXI века, совместимую с концепцией устойчивого развития. Эта модель будет реализовываться в каждой стране и должна включать в себя, в частности, новую модель образования и науки, которые в первую очередь будут ответственны за реализацию идей устойчивого развития. Впервые в своей истории человечество будет конструировать для себя модель своего развития, модель нового национального государства будущего. В силу вышесказанного, роль государства и государственного управления (регулирования) в ходе реализации новой цивилизационной модели будет возрастать. Уже более 150 государств создали свои национальные советы и комиссии по проблемам устойчивого развития, стратегии, программы и другие официальные документы. Включается в этот процесс и наша страна.

9. Анализ роли российского государства в проводимых реформах показал, что начиная с 1991 г. роль государственного управления неоправданно резко занижалась. При сохранении рычагов государственного управления в разумных пределах переход к цивилизованному, не "дикому" рынку проходил бы гораздо успешнее. Это доказывает не только негативный опыт России, но и позитивный опыт ряда других бывших социалистических стран.

10. Эволюция государственности, возникающая в связи с проблемой перехода к устойчивому развитию, не предполагает отмирания государства. Существующие на планете государства окажутся наиболее стабильными центрами управления процессом перехода мирового сообщества к устойчивому развитию. При переходе к устойчивому развитию важно использовать правовые административные механизмы государства, а не преждевременно их упразднять. Иначе вместо планомерного перехода получим (вспомним российский опыт строительства рыночной экономики!) продолжительную «дикую» трансформацию.

11. Может показаться, что тезис о необходимости усиления государственного управления как будто бы находится в противоречии с тенденцией социальной жизни и деятельности при переходе к открытому гражданскому обществу и рыночной экономике. Однако это противоречие должно решаться следующим образом: усиление государственного управления необходимо в тех случаях, когда речь идёт о достижении целей устойчивого развития. Реализация соответствующих задач будет сопровождаться определёнными управленческими решениями властных структур и действиями, которые должны приниматься опережающе в условиях риска и неопределённости в соответствии с декларируемым в Рио-де-Жанейро принципом упреждения (предосторожности).

12. Российская государственность сейчас находится на переломном этапе. Важно, чтобы процесс выбора нового пути развития шел не стихийно. Метод проб и ошибок, сопровождающий наше вхождение в рынок, неприемлем. Тем более что Россия имеет те же фундаментальные цели, что и все мировое сообщество – перейти в XXI веке на путь устойчивого развития. Согласно концепции устойчивого развития, мы должны постепенно исключать стихийные процессы во всех сферах человеческой деятельности, включая социальные технологии "конструирования будущего".

13. Но для этого необходимо сконструировать образ этого желаемого будущего и сформулировать цели устойчивого развития в каждой сфере человеческой деятельности. Системный характер будущей стратегии устойчивого развития РФ предполагает создание единой сбалансированной системы, включающей экономику, экологию и социальную сферу. Главная функция и цель государства должна заключаться в обеспечении перехода страны к устойчивому развитию вместе с мировым сообществом. Напомним, что стратегия перехода к устойчивому развитию обеспечивает, в частности, достижение следующих целей:

- достижение научно обоснованных параметров качества жизни людей, увеличение средней продолжительности жизни населения, развитие социальной активности граждан, планирование семьи и рационализацию масштабов и структуры личного потребления, обеспечение равных возможностей в получении образования и медицинской помощи, социальная защита престарелых, инвалидов и других социально уязвимых групп населения;
- сохранение и восстановление естественных экосистем, стабилизацию и улучшение качества окружающей среды, снижение сбросов и выбросов вредных веществ в водные объекты и атмосферу, сокращение образуемой массы отходов, особенно токсичных, организация их переработки и утилизации;
- формирование новой этики путем выработки сознательного отношения к биосфере как фундаменту жизни, соблюдения законов ее развития, а также вытекающих из них ограничений и запретов;
- создание социально и экологически эффективной экономики, обеспечивающей достойный уровень жизни людей, конкурентоспособность продукции, гибкость и быструю адаптацию к изменениям рыночной конъюнктуры и экологической ситуации; формирование этики эффективного хозяйствования, рационального потребления и природопользования, здорового образа жизни.

Трансформация функций государства при переходе к устойчивому развитию.

-

14. Прежде всего, повышается роль государства как гаранта

- перехода на путь устойчивого развития;
- сохранения окружающей среды и экологической безопасности, действенности государственного управления и контроля в области охраны природы;
- сбалансированного решения проблем социально-экономического развития, сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала;
- создания условий, обеспечивающих заинтересованность граждан, юридических лиц и социальных групп в решении задач перехода к устойчивому развитию;
- политической, экономической, социальной, военной и т.д. безопасности.

15. Реализация новых системных функций государства и ноосферное преобразование его других функций будет осуществляться как на пути усиления взаимосвязей между специальными государственными органами управления охраной природной среды и природопользования, так и в результате дальнейшей экологизации всех отраслей хозяйственной и иных видов социальной деятельности. Природоохранная функция каждого государства должна сказаться на всех его функциях - внешних и внутренних, изменить приоритеты прочих общественных функций государства. Приоритетность природоохранной функции в условиях глобального кризиса должна быть достаточно высокой, в наибольшей степени влияющей на принятие государственных решений. Если статус экологической функции снижается, уходит из первой тройки приоритетов, государство обрекает себя на локальную экологическую катастрофу, приближая глобальную катастрофу для всего мирового сообщества. В таких случаях последнее, в зависимости от обстоятельств, должно либо оказать необходимую помощь, либо применить санкции.

16. Новая функция государства - заботе о будущих поколениях – должна вырасти из деятельности Советов по устойчивому развитию, которые, как уже отмечалось, функционируют почти в ста пятидесяти странах. Например, в США создан Совет по устойчивому развитию при президенте США. В России аналогичного органа пока нет, хотя подобные рекомендации выносились не раз. Первый Всероссийский съезд по охране природы, Москва, 3-5 июня 1995 г., в своих решениях рекомендовал создать Совет по устойчивому развитию при Президенте РФ; подобные рекомендации были даны по итогам парламентских слушаний, проводимых Комиссией Государственной Думы третьего созыва по проблемам устойчивого развития в июне 2000 года и октябре 2001 года; с аналогичным предложением обращался к Президенту РФ обращался в 2000 и 2001 гг. Глава Совета Земли М. Стронг. В какой-то мере эту функцию выполняет Совет безопасности РФ. В связи с этим на парламентских слушаниях в 2001 году было рекомендовано, в частности, переименовать Совет безопасности РФ в Совет безопасности и устойчивого развития.

17. Отсутствие общенационального Совета по устойчивому развитию на федеральном уровне в некоторой степени восполняется возрастающей активностью субъектов РФ в этом направлении. В ряде регионов и городов России при администрациях созданы свои советы (Бурятия, Ивановская область, Калмыкия, Карелия, и т.д.). Их деятельность в определенной степени координирует Комиссия Государственной Думы по проблемам устойчивого развития. Однако этот процесс пойдет значительно эффективней, если будет направляться специально сформированным органом.

18. Важную роль в процессе перехода Российской Федерации к устойчивому развитию будут играть общественные, неправительственные организации, всевозможные координационные органы и советы. Государство должно взять на себя роль координатора всей этой деятельности.

9.2. Законодательное обеспечение реализации стратегии устойчивого развития

19. Можно считать, что путь человечества к устойчивому развитию знаменует переход от эпохи естественно-исторического развития к эпохе искусственно конструируемого развития общества. Главное содержание этого периода - сделать человеческую

деятельность адекватной естественным (прежде всего биосферным) законам, признать примат последних над общественными законами; создать условия, способствующие реализации таких законов социального развития, которые не просто не противоречат сохранению окружающей природной среды, но позволяют человечеству выжить, не деградировать, достичь нового, более высокого качества жизни и устойчиво развиваться далее. Совмещение законов развития общества и природы должно найти свое отражение в правовых актах, эколого-правовых нормах. Например, путем внедрения более строгих экологических стандартов, лицензирования, страхования, налогообложения, сертификации и т.д.

20. Антропоцентрический характер традиционного развития права неперспективен для перехода на путь устойчивого развития. Правовые отношения должны существенно экологизироваться, постепенно превращаясь в социоприродные отношения. Появляется необходимость в правовом регулировании новых общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы. Таким образом, экологическая функция государства заключается в совершенствовании экологического права.

21. Подчинение законов общественного развития законам эволюции биосферы должно быть отражено в эколого-правовых нормах, причём как собственно в экологическом праве, так и во всех областях права и законотворческой деятельности. Общество, обитающее на планете, должно органически вписываться в биосферные циклы и закономерности, базировать свою социально-экономическую деятельность на базе биологической стабилизации окружающей среды.

22. Международные правовые документы, регулирующие переход к устойчивому развитию в мировом масштабе, пока еще отсутствуют. Документы ЮНСЕД носят рекомендательный характер. Существуют лишь соглашения, подписанные руководителями правительств и лидерами государств. На современном этапе правовое сопровождение процесса перехода к устойчивому развитию должно происходить, в первую очередь, в рамках конкретных государств, и во вторую очередь - на международном уровне. В рамках конкретного государства появляется возможность задействовать более жесткие механизмы регулирования, чем договорные отношения на международном уровне.

23. Конституция Российской Федерации заложила основы демократической государственности, но на практике многие ее положения пока не заработали в полную силу. Гражданское общество находится в стадии формирования и еще не стало контролером государственных институтов. Государство пока не воспринимается всем российским обществом как политическая организация всех граждан страны, функционирующая в их общих интересах. Однако гражданское согласие и единство способны проявиться в совместных действиях по переходу к устойчивому развитию, цели и принципы которого создают основу для конструктивного взаимодействия органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, бизнеса и общественности по системному решению экологических и всех других социально-экономических проблем.

24. Конституция России создает определенные возможности для перехода страны к устойчивому развитию. Всего в Конституции РФ 137 статей, из них более десятка в той или иной степени содержат экологические компоненты, часть из них посвящена непосредственно проблемам экологии. Таким образом, действующая Конституция РФ является наиболее экологизированной в сравнении с ее предшественницами, выгодно отличается по этому показателю от конституций многих других стран. В преамбуле, где

речь идет об обеспечении благополучия и процветания России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, об осознании себя частью мирового сообщества, просматриваются идеи устойчивого развития (хотя термин в тексте Конституции РФ не употребляется). **Чтобы Конституция стала более действенной, необходимо ввести в ее текст понятие устойчивого развития, усилить правовое содержание природоохранных новелл.**

25. В России пока не разработана единая концепция эколого-правового и природно-ресурсного регулирования. Нет и соответствующей программы развития экологического законодательства и подзаконных нормативных актов на всех уровнях. Отсутствует информационная база экологических законов и эколого-правовых норм. Между тем, общество с помощью экологического законодательства должно выработать опережающие механизмы дальнейшего обеспечения экологической безопасности и устойчивого природопользования как базы перехода к устойчивому развитию.

26. Переход к устойчивому развитию потребует целостной взаимосвязанной системы законодательных мероприятий, пересмотра всех ранее принятых законов и нормативных документов. В России пока нет ни одного закона, касающегося категорий устойчивого развития и регулирующего отношения в этой сфере. Однако нормативно-правовые акты непрямого действия уже имеются. Это Указы Президента РФ и ряд экологических и природно-ресурсных законов, вносящих в совокупности важный вклад в грядущий переход к устойчивому развитию. Механизмы экологического управления определены Конституцией РФ и Федеральным Законом "Об охране окружающей природной среды" (принятым Госдумой в новой редакции). В упомянутых законах, в частности, определяется государственная политика в области экологии в контексте перехода к устойчивому развитию. Указанные законы имеют определенный социальный аспект, расширяющий понятие экологии до социальной экологии.

27. Необходимо составить программу законодательной деятельности в обеих палатах Федерального собрания РФ с тем, чтобы идеи устойчивого развития как можно полнее воплощались в готовящихся к принятию законах, как это предусмотрено Указом Президента РФ № 440. Важнейшее значение имеет скорейшее формирование законодательной, нормативно-правовой базы, позволяющей реализовать принципы устойчивого развития. В качестве первоочередной задачи после принятия документа о стратегии устойчивого развития России следует считать подготовку базового Федерального Закона "О государственной политике по обеспечению перехода РФ к устойчивому развитию". В создании законодательной базы устойчивого развития должны принимать участие все Комитеты Государственной Думы, а не только Комиссия по устойчивому развитию и Комитет по экологии. Законодательная деятельность в этом направлении должна являться приоритетной.

28. Российская законодательно-правовая база устойчивого развития должна учитывать международные юридические документы в этой области и ориентироваться на международные стандарты в области охраны окружающей среды, принимаемые в соответствии с правовыми принципами охраны окружающей среды и устойчивого развития Международной комиссии по окружающей среде и развитию.

9.3. Формирование системы государственного управления переходом к устойчивому развитию.

29. В значительной своей части проблемы перехода к устойчивому развитию оказываются проблемами управления. Это управление, в отличие от нынешнего, должно быть опережающим и основываться на тщательно продуманных долгосрочных программах. При этом управление не должно сводиться к простому регулированию (разве что на заключительном этапе перехода к устойчивому развитию). Опережающий характер должна носить и законодательно-правовая база, которая будет формироваться на национальном и на глобальном уровнях.

30. Опережающие решения и действия необходимо принимать для уменьшения или прекращения опасных тенденций в области ухудшения состояния окружающей среды, даже в тех случаях, когда науке не до конца понятна природа явлений, как, например, в случае образования озоновых дыр или глобального потепления климата.

31. Индустриальное и постиндустриальное общество усилило негативные тенденции и обострило глобальные проблемы, ведущие к цивилизационной катастрофе. Необходимо их устранение либо уменьшение до приемлемого уровня. Для этого следует установить соответствующие запреты и ограничения, формирующие так называемое направленное развитие, которое еще не является в полной мере управляемым, но уже идет в более благоприятном (в частности, в экологически допустимом) "коридоре".

32. Согласно концепции устойчивого развития, процесс развития мирового сообщества должен становиться все более управляемым, то есть заранее проектируемым процессом взаимодействия с окружающей природой. Следовательно, у мирового сообщества должна появиться функция глобального управления социальным и экологическим развитием и структуры, которые будут ее (функцию) реализовывать.

33. Конструируемое социальное и общественное развитие не должно противоречить принципу сохранения окружающей природной среды, но должно позволять человечеству выжить, не деградировать, устойчиво развиваться и достигать все более высокого качества жизни. Эпоха управляемого развития потребует от человечества и от каждого человека в отдельности изменения системы ценностей, приоритетов и идеалов ради коренного преобразования общества. Следует, однако, признать, что к глобально управляемому развитию цивилизации человечество пока еще не готово.

34. Реализуя стратегию устойчивого развития России, государство берет на себя новые функции управления. Следовательно, все органы государственного управления и государственной службы должны быть сориентированы на реализацию задач перехода к устойчивому развитию.

35. Вопрос о темпах перехода к устойчивому развитию принципиально важен. Замедленные темпы чреваты дальнейшим сползанием к экологической катастрофе, а слишком быстрые - радикальные или шоковые - приведут к ухудшению положения большинства населения страны. В настоящей неустойчивой, близкой к кризисной ситуации в России переход к устойчивому развитию может реализоваться лишь как длительный эволюционный процесс, поскольку требует системного решения беспрецедентных по глубине и масштабу экологических и социально-экономических задач. Следовательно, "догоняющая" стратегия реформ (догнать и перегнать наиболее развитые страны Запада) должна смениться на трансформационно-опережающую. Соответственно должен измениться и характер государственного управления.

36. Взяв за образец модель общества потребления, Россия далеко не уйдет, ограниченная экономическими и природно-ресурсными факторами. Высокоразвитые страны уже

принимают новые цивилизационные ориентиры и заявляют о готовности ухода от своих прежних норм, стандартов и идеалов. Если и брать кого-то за образец, то, вероятно, прежде всего скандинавские страны. Будущая экономика должна стать новой хозяйственной базой цивилизации, органически вписаться в природу, не нарушать ее устойчивость и естественную эволюцию, должна стать биосферосовместимой. В этом суть опережающего государственного управления экономическим развитием, определяемого экологическими и социальными императивами и представляющего ядро грядущих ноосферных преобразований.

37. Предстоит существенно изменить технологию принятия хозяйственных, социальных, экологических, технологических и иных решений. Необходимо значительно раздвинуть горизонты разработки прогнозов и принятия на их основе стратегических опережающих решений. Начиная с 2002 года целесообразно осуществлять разработку прогнозов социально-экономического и экологического развития на дальнюю перспективу. Это диктуется необходимостью качественной проработки среднесрочных и краткосрочных прогнозов. При этом основным содержанием долгосрочных (на 20-25 лет) и сверхдолгосрочных (на 40-50 лет) прогнозов должны стать прогнозы научно-технического и социально-экономического развития, а также вариантная проработка состояния биосферы и локальных экосистем в зависимости от тех или иных масштабов антропогенного воздействия на эти системы.

38. В рамках долгосрочных прогнозов важно составить представление о будущем общественном устройстве России и устойчивых формах ее государственности, особенно в связи с процессами глобализации. Следует также прогнозировать и будущее развитие всего мирового сообщества с целью определения внешних условий функционирования российского государства и его роли в этом процессе. Прогнозы должны постоянно уточняться, сфера их действия - расширяться.

39. В связи с возрастанием роли прогнозирования возникает необходимость моделирования всех видов деятельности, следовательно, возрастает роль науки и ученых в выработке и принятии ответственных решений. Новые научные задачи будут возникать также при формировании института экспертизы по проблемам устойчивого развития. Управление переходом к устойчивому развитию предполагает создание специальной экспертизы, требующей сопоставления принимаемых государственной властью решений с моделью устойчивого развития. В своих конкретных действиях организации, компании, ведомства, территории, государства должны ориентироваться на модель устойчивого развития. Эту деятельность мог бы координировать специальный научно-экспертный орган при Совете по устойчивому развитию при Президенте РФ.

9.4. Безопасность и устойчивое развитие

40. Понятия безопасности и устойчивого развития близки, но не идентичны. Безопасность понимаемая в самом широком смысле, является одной из целей устойчивого развития и необходимым условием реализации стратегии устойчивого развития. Любое общество, государство, экономика не могут обеспечить свою долговременную стабильность и безопасность без перехода на путь устойчивого развития. Однако к стабильности и безопасности стремится даже неустойчивое общество - это необходимое условие создания государственно-правовой, экономической и иной базы для перехода к устойчивому

развитию. Подобную позицию занимает и генеральный секретарь ООН: "Справедливое и устойчивое развитие является одним из необходимых условий обеспечения безопасности, однако обеспечение минимальных стандартов безопасности, в свою очередь, является одной из предпосылок развития. Стремление решать одну задачу в отрыве от другой не имеет большого смысла" (Аннан А. Кофи, Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов. Годовой доклад о работе ООН за 1999 год, Нью-Йорк, 2000).

41. Безопасными сегодня можно считать те общества и государства, которые придерживаются демократических ценностей и практики устойчивого развития как на национальном, так и на международном уровнях; опасными - те общества и государства, которые ориентируются на узко-прагматичные цели, провоцируя тем самым нарушение устойчивости существующих систем и ускоряя движение человечества к глобальной катастрофе.

42. В соответствии с предлагаемой стратегией устойчивое развитие РФ зависит от состояния национальной безопасности России и безопасности всего мирового сообщества. Как подчеркивалось в Послании по национальной безопасности от 13 июня 1996 г. Президента РФ Федеральному Собранию, Россия должна активно участвовать в общепланетарных процессах, в выработке новой модели развития мира, в разгадке вызовов грядущего, в принятии упреждающих мер против всевозможных катастроф. Безопасность личности, общества, государства, территориальных экосистем совместно с региональной и всеобщей коллективной безопасностью - вот путь развития России в 21 веке.

43. Россия, несмотря на свои особенности, является органической частью мировой цивилизации и накапливает опыт демократического развития. Российское государство будет трансформироваться в соответствии с требованиями и принципами устойчивого развития, внося тем самым свой вклад в развитие мира в целом.

44. Сказанное выше приводит к новому пониманию проблем безопасности. В законе РФ "О безопасности" (5 марта 1992 г.) безопасность определяется как "состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз". Обеспечение национальной безопасности РФ - это деятельность государства, всего общества и каждого гражданина в отдельности направленная на защиту национальных интересов и национальных ценностей. Между тем (см. Послание по национальной безопасности от 13 июня 1996 г. Президента РФ Федеральному Собранию), обеспечение безопасности не сводится только к защите: идея национальной безопасности тесно связана с концепцией устойчивого демократического развития и выступает в качестве ее неотъемлемой части и одновременно условия ее реализации. Следовательно, обеспечение безопасности должно быть направлено не только на предотвращение угроз, но и на осуществление комплекса мер по развитию и укреплению прав и свобод личности, материальных и духовных ценностей общества, конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства. Таким образом, речь идет о долгосрочной государственной политике в рамках стратегии устойчивого развития.

45. Концептуально важно реализовать связь проблемы безопасности со стратегией устойчивого развития в практике принятия государственных решений. В ряде стран (например, в США) каждый законопроект проходит экспертизу на предмет возможных социально-экономических последствий и рисков. Формируется новая философия безопасности, с позиций которой следует анализировать все принимаемые и уже принятые документы, к какой бы сфере деятельности они не относились.

46. В России государственные решения принимаются, как правило, без учета аспекта безопасности, и лишь позже соответствующая проблема рассматривается Советом безопасности. Например, Правительство РФ принимает государственную стратегию социально-экономического развития страны до 2010 года, и лишь почти год спустя начинается разработка новой редакции Государственной стратегии экономической безопасности РФ, которая должна завершиться к середине 2002 года. Или: принимается энергетическая стратегия России до 2010 года (и даже Федеральный закон "Об энергосбережении"), а затем начинается работа над Доктриной энергетической безопасности. Есть и другие примеры.

47. Подобное положение обусловлено, прежде всего, неадекватным представлением о роли и месте категории безопасности в процессах развития. Обеспечение безопасности представляется как некая особая, дополнительная деятельность, состоящая в защите от внешних угроз некоторой основной деятельности. Такое раздвоение деятельности на основную и дополнительную приводит к тому, что безопасность обеспечивается временно и на самом минимальном уровне. Реализация же безопасности в рамках идеологии устойчивого развития оказывается наиболее плодотворной. В этом случае раздвоения не происходит, обе части деятельности образуют единую систему.

48. Сказанное относится не только к проблеме безопасности в экологии, которой было уделено основное внимание на ЮНСЕД в 1992 году, но и к безопасности социальной, экономической и т.д. Описанный подход к понятию безопасности позволяет разрешить противоречие между национальными интересами государства и новой парадигмой глобального устойчивого развития, предполагающей отказ от национального интереса в пользу глобального (см. Гл.2). Это противоречие разрешается обеспечением безопасности все в большей степени через развитие, и все в меньшей - через защиту.

49. Именно тогда, когда решения по реформированию основных видов деятельности будут приниматься одновременно с решением по обеспечению безопасности, и начнется реальный переход к устойчивому развитию. Устойчивое развитие - это не только системное единство экономических, социальных и иных видов деятельности, но и имманентная взаимосвязь развития и безопасности, это обеспечение безопасности через развитие и развития через обеспечение безопасности.

50. Идея взаимосвязи безопасности и развития нашла свое признание и в ООН. По своему мировоззренческому значению и потенциалу она сопоставима с идеей взаимосвязи экологии и развития, получившей признание на Саммите в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Можно сказать, что идея устойчивого развития обобщает экологическую идею и идею глобальной безопасности, являясь их естественным продолжением.

51. В заключение заметим, что идеи безопасности и устойчивого развития близки и в системном смысле. Как уже было отмечено в гл.1, устойчивость системы и ее безопасность можно оценивать одним и тем же показателем: отношением скорости реагирования системы на угрозу к скорости распространения этой угрозы.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: РАБОЧИЙ СПИСОК ПОКАЗАТЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

ГЛАВЫ ПОВЕСТКИ ДНЯ НА XXI ВЕК	ПОКАЗАТЕЛИ ВХОДНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ СОСТОЯНИЯ	ПОКАЗАТЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ
КАТЕГОРИЯ:			

СОЦИАЛЬНАЯ			
Глава 3: Борьба с бедностью	- Уровень безработицы	- Индекс бедности по широте охвата населения - Индекс степени бедности - Индекс предельной бедности - Индекс неравенства в распределении доходов (индекс Джини, кривая Лоренца) - Соотношение средней заработной платы у мужчин и женщин	
Глава 5: Демографическая динамика и устойчивость	- Коэффициент прироста населения - Коэффициент чистой миграции - Суммарный коэффициент рождаемости	- Плотность населения	
Глава 6: Охрана и укрепление здоровья		Основные санитарно-профилактические мероприятия: процент населения, имеющего доступ к системе технических сооружений по удалению коммунально-бытовых сточных вод - Доступ населения к питьевой воде, отвечающей санитарным нормам Средняя продолжительность жизни, прогнозируемая при рождении - Дети с адекватной массой тела при рождении - Коэффициент детской смертности - Коэффициент материнской смертности - Состояние питания детей	-Процент вакцинации от детских инфекционных болезней - Распространенность контрацепции - Процент потенциально опасных химических соединений, зарегистрированных в пищевых продуктах - Доля расходов на национальное здравоохранение, отчисляемая в адрес местной первичной медико-санитарной помощи - Процент общих расходов на национальное здравоохранение от валового национального продукта
Глава 7: Поддержка устойчивого развития населенных пунктов	- Коэффициент прироста городского населения - Потребление топливного горючего автотранспортом в расчете на душу населения - Человеческие и экономические потери в результате стихийных бедствий	- Процент городского населения - Площадь и население городских официальных и неофициальных застроек - Размеры общей жилплощади на человека	- Расходы на развитие инфраструктуры на душу населения

		-Отношение цены на жилье к уровню доходов	
КАТЕГОРИЯ ЭКО-НОМИЧЕСКАЯ			
Глава 2: Международное сотрудничество, направленное на ускорение устойчивого развития в развивающихся странах, и связанная с этим внутренняя политика	<ul style="list-style-type: none"> - Валовой внутренний (ВВП) на душу населения - Доля чистых капиталовложений в валовом внутреннем продукте (ВВП) - Процент суммы экспорта и импорта от валового внутреннего продукта (ВВП) 	<ul style="list-style-type: none"> - Чистый внутренний продукт с коррекцией на экологические затраты - Доля товаров промышленного назначения в общем объеме экспорта товаров 	
Глава 4. Изменение структуры потребления	<ul style="list-style-type: none"> - Годовое энергопотребление на душу населения - Доля промышленных отраслей, характеризующихся интенсивной эксплуатацией природных ресурсов, в производстве условно-чистой продукции 	<ul style="list-style-type: none"> - Разведанные минеральные запасы - Разведанные ископаемые топливно-энергетические запасы - Период разработки разведанных энергетических запасов - Интенсивность сырьевого потребления - Доля условно-чистой продукции, производимой перерабатывающей промышленностью, в валовом внутреннем продукте - Доля потребления возобновляемых энергетических ресурсов 	
Глава 33. Финансовые ресурсы и механизмы	<ul style="list-style-type: none"> - Поступления чистых денежных средств/валовой национальный продукт (ВНП) - Процент общего объема официальной помощи, предоставленной или полученной на развитие (ОПР), от валового национального продукта (ВНП) 	<ul style="list-style-type: none"> - Внешняя задолженность/валовой национальный продукт (ВНП) - Обслуживание внешнего долга/экспорт 	<ul style="list-style-type: none"> - Процент расходов на охрану окружающей среды от общего объема валового внутреннего продукта (ВВП) - Объем вновь производимого или дополнительного финансирования на нужды устойчивого развития
Глава 34: Передача экологически приемлемых технологий, сотрудничество и наращивание экономического потенциала	<ul style="list-style-type: none"> - Импорт товаров производственного назначения - Прямые иностранные инвестиции 	<ul style="list-style-type: none"> - Доля импорта экологически приемлемых товаров производственного назначения 	<ul style="list-style-type: none"> - Безвозмездная передача технологий в рамках технической кооперации
КАТЕГОРИЯ: ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ			
Глава 18: Охрана качества пресных вод и обеспечение пресноводных ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> - Ежегодный водозабор грунтовых и поверхностных вод - Бытовое водопотребление на 	<ul style="list-style-type: none"> - Запасы грунтовых вод - Концентрация кишечной палочки в пресной воде 	<ul style="list-style-type: none"> - Очистка сточных вод - Плотность гидрологических сетей

	душу населения	- Биохимическая потребность в кислороде в водных объектах	
Глава 17: Охрана океанов, всех видов морей и прибрежных зон	<ul style="list-style-type: none"> - Прирост населения в прибрежных зонах - Сброс нефти в прибрежные воды - Сброс азота и фосфора в прибрежные воды 	<ul style="list-style-type: none"> - Максимальный промысловый запас для рыболовства - Коэффициент массы водорослей 	
Глава 10: Комплексный подход к планированию и управлению земельными ресурсами	- Изменения в землепользовании	- Изменение земельных условий	- Местное самоуправление природными ресурсами
Глава 12: Управление хрупкими экосистемами; борьба с опустыниванием, и засухой	- Население, живущее за чертой бедности в районах засухи	<ul style="list-style-type: none"> - Национальный ежемесячный индекс выпадения осадков - Индекс фитомассы, полученный на основе спутниковых данных - Территории, пораженные опустыниванием 	
Глава 13: Управление хрупкими экосистемами: устойчивое развитие горных районов	- Изменение численности населения в горных районах	<ul style="list-style-type: none"> - Сбалансированное использование природных ресурсов в горных районах - Благополучие населения горных районов 	
Глава 14: Поддержка устойчивого развития сельского хозяйства и сельской местности	<ul style="list-style-type: none"> - Использование сельскохозяйственных пестицидов - Применение удобрений - Процент орошаемых земель от пахотных земель - Энергоиспользование в сельском хозяйстве 	<ul style="list-style-type: none"> - Площадь пахотных земель на душу населения - Территория засоленных и заболоченных почв 	- Сельскохозяйственное образование
Глава 11: Борьба с обезлесением	- Интенсивность вырубki леса	<ul style="list-style-type: none"> - Изменение площади лесного массива - Структура лесного фонда 	<ul style="list-style-type: none"> - Доля лесов, охваченных лесоустройством - Процент площади охраняемого лесного массива от общей площади лесного массива
Глава 15: Охрана биологического разнообразия		- Процент исчезающих видов от общего числа местных видов	- Процент охраняемых территорий от всей территории
Глава 16: Экологически обоснованное управление биотехнологиями			<ul style="list-style-type: none"> - Расходы на исследование и разработку биотехнологий - Наличие норм или руководств по вопросам безопасности биотехнологий
Глава 9: Охрана атмосферы	- Выбросы газов, вызывающих парниковый эффект	- Концентрация загрязняющих веществ в атмосфере городов	- Расходы на борьбу с загрязнением воздушной среды

	<ul style="list-style-type: none"> - Выбросы оксидов серы - Выбросы оксидов азота - Потребление веществ, разрушающих озон 		
Глава 21: Экологически обоснованное управление твердыми отходами и проблемы, сходные с проблемами удаления сточных вод	<ul style="list-style-type: none"> - Образование промышленных и городских твердых отходов - Количество удаляемых бытовых отходов на душу населения 		<ul style="list-style-type: none"> - Расходы на управление отходами - Рециркуляция и повторное использование отходов - Удаление городских отходов
Глава 19: Экологически приемлемое использование ядохимикатов	<ul style="list-style-type: none"> - Острые отравления, вызванные химическими соединениями 		<ul style="list-style-type: none"> - Число химических соединений, на использование которых наложен запрет или строгие ограничения
Глава 20: Экологически приемлемое использование опасных отходов	<ul style="list-style-type: none"> - Образование опасных отходов - Импорт и экспорт опасных отходов 	<ul style="list-style-type: none"> - Земельные территории, загрязненные опасными отходами 	<ul style="list-style-type: none"> - Расходы, выделяемые на переработку опасных отходов
Глава 22: Безопасное и экологически приемлемое использование радиоактивных отходов	<ul style="list-style-type: none"> - Образование радиоактивных отходов 		
КАТЕГОРИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ			
Глава 8: Комплексное рассмотрение вопросов экологии и развития при принятии решений			<ul style="list-style-type: none"> - Стратегии устойчивого развития - Программа единой экологической и экономической отчетности - Мандатная экологическая экспертиза - Роль национальных советов по устойчивому развитию
Глава 35: Вклад науки в устойчивое развитие		<ul style="list-style-type: none"> - Научный и инженерно-технический потенциал на миллион населения 	<ul style="list-style-type: none"> - Ученые и инженерно-технические работники, задействованные в исследованиях по теоретическим

			и прикладным вопросам развития, на миллион населения - Процент расходов, выделяемых на исследования по теоретическим и прикладным вопросам развития, от валового внутреннего продукта
Глава 37: Роль национальных механизмов и международного сотрудничества в становлении потенциала развивающихся стран			
Глава 38: Международные институциональные соглашения			
Глава 39: Международные правовые инструменты и механизмы			- Ратификация глобальных соглашений - Выполнение ратифицированных глобальных соглашений
Глава 40: Информационное обеспечение для принятия решений		- Магистральные линии телефонной связи на 100 жителей - Доступ к информации	- Программы по национальной экологической статистике
Глава 23-32: Усиление роли основных социальных групп			- Представительство основных социальных групп в национальных советах по устойчивому развитию - Представительство этнических меньшинств и коренного населения в национальных советах по устойчивому развитию - Вклад неправительственных организаций в устойчивое развитие