

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

© 2014 Беров Астемир Закирович

© 2014 Яхутлов Кантемир Леонидович

© 2014 Яхутлова Марианна Леонидовна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Кабардино-Балкарский научный центр Российской академии наук

360000, Кабардино-Балкарская Республика, г. Нальчик, ул. Пушкина, д. 18

E-mail: salima@list.ru

Излагаются теоретические основы устойчивого развития региональной экономики, выявляются его закономерности и особенности. Наряду с категорией устойчивости, рассматривается категория стабильности, характеризующая неизменность, постоянство какого-либо параметра динамики развития. Обосновывается необходимость формирования концепции устойчивого социально-экономического развития по крупным регионам с последующим формированием единой стратегии и тактики в целом по округу.

*Ключевые слова:* устойчивое развитие, территориальные системы, региональная социальная политика, государственное регулирование.

Теоретические основы региональной политики связаны в первую очередь с уточнением определения “устойчивое развитие”: это стабильное социально-экономическое развитие, обеспечивающее непрерывный прогресс общества, имеющего конечной целью достижения экономического подъема и одновременно защиту ресурсной базы и окружающей среды с учетом интересов будущих поколений.

Понятие устойчивости социально-экономического развития связывается с удовлетворением конечных результатов воспроизводства - материальных и духовных потребностей населения. В соответствии с этим устойчивость воспроизводства нами рассматривается как социально-экономическое понятие и определяется в виде системы экономических отношений, обеспечивающей непрерывное поддержание стабильности или экономического роста в условиях оптимальной пропорциональности при минимальных затратах и экологической безопасности, способствующей более полному удовлетворению материальных и духовных потребностей населения страны и ее регионов.

Устойчивое развитие экономики в каждой стране и отдельном регионе, наряду с общими законами функционирования и развития, имеет особенности, определяемые условиями производства, ресурсным потенциалом, менталитетом населения и т.д. Главной целью эффективного

управления устойчивым развитием регионов является минимизация финансовых средств, необходимых для стабилизации экономического положения и повышения качества жизни населения.

Переход к устойчивому развитию требует скоординированных действий во всех сферах жизни общества, адекватной переориентации социальных, экономических и экологических институтов государства, регулирующая роль которого в таких преобразованиях является основополагающей. отождествление регионального развития с хозяйственным развитием региона и, как следствие, неверно поставленная цель развития региона могут привести к деградации этнокультурной, природоресурсной, экологической и других составляющих частей региональных систем<sup>1</sup>.

Как ключевое понятие устойчивое развитие обладает двумя основными признаками: это, во-первых, выживание и неопределенно долгое развитие цивилизации (общества) и, во-вторых, сохранение окружающей природной среды, прежде всего биосферы. Таким образом, устойчивое развитие - это гармоничное (сбалансированное) развитие общества и окружающей его природной среды<sup>2</sup>. Ядром системы устойчивости развития выступает подсистема воспроизводства качественных ресурсов, главным среди которых является человеческий потенциал. Если исходить из общих позиций, то устойчивое развитие следует понимать как развитие, учитывающее рав-

новесие интересов настоящего и будущих поколений. Следовательно, основу формирования концепции устойчивого развития должна составлять идея динамично сбалансированного взаимодействия экономической, социальной и экологической сфер общественного развития. При этом социально-экономическая основа устойчивого развития предопределяет реализацию в глобальном масштабе комплекса мер, направленных на борьбу с нищетой и бедностью, изменение структуры потребления, регулирование роста населения, сохранение здоровья человека.

Различия в экономическом, социальном и экологическом состоянии регионов нашей страны определяют необходимость поиска эффективных решений наиболее приоритетных проблем их стабилизации. Под стабилизацией экономики принято понимать предотвращение, торможение экономического спада, закрепление и поддержание показателей функционирования экономики на определенном уровне, оздоровление хозяйства. А устойчивость экономического развития представляет собой такое состояние экономики, при котором поддерживается стабильность выходных (конечных) параметров развития производственных, социальных и экономических показателей. К пониманию устойчивости экономического развития можно подходить двояко: во-первых, это поддержание стабильности заданного уровня каких-либо конечных экономических показателей (в данном случае речь идет о стабилизационной устойчивости), во-вторых, поддержание стабильности приростных, предельных показателей экономического роста.

С категорией устойчивости тесно связана категория стабильности, которая характеризует неизменность, постоянство какого-либо параметра динамики развития. Между тем категория устойчивости социально-экономического развития более емкое и фундаментальное экономическое определение. Она включает понятие стабильности, в частности стабильности основных социально-экономических и экологических показателей хозяйственной системы. Вместе с тем устойчивость экономического развития подразумевает также и комплекс условий, факторов и мер регулирующего воздействия, обеспечивающих за счет экономического равновесия стабильность конечных показателей.

Основу устойчивости составляет экономическое равновесие, выступающее важнейшим

условием эффективного функционирования и развития любой экономической системы. Достижение, в частности, рыночного равновесия спроса и предложения зависит от множества факторов, однако в любом случае в системе должен присутствовать механизм выявления спроса и реакции производства на изменение параметров спроса. При возникновении дисбалансов цены, размеры заработной платы, кредитные ставки, налоги, как и объемы соответствующих ресурсов, должны изменяться так, чтобы система достаточно быстро возвращалась в устойчивое состояние.

В 1996 г. вышел Указ Президента РФ "О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию". В нем речь идет о необходимости разработки стратегии устойчивого развития России.

В преамбуле концепции указано, что в настоящее время представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

В концепции определены основные задачи, направления и условия перехода к устойчивому развитию, установлены критерии принятия решений и показатели устойчивого развития, выделены этапы перехода России к устойчивому развитию, охарактеризованы региональные аспекты устойчивого развития России и ее взаимосвязи с глобальными процессами перехода к устойчивому развитию большинства стран мира. Региональный аспект устойчивого развития предполагает формирование эффективной пространственной структуры экономики страны при соблюдении баланса интересов всех субъектов Российской Федерации, что предопределяет необходимость разработки и реализации программ перехода к устойчивому развитию для каждого региона. Согласно концепции, региональные программы должны соответствовать федеральным задачам, но при этом требуется учет местных особенностей, предусматривающий, в частности:

- формирование регионального хозяйственного механизма, регулирующего социально-экономическое развитие, в том числе природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду;

- выполнение природоохранных мероприятий на селитебных и незастроенных территориях городов, других населенных пунктов и пригородных зон, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;

- осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;

- развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализацию мер по повышению плодородия почв и их охране от эрозии и загрязнения, а также создание системы социальной защиты сельского населения;

- реконструкцию региональной промышленной системы с учетом емкости локальных экосистем.

Перспективы развития современного общества, озадаченного в глобальном и национальном масштабе поиском путей для выживания человечества, преодоления усиливающихся противоречий в области взаимодействия общества и природы, для разрешения конфликта между экономическими и экологическими интересами, все чаще связываются в последнее время с новой научной концепцией устойчивого развития, призванной в корне изменить мировоззренческие установки и общечеловеческие ценности в XXI в. В последние 10-15 лет ученые разных стран мира, в том числе России, предприняли усилия для выработки и реализации этой концепции, которая оценивается как альтернатива господствующей во все времена в России и во всем мире концепции потребительского отношения человеческого общества к природе и ее ресурсам. Признание мировым сообществом концепции устойчивого развития рассматривается в качестве одного из значимых результатов международного сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды. Кроме того, значение разработки и последовательной реализации этой модели в глобальном масштабе важно оценивать в аспекте интернационализации и глобализации подходов к решению острейших экологических проблем.

Вместе с тем, наряду с указанными оценками, в последнее время стали появляться точки зрения представителей как естественных, так и общественных наук, подвергающих критике либо не признающих идеи концепции устойчивого развития, а в ряде случаев объявляющих ее несостоятельной.

Однако, несмотря на существующие проблемы, связанные с концепцией устойчивого развития, в современных условиях данная концепция является основным способом смягчения, предупреждения и устранения отрицательных последствий конфликта между экономическими, социальными и экологическими интересами, гармонизации различных общественных отношений; реализация этой концепции необходима как на международном, так и на национальном уровнях, и ей в последние десятилетия уделяется внимание представителями различных отраслей российской науки.

Положения концепции имеют доктринальное значение для России и мирового сообщества. Их реализация должна базироваться на научно обоснованных подходах, применение которых невозможно вне права. Концепция устойчивого развития имеет прямое отношение к экономической, социальной и экологической сферам в их неразрывном единстве, а также затрагивает другие сферы, в том числе политическую, идеологическую, информационную, культурную и иные, которые не существуют вне правового опосредования. В юридической науке высказывается справедливое мнение о том, что в условиях переосмысления всей общественной жизни на основе концепции устойчивого развития нуждается в переосмыслении и содержательная часть юриспруденции. Сегодня бремя обеспечения устойчивого развития должно быть перераспределено между всеми отраслями российской правовой системы права. В эколого-правовой науке формулируются проблемы, связанные с концепцией, требующие более основательного осмысления в контексте предметно-методологических основ экологического права. Во-первых, это необходимость более четкого осмысления сущности концепции. В ограничениях для человека, привыкшего постоянно расширять свои потребности, и в поощрении самовосстановления биосферы должна состоять суть деятельности человечества, живущего в соответствии с концепцией. Во-вторых, концепция преодолевает и достаточно прочно закрепившуюся в экологическом праве идею о паритетном (или об оптимальном) взаимодействии экономики и экологии. В-третьих, концепция делает проблему экологической безопасности одной из самых актуальных среди остальных проблем. В-четвертых, концепция тесно связана с проблемой глобализации. Названные проблемы носят фун-

даментальный характер и требуют пересмотра методологических подходов к экологическим и другим отраслям права.

Если же говорить о реализации доктринальных положений концепции устойчивого развития, в том числе фундаментального характера, то для этого требуются разработка и принятие системы организационных, финансовых, экономических и других мер, которые могут быть реализованы только при наличии политической воли и создании специальной нормативной правовой базы как на международном, так и на национальном уровне<sup>3</sup>.

Основы концепции устойчивого развития были заложены на Конференции ООН по проблемам окружающей среды (Стокгольм, 1972). Согласованные на этой конференции положения получили закрепление в Стокгольмской декларации по окружающей человека среде, принятой 16 июня 1972 г., с ней связано формирование специальных природоохранительных норм международного права. В данной декларации впервые были предусмотрены специальные принципы международного права, прямо нацеленные на регулирование сотрудничества государств в области охраны окружающей среды. В декларации и на конференции, по сути, были заложены основы концепции устойчивого развития, получившие дальнейшее совершенствование в последующих международных документах. Несмотря на то, что Россия не участвовала в конференции по политическим мотивам, принятые на ней документы являлись и продолжают оставаться актуальными для развития российского экологического законодательства и права в условиях глобализации и в контексте устойчивого развития.

Принципы Стокгольмской конференции и положения, выработанные Международной комиссией по окружающей среде и развитию, касающиеся устойчивого развития, были восприняты и развиты в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (состоявшейся в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро), направленных на решение проблем охраны окружающей среды в глобализационном аспекте. Конференция приняла ряд важных документов: “Декларацию по окружающей среде и развитию”, “Заявление о принципах глобального консенсуса по управлению, сохранению и устойчивому развитию всех видов лесов”, “Повестку дня на XXI век”.

Несмотря на то, что документы, принятые на конференциях ООН по вопросам окружающей

среды 1972 г. и особенно 1992 г., являются источником рекомендательного международного права, они весьма значимы. Они содержат принципы поведения отдельных государств или мирового сообщества по охране окружающей среды в целом. Ценно то, что эти документы служат ориентирами развития наиболее значимых направлений природоохранной деятельности государств, определения эколого-правового статуса человека. Они являются критериями оценки достижений государств в развитии национального экологического законодательства и права и практическом решении экологических проблем, соблюдения и защиты экологических прав человека.

Принципы, закрепленные в “Декларации Рио”, представляют собой содержательную составляющую концепции устойчивого развития. Они направлены на создание нового механизма глобального партнерства, заключение международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех и защиту целостности глобальной системы охраны окружающей среды, и развитие. Эти принципы заложили основу для обеспечения мировым сообществом и отдельными государствами устойчивого развития правовыми и другими средствами. Основу такого развития составляет достижение баланса между экономическими, экологическими и социальными интересами общества. Как справедливо отмечается в эколого-правовой литературе, наряду с социально-экономическими составляющими концепции устойчивого развития, значительное место в ней принадлежит экологическому компоненту. По существу, речь идет об интеграции экономического и социального развития, о сохранении и восстановлении благоприятного состояния окружающей среды. Устойчивое развитие - это экологически обоснованное экономическое и социальное развитие. Для развития экологического законодательства в условиях глобализации имеют значение еще два аспекта концепции устойчивого развития. Во-первых, ориентированная на длительную перспективу модель устойчивого развития основана на идее равенства экологических интересов настоящего и будущих поколений. Во-вторых, закрепленная в нормах права модель устойчивого развития является формой регулирования социальной ответственности современного общества и государства за удовлетворение будущими поколениями разнообразных потребностей - физи-

ологических, экономических, духовных и иных - в процессе взаимодействия с природой.

Формирование и реализация концепции устойчивого развития не могут происходить без определенных, в том числе существенных, трудностей. Выработанные международными усилиями положения концепции устойчивого развития направлены на решение проблем, возникающих в условиях глобализации, на обеспечение развития общества в единстве с окружающей средой. Вопрос стоит о выявлении имеющихся противоречий, определении путей их возможного разрешения и глобального управления этими процессами, включая разработку и законодательное закрепление механизмов реализации концепции устойчивого развития.

Для России, активно участвующей в международном сотрудничестве, возникает необходимость принятия на государственном уровне эффективных мер, в первую очередь правовых, нацеленных на обеспечение выработанных международным сообществом принципов и положений устойчивого развития. В этой связи состояние российского законодательства, направленного на обеспечение устойчивого развития России и ее регионов, приобретает первостепенное значение. Анализ такой нормативно-правовой базы свидетельствует о неоднозначности и непоследовательности правового регулирования в этой сфере, наряду с очевидными положительными моментами.

Первые попытки законодательного закрепления некоторых положений устойчивого развития в России были предприняты еще до Конференции ООН в Рио в Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 1991 г. В преамбуле Закона указывалось, что природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека. В нем впервые было закреплено право граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду, а также механизмы его реализации. В ст. 1 Закона предусматривалось, что сформулированные задачи природоохранительного законодательства РФ реализуются в интересах настоящего и будущих поколений людей. Эти нормы в полной мере отвечали концепции устойчивого развития.

После Конференции в Рио в России уделялось более серьезное внимание проблемам ус-

тойчивого развития. Необходимость разработки и реализации концепции устойчивого развития была предусмотрена в специальных указах Президента РФ от 4 февраля 1994 г. "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития" и от 1 апреля 1996 г. "О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию". Концепция прямо указывала на преемственность по отношению к принципам и подходам, сформулированным Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г.

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

На сегодня в России назрела необходимость перехода от декларативного провозглашения концепции и принципов устойчивого развития к разработке и правовому закреплению государственной стратегии устойчивого развития, содержащей механизмы ее реализации, а также совершенствования экологического и другого законодательства на основе системного комплексного подхода<sup>4</sup>. Прежде всего, следует преодолеть фактически установившееся представление о том, что все отношения, связанные с окружающей средой, охватываются сферой только экологического права. Концепция устойчивого развития, не отрывая окружающую среду от развития человечества, затрагивает все сферы общественной жизни человека: экономические, политические, социальные, культурные и т. д.<sup>5</sup> Особую актуальность приобретает предложение о необходимости разработки проекта базового Федерального закона "О государственной политике по обеспечению перехода РФ к устойчивому развитию".

Между тем очевидно, что потенциальные экономические возможности Южного федерального округа (ЮФО) неодинаковы. Проблемы устойчивости социально-экономического развития регионов с различным уровнем экономического потенциала должны решаться с учетом особенностей развития конкретного субъекта. Глубокая дифференциация в экономическом, социальном и природно-климатическом развитии субъектов Южного федерального округа определяет необ-

ходимость формирования концепции устойчивого социально-экономического развития по крупным регионам с последующим формированием единой стратегии и тактики в целом по округу.

В ЮФО, в частности, и в особенности в КБР, требуется особый подход к решению проблемы устойчивости развития, связанный со структурой экономики, его демографическим, национальным и конфессиональным составом, природными условиями, состоянием использования недр и их перспективных возможностей.

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития каждого региона вызывает необходимость соблюдения определенной иерархии целей и задач, связанных с особенностями соседних граничащих регионов.

Таким образом, государственное регулирование экономики становится важнейшим условием устойчивости развития всей системы в сочета-

нии с рыночным саморегулированием. При этом государственное регулирование включает комплекс методов и рычагов воздействия на экономическую систему как макрорегиона, так и отдельного субъекта РФ.

<sup>1</sup> Иванов П.М. Устойчивое региональное развитие: концепция и модель // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. № 2.

<sup>2</sup> Урсул А.Д. Модель устойчивого развития для России. М., 1994.

<sup>3</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. М., 2000.

<sup>4</sup> Урсул А.Д., Лось В.А. Стратегия перехода России на модель устойчивого развития: проблемы и перспективы. М., 1994.

<sup>5</sup> Пчелинцев О.С. Исследование возможностей перехода регионов России к устойчивому социально-экономическому развитию // Вестник РГНФ. 2003. № 1. С. 62-77.

*Поступила в редакцию 01.02.2013 г.*