

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ¹

В. Н. Беляев, Е. А. Илинбаева

В статье выделяются особенности реализации государственной политики в сфере регионального природопользования: совершенствование системы государственного управления в природоохранной сфере, формирование системы экономического регулирования рыночных отношений, экологизация социально-экономического развития регионов России, необходимость учета сценарных условий развития. Экологизация экономики определяется как основное направление социально-экономической и инновационной политики регионов России. Кроме того, обозначаются следующие направления экологизации экономического развития и улучшения природной среды: экология производства, экология человека, экология природной среды, экология бизнеса. Устанавливается взаимосвязь между направлениями.

Задачи Министерства природных ресурсов и экологии России определены в двух основополагающих документах — «План действий Правительства Российской Федерации до 2012 года» и «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года». В соответствии с прогнозируемыми показателями, к 2012 году должен сократиться объем загрязнения воздуха и водоемов, а также образование отходов на 20%. Площадь территорий, занятой заповедниками и национальными парками, должен увеличиться на 11 млн гектаров. К 2020 году должен снизиться уровень энергоёмкости наших предприятий на 40%, а также должно уменьшиться число «экологических горячих точек» и сократиться численность городского населения, проживающего в условиях неблагоприятной окружающей среды².

¹ Статья подготовлена в рамках интеграционного проекта 09-И-6-2001 «Концептуальные основы формирования региональной социально-экономической политики северных территорий с учетом фактора освоения природных ресурсов» (совместно с НИЦ Архангельска и Сыктывкара).

² В 2008 году была реформирована система государственного управления и контроля в области охраны окружающей среды. В соответствии с Постановлением Правительства №404 от 29 мая 2008 года, у Росприроднадзора были изъяты следующие полномочия: государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда (находится в ведении Россельхознадзора); контроль за безопасностью

Главной целью формирования и реализации государственной политики в природоохранной сфере является **повышение эффективности государственного управления, а также контрольно-надзорной деятельности** по соблюдению природоохранного законодательства и интересов граждан [1].

Применительно к природоохранной сфере на современном этапе социально-экономического и институционального развития страны можно выделить ряд особенностей реализации государственной политики России:

1) необходимость пересмотра направлений реализации совершенствования системы государственного управления в природоохранной сфере;

2) совершенствование нормативно-правовой основы системы государственного управления в сферах сохранения природной среды и экологической безопасности;

3) формирование системы экономического регулирования рыночных отношений;

4) превращение государственной политики в природоохранной сфере в движущую силу процессов экологизации социально-экономического развития регионов России;

5) необходимость учета сценарных условий развития Российской Федерации.

Кратко охарактеризуем каждую из перечисленных особенностей.

Направления реализации совершенствования системы государственного управления в природоохранной сфере [4]:

— дальнейшее развитие системы государственного управления в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды, которое включает следующие элементы: развитие государственного нормирования контроля качества окружающей среды и установ-

гидротехнических сооружений (Ростехнадзор); государственный пожарный надзор в лесах (Россельхознадзор); контроль за исполнением органами государственной власти субъектов Федерации переданных им полномочий в области лесного контроля и надзора (Россельхознадзор); организации и проведение государственной экологической экспертизы — ГЭЭ (Ростехнадзор). В числе добавленных полномочий — осуществление федерального государственного экологического контроля.

ление единых требований к хозяйствующим субъектам;

— обеспечение четкого разграничения полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления по контролю за использованием природных ресурсов, состоянием и качеством окружающей природной среды;

— обеспечение экологически эффективного разграничения собственности на природные ресурсы между федеральным центром, субъектами РФ, муниципальными образованиями, юридическими и физическими лицами;

— развитие системы лицензирования экологически опасной деятельности; усиление роли государственной и общественной экспертизы проектов и государственных программ;

— организация единой государственной системы социально-экологического мониторинга;

— проведение НИОКР, направленных на оздоровление среды обитания человека и экобезопасности;

— последовательный переход на международные стандарты технологических процессов и производимой продукции.

Совершенствование нормативно-правовой основы системы государственного управления в сферах сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения предполагает: закрепление в правовой системе РФ действующих международных стандартов в области ООС (экологические стандарты), в том числе международной организации стандартизации; введение экологических норм в нормативно-правовые акты различных отраслей права (экологизация хозяйственного, бюджетного, налогового, гражданского и уголовного права); совершенствование методик расчета и практики компенсации ущерба за экологические правонарушения и экологически опасные виды деятельности; широкое применение экоэкспертизы и ОВОС при реализации программ и проектов хозяйственной деятельности.

Формирование системы экономического регулирования рыночных отношений для обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, привлечения частных инвестиций, включает создание системы экономического стимулирования хозяйствующих субъектов с целью внедрения экологически чис-

тых технологий и производств; модернизацию очистных сооружений, использование альтернативных источников энергии, строительство мощностей по переработке отходов производства и потребления; увязка размеров платы за выбросы и сбросы с реальным ущербом и рисками окружающей среде; совершенствование методического обеспечения оценки ущерба, обоснование компенсаций за ущерб, наносимый окружающей среде и здоровью граждан в результате хозяйственной деятельности; развитие экологического аудита действующих предприятий, экологического предпринимательства, добровольной сертификации; государственную поддержку реконструкции действующих производств при переходе на экологические, безотходные, ресурсосберегающие технологии.

Государственная политика в природоохранной сфере должна стать движущей силой процессов экологизации социально-экономического развития России.

Новая модель экологической политики, предусматривающая стимулирование экологического бизнеса и снижение воздействия на окружающую среду от всех источников загрязнений, а также усиление институтов, направленных на сохранение природной среды, предложена в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» [2].

Институциональной основой экологической политики должна стать обновленная (модернизированная) система экологического регулирования, соответствующая приоритетам развития страны до 2020 года и новому постиндустриальному уровню развития российского общества [3].

Цель экологической политики — значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной, экологически ориентированной модели развития экономики, экологически конкурентоспособных производств. Успешная реализация Российской Федерацией программы экологического развития является важнейшим вкладом в сохранение глобального биосферного потенциала и поддержание глобального экологического равновесия.

Выделяются четыре основных направления экологизации экономического развития и улучшения экологической среды:

— **экология производства**, в основе которого поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду всех антропогенных источ-

ников. Основными элементами направления должны стать: новая система нормирования допустимого воздействия на окружающую среду, предусматривающая отказ от установления индивидуальных разрешений по каждому предприятию; установление нормативов и планов поэтапного снижения загрязнения до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям; создание развитой индустрии по утилизации отходов и расширение использования альтернативных возобновляемых источников энергии; сдерживание объемов антропогенной эмиссии парниковых газов. Целевым ориентиром является снижение удельных уровней воздействия на окружающую среду в 3–7 раз в зависимости от отрасли;

— **экология человека** — направление, предусматривающее создание экологически безопасной и комфортной среды проживания населения, мест его работы и отдыха, иной социальной активности. В рамках этого направления планируется установление новых нормативов качества воздуха, воды, почвы и других важных экологических характеристик, соответствующих как минимум безопасному уровню воздействия этих сред на здоровье человека; императивных нормативов допустимой антропогенной нагрузки, осуществление которой обеспечивает не превышение нормативов качества природной среды. Тем самым будут установлены количественные и качественные ориентиры для разработки местных экологических программ и поэтапного снижения негативного воздействия от экономической деятельности. Данное направление включает в себя ликвидацию накопленного загрязнения, восстановление эродированных, захламленных территорий, обеспечение эффективной санитарии, управление бытовыми отходами, пропаганду здорового образа жизни. Целевыми показателями реализации этого направления к 2020 г. являются: сокращение числа городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения не менее чем в 5 раз; сокращение количества жителей, проживающих в неблагоприятных экологических условиях, не менее чем в 4 раза. К 2020 г. необходимо полностью решить проблему восстановления безопасной среды обитания в регионах экологического кризиса, где проживают около 1 млн жителей страны;

— **экологический бизнес** включает создание эффективного экологического сектора экономики. Этот сектор может включить в себя конкурентоспособный бизнес в области общего и

специализированного машиностроения, бизнес-девелопмента, экологического консалтинга, развития рынка квот на выбросы. Роль государства состоит в формировании правил осуществления экологического аудита, требований к разработке технологий, создании условий для широкого внедрения экологического менеджмента, повышения информационной открытости промышленных предприятий об их воздействии на окружающую среду и принимаемых мерах по снижению негативного воздействия, организации мониторинга динамики экологических показателей экономики. Целевыми показателями прогресса этого направления являются рост рынка экологического девелопмента, товаров и услуг в 5 раз и увеличение занятости с 30 до 300 тысяч рабочих мест.

— **экология природной среды** — направление, предусматривающее сохранение и защиту природной среды. Основу действий в этом направлении будут составлять новые методы территориального планирования, землепользования и застройки, учитывающие экологические ограничения. Целевыми показателями реализации направления должны стать сокращение региональных различий в сети особо охраняемых природных территорий, повышение биопродуктивности природных систем до безопасных уровней, восстановление видовой разнообразия.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации базируется на стратегии обеспечения экономического лидерства России в XXI веке и, как результат, в формировании нового образа — страны привлекательной для жизни. Основными характеристиками и, соответственно, поставленными задачами являются кратный рост среднедушевого ВВП, значительный рост средней продолжительности жизни (до 72–75 лет), кратное увеличение доли среднего класса, комфортные условия проживания подавляющего большинства граждан страны, включая социальный климат, личную безопасность, доступное комфортное жилье, развитую систему общественных услуг и благоприятную экологию [2].

Основные варианты долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации определяются степенью реализации целого ряда ключевых факторов, в том числе интенсивностью инновационного обновления обрабатывающих производств и динамикой производительности труда; динамикой разви-

тия транспортной и энергетической инфраструктуры, а также интенсивностью повышения качества человеческого капитала [5].

В зависимости от степени реализации этих и других факторов выделяются три качественно отличных сценария социально-экономического развития в долгосрочной перспективе — инерционного, энергосырьевого и инновационного развития.

Сценарий инерционного развития характеризуется сохранением доминирования энергосырьевого комплекса в экономике при резком замедлении роста добычи и экспорта углеводородов и отставании в развитии транспортной и энергетической инфраструктуры. Среднегодовые темпы роста ВВП в 2011–2020 гг. не превысят 4%.

Сценарий энергосырьевого развития опирается на наиболее полное использование конкурентных преимуществ России в энергетическом секторе, устойчивое наращивание экспорта сырья и повышение глубины его переработки, модернизацию транспортной инфраструктуры страны. Экономика может развиваться с темпом 5–6% в год.

Сценарий инновационного развития, наряду с использованием конкурентных преимуществ в энергосырьевом секторе, предполагает прорыв в повышении эффективности человеческого капитала и развитии высоко- и среднетехнологичных производств. Российская экономика выходит на траекторию устойчивого роста с темпом около 6,5% в год.

Для экономической политики именно инновационный сценарий выступает в качестве целевого, так как системное решение поставленных задач состоит в переходе российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития. Это позволит резко расширить конкурентный потенциал российской экономики за счет наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях и на этой основе задействовать новые источники экономического роста и повышения благосостояния. Переход на инновационный путь развития предполагает существенное изменение в механизмах и структуре экономического роста. Его основным источником должен стать НТП [6].

Инновационный социально ориентированный тип роста имеет ряд качественных и количественных характеристик.

Во-первых, он опирается на модернизацию традиционных секторов российской эконо-

мики (нефтегазового, сырьевого, аграрного и транспортного), опережающее развитие высоких переделов, которые вплоть до 2020 г. остаются ведущими секторами производства ВВП.

Во-вторых, превращение инноваций в ведущий фактор экономического роста во всех секторах экономики, повышение производительности труда в ведущих секторах, определяющих национальную конкурентоспособность, в 3–5 раз и снижение энергоемкости в среднем в 1,6–1,8 раза.

В-третьих, формирование новой экономики — экономики знаний и высоких технологий, которая становится одним из ведущих секторов национальной экономики, конкурентоспособной на мировом уровне и 2020 г. по своему вкладу в ВВП должна быть сравнима с нефтегазовым и сырьевым секторами.

Инновационность, свойственная многим видам деятельности, активно реализуется и в энергетическом комплексе, и в сырьевых отраслях. В настоящее время они выступают в качестве основных локомотивов НИОКР в России. В то же время инновационный сценарий предполагает не только изменение структуры экономики и параметров эффективности, но и превращение именно высокотехнологичного сектора производства идей, технологий и человеческого капитала в значимый фактор экономического роста и позиционирования России на мировых рынках. Его качественный эффект выше, чем прямой количественный вклад в рост ВВП. Реализация данного сценария позволяет обеспечить выход на уровень социально-экономического развития, характерный для развитых постиндустриальных стран, за счет повышения конкурентоспособности российской экономики, ее структурной диверсификации и роста эффективности. В соответствии с требованиями постиндустриальной экономики повысится качество человеческого капитала. Показатели, характеризующие развитие человеческого капитала (в первую очередь, уровень и качество профессионального образования), как минимум, придут в соответствие со средним значением для развитых стран.

В целом для скорейшего и результативного перехода на инновационный тип развития необходимо «сконцентрировать усилия на решении трех ключевых проблем: создании равных возможностей для людей, формировании мотивации к инновационному поведению и радикальном повышении эффективности экономики, прежде всего на основе роста произ-

водительности труда» [7]. И «ключевым вопросом является технология перехода с инерционного и на инновационный путь развития» [6]. Немаловажно учитывать, что инновационный социально ориентированный сценарий предполагает значительно более сложную модель управления и для государства, и для бизнеса. Он связан с инвестированием в высокотехнологичные проекты и развитие человека с параметрами, далеко выходящими за сложившиеся на рынке среднесрочные пределы окупаемости. Однако основные барьеры вызваны не проблемами недостаточной доходности, а дефицитом конкурентоспособных по мировым меркам профессиональных кадров, на уровне как корпораций, так и государственного управления, неэффективностью механизмов координации усилий.

Следует отметить, что инновационный сценарий — это экологический сценарий. Он характеризуется значительным усилением требований к экологичности экономического развития. В соответствии с требованиями Киотского протокола и ожидаемыми параметрами рамочного соглашения по снижению антропогенной эмиссии парниковых газов после 2012 г., выбросы парниковых газов в России в 2008–2012 гг. не должны превысить уровень 1990 г., и к 2050 г. возможен ориентир на уменьшение выбросов на 30–50% от уровня 1990 года. В то же время ужесточение экологических требований может значительно видоизменить параметры экономического развития в рамках инновационного сценария.

По предварительной оценке, повышение стоимости оборудования в результате ужесточения требований к объемам выбросов и сдвиг структуры инвестиций в пользу транспорта, ТЭК и ЖКХ могут привести к снижению темпов роста ВВП по сравнению с основным инновационным сценарием на 0,3–0,5% в год после 2020 г. По экспертным оценкам, объемы выбросов парниковых газов в России приблизятся к уровню 1990 г. не ранее 2015 г.

При экологическом сценарии развития предполагается изменение структуры используемых топливно-энергетических ресурсов со снижением доли ископаемого топлива, особенно угля и других видов топлива с высоким содержанием серы. Фактором сдерживания эмиссии парниковых газов в электроэнергетике может стать замещение твердого топлива газом. Эффективной мерой будет замещение угольных ТЭС газовыми, у которых ниже стоимость стро-

ительства, ниже уровень выбросов в атмосферу и выше КПД. Снизить эмиссию парниковых газов позволит увеличение доли энергии, вырабатываемой на ГЭС и АЭС, и альтернативных видов энергии.

Вместе с тем экологизация производства создает новые окна возможностей для развития экономики. Прежде всего, это касается создания современной индустрии переработки отходов, новых возможностей в развитии сельского хозяйства (биотопливо) и углероддепонированных насаждений («лесов Киото»).

Таким образом, экологизация экономики является не только особым направлением деятельности бизнеса и экономической политики, но и общей характеристикой инновационного развития экономики, тесно связанной с повышением эффективности ресурсопотребления. В результате повышения технологической и экологической эффективности экономики к 2020 г. предполагается снижение уровня «экологического воздействия» в 2–2,5 раза, что позволит выйти на современные показатели сбережения природы развитых европейских стран. При этом уровень экологических издержек (затрат на снижение вредных выбросов, утилизацию отходов и восстановление природной среды) может возрасти до 1–1,5% ВВП в 2020 г. Для России актуальна задача капитализации экологических преимуществ, что должно найти выражение в развитии экологического туризма, продаже чистой воды и др.

Мировой финансовый кризис, начавшийся в 2008 г., вызывает серьезные опасения в реализуемости государственных, региональных и корпоративных экологических программ в 2009–2010 гг. Он может замедлить и усложнить реализацию направлений экологизации [8].

Однако кризисные процессы никоим образом не снижают значимость перехода природопользования на инновационный тип развития. В связи с этим в Программе антикризисных мер Правительства РФ четвертым приоритетом деятельности было заявлено стимулирование инноваций и структурная перестройка экономики. Государство расширяет поддержку инновационных проектов, в том числе направленных на технологическое обновление предприятий, повышение ресурсо- и энергоэффективности. Наличие программы повышения производительности труда, использования энергосберегающих технологий и инновационного развития станет условием предоставления государственной помощи предприятиям [9].

При этом приоритет государственных расходов должен быть направлен на развитие инновационных природосберегающих технологий и охрану окружающей среды, в первую очередь, в природоэксплуатирующих отраслях. Кроме того, должны создаваться стратегические условия для экономического роста, в частности, инновационная инфраструктура в природно-ресурсном комплексе [10].

В этих условиях должны быть приняты дополнительные меры по стимулированию инновационной активности в природоохранной деятельности, в частности, необходимо принять упрощенные процедуры выведения на рынок новых экологически чистых технологий, основанные на добровольном декларировании соответствия: ускорить таможенное оформление импорта промышленного оборудования, применяющегося в целях снижения воздействия на окружающую среду; актуализировать программу разработки технических регламентов и национальных стандартов с учетом экологических приоритетов инновационного развития.

Стимулировать инновации в сфере природоохранной деятельности и охране окружающей среды государству необходимо через реализацию экологических инновационно ориентированных федеральных целевых программ. В целях поддержки малого инновационного бизнеса в сфере экологии должны быть созданы специальные венчурные фонды.

Особое внимание должно уделяться развитию отечественных экологически чистых технологий и оборудования, наиболее перспективных с точки зрения импортозамещения и наращивания внутреннего спроса.

В заключение отметим, что в рамках Концепции выделены три основных этапа экономического развития: первый — до 2012 г., второй — до 2020 и третий — до 2030 г.

В рамках первого этапа (2008–2012 гг.) создаются необходимые условия для эффективного использования уже имеющихся конкурентных преимуществ страны, а также решается задача адаптации к мировому экономическому кризису. Именно первый этап — ключевой в плане принятия необходимых для дальнейшего инновационного развития мер. Основное внимание будет уделяться созданию институциональной среды инновационной экономики, модернизации образования и здравоохранения, запуску проектов развития в высокотехнологичных и инфраструктурных секторах.

Отличительной особенностью второго этапа (2013–2020 гг.) развития инновационного варианта является переход экономики на новую технологическую базу, основанную на перспективных разработках в области информационно-коммуникационных, био- и нанотехнологий. Ключевая роль отводится инвестициям в человеческий капитал.

На втором этапе обеспечивается «инновационный прорыв», структурная диверсификация экономики, завершение модернизации инфраструктурных секторов, системы образования и здравоохранения. Решаются задачи смягчения социальной и региональной дифференциации.

После 2020 года российская экономика вступает в фазу развития в условиях снижающихся физических объемов экспорта нефти и нефтепродуктов и снижающейся добычи нефти при стабилизации объемов экспорта газа. В этих условиях резко возрастает нагрузка на инновационные высоко- и среднетехнологичные сектора экономики и сектор услуг как основные движущие силы экономического роста и поддержания сбалансированности внешней торговли.

Особенностью третьего этапа (2021–2030 гг.) инновационного варианта развития станет закрепление лидирующих позиций России в мировом хозяйстве и развитие в режиме инновационной экономики.

На рубеже 2025–2030 гг. можно ожидать формирования новой технологической инновационной волны, которая вновь создаст импульс развитию экономики, особенно экономики знаний и обслуживания. Резко возрастет роль экологических и климатических барьеров роста, предоставляющих в то же время России в силу многообразия ее природных богатств новые уникальные шансы развития, при условии значительного снижения природоемкости экономики.

В целом выделенные особенности реализации государственной политики в сфере регионального природопользования усиливают необходимость совершенствования системы экономических механизмов государственного управления рациональным природопользованием и охраной окружающей среды.

Список литературы:

1. Формирование системы контроля и надзора в сфере природопользования: препринт / Шеломенцев А. Г., Абдуллаев Н. А., Беляев В. Н., Дорошенко С. В., Илинбаева Е. А. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. с. 57.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. [Электронный ре-

сурс]. Доступ из справочно-правовой системы Консультант Плюс.

3. Особенности государственного управления природопользованием в условиях инновационного развития России / Шеломенцев А. Г., Абдуллаев Н. А., Беляев В. Н., Дорошенко С. В., Илинбаева Е. А. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. 62 с.

4. Направления совершенствования экономических механизмов повышения результативности природоохранной деятельности: препринт / Шеломенцев А. Г., Абдуллаев Н. А., Беляев В. Н., Дорошенко С. В., Илинбаева Е. А., Михайлова А. В., Фоменко Г. А. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. 54 с.

5. Основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020–2030 годов. Приложение к Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Москва. 2008. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения август 2009).

6. Глазьев С. Стратегия и Концепция социально-экономического развития России до 2020 года: экономический анализ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apn.ru/publications/article19384.htm> (дата обращения август, 2009.)

7. Путин В. Выступление на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года», 8 февраля 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159528.shtml>

8. Экология и глобальный кризис: события 2008 года глазами российских экологов. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.press-release.ru/branches/org/494f8b877adbb/> (дата обращения август 2009).

9. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации 2009. [Электронный ресурс]. URL: www.government.ru/content/governmentactivity/antikrizismeriprf/.

10. Фоменко Г. А., Фоменко М. А. Национальная инновационная система и рациональное природопользование. Ярославль: АНО НИПИ «Кадастр», 2008.

УДК 330.15:001.895

ключевые слова: социально-экономическое развитие регионов, государственная политика, региональное природопользование, инновационная природоохранная деятельность