



**ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА
ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минэкономики России)**

Правительство
Российской Федерации

103025, Москва, Новый Арбат, 19
Телефакс: 203-74-82, 203-74-90
Телетайп 207986 Дель

20 декабря 1996г. 3893-П

О проекте государственной стратегии
устойчивого развития Российской Фе-
дерации

Поручение Правительства Российской
Федерации от 26 октября 1996 г.
№ВЧ-П9-35807

Во исполнение постановления Правительства Российской Феде-
рации от 8 мая 1996 г. N 559 и указанного поручения Прави-
тельства Российской Федерации Минэкономики России с участием
заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и
Российской академии наук подготовило и представляет проект
государственной стратегии устойчивого развития Российской Феде-
рации.

Разработка проекта Стратегии предварялась подготовкой
соответствующих методических материалов, которые были направле-
ны федеральным органам исполнительной власти и органам исполни-
тельной власти субъектов Российской Федерации, Российской ака-
демии наук. От них были получены материалы и предложения к про-
екту Стратегии объемом от нескольких страниц до нескольких сот
страниц, которые были в той или иной мере учтены при его подго-
товке. Непосредственную разработку проекта государственной
стратегии устойчивого развития Российской Федерации осуществля-
ла сформированная в Минэкономики России рабочая группа, в состав
которой вошли работники заинтересованных министерств и ве-
домств, видные ученые и специалисты, представители общественных
организаций.

В ходе организации подготовки проекта Стратегии, изучения
представленных материалов и предложений, а также более глубоко-
го изучения самой проблемы устойчивого развития выяснилось, что

ВЧ-П9-43119

10 01 97
62

разработка столь важного, масштабного и сложного документа, охватывающего ключевые стороны внутренней жизни страны и международные аспекты развития российского общества, не может быть осуществлена в один этап и в установленные сжатые сроки. По мнению Минэкономики России, представляемый проект может рассматриваться лишь как первая стадия разработки окончательной редакции документа, которая могла бы быть рекомендована к утверждению Президентом Российской Федерации.

В связи с изложенным, считали бы целесообразным после рассмотрения представленного материала в Аппарате Правительства направить его заинтересованным федеральным органам исполнительной власти и Российской академии наук. С учетом полученных от них замечаний и предложений провести доработку проекта Стратегии и представить его на рассмотрение Правительства Российской Федерации в III квартале 1997 года, имея в виду возможность представления документа Президенту Российской Федерации в IV кв. 1997 г.

Одновременно докладываем, что несмотря на неоднократные напоминания и предложения Минэкономики России, а также поручения Правительства Российской Федерации (от 28 октября 1996 г. N АП-П9-35903 и от 18 ноября 1996 г. N АП-П9-38097) Минфин России до настоящего времени не определил порядок и источники финансирования разработки проекта Стратегии, как это было предусмотрено в постановлении Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 г., что, несомненно, является фактором, сдерживающим разработку столь сложного и объемного документа на должном уровне.

В связи с изложенным, считали бы целесообразным обратиться к Президенту Российской Федерации с просьбой о переносе срока представления проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации на IV кв. 1997 года.

Просим согласиться.

Приложение: проект государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации на **181** листах.


А. Щеголев

Проект

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Москва, 1996 г.

ВВЕДЕНИЕ

415

Проект государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации разработан Минэкономки России совместно с Госкомэкологии России, ГКНТ России, другими заинтересованными органами федеральной исполнительной власти и РАН во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. N 440 и постановления Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 г. N 559.

Разработке проекта Стратегии предшествовала подготовка соответствующих методических материалов, которые направлялись федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с этими материалами от указанных органов были получены материалы и предложения к проекту Стратегии, которые в той или иной мере учтены при его подготовке.

Непосредственную разработку проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации осуществляла образованная в Минэкономки России рабочая группа, в состав которой вошли работники заинтересованных министерств и ведомств, видные ученые и специалисты, представители общественных организаций.

Настоящий проект включает концептуальные основы стратегии устойчивого развития, а также предложения по определению долгосрочных приоритетов развития экономики и социальной сферы, а также научно-технического и регионального развития с учетом того, что основные факторы, ограничивающие экономическую активность общества, лежат в области развития биосферы.

В ходе организации подготовки проекта Стратегии, изучения представленных материалов и предложений, а также более глубокого изучения самой проблемы устойчивого развития выяснилось, что разработка столь важного, масштабного и сложного документа не может быть осуществлена в один этап и в установленные сжатые сроки.

В этой связи, настоящий проект стратегии следует рассматривать лишь как первый вариант документа, который в итоге мог бы быть рекомендован к утверждению Президентом Российской Федерации.

Предполагается, что в последующем проект стратегии должен быть существенно доработан, особенно в плане необходимости выявления и постановки требований к основным направлениям человеческой деятельности, оказывающим наибольшее воздействие на биосферу.

I. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ (ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ЕЕ РЕШЕНИЮ).

1.1. Развитие цивилизации и биосфера.

Человечество прошло длительный путь развития, который с позиций его взаимоотношений с биосферой можно разделить на три этапа. Первый был этапом становления человека, периодом собирательства, а затем охоты, рыболовства и собирательства, когда человек жил в полном согласии с законами биосферы, ощущал и понимал свою зависимость от природы, потреблял естественную продукцию биосферы, развивая технологии для изъятия этой продукции и ее переработки. Этап продолжался несколько миллионов лет.

Переход ко второму этапу (10-12 тыс. лет назад) был связан с неолитической (сельскохозяйственной) революцией, когда человек перешел от использования естественной продукции к получению продукции культурных растений и одомашненных животных. Это был гигантский скачок в эффективности получения продукции для питания. Вместо 500 га, необходимых для обеспечения пропитания одного человека-собирателя, и более 1000 га для одного человека-охотника, теперь оказалось достаточно 1 га, чтобы прокормить целую семью. Но это же был и первый шаг к разрушению естественных экосистем и к изменению восприятия окружающей среды. Если ранее человек полностью зависел от законов биосферы и обожествлял ее элементы, то при переходе на совершенно новый способ получения пищи он, как ему казалось, стал более независимым от природы. А позднее стал ощущать себя все более властелином природы, рассматривая ее как кладовую, из которой можно черпать бесконечно.

После Великих географических открытий, начиная с XVI в., сельскохозяйственные технологии получили планетарное распространение, в результате чего на огромных пространствах Европы, Америки, Азии, Австралии и Африки стали уничтожаться естественные экосистемы.

По мере совершенствования сельскохозяйственных технологий и расширения сельскохозяйственных земель росло население Земли, которое достигло к началу промышленной революции (1800 г.) 0,9 млрд. человек.

С открытием способа использования ископаемого топлива как источника энергии и разработкой энергоемких технологий начался процесс ускоряющегося технологического развития, известный как промышленная революция. С этого периода нарастающими темпами стали использоваться территории и потребляться ископаемые природные ресурсы. К началу XX века с помощью сельскохозяйственных и индустриальных технологий уже использовалось 20% суши, валовой мировой продукт составил 60 млрд.долларов в год, а население Земли в 1900 году достигло 1,6 млрд. человек (табл. 1,1). В XIX и начале XX века были сделаны важнейшие научные открытия.

Двадцатый век оказался периодом практической реализации многих фундаментальных научных открытий, веком ускоренного создания и внедрения индустриальных технологий, превративших антропогенное воздействие на природу в планетарное явление. Это знаменовало переход человечества к третьему этапу развития.

Таблица 1.1. Изменение хозяйственной подсистемы и глобальной экосистемы (Environmentally..., 1991; Protecting..., 1990; 1992; Горшков, 1990; Лосев и др., 1993; Ковда, 1990)

Показатели	Начало XX века	Конец XX века (1980 - 1990 годы)
Валовой мировой продукт, млрд.долларов	60	20000
Мощность мирового хозяйства, Твт	1	10
Площадь пахотных земель, млн.га	750	1500
Численность населения, млрд.человек	1,6	5
Потребление пресной воды, куб.км	360	4000
Потребление чистой первичной продукции биоты, %	1	40

Показатели	Начало XX века	Конец XX века (1980 - 1990 годы)
Площадь залесенных территорий ⁺ , млн. кв. км	57,5	50,1
Прирост площади пустынь, млн. га	-	156
Сокращение числа видов, %	-	20
Площадь нарушенной хозяйственной деятельностью суши ^{**} , %	20	60

* По данным Института мировых ресурсов из 7,5 млн. кв. км исчезнувших лесов 2 млн. кв. км приходится на два последних десятилетия.

** Без учета площади Антарктиды.

XX век оказался веком разительных экономических и экологических изменений, которые сопровождались сильнейшими социальными и политическими потрясениями. В глобальной экосистеме, конечной по всем своим параметрам, возникла хозяйственная подсистема, которая за одно столетие выросла в сотни раз и продолжает интенсивно расти по экспоненте. Так же быстро росло население Земли: если за все время своего существования его численность достигла к 1900 году 1,6 млрд., то за XX век оно возросло в 3 с лишним раза (табл. 1.1).

Никакого другого источника для роста, кроме потребления ресурсов биосферы (глобальной экосистемы), у хозяйственной подсистемы нет. Рост возможен только за счет разрушения природной среды. Шаг за шагом в XX веке со все большим ускорением шло последовательное расширение хозяйственной подсистемы и вытеснение природных систем, особенно активизировавшееся в последние десятилетия. Эта тенденция сохранится и в начале 3-го тысячелетия (таблица 1.2.).

Таблица 1.2. Изменение окружающей среды в 1972-1992 гг. и ожидаемые тенденции до 2030 г. (Лосев и др., 1993 г.; Данилов-Данильян и др., 1994; с дополнениями)

Характеристики	Тенденция 1972-1992 гг.	Сценарий 2030 г.
Сокращение площади естественных экосистем	Сокращение со скоростью до 0,5 - 1,0 % в год на суше; к началу 1990-х годов их сохранилось около 40%	Сохранение тенденции, приближение к почти полной ликвидации на суше
Потребление первичной биологической продукции	40% на суше, 25% - глобальное (оценка 1985 г.)	Рост потребления: 80-85% на суше, 50-60% - глобальное
Изменение концентрации парниковых газов в атмосфере	Рост концентрации парниковых газов от десятых долей процента до первых процентов ежегодно	Рост концентрации, ускорение роста концентрации CO ₂ и CH ₄ за счет ускорения разрушения биоты
Истощение озонового слоя, рост озоновой дыры над Антарктидой	Истощение озонового слоя на 1-2% ежегодно, рост площади озоновой дыры	Сохранение тенденции даже при прекращении выбросов хлорфторуглеродов к 2000 г.
Сокращение площади лесов, особенно тропических	Сокращение со скоростью от 117 (1980 г.) до 180±20 тыс.кв.км (1989 г.) в год; лесовосстановление относится к сведению как 1:10	Сохранение тенденции, сокращение площади лесов в тропиках с 18 (1990 г.) до 9 - 11 млн.кв.км, сокращение площади лесов умеренного пояса
Опустыивание	Расширение площади пустынь (60 тыс.кв.км в год), рост техногенного опустыивания, токсичных пустынь	Сохранение тенденции, возможен рост темпов за счет уменьшения влагооборота на суше и накопления загрязнителей в почвах
Деградация земель	Рост эрозии (24 млрд.т ежегодно), снижение плодородия, накопление загрязнителей, закисление, засоление	Сохранение тенденции, рост эрозии и загрязнения, сокращение площади сельскохозяйственных земель на душу населения

Характеристики	Тенденция 1972-1992 гг.	Сценарий 2030 г.
Повышение уровня океана	Подъем уровня океана на 1-2 мм/год	Сохранение тенденции, возможно ускорение подъема уровня до 7 мм/год
Стихийные бедствия, техногенные аварии	Рост числа на 5-7%, рост ущерба на 5-10%, рост количества жертв на 6-12% в год	Сохранение и усиление тенденций
Исчезновение биологических видов	Быстрое исчезновение биологических видов	Усиление тенденции по мере разрушения биосферы
Качественное истощение вод суши	Рост объемов сточных вод, точечных и площадных источников загрязнения, числа поллютантов и их концентрации	Сохранение и нарастание тенденций
Накопление поллютантов в средах и организмах, миграция в трофических цепочках	Рост массы и числа поллютантов, накопленных в средах и организмах, радиоактивности среды, "химические бомбы"	Сохранение тенденций и возможное их ускорение
Ухудшение качества жизни, рост заболеваний, связанных с загрязнением окружающей среды, в том числе генетических, появление новых болезней	Рост бедности, нехватка продовольствия, высокая детская смертность, высокий уровень заболеваемости, необеспеченность чистой питьевой водой в развивающихся странах; рост генетических заболеваний, высокий уровень аварийности, рост потребления лекарств, рост аллергических заболеваний в развитых странах; пандемия СПИД в мире, понижение иммунного статуса человека	Сохранение тенденций, рост нехватки продовольствия, рост заболеваний, связанных с экологическими нарушениями, в том числе генетических, расширение территории инфекционных заболеваний, появление новых болезней

На этом этапе стало ясно, что независимость человека от законов биосферы является иллюзией и человек со своим беспрецедентно выросшим хозяйством полностью зависит от них. Внесенные им нарушения в глобальную естественную экосистему (биосферу) обернулись нарушениями здоровья, новыми заболеваниями, превращением возобновляемых ресурсов в невозобновляемые, истощением минеральных ресурсов, снижением эффективности экономики, постепенным обострением борьбы за ресурсы, появлением экологических беженцев и т.д.

Колоссальный рост хозяйства, вместе с тем, не решил социальных проблем человечества: в мире насчитывается более 1,5 млрд. не обеспеченных ничем людей, от 0,5 до 1 млрд. хронически голодающих и численность их возрастает, 64 страны не могут себя прокормить.

Таким образом, сам по себе экономический рост не в состоянии решить социальных и экологических проблем человечества. В той или иной степени социальные (но не экологические) проблемы решены только у "золотого миллиарда" - населения развитых стран. В остальной части мира с населением 4,6 млрд. человек растет число бедных и голодных, вновь и вновь возникают конфликты, рождаются тоталитаризм и фанатизм, в том числе на религиозной основе.

Таким образом, третий этап развития цивилизации - это этап разрастающегося социально-экологического кризиса, преодоление которого требует пересмотра всех основных "истин" в экономической, социальной, демографической и экологической сферах на основе согласования их с законами биосферы и вытекающими из них ограничениями.

Наибольший вклад в разрушение биосферы внесли районы "старых" цивилизаций - Европа и Юго-Восточная и Южная Азия. В этих районах или совсем не осталось естественных экосистем, или сохранились только единицы процентов таких экосистем, за исключением Китая, где они сохранились на 20% территории, но это территория пустынь и высокогорий.

Почти полностью деградировала природа и в пределах "новой" цивилизации - Соединенных Штатов Америки, где сохранилось только 5% площади с естественными экосистемами.

Таким образом, на Земле сформировалось три центра экологической дестабилизации: Европейский с общей площадью разрушенных экосистем 7 млн. кв. км, Южный и Юго-Восточный Азиатский - свыше 7 млн. кв. км и Североамериканский - 6 млн. кв. км.

В остальном мире, куда входят преимущественно развивающиеся страны, существуют пятна разрушенных экосистем площадью от 0,1 до 1 млн. кв. км, которые чередуются с пятнами не нарушенных территорий примерно такой же площади.

Россия в экологическом отношении занимает особое место. На ее территории сохранился крупнейший в мире почти сплошной массив земель с малонарушенными естественными экосистемами, который занимает 60-65% площади страны, т.е. около 10-11 млн. кв. км. Вместе с некоторыми прилегающими территориями этот массив образует Северный Евроазиатский центр стабилизации окружающей среды, общей площадью около 13 млн. кв. км. Другим центром стабилизации является Канадско-Аляскинская часть Северной Америки площадью около 9 млн. кв. км. В Южном полушарии таких центров тоже два - Амазонский (10 млн. кв. км) и Австралийский (4 млн. кв. км). Таким образом, в России сохранилась крупнейшая в мире территория регулирующая и стабилизирующая состояние окружающей среды всей планеты.

Вместе с тем, 16% территории России, где проживает более половины ее населения, относятся к экологически неблагополучным зонам, а значительная часть производственных фондов страны не отвечает современным экологическим требованиям.

Политические преобразования в России в начале 1990-х годов и начавшиеся экономические реформы в целом благоприятно сказались на решении экологических проблем. Введена система платного природопользования, все шире используются экономические механизмы охраны окружающей среды, созданы местные и федеральный экологические фонды, принят ряд федеральных законов природоохранного назначения и т.д.

Таким образом, особенности России и взаимоотношения ее хозяйственной системы с природой характеризуются, с одной стороны, наличием огромной практически ненарушенной территории, являющейся ценнейшим государственным и общемировым достоянием, а с другой - наличием значительного числа неблагополучных в экологическом отношении регионов.

1.2. О понятии "устойчивое развитие"

Понятие "устойчивое развитие" получило широкое распространение после публикации доклада, подготовленного для ООН в 1987 г. специально созданной в 1983 г. Международной комиссией по окружающей среде и развитию, возглавляемой тогда премьер-министром Норвегии Гру Харлем Брунтланд (Наше общее будущее, М., Издательство "Прогресс", 1989).

В русском издании книги "Наше общее будущее" английское "sustainable development" было переведено как "устойчивое развитие", хотя выбор термина "устойчивый" многие ученые считают не очень удачным. Однако важно не лингвистическое значение термина, а его понятийное содержание.

На конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году широко использовалось определение, которое было приведено в книге "Наше общее будущее": "устойчивое развитие - это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности". Это определение подвергалось критике за свою нечеткость и антропоцентричность.

Как реакция на антропоцентризм в определении понятия устойчивого развития появились определения, делающие акцент на биосфере. Так, В.И.Данилов-Данильян дает следующую дефиницию: "Устойчивое развитие - это такое развитие, при котором человечество не разрушает природную основу существования и функционирования своего хозяйства". Однако в таком определении нет характеристики самого человеческого развития, которое может и деградировать в сохраняющейся биосфере. Вот почему из имеющихся определений надо устранить даже намеки как на деградацию человечества, так и биосферы. Это в известной мере сделано в "Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию", где под устойчивым развитием подразумевается "стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы". Далее оно конкретизируется: "Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобаль-

ным изменениям". Эти, несомненно, в целом верные характеристики устойчивого развития все же нельзя принять за определение понятия, тем более широкого определения для всех сфер деятельности человека, а не только социально-экономической или природоохранной.

Устойчивое развитие должно определяться с помощью двух своих основных признаков: антропоцентрического и биосфероцентрического. Под антропоцентрическим признаком в широком смысле понимается выживание человечества (страны) и способность (возможность) его дальнейшего непрекращающегося (устойчивого), непрерывнодолгосрочного развития, чтобы наши потомки имели бы не меньше возможностей по сравнению с настоящим поколением по удовлетворению своих потребностей в природных ресурсах и экологических условиях.

Биоцентрический (в общем случае - экологический) признак связан с сохранением биосферы как естественной основы всей жизни на Земле, ее устойчивости и естественной эволюции, с тем чтобы дальнейшее развитие человечества не происходило в экофобной форме.

В книге "Наше общее будущее" отмечается, что "стратегия устойчивого развития направлена на достижение гармонии между людьми и между обществом и природой". Эта более широкая интерпретация понятия устойчивого развития, содержащая оба основных признака, может быть положена в основу для целей разработки государственной стратегии устойчивого развития России.

Таким образом, устойчивое развитие может рассматриваться как реализация стратегии выживания и непрекращающегося развития страны и цивилизации в целом в условиях сохранения окружающей природной среды (и, прежде всего, биосферы).

1.3. Цели устойчивого развития

Наблюдающиеся глобальные изменения окружающей среды (табл.1.2) неопровержимо подтверждают то обстоятельство, что в своей хозяйственной деятельности человечество перешло допустимые пределы, следствием чего стали направленные изменения концентрации веществ во всех средах Земли и быстрое сокращение биоразнообразия. Такие, ранее возобновляемые, ресурсы как воздух, вода, почва, животные и растения перестали быть возобновимыми в преж-

нем виде. Биосфера, следовательно, потеряла свою устойчивость, так как нарушились поддерживавшие ее естественные механизмы. Поэтому конечной общемировой целью устойчивого развития может быть только возвращение биосферы к естественному устойчивому состоянию и восстановление внутренних механизмов биосферы, которые управляют этим процессом. Этого можно достичь только усилиями всего человечества, но начинать движение к данной цели каждая страна должна самостоятельно с учетом тех нарушений природы, которые произошли на ее территории, экономических возможностей, социальных и демографических условий. Вместе с тем, цель устойчивого развития оказывается единой для всех стран.

Особенно важна и понятна эта цель для России, так как именно здесь сохранилась огромная территория, способная стать местом возобновления естественных экосистем, обеспечивающих устойчивость окружающей среды.

Таким образом, национальная цель устойчивого развития России неотделима от общемировой цели и может быть сформулирована следующим образом: достичь такого развития общества, при котором суммарные воздействия на окружающую среду остаются в пределах общей хозяйственной емкости биосферы (глобальной экосистемы) и в то же время удовлетворяются многообразные потребности как нынешнего, так и будущего поколений людей. Это отнюдь не означает, что нельзя выходить за рамки хозяйственной емкости экосистем на каждом используемом для развития общества участке территории, или в каждом регионе, или, наконец, на территории некоторых государств. Главное, чтобы деятельность нашей цивилизации не нарушала хозяйственную емкость биосферы в целом (глобальной экосистемы). Именно в этом выражается специфика устойчивого развития стран и необходимость согласования стратегий отдельных стран на международном уровне.

1.4. Основные принципы устойчивого развития

В декларации Рио-де-Жанейро-92 по окружающей среде и развитию изложены основные принципы, которыми призвано руководствоваться мировое сообщество на его пути к устойчивому развитию. Вместе с тем каждая страна, принимая свою национальную стратегию, старается их переосмыслить применительно к своим условиям.

Например, Совет по устойчивому развитию при Президенте США выделил 16 таких основополагающих представлений-принципов.

Анализируя документы Рио-де-Жанейро-92, другие отечественные и зарубежные материалы и публикации по данной проблеме, предлагается выделить следующие основные принципы в государственной стратегии устойчивого развития России:

1) каждый человек имеет право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой, на проживание в экологически чистой и благоприятной для него окружающей среде;

2) социально-экономическое развитие должно быть направлено на улучшение качества жизни людей (укрепление здоровья, повышение продолжительности жизни, получение необходимого образования, рост благосостояния, гарантия свобод, прав и т.д.);

3) развитие должно реализовываться таким образом, чтобы в равной мере обеспечить возможность удовлетворения основных потребностей как нынешнего, так и будущих поколений при сохранении окружающей природной среды;

4) сохранение окружающей среды должно составлять неотъемлемую часть процесса развития и не должно рассматриваться в отрыве от него, в одно целое должно быть соединено экономическое развитие, развитие социальной сферы и экологическая безопасность;

5) улучшение качества жизни должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости экосистем, превышение которых приводит к их разрушению;

6) экологическая безопасность и стабильность развития должны стать более существенным критерием прогресса, нежели экономический рост и экономическая эффективность;

7) рациональное природопользование должно быть основано на неистощительном использовании возобновимых ресурсов, максимально возможном уменьшении использования невозобновимых ресурсов и расширенном использовании вторичных ресурсов, утилизации, безвредивании и захоронении отходов, разработке для этих целей соответствующих высоких технологий;

8) необходимо существенно усилить взаимосвязи экономики и экологии, сформировать единую социо-, эколого-экономическую систему развития, как систему, обеспечивающую экологически без-

опасное хозяйствование, "вписывание" антропогенной деятельности в биосферные циклы и социальную гармонию;

9) важно реализовывать надлежащую демографическую стратегию, приводящую численность (и плотность) населения в соответствие с возможностями обеспечения устойчивости экосистем;

10) необходимо широко использовать принцип упреждения, опережающего принятия эффективных мер по предотвращению ухудшения состояния окружающей среды и возникновения экологических катастроф, даже при отсутствии полного их научного обоснования;

11) следует последовательно проводить меры по изменению структуры потребления населения в сторону приближения ее к моделям здорового образа жизни;

12) необходимо всемерно способствовать сохранению малых народов и этносов и адекватных их способу жизнедеятельности культур, традиций, интересов, окружающей природной среды;

13) следует всемерно развивать международное сотрудничество и глобальное партнерство в целях сохранения, защиты и восстановления целостности экосистемы Земли;

14) важно обеспечить гражданам свободный доступ к экологической информации, разработать индикаторы прогресса на пути к устойчивому развитию, создать необходимые для этого базы данных, глобальные и национальные коммуникации и использовать другие средства информатики в целях решения проблем устойчивого развития, в том числе глобальных;

15) следует постоянно работать в сфере экологизации всей хозяйственной и социальной деятельности;

16) важно экологизировать сознание и мировоззрение граждан, радикально переориентировав системы воспитания, образования, культуры, искусства, науки и техники, совершенствовать их духовные качества, выдвигая интеллектуально-духовные ценности на приоритетное место по отношению к материально-вещественным;

17) следует закрепить ведущую роль в создании условий, обеспечивающих реализацию задач и целей устойчивого развития, за государством, как единственного института, призванного защищать интересы всего общества.

1.5. Критерии и показатели устойчивого развития.

Управление процессом устойчивого развития, оценка эффективности используемых средств, оценка уровня достигнутого требуют разработки критериев и показателей устойчивого развития или (согласно мировой терминологии) индикаторов устойчивого развития. Система показателей для процесса устойчивого развития играет ключевую роль в выявлении состояния системы "природа-хозяйство-население" и коррекции ее на основе разработки программ.

Проблема выбора показателей устойчивого развития широко обсуждается в мире, ею занимается Департамент политической координации и устойчивого развития ООН. Эта проблема рассматривается на международных конференциях и семинарах.

Разработка показателей устойчивого развития еще далека от решения. Она может проводиться для разных масштабов деятельности: глобального, национального, регионального, локального. Ключевыми должны быть национальные показатели, на базе которых могут формироваться глобальные и которые могут дополняться региональными и локальными. Возможна также разработка показателей для отраслей хозяйства.

Показатели устойчивого развития на национальном уровне можно разделить на показатели окружающей среды, экономики и социальной сферы.

Показатели окружающей среды:

потребление чистой первичной продукции - изменения;

потери чистой первичной продукции при ее потреблении;

площади ненарушенных хозяйственной деятельностью территорий и их прирост;

потребление природных ресурсов: земель, леса, растительных и животных (рыбных) ресурсов, минерального сырья, воды - тенденции истощение запасов природных ресурсов - изменение темпов;

загрязнение природных сред: воздуха, воды, почв, растительного и животного мира;

выбросы и накопления загрязнителей в средах: газообразных, жидких, твердых - тенденции;

выбросы и накопления в окружающей среде особо опасных и радиоактивных отходов - тенденции;

биоразнообразие - темпы изменения;
 площадь особо охраняемых территорий - прирост;
 озоновый слой, изменения;
 техногенные и природные аварии, число, ущерб - тенденции;
 затраты на природоохранные мероприятия.

Все эти показатели могут быть представлены в абсолютном выражении и в процентах, а также рассчитаны на единицу площади, душу населения или единицу времени.

Показатели экономики:

объем валового национального продукта - тенденции изменений;
 материалоемкость и энергоемкость ВВП;
 изменения структуры хозяйства;
 производительность труда;
 использование отходов, рециклинг, переработка;
 снижение производства опасных и радиоактивных отходов;
 прирост запасов минерального сырья;
 доля экспорта природных ресурсов во внешней торговле, в том числе естественных биологических ресурсов.

Показатели социальной сферы.

В их составе можно выделить показатели состояния здоровья, качества жизни, социальной активности и демографические.

Показатели здоровья:

продолжительность жизни (ожидаемая при рождении и фактическая);
 смертность (общая, детская, от различных причин);
 заболеваемость (общая и от различных причин);
 осуществление мер по профилактике заболеваний;
 обеспеченность врачебной помощью;
 доступность полноценного отдыха во время отпуска;
 уровень травматизма на производстве и в быту;
 масштабы курения, алкоголизма, наркомании.

Показатели качества жизни:

наличие мест приложения труда и их соответствие структуре трудовых ресурсов;

уровень доходов, разрыв между высокообеспеченными и низкообеспеченными категориями граждан;

доступ к образованию и профессиональной подготовке;

201х1

- доступ к информации;
- обеспеченность жильем;
- обеспеченность местами отдыха;
- наличие здоровой среды обитания в местах постоянного проживания населения;
- наличие экологически чистых продуктов питания; масштабы их потребления;
- удовлетворение познавательных и культурных потребностей;
- обеспечение личной безопасности граждан.
- Показатели социальной активности:
- участие в выборах и референдумах;
- участие в деятельности общественных организаций, в том числе экологических;
- деятельность общественных экологических экспертиз (количество рассмотренных проектов);
- сотрудничество общественных, частных и государственных организаций.
- Демографические показатели:
- численность населения, в том числе городского и сельского;
- плотность населения;
- численность мужчин и женщин;
- рождаемость, в том числе в различные периоды репродуктивного возраста женщин;
- естественный прирост населения;
- возрастной состав населения;
- число регистрируемых браков и разводов;
- национальный состав населения;
- изменение численности и структуры экономически активного населения;
- миграция населения;
- другие показатели.

Как указывалось выше, проблема показателей устойчивого развития еще требует своего решения. Предлагаемые показатели следует рассматривать только как предварительную схему. Она требует изменений, дополнений. Кроме того, любой список показателей со временем будет изменяться и уточняться. Каждый показатель сам по себе также может разбиваться на более дробные показатели. Неко-

торые показатели требуют поиска количественного выражения. Наконец, показатели требуют придания им определенного веса (приоритета) в показателях той или иной группы.

Для многих показателей исключительно важно пространственное их распределение, поэтому в процессе реализации стратегии устойчивого развития важную роль должны играть географические информационные системы (ГИС), включающие кадастры природных явлений и пространственные характеристики экономики, населения и социальной сферы.

1.6 Этапы перехода к устойчивому развитию.

Вопрос о темпах необходимых трансформаций на пути к устойчивому развитию и этапах достижения целей устойчивого развития, в российском обществе и в мире в целом оказывается принципиально важным. Медленные темпы указанных трансформаций чреваты дальнейшим сползанием к экологической катастрофе, а быстрые и радикальные (шоковые) – к дальнейшему обнищанию большинства населения страны. В создавшейся в России кризисно-неустойчивой ситуации переход к устойчивому развитию не может идти по пути "шоковой экотерапии", а должен реализовываться лишь как относительно длительный эволюционный процесс, требующий решения беспрецедентных по глубине и масштабу экономических, социальных и экологических задач.

Нужно иметь в виду, что представления об устойчивом развитии будут изменяться как в процессе научных разработок, так и практики жизни. Будут рационализироваться потребности людей, совершенствоваться средства их удовлетворения, изыскиваться новые ресурсы не только в биосфере, но и за ее пределами. В связи с этим эволюционные этапы продвижения по пути устойчивого развития с современных позиций и следуя "Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию" можно схематично представить в виде трех этапов.

Первый, или начальный этап перехода к устойчивому развитию, в значительной степени предопределен всей предыдущей историей, в том числе реформами последних лет в России. На этом этапе необходимо решить острые экономические, социальные и политические проблемы, поскольку именно они определяют главные ориентации

данного этапа, обеспечивая выход страны из кризиса. Однако такой выход не должен достигаться за счет ухудшения состояния окружающей природной среды и особенно важно соблюдать в этот период обоснованные природоохранные ограничения на хозяйственную и иную деятельность, обеспечивая стабилизацию экологической ситуации. Такая стабилизация может быть достигнута за счет общего снижения роста антропогенного пресса на локальные экосистемы и биосферу в целом. На этом этапе целесообразно разработать программы оздоровления окружающей среды в зонах экологического кризиса и приступить к их реализации, сформировать систему действий по нормализации обстановки на экологически неблагоприятных территориях и подготовить организационную базу их выполнения. Для данного этапа могут быть разработаны соответствующие прогнозные и программные документы, законы и нормативно-правовые акты.

Это означает, что в отличие от развитых стран, где экологические приоритеты будут определять начало движения по пути устойчивого развития, наша страна скорее всего будет идти своим путем в этом направлении, лишь постепенно подключая экологические императивы к общему процессу стабилизации.

На следующем этапе следует добиваться коренного улучшения состояния окружающей среды за счет экологизации хозяйственной и других видов деятельности. На этом этапе экологическое благополучие страны будет достигаться уже не за счет уменьшения роста антропогенного пресса, а за счет прекращения этого роста. Это возможно только при переходе экономики на путь всесторонней и все более полной интенсификации и экологизации, рационализации использования природного потенциала и снижения относительных затрат природных ресурсов на душу населения. Хозяйственная деятельность начнет "вписываться" в пределы емкости экосистем за счет изменения структуры производства и потребления, массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий.

На данном этапе будут осуществляться структурные преобразования в экономике, технологическое обновление, преобразование государственных и общественных институтов, обеспечивающих на всех уровнях реализацию целей устойчивого развития, формируется система опережающего экологического образования, преодолевается отставание России от ведущих стран в области информатизации и

становления информационного общества, позволяющего эффективно решать хозяйственные, социальные, экологические и другие задачи на пути к устойчивому развитию.

В дальнейшем наступит третий этап перехода к устойчивому развитию, характеризующийся снижением антропогенного воздействия на биосферу и развитием общества нового качественного уровня, когда приоритетными станут информационно-духовные и нравственные ценности, а мерилем национального и индивидуального богатства станут разум и знания Человека, живущего в гармонии с окружающей средой.

В долгосрочной перспективе должно постепенно произойти смещение акцентов развития с количественных на качественные факторы и с вещественно-энергетических ценностей на духовно-информационные. На пути перехода к устойчивому развитию появится новое постиндустриальное общество, которое одновременно можно именовать информационным. Информатизация охватит все сферы деятельности, формируя новую социально-экономическую структуру общества и новое качество жизни людей, все больше утрачивающих интерес к вещественным ценностям и возрождающих духовный потенциал страны. Постепенно на национальной и региональной основе формируется интегральный интеллект, с помощью средств информатики способный оптимально решать глобальные проблемы, управляя процессом устойчивого развития. Россия благодаря своему интеллектуальному потенциалу и наличию значительной части ненарушенных экосистем может стать не только центром стабилизации окружающей среды, но и инициатором формирования нового информационного общества ноосферной ориентации.

В рамках формирования информационного общества решение собственно экологических проблем будет имманентно присуще данному типу общественного развития. Более того, можно предположить, что само их наличие в рассматриваемом периоде может быть нереальным (они могут быть решены на предшествующих этапах).

В итоге осуществления трех названных этапов произойдет полная гармонизация взаимодействия природы и общества, причем Россия в ходе этих преобразований может стать одним из лидеров становления новой глобальной цивилизации, ноосферного типа.

1.7 Специфика перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.

Переход России к устойчивому развитию совпадает по историческим масштабам времени с переходом к рыночным отношениям и демократическим преобразованиям. А это означает, что хозяйственная деятельность должна ориентироваться не просто на достижение высокой экономической эффективности, но и на обеспечение экологической безопасности, которая должна стать одним из главных критериев развития.

В реализации стратегии устойчивого развития наша страна будет характеризоваться и своими специфическими чертами и тенденциями. Они определяются таким системным набором, как особенности российской духовности и менталитета, истории и национальных традиций, наличием нравственных императивов и экогуманистических ценностей, своеобразием процессов демократизации и перехода к рынку, демилитаризации и конверсии, многонациональным составом населения и федеративным устройством государства, огромной территорией и евразийским положением, низкой плотностью населения и другими территориально-природными реалиями, своеобразной экологической ситуации и т.д.

Среди такого рода особенностей огромность территории занимает особое место. На душу населения в России приходится 11,5 га, тогда как в США - 3,35 га, в Японии - 0,29 га, Китае - 0,76 га. На территории России колоссальные запасы природных ресурсов (четверть мировых запасов древесины, шестикратное превышение запасов нефти, приходящихся на душу населения, по сравнению со среднемировым уровнем, огромные месторождения газа, второе место в мире по водным ресурсам, наличие пашни и пастбищ и т.п.) и большие пространства, практически незатронутые хозяйственной деятельностью, являющиеся резервом устойчивости всей биосферы.

Переход Российской Федерации к устойчивому развитию, как и в промышленно развитых странах, не определяется демографическими приоритетами. Демографический фактор, играющий в целом для планеты и развивающихся стран, возможно, решающую роль, не является достаточно существенным для России, поскольку в настоящее время происходит депопуляция населения, что негативно сказывается на экономике страны. В России не создано общество потребления, по-

этому задача снижения потребления ресурсов (приоритетная для индустриальных государств) также не определяет переход к устойчивому развитию.

Специфика перехода Российской Федерации к устойчивому развитию не определяется и особенностями экологической ситуации в стране. Считается, что темпы и масштабы деградации окружающей среды в России в большинстве случаев находятся на среднемировом уровне. При этом 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 в промышленном отношении. Вместе с тем, к особенностям деградации окружающей среды в России следует отнести самую высокую в мире радиационную загрязненность и более высокий по сравнению с развитыми странами уровень загрязнения токсичными тяжелыми металлами, пестицидами, органическими соединениями. Значительное негативное влияние на переход к устойчивому развитию окажет экстенсивный характер экономики, сопровождающийся одноцелевым использованием многих видов природных ресурсов многоцелевого назначения, огромными объемами добычи природного сырья, концентрацией производств в немногих регионах и центрах, без учета хозяйственной емкости соответствующих экосистем, отсутствием мощностей по переработке бытовых и производственных отходов. К этому стоит добавить наличие на большинстве предприятий устаревших технологий, ненадежность многих технических систем, обусловленную старением основных фондов и т.д.

Переход к устойчивому развитию в России возможен в рамках деятельности в регионах (территориально-административный подход), в отраслях хозяйства и промышленности и социальной сферы. Это однако не означает, что каждая отрасль или регион могут самостоятельно переходить на такое развитие, игнорируя общие цели, так как тогда при формировании государственной стратегии произойдет рассогласование целей управления переходом к устойчивому развитию между ведомствами и администрациями регионов и т.д. Ведь в наследство от централизованно управляемой экономики стране достались ведомственный подход к решению многих вопросов и принижение регионально-территориальных и национальных проблем. Можно привести на этот счет много примеров, но весьма красноре-

46, 24

чивый из них - развитие космонавтики в России. В гражданской космической деятельности до сих пор преобладают ведомственные заказы и почти не осуществляется работа в интересах субъектов Российской Федерации (исключая космическую связь). Следует отметить, что ориентация космонавтики на цели устойчивого развития может существенно помочь общему переходу Российской Федерации к устойчивому развитию.

В рамках перехода России к устойчивому развитию в ближайшие годы на приоритетное место весьма проблематично выдвинуть экологические императивы, что также может быть отнесено к особенностям Российской Федерации. Дело в том, что нестабильность обстановки в стране к настоящему времени вызвана в основном экономическими, национальными, политическими и иными проблемами, которые требуют незамедлительного решения. Экологический же фактор, несмотря на его реальное наличие, в общественном сознании отодвинут на вторые, третьи позиции. И этот фенсмен текущего периода следует учитывать.

Идеи устойчивого развития оказываются чрезвычайно созвучными традициям, духу и менталитету России. Также очевидно, что реализация перехода России к устойчивому развитию потребует учета специфики сознания определенной части интеллигенции, разделяющей "русскую идею" (и, возможно, его составные части - русский космизм и идею ноосферы). Следует полагать, что на современном этапе национальная идея должна быть тесно связана не только (и не столько) с прошлым, но и с будущим России. В связи с этим она могла бы содержать черты, отражающие идеологию устойчивого развития, построенную с учетом рационально-гуманистических и духовно-нравственных начал.

II. ГЛОБАЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ И РОЛЬ РОССИИ В ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию подчеркивается, что такой переход может быть осуществлен только усилиями всего человечества: экологическая целостность планеты и нарастающая экономическая взаимозависимость государств делают невозможным достижение устойчивого развития в отдельно взятых странах или регионах планеты.

Рассматриваемый с социально-исторической точки зрения, глобальный переход к устойчивому развитию императивен; рациональной альтернативы ему нет. Человечество выживет как вид только в том случае, если сумеет установить такое равновесие между собственной жизнедеятельностью и возможностями биосферы, которое не просто сохраняло бы живой мир, но позволяло бы постоянно воспроизводить возобновимые ресурсы планеты и обеспечить экономное использование невозобновимых ресурсов, как минимум, до тех пор, пока широкий экономический выход человека в Мировой океане и/или Космос не откроет перед ним новые богатые резервы энергетических, сырьевых и продовольственных ресурсов.

Глобальный переход к устойчивому развитию императивен еще и потому, что на этот счет есть вступившие в силу решения мирового сообщества, под которыми стоит также и подпись России. И хотя такие решения нередко выполняются лишь отчасти, в обозримом будущем политическое давление Запада, и прежде всего США, в пользу перехода к устойчивому развитию вряд ли существенно ослабнет.

Вместе с тем, очевидно, что на пути к осуществлению глобального устойчивого развития лежит немало препятствий и трудностей, которые сделают продвижение к нему длительным, сложным, наполненным конфликтами и противоречиями, идейными и политическими противоборствами. В самых общих чертах такие трудности могут быть обозначены следующим образом.

Во-первых, достижение глобального устойчивого развития объективно ставит задачу управления развитием в глобальных масштабах. Надежных средств управления развитием нет пока даже применительно к отдельно взятому крупному государству. Кроме того, подобное управление по его природе - социал-реформистская зада-

ча, для решения которой в мире в обозримой перспективе складывается не самый благоприятный политико-идеологический климат.

Вместе с тем, развитие современной науки (прежде всего информатики) не отвергает саму идею управления глобальным развитием.

Во-вторых, требование устойчивого развития объективно обуславливает необходимость экономического, технологического и иного взаимодействия стран мирового сообщества. Однако в современном мире пока отсутствуют адекватные механизмы перераспределения сколь-либо значимой части ресурсов и капиталов в пользу стран, интенсивное хозяйственное развитие которых может нанести вред всей биосфере планеты. Отсюда следует необходимость создания таких моделей развития и международного сотрудничества, которые позволяли бы сочетать в глобальном масштабе промышленно-технологический прогресс с требованиями сохранения биосферы.

В-третьих нельзя, по-видимому, переоценивать степень реальной политической целостности современного мира. При объективно растущей его взаимозависимости и при том, что снят доминировавший на протяжении второй половины XX века фактор ракетно-ядерной конфронтации двух сверхдержав, социально-экономическое, этноконфессиональное, культурное, а следовательно, и политическое расслоение мира не преодолено. Оно продолжает даже углубляться. При бесспорности лозунгов "и экология, и развитие" и, тем более, "развитие через здоровую экологию", осуществление их на деле и в отдельно взятой стране, и в мире в целом столкнется в обозримом будущем со многими трудностями.

В свете изложенного, переход к устойчивому развитию и сама возможность такого развития непременно окажутся теснейшим образом связаны с экономическим развитием стран мирового сообщества. Можно ожидать, что при этом, по крайней мере на начальных этапах решения данной проблемы, требование регулирования антропогенной нагрузки будет приноситься многими странами в жертву узко понимаемым задачам национального развития, в том числе удержания ранее обретенных экономических позиций.

В совокупности вышеназванные факторы определяют тот политический фон, на котором будет происходить обсуждение глобальных проблем перехода к устойчивому развитию.

Изложенное имеет самое непосредственное отношение к России. Наша страна остро нуждается в социально ориентированном экономическом росте и, одновременно, в решительном оздоровлении экологической обстановки. Для этого, естественно, необходимы значительные капиталовложения, источники которых в самой России еще длительное время будут существенно ограничены. Поэтому международные аспекты проблем экономического роста, в сочетании с достижением целей устойчивого развития, приобретают для Российской Федерации весьма важное значение, как с точки зрения практической осуществимости данной задачи, так и в плане достижения страной определенного положения в мире в рамках решения проблемы устойчивого развития.

Международное сотрудничество может в этих условиях явиться одним из важнейших факторов национального развития России. Однако оно же, в принципе, может при определенных политических и иных обстоятельствах стать своеобразным инструментом нажима на Россию извне, в целях побудить ее так или иначе изменить свою внутреннюю и/или внешнюю политику.

Объективно Россия не может и не должна ставить себе цели самоизолироваться от глобального процесса перехода к устойчивому развитию. Напротив, заинтересованное, активное и прагматическое участие в таком процессе способно мощно стимулировать внутреннее развитие России, закрепить за ней весомую роль в новых, еще только начинающих формироваться технологических, социальных и экономических нишах.

В то же время конкретное участие России в начинаниях и программах такого перехода должно осуществляться с учетом всех аспектов ее национальной безопасности и национальных интересов, в том числе с учетом той реальной отдачи, которую будет приносить такое участие экономическому развитию страны и укреплению ее позиций в мире. В этом смысле масштабы участие России в осуществлении глобального перехода к устойчивому развитию должны быть прямо пропорциональны пользе, обретаемой при этом российскими гражданами и государством.

На ближайших этапах такого перехода не может быть признана допустимой даже постановка вопроса о том, чтобы рассматривать саму возможность хотя бы и сугубо временного принесения реальных

интересов России в жертву абстрактно понятым общечеловеческим интересам, связанным с глобальным переходом к устойчивому развитию, если только эти последние не будут подкреплены соответствующими проявлениями альтруизма и другими практическими адекватными ответными действиями со стороны мирового сообщества или, как минимум, какой-либо значимой его части.

2.1. Международное сотрудничество и переход к устойчивому развитию

Постановка проблемы о переходе в масштабах всего мира к устойчивому развитию стала возможной только благодаря тому, что на протяжении нынешнего столетия, особенно за последние полвека, накоплен уникальный по масштабам и разнообразию опыт международного сотрудничества в самых различных областях, созданы соответствующие механизмы и институты, сформировались и развиваются стабильные структуры международных отношений.

Вместе с тем, необходимо сознавать, что реальный переход к устойчивому развитию станет возможен и принесет ощутимые результаты лишь тогда, когда сам процесс перехода сможет опереться на опережающее развитие ряда институтов международного сотрудничества. В этом смысле глобальный переход к устойчивому развитию потребует и неизбежно повлечет за собой качественный рывок в развитии международного сотрудничества, рывок, которому, не исключено, будет предшествовать некоторый спад, отлив, снижение уровня взаимодействия в практике сотрудничества.

Россия и ее политики должны быть интеллектуально и практически готовы как к искреннему и широкому участию в современном международном сотрудничестве, так и к качественному прорыву в этом сотрудничестве, включая, возможно, и появление надгосударственных его форм (не исключено, что последнему может предшествовать кризис существующих форм и механизмов сотрудничества, который, если он произойдет, не должен приниматься за дезинтеграцию сотрудничества как такового).

Существуют несколько ключевых условий и одновременно факторов участия России в международном сотрудничестве в связи с проблемой глобального перехода к устойчивому развитию:

всемирный характер проблемы сохранения экологического равновесия на планете объективно требует достаточно развитой си-

системы международного сотрудничества, притом такой, которая была бы направлена на достижение именно данной цели;

отказ от участия или пассивное участие в деятельности уже начавшей складываться системы такого сотрудничества только усугубил бы наметившуюся тенденцию снижения влияния Российской Федерации на формирование будущего миропорядка, притом на одном из главнейших его направлений;

односторонние политические и практические возможности России ныне и на обозримую перспективу явно неадекватны задачам, встающим в контексте проблемы переход к устойчивому развитию, а упор на односторонние действия не столько решал бы такие задачи, сколько объективно способствовал бы дальнейшему уменьшению роли и веса России в мировой политике;

участие Российской Федерации в международном сотрудничестве будет наиболее плодотворно и эффективно в случае, если оно будет рассматриваться в самой России не как вынужденное объективными обстоятельствами, но как сознательно избранный и существенно важный компонент стратегии национального развития; такое участие должно быть активным, направленным на решение конкретных практических вопросов и строиться с учетом позиций и интересов государств, непосредственно граничащих с Россией и имеющих общие с ней проблемы экологии, национального развития и обеспечения своего положения в мире.

Для успеха национальной политики в области устойчивого развития необходимо сознавать беспрецедентный характер не только проблемы перехода к устойчивому развитию, но и самой ситуации, обуславливающей заведомую неэффективность попыток использования односторонних подходов и действий в качестве альтернативы участия России в международном сотрудничестве. Помимо прочего, это означает, что России предстоит научиться умению обеспечивать своему участию высокую меру поддержки внутри самой России, что явилось бы главным условием дееспособности и эффективности проводимого курса.

Необходимо также уделить самое серьезное внимание созданию и отладке национальных механизмов участия России, ее граждан и юридических лиц в международном сотрудничестве по проблеме перехода к устойчивому развитию, а также "стыковку" такого участия с

направлениями внутренней жизни России, деятельностью ее общественных, частных и государственных структур в данной области.

Переход к устойчивому развитию потребует международного сотрудничества одновременно по всем основным направлениям, и, в первую очередь, собственно экологическому, научно-техническому, в том числе в области использования ресурсов Мирового океана, экономическому и политическому. В этой связи особое внимание должно быть уделено отработке внутренних процедур и механизмов координации политики и практических действий России на перечисленных направлениях.

Международное экономическое сотрудничество

В настоящее время отчетливо просматриваются три качественно различных уровня регулирования международного экономического сотрудничества в глобальном масштабе: политический - ежегодные встречи "большой семерки" как механизм неформального или полупоформального регулирования на политическом уровне; финансовый - деятельность таких международных, но контролируемых США и Западом в целом, финансовых учреждений, как МВФ, МБРР, ЕБРР, фактически определяющих основные условия и направления инвестиций долговременного характера в мире, и товарный - деятельность Всемирной торговой организации (ВТО), занимающейся текущими практическими условиями мировой торговли и экономических обменов. Деятельность региональных и отраслевых международных экономических организаций носит существенно более частный характер и в процессе перехода к устойчивому развитию будет, по-видимому, выполнять второстепенные функции.

С точки зрения участия России в глобальном процессе перехода к устойчивому развитию следует отметить следующее:

в настоящее время Россия практически не представлена ни в одной из перечисленных структур, ни на одном уровне (хотя определенные сдвиги в этом плане в последние годы наметились);

ни один из перечисленных уровней не занимается проблемой перехода к устойчивому развитию как таковой, хотя и может при необходимости обратиться к ней (особенно "большая семерка");

в случае такого обращения к данной проблеме Запад на всех перечисленных уровнях обладает практически гарантированной воз-

возможностью обеспечить проведение желаемого им курса, даже если он объективно будет невыгоден России.

Центральной проблемой предстоящих десятилетий станет, таким образом, то, в какой степени практические аспекты перехода к устойчивому развитию в общемировых масштабах будут направляться Западом фактически на обеспечение его корпоративных интересов, а в какой - на решение социал-реформистских по их сути задач содействия мировому развитию, преодолению нищеты и отсталости.

Россия объективно не является и в обозримой перспективе (по уровню и качеству своего экономического развития) не сможет стать действительно равным и полноправным членом привилегированного "клуба семи", даже если ее будут и впредь приглашать к участию в ежегодных встречах "семерки". Тем более не станет она таким членом по доле фактически используемых ею благ мирового развития. Такое положение может измениться только в случае приглашения к членству в "клубе больших" некоторых других государств (например, Индии, Китая, Бразилии).

В подобных обстоятельствах долговременным национальным интересам России не отвечало бы как механическое блокирование с Западом (и тем самым потенциальное противопоставление себя многим другим государствам), так и конфронтация с ним. России необходимо выработать и настойчиво проводить политику, последовательно отстаивающую сочетание перехода к устойчивому развитию с действительным развитием мира в целом и самой России, с укреплением в ходе и результате этих взаимосвязанных процессов экономической и национальной безопасности страны.

Национальная экономика в современных условиях может успешно функционировать, развиваться, выходить на передовые промышленные, технологические, коммерческие позиции, быть конкурентоспособной и социально эффективной только как часть мировой экономики. В то же время внешние воздействия способны в принципе создавать угрозу как эффективности и целостности национальной экономики, так и - в определенных обстоятельствах - экономической и национальной безопасности государства. Особенно велика подобная опасность в период, когда зависимость страны от мировой экономики существенно превосходит заинтересованность внешнего мира в экономических связях с данной страной.

34,35

Проблема участия России в международном экономическом сотрудничестве в контексте перехода к устойчивому развитию заключается в том, чтобы суметь избежать не только опасности изоляционизма, но и чрезмерной открытости, легкой подверженности внешним влияниям, будь то направляемым или непреднамеренным. Изоляционизм грозил бы ослаблением международно-экономических и иных позиций Российской Федерации в мире, нарастанием ее технологического и другого отставания от наиболее развитых стран. Чрезмерная открытость, элементы которой наблюдаются в последние годы, ведет к нарушению целостности хозяйства России, к исчезновению целых отраслей и потере миллионов рабочих мест, делая одновременно страну уязвимой перед возможностью направленных воздействий извне.

Участвуя в международном экономическом сотрудничестве обозримого будущего, России предстоит решать для себя еще одну специфическую задачу: разнообразить в стратегической перспективе источники получения значительных средств, для чего необходимо будет дополнить энергосырьевой экспорт другими, не менее доходными статьями.

Теоретически глобальный переход к устойчивому развитию дает стимул к образованию целого комплекса новых мировых рынков экологических и сопряженных с экологией товаров и услуг и, соответственно, новых экономических и социальных ниш в системе мирохозяйственных связей. Новые рынки, однако, будут во многом базироваться на инфраструктуре и связях, сформированных рынками прежними, ранее сложившимися.

В то же время само понимание экологии и экологического баланса не может и не должно, очевидно, ограничиваться лишь теми представлениями о природе и отношениях человека с ней, что сложились исторически на основе взаимодействия цивилизации и естественной среды ее жизнедеятельности. Искусственная, созданная самим человеком новая среда обитания также должна будет во все большей степени обретать черты, а со временем, и завершенность экологической системы. Это открывает новые перспективы как в экономическом обеспечении становления социэкологии, так и в международном экономическом сотрудничестве.

Особой проблемой в контексте национального и мирового перехода к устойчивому развитию является на перспективу участие субъектов Российской Федерации как в таком переходе, так и в сопряженных с ним мирохозяйственных связях.

Самостоятельный выход субъектов Российской Федерации в систему международных экономических отношений в принципе может способствовать оптимизации процессов регионального экологического равновесия и регионального развития. При этом, однако, особенно возрастает значение таких факторов, как наличие эффективных механизмов координации политики и отношений Центра и субъектов Федерации, а также стимулов, делающих участие в социально-экономической жизни Федерации главной предпосылкой расширения возможностей и способностей ее субъектов к обеспечению устойчивого развития и участия в мирохозяйственных связях. В противном случае может достаточно быстро сложиться ситуация, чреватая реальной и серьезной опасностью для интересов устойчивого развития и национальной безопасности Российской Федерации.

Международное сотрудничество в области прав человека

Взаимосвязь глобального процесса перехода к устойчивому развитию и международного сотрудничества в области прав человека серьезна, глубока и прослеживается на ряде принципиально важных направлений:

во-первых, каждый человек на планете имеет право на достойную и полноценную жизнь, непременным условием которой является поддержание экологического здоровья Земли;

во-вторых, современное состояние биосферы в целом и многих локальных экосистем уже сейчас оказывает самое непосредственное негативное и подчас тяжелое влияние на генетическое качество народонаселения. Итогом этих процессов может стать исторически длительное торможение развития, что прямо ударило бы по жизненно важным интересам десятков и сотен миллионов людей всех поколений;

в-третьих, поддержание экологического равновесия планеты требует от всех государств проведения ответственной внутренней и внешней политики, что сложно, а нередко и вообще невозможно в

тех государствах, где серьезно, в массовом порядке и постоянно нарушаются права человека;

в-четвертых, обеспечение прав человека является главной гарантией соблюдения и развития тех экономических свобод, которые приводят к формированию и развитию национально-страновых комплексов, характеризующихся внутренней тягой к экономическому росту и социальному прогрессу;

в-пятых, требование соблюдения прав человека является в современном мире одним из эффективных средств международного воздействия на государства и правительства, по каким-либо причинам не желающих или не способных придерживаться в этой области принятых в мире стандартов.

**Роль ООН и других международных организаций
в осуществлении процесса перехода
к устойчивому развитию**

Организация Объединенных Наций сыграла принципиально важную роль в самой политической постановке проблемы устойчивого развития, в разработке первых и уже по этой причине основополагающих документов и подходов в этой области. Представляется, что и в будущем роль ООН в осуществлении процесса перехода к устойчивому развитию будет незаменимой, даже если в самой Организации и возникнут предсказываемые ныне явления кризиса и политических пробок.

Вместе с тем в оценке потенциальной роли ООН особенно необходимы сдержанность и реализм ожиданий. Инициатива в области устойчивого развития была предпринята ООН в период, который многими связывается с неудачей, окончательно постигшей такие более ранние ее инициативы, как провозглашение "десятилетий развития". Однако неудачу таких начинаний можно признать относительной, но никак не абсолютной. Кроме того, прежние долговременные программы ООН выдвигались и осуществлялись в разделенном конфронтацией мире и в условиях, когда Организация располагала минимальными средствами и возможностями воздействия на своих членов.

Разумеется, и в новых, постконфронтационных международных условиях ООН не может быть, и, скорее всего, не станет чем-то вроде оперативного штаба по политическому руководству, тем более

практическому управлению конкретными процессами перехода к устойчивому развитию. Повидимому, ее функции останутся традиционными, но могут вобрать в себя и новые компоненты.

Главная функция ООН в современном мире - придание моральной и политической легитимности самой постановке назревших проблем мирового развития, их политической и идеологической формулировке, обозначению принципиальных подходов к их решению. Оставаясь формально рекомендательными, резолюции ООН становятся, тем не менее, важнейшими документами мировой политики, действовать прямо вопреки которым, конечно же, возможно, но сопряжено со все более многочисленными весомыми неудобствами и рисками. Придание авторитета ООН тому или иному международному форуму, как это произошло и с Конференцией по окружающей среде и развитию, выводит соответствующие проблемы и решения на авансцену мировой политики.

ООН, ее комитеты и специализированные органы - единственный в своем роде механизм согласования позиций, подходов и предлагаемых решений, координации конкретных шагов и мер в самом широком диапазоне политических и практических направлений. Помимо прочего, такая особенность ООН открывает в принципе возможность осуществления необходимой координации усилий по переходу на устойчивое развитие не только в отношениях между десятками государств, но и одновременно и во взаимосвязи друг с другом - на самых разных направлениях, существенных для поддержания экологического здоровья планеты.

Участие России в деятельности ООН и ее организаций в связи с проблемой перехода к устойчивому развитию должно быть активным и заинтересованным. Только такая активность может отчасти компенсировать уменьшающуюся способность России к односторонним действиям, которые к тому же в данном случае были бы практически неизбежно малоэффективны. Позиции России при этом должны, как представляется, определяться не только фактом ее принадлежности к кругу "великих держав" - постоянных членов Совета Безопасности, но и тем обстоятельством, что за последние годы Российская Федерация, к сожалению, все более уверенно нисходит в круг средних по социально-экономическим параметрам государств. Это объективно предопределяет постепенное нарастание обшности ее

38135

конкретных интересов с интересами десятков других аналогичных государств. Однако в контексте перехода к устойчивому развитию интересы России гораздо шире и специфичнее, что обусловливается, главным образом, наличием на ее территории большого резерва поддержания устойчивости всей биосферы.

Представляется, что не в последнюю очередь по этой причине осуществление перехода к устойчивому развитию будет вызывать особые политические и бюрократические столкновения на арене международных организаций, арбитром которых может стать в первую очередь ООН.

2.2. Инструментарий согласования национальных интересов в использовании хозяйственной емкости планеты и становление международного рынка экологических квот и услуг

Согласование национальных интересов в процессе глобального перехода к устойчивому развитию потребует постоянных механизмов и процедур, имеющих высокую степень политической и психологической легитимности в глазах субъектов международных отношений. Подобная схема согласования интересов должна будет опираться на действенную систему международных санкций против нарушителей согласованных положений и правил.

Становление системы согласования интересов - отдельный и, вероятно всего, достаточно длительный процесс, который потребует немало усилий и будет идти в достаточно напряженной, временами острой политической и политико-экономической борьбе. России остро необходимо стать активным участником данного процесса, проявив стайерские дипломатические способности, скрупулезный интерес ко всем процедурным деталям и техническим аспектам заключаемых соглашений. Обеспечение российского участия в подобном процессе существенно выиграло бы от создания внутри страны межведомственного органа по вопросам устойчивого развития.

Ключевая для России проблема согласования интересов будет заключаться в том, станут ли процедуры и механизмы согласования носить демократический или олигархический характер. Как в том, так и в другом варианте для России скрыты свои потенциальные "плюсы" и издержки. Олигархический вариант делал бы Российскую Федерацию уязвимой перед возможным давлением со стороны группы

"олигархов" - семи наиболее развитых стран (которая, возможно, со временем превратилась бы в "девятку", "десятку" и т.п.). Однако при этом у России оставались бы потенциальные возможности самой полноправно войти в "клуб избранных", добиться установления с ним или с его отдельными членами особых отношений, или, в крайнем случае, апеллировать к мировой общественности. Демократический вариант, становление которого в обозримой перспективе более проблематично, решаящим образом подкреплял бы ограниченные политические возможности самой России в тех случаях, когда по какому-либо вопросу складывалась бы общая позиция внушительной группы государств. В то же время не была бы исключена и вероятность обращения в ряде ситуаций объединенных требований к самой России. Очевидно, выбор в пользу любого из этих двух вариантов на данном этапе не может быть абстрактным и окончательным, но должен диктоваться конкретными прагматическими соображениями и необходимостью в каждой проблеме и/или ситуации обеспечивать для политического курса России возможно более широкое поле маневра.

Очевидно, что система международного согласования национальных интересов в процессе глобального перехода к устойчивому развитию должна на стадии максимальной ее развитости включать:

а) процедуры и механизмы согласования наиболее общих и долговременных (порядка десятилетия) целей развития, а также принимаемой для соответствующего этапа стратегии совмещения развития с поддержанием экологического баланса планеты и ее отдельных регионов;

б) процедуры и механизмы "перевода" согласованных таким образом общих принципов и стратегий в региональные, отраслевые и иные конкретные многосторонние или, в отдельных случаях, национально-страновые программы устойчивого развития, которые предусматривали бы конкретные ориентиры и обязательства;

в) процедуры и механизмы согласования экологических квот и прочих конкретных позиций по странам, периодам, сферам деятельности и т.п. в рамках ранее согласованных целей, стратегий и программ, а также принятых на себя сторонами обязательств;

г) процедуры и механизмы решения оперативных практических вопросов, а также отслеживания хода выполнения ранее принятых решений и взятых обязательств, равно как и получаемых при этом

40, 41

объективных национально-страновых, региональных и мировых итогов;

д) процедуры и механизмы апелляции и арбитража, позволяющие в легитимном порядке оспаривать отдельные решения, практику их проведения в жизнь, разрешать иные спорные вопросы.

Представляется, что Россия заинтересована в том, чтобы решение всех вопросов, связанных с переходом к устойчивому развитию, в максимально возможной степени осуществлялось бы в рамках соответствующих, ранее созданных и уже функционирующих организаций: ООН, ее региональных и специализированных структур, межправительственных организаций регионального сотрудничества, международных функциональных, отраслевых и иных организаций, Международного суда и т.п. На создание новых международных структур, которые занимались бы только проблемой устойчивого развития (в целом или ее отдельными аспектами) целесообразно идти лишь тогда, когда такая мера будет представляться абсолютно необходимой или даже неизбежной.

Следует сознавать, что Россия в ее нынешнем положении, даже оставаясь одним из постоянных членов Совета Безопасности ООН, может заблокировать, но не в силах инициировать формирование и обеспечить в одностороннем порядке последующую деятельность таких процедур, механизмов и организаций по проблеме устойчивого развития, которые по тем или иным соображениям особенно отвечали бы российским интересам, представлениям и устремлениям. России придется приспособливаться к уже функционирующим структурам, к уже действующим в них процедурам и правилам, причем в безусловном большинстве случаев попытка добиться для России особых условий, статуса и т.п. вызвала бы только стойкое негативное отношение и к себе, и к России и ее политике.

В этих обстоятельствах эффективность действий России как по обеспечению своих национальных интересов, включая безопасность, так и по участию в международном сотрудничестве будет во многом определяться тем, насколько эффективные процедуры и механизмы согласования интересов будут созданы и отлажены в самой России.

В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440, приоритеты России в международном со-

трудничестве по обеспечению устойчивого развития определены следующим образом:

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;

создание эффективных механизмов обеспечения межгосударственного экономического паритета при решении вопросов о трансграничном переносе вредных веществ, стимулирование поступления в Россию экологически ориентированных зарубежных инвестиций;

обеспечение экологических интересов страны во внешнеэкономической деятельности.

По каждой из перечисленных позиций, для ее эффективного отстаивания во внешней сфере, необходимо предварительное согласование интересов внутри страны, в противном случае иностранные контрагенты - как частные фирмы, так и правительства - объективно получали бы возможность играть в собственных целях на противоречиях интересов внутри России. Причем, в условиях современного взаимосвязанного мира речь должна идти именно о согласовании интересов внутри страны, а не о жестком подделении, подчинении одних интересов другим: последнее имело бы одним из своих следствий становление и укрепление системы теневых (по отношению к Правительству Российской Федерации) связей российских субъектов с внешним миром. Особую роль в осуществлении искомым согласований призвано сыграть заинтересованное сотрудничество федеральных и региональных властных структур с общественными движениями и организациями, в том числе российского делового мира.

Российские просторы, разнообразие природно-климатических условий, естественных ресурсов и форм жизни делают Россию почти идеальным полигоном для отработки научных методик определения хозяйственной емкости естественных комплексов. Опережающее развертывание исследований и разработок в этой области могло бы существенно подкрепить будущие политические и коммерческие позиции России в процессе перехода к устойчивому развитию и на международном рынке экологических квот и услуг.

Этот рынок возникнет как следствие разработки мер по согласованию усилий мирового сообщества по выходу на тот уровень потребления экологического потенциала, при котором естественные процессы самоочищения и саморегуляции биосферы обеспечивают поддержание ее устойчивости.

Неотъемлемым элементом такой стратегии станет распределение между государствами соответствующих обязательств (квот) по сокращению масштабов использования потенциала ограниченной хозяйственной емкости биосферы Земли.

Моделью для создания такой системы квотирования мог бы стать подход, положенный в основу Венской конвенции 1985 г. и Монреальского протокола 1987 г., определивших согласованные меры по поэтапному сокращению производства и использования озоноразрушающих веществ и регламентирующих распределение между государствами обязательств в этой области.

Выработка аналогичных согласованных мероприятий по всему спектру вопросов "вписывания" деятельности всех стран в рамки естественной хозяйственной емкости биосферы потребует значительных усилий и длительных дискуссий в рамках международных организаций. В ходе этого процесса должны быть обсуждены:

исходные принципы соглашения о введении системы квотирования антропогенной нагрузки на биосферу;

цели глобальной стратегии квотирования и механизм ее осуществления;

система индикаторов для формирования, оценки и контроля исполнения национальных обязательств.

Эти предложения после детальной проработки в России и международного согласования могли бы стать одной из основ рамочной конвенции о квотировании обязательств по сокращению уровней антропогенной нагрузки на биосферу.

А. Исходные принципы разработки стратегии квотирования.

а) Несущая (хозяйственная) емкость биосферы, которая определяется количеством солнечной энергии, преобразуемой растениями с помощью фотосинтеза в первичную продукцию, складывается из экологического потенциала территорий, принадлежащих государствам-членам мирового сообщества, и пространств, находящихся за преде-

лами национальной юрисдикции и являющихся общим достоянием всего человечества.

б) Глобальный демографический и экономический рост и обусловленная им нагрузка на биосферу являются причиной свершившегося перехода человечеством предела ее общей хозяйственной емкости.

в) Выход за пределы хозяйственной емкости и связанная с этим дестабилизация естественных процессов представляют угрозу для жизнеобеспечения существующих и будущих поколений и самого выживания человека как вида. Угроза усугубляется невозможностью четкой оценки того, когда и в какой форме продолжающееся истощение экологического потенциала приведет к разрушению жизнеобеспечивающих систем.

г) Фундаментальная опасность угрозы, сопряженной с переходом предела хозяйственной емкости биосферы, для всего человечества предопределяет безусловную необходимость возврата в указанные пределы.

Это является основным условием перехода к устойчивому развитию мирового сообщества.

д) В условиях глобальной взаимосвязи природных процессов все государства, независимо от уровня своего социального и экономического развития, должны внести свой вклад в сокращение нагрузки на биосферу. Непринятие тем или иным государством мер по сокращению такой нагрузки и возврату в пределы хозяйственной емкости биосферы является нарушением общепризнанных прав каждого человека на жизнь и продолжение рода, нарушением прав других стран и мирового сообщества в целом.

е) При распределении обязательств (квот), связанных с возвратом в пределы хозяйственной емкости биосферы, все государства руководствуются положениями Устава и Хартии ООН, принципами международного сотрудничества и справедливости.

ж) Государства несут всеобщую, но дифференцированную ответственность за принятие мер по возврату в пределы хозяйственной емкости биосферы.

з) Государства вправе сами определять по каким направлениям и в каких соотношениях они будут предпринимать меры по осуществ-

влению своих обязательств по возврату в пределы хозяйственной емкости биосферы.

К числу основных направлений политики, способствующих сокращению антропогенной нагрузки на биосферу, относятся:

содействие планированию семьи в целях сокращения темпов роста и стабилизации численности населения;

сокращение потребления энергии и регулирование масштабов и темпов экономического развития;

отказ от хозяйственного освоения нетронутых природных систем, способствующих стабилизации биосферных процессов;

всемерное содействие разработке и внедрению прогрессивных экологически безопасных технологий.

и) Государства не имеют права подвергать деградации и истощению экологический потенциал пространств, находящихся в общем пользовании всего человечества (атмосфера, Мировой океан, полярные области).

к) Государства несут полную ответственность за ущерб окружающей среде, наносимый с их территории.

В. Цель глобальной стратегии квотирования и механизм ее осуществления.

Целью глобальной стратегии квотирования обязательств по сокращению масштабов использования ограниченной хозяйственной емкости биосферы является возврат в пределы этой емкости и выход на уровень устойчивого развития цивилизации.

Элементы механизма осуществления стратегии квотирования:

а) Система страновых квот по использованию экологического потенциала Земли, не превышающая суммарной глобальной квоты. Она должна стать основным инструментом распределения прав и обязанностей государств в обеспечении возврата в пределы хозяйственной емкости биосферы.

б) Расчет суммарной глобальной квоты производится исходя из:

хозяйственной емкости локальных экосистем;

хозяйственной емкости территории каждого государства;

хозяйственной емкости биосферы;

нагрузки каждого государства на биосферу и крупные экосистемы.

в) при исчислении хозяйственной квоты каждого государства следует исходить из суммарной емкости локальных экосистем. В первом приближении она может быть принята как величина пропорциональная площади. К этой величине добавляется постоянная доля страны в использовании хозяйственной емкости внегосударственных пространств;

г) размер превышения общей глобальной антропогенной нагрузки всех государств над хозяйственной емкостью биосферы принимается за исходную величину для определения суммарной глобальной квоты на сокращение нагрузки. Полученная величина может быть скорректирована с учетом фактической ситуации в экономической и демографической сферах и ограниченности доступных для человечества сроков возврата в пределы хозяйственной емкости биосферы;

д) фактические национальные квоты на сокращение нагрузки могут быть исчислены на основе ранжирования государств по уровням превышения ими хозяйственной емкости своих территорий.

Чем больше хозяйственная емкость экосистемы данного государства и чем меньше размеры превышения им этого показателя (т.е. нагрузки на экологический потенциал соседних государств и пространств, находящихся в общем пользовании мирового сообщества), тем меньше его обязательства по сокращению нагрузки на биосферу;

е) в основу функционирования системы квот должен быть положен принцип сокращения разрыва в уровнях социального и экономического развития слаборазвитых государств и стран с переходной экономикой, с одной стороны, и индустриальных высокоразвитых государств на основе "встречного движения": первой группы стран к ускоренному экономическому росту за счет широкого комплекса мер, важное место в котором для развивающихся стран должна занять активная демографическая политика, нацеленная на сокращение темпов роста населения; второй группы - в сторону самоконтроля уровня потребления экологического потенциала и природных ресурсов, торможения темпов экстенсивного ресурсоемкого экономического роста и, в конечном счете, перехода к экологически безопасным технологиям обеспечения дальнейшего роста уровня жизни населения этих стран;

ж) только встречное движение обеспечит и ускорит выход мирового сообщества на путь устойчивого развития. Для решения этой проблемы должен быть отработан инструментарий учета в процессе распределения квот особенностей слаборазвитых государств и стран с переходной экономикой, а также индустриальных государств.

Для этого могут быть использованы:

индекс развития, разработанный в ООН;

система взвешенных международных налогов на эмиссии парниковых газов в рамках предписанных квот;

прецеденты и механизмы учета различий трех групп государств в ранее принятых конвенциях ООН, например, конвенции об изменении климата;

создание на основе получаемых налогов и регулярных взносов государств международного фонда стабилизации биосферы, средства которого будут использоваться для поощрения государств, проводящих активную политику по снижению антропогенной нагрузки, и компенсации государствам, обладающим резервом "дикой" природы за отказ от освоения этих пространств в целях сохранения биосферы.

з) Важную роль в эффективном функционировании системы национальных квот может сыграть развитие международного рынка квот при условии, что размер совместных обязательств продавца и покупателя по крайней мере не сократится в результате сделки.

Аукционы квот и конкретные сделки должны проводиться под эгидой специализированной организации ООН с целью предотвращения бесконтрольного перетекания обязательств от индустриальных к слаборазвитым государствам.

и) Возможна проработка варианта формирования в рамках глобальной структуры системы региональных квот и их добровольного перераспределения при том же условии поддержания совокупного уровня обязательств по сокращению антропогенной нагрузки.

к) Неисполнение предписываемых национальными квотами обязательств влечет наложение штрафов (поступающих в международный фонд стабилизации биосферы), размеры которых должны превышать выгоды, полученные нарушителем. В случае повторения применяются согласованные международные санкции, связанные с ограничением доступа на международный рынок квот.

л) Каждые пять лет конференция уполномоченных представителей будет проводить под эгидой ООН пересмотр и перераспределение квот с учетом достигнутого прогресса.

В. Система индикаторов.

Разработка системы квот должна осуществляться на базе научно-обоснованных индикаторов хозяйственной емкости территорий антропогенных нагрузок с учетом численности населения, валового внутреннего продукта, площади государства, его неосвоенных территорий, уровней энергопотребления. В этих целях потребуются, в частности, создание и совершенствование национальных и глобальной систем мониторинга состояния биосферы.

Принципиально важным моментом в развитии системы экологических квот могла бы стать разработка критериев, коэффициентов и механизмов взаимной конвертации квот и установление на этой основе некоего интегрального экологического индекса. Это позволило бы получить объективный критерий для оценки динамики экологической ситуации в конкретных государствах и регионах. Для государств система конвертации квот позволила бы в случае необходимости, диктуемой экономическими или социальными потребностями, производить внутреннее перераспределение квот.

В рамках создаваемого механизма должны быть разработаны форматы национальной отчетности, системы мониторинга за соблюдением международных обязательств и порядок международной ответственности.

Выступлению России с инициативой установления глобальных экологических квот должен предшествовать глубокий анализ не только преимуществ, но и издержек, сопряженных с исполнением обязательств по сокращению уровня антропогенной нагрузки на биосферу.

2.3. Основные направления участия России в деятельности международных организаций в области перехода к устойчивому развитию

Участие России в деятельности международных организаций, в той или иной мере причастных к проблемам устойчивого развития, должно определяться с учетом следующих соображений:

Всякий раз такое участие должно быть направлено на удовлетворение каких-либо реальных нужд России, и прежде всего тех, ко-

торые связаны с переходом к устойчивому развитию в самой Российской Федерации. Это могут быть нужды, связанные с расширением имеющихся и/или обретением новых возможностей для развития, либо диктуемые необходимостью защищаться от каких-либо неблагоприятных для страны воздействий и процессов, будь то внешних или внутренних;

участие России должно диктоваться необходимостью принятия и/или осуществления каких-либо документов принципиального политико-правового характера, важных для обеспечения международного сотрудничества и участия в нем Российской Федерации;

само участие России в деятельности международных организаций, буква и дух принимаемых в итоге документов и обязательства не должны противоречить положениям действующего внутреннего законодательства России и не ранее взятым ею на себя международным обязательствам, а также накладывать на Россию бремя, несовместимое с задачами и целями ее развития.

Переход к устойчивому развитию - долговременная комплексная задача, решение которой потребует согласования усилий на страновом, региональном и глобальном уровнях в рамках международного сотрудничества.

Такое сотрудничество должно осуществляться одновременно по международно-политическому (включая политико-правовые и военно-политические вопросы), социальному (включая гуманитарные вопросы), экономическому, научно-техническому и другим направлениям. При этом российское участие в деятельности соответствующих международных организаций не следовало бы стремиться ограничивать только официальным уровнем: во многих случаях полезным, и даже более эффективным может оказаться участие общественных сил, движений и организаций России в международных неправительственных организациях.

В ближайшей и среднесрочной перспективе центральным для Российской Федерации направлением ее участия в деятельности международных организаций в области устойчивого развития следует, очевидно, признать международно-политическое, реализуемое через ООН и ее дочерние организации, в первую очередь, через Комиссию ООН по устойчивому развитию, а также через Программу развития ООН. Комиссия, в частности, намерена придать особое значение

49, 50

разработке системы индикаторов устойчивого развития, проблематике продовольственной безопасности, проблемам изменений в моделях производства и потребления. В центре интересов и внимания России на данном направлении должны быть вопросы тесной практической увязки требований поддержания экологического баланса (сохранения равновесия в биосфере) с нуждами экологического развития, особенно в регионах и странах, объективно нуждающихся в ускоренном повышении уровня благосостояния населения.

Одновременно достаточно значимыми становятся вопросы, обусловленные новыми подходами к решению эколого-экономических задач, в том числе связанных с:

оптимизацией экономических издержек, которые могут происходить как из прямых затрат на экологию в соответствии с международными обязательствами ряда стран, так и вследствие нежелания выполнять такие обязательства;

коммерческими и иными выгодами, которые могут принести стране ее активное участие в роли продавца на формирующемся рынке экологических квот и услуг;

отсроченными выгодами от широкого применения экологически ориентированных технологий, видов и форм хозяйственной и иной деятельности и т.п.

В экономической области для России представляется важным добиваться в международных организациях закрепления положения, при котором:

расходы на международно необходимые проекты экологического оздоровления компенсировались бы, полностью или частично, из международных источников и/или за счет стран, в наибольшей степени выигрывающих от осуществления таких проектов;

ответственность государств за экологические последствия их действий и/или бездействия признавалась бы только в отношении норм и обязательств, которые будут зафиксированы в будущих документах и соглашениях, разработанных и принятых с учетом необходимой увязки требования развития и экологии и реальных технологических и иных возможностей государств;

постепенное преодоление доставшегося государствам экологического наследия учитывалось бы как важная составная часть инди-

каторов развития и как вклад страны в соответствующие процессы международного сотрудничества.

Максимального внимания потребует также деятельность России в специализированных международных экономических и научно-технических организациях. В первую очередь именно здесь будут решаться вопросы, связанные с экологическим квотированием, международным регулированием рынка экологически ориентированных товаров, технологий и услуг, установление региональных и общемировых стандартов и требований применительно к сфере экологии.

Весьма сложным и внутренне противоречивым представляется участие России в деятельности международных организаций по социальному направлению. В настоящее время оно не заключает в себе проблем, сопряженных с серьезными вызовами и угрозами интересам и безопасности Российской Федерации, а поэтому, на первый взгляд, не требует особой активизации российских представителей в международных организациях. В то же время в перспективе именно оно продиктует, как сложится баланс развития и экологического благополучия в мире. Как чрезмерное, оторванное от экономических и иных реалий, внимание к социальным требованиям и критериям устойчивого развития, так и недооценка, а тем более игнорирование социальных аспектов мирового развития, в равной мере способны привести к международно-политическим крайностям, которые могут стать следствием нарастающего разрыва в уровнях и качестве жизни наиболее благополучных и наиболее бедствующих стран. Проявление таких крайностей, помимо прочего, нанесло бы труднопоправимый ущерб устойчивому развитию планеты.

От международных организаций, занимающихся социальными и социально-экономическими вопросами, правомерно ожидать особого внимания к разработке критериев и индикаторов современной экологически ориентированной политики, которая стала бы одним из краеугольных камней глобальной стратегии устойчивого развития.

III. ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ И ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ЕМКОСТЬ ЭКОСИСТЕМ РОССИИ

В последние годы в Российской Федерации, несмотря на некоторое сокращение объемов загрязняющих веществ, выбрасываемых в окружающую среду, не отмечается сколько-нибудь заметных улучшений в состоянии экологической обстановки. Ситуация усугубляется из-за ограниченности финансирования природоохранных и природо-восстановительных мероприятий.

За последние пять лет в атмосферном воздухе городов концентрации большинства вредных веществ уменьшились, что обусловлено значительным спадом промышленного производства, при этом концентрации оксида углерода и диоксида азота возросли в связи с ростом парка автомобилей. В 1995 году в 204 городах концентрации загрязняющих воздух веществ были выше ПДК. В этих городах проживает 63 млн. человек или 42% населения страны. Случаи максимальных концентраций отдельных вредных веществ выше 5 ПДК отмечены в 126 городах, 10 ПДК - в 80 городах. Превышение 10 ПДК по трем и более вредным веществам установлено в 12 городах. Объем сточных вод, сброшенных в водные объекты и на рельеф местности, составил 62,1 куб.км, из них около 40% отнесены к категории загрязненных. Основной объем сброса сточных вод приходится на предприятия коммунального хозяйства (51%) и промышленности (35%).

Продолжает сохраняться тенденция увеличения степени загрязненности поверхностных вод, что обусловлено ростом поступления в водоемы с поверхностным стоком загрязнений от рассеянных источников. Имеет место сокращение использования запасов подземных вод в связи с истощением и загрязнением.

Состояние значительной части используемых в сельском хозяйстве земель продолжает ухудшаться. Практически не проводятся мелиоративные и культур-технические работы, вследствие чего происходит процесс заболачивания сельскохозяйственных угодий в зонах повышенной влажности или их иссушения в аридной зоне. Дегра-дация земель приняла угрожающие размеры.

Подробная характеристика экологической ситуации на территории России приводится в ежегодно публикуемых национальных докла-

дах, подготавливаемых Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды.

По степени изменения природной среды, выражающейся сочетанием и пространственным соотношением экологических ситуаций разной степени остроты, выделяются семь рангов (ступеней) экологической напряженности - от очень низкой до очень высокой. В районах первого, второго и третьего рангов преобладают площади, на которых экологические проблемы не имеют места. В районах четвертого и пятого рангов преобладают площади с умеренно острыми экологическими ситуациями, при этом для районов пятого ранга существенно возрастает доля территорий с острыми экологическими ситуациями.

Для районов, принадлежащих шестому рангу, характерно почти равное соотношение территорий с острыми и очень острыми экологическими ситуациями, при значительной доле территорий с умеренно острыми экологическими ситуациями. В районах седьмого ранга абсолютно преобладают площади с острыми и очень острыми экологическими ситуациями.

В результате на территории России Институтом географии РАН выделяется 56 районов, характеризующихся различным уровнем экологической напряженности.

Очень низкая экологическая напряженность (1 ранг): Новоземельский, Приенисейский, Горноалтайский, Горносааянский, Таймырский, Джунгарский, Кольмо-Корякский.

Низкая экологическая напряженность (2 ранг): Восточно-Кольский, Среднесибирский, Витимский, Верхояно-Кольмский, Курило-Камчатский.

Относительно низкая экологическая напряженность (3 ранг): Полярно-Уральский, Пинежский, Северо-Уральский, Ямало-Тазовский, Западно-Сибирский, Сихоте-Алинский, Чукотский, Анадырский.

Средняя экологическая напряженность (4 ранг): Онего-Валдайский, Мезеньско-Печорский, Унженский, Окско-Донской, Тувинский, Северо-Байкальский, Яно-Индибирский, Приамурский, Сахалинский.

Относительно высокая экологическая напряженность (5 ранг): Карельский, Северо-Двинский, Вычегодский, Прииртышский, Приалтайский, Норильский, Ангарский, Центрально-Якутский, Забайкальский, Магаданский, Калининградский.

Высокая экологическая напряженность (6 ранг): Западно-Кольский, Приладожский, Южно-Русский, Северо-Кавказский, Южно-Уральский, Южно-Байкальский, Амуро-Уссурийский.

Очень высокая экологическая напряженность (7 ранг): Средне-Русский, Поволжский, Прикаспийский, Нижне-Донской, Приуральский, Средне-Уральский, Предсаянский.

Среди районов с очень высокой экологической напряженностью в первую очередь выделяется Средне-Русский.

Чрезвычайно напряженная экологическая обстановка связана здесь с высоким уровнем экономической освоенности, воздействием мощных промышленных узлов на окружающую среду (особенно в Московском и Тульском промышленных районах), интенсивным сельскохозяйственным производством.

Экологические проблемы определяются здесь загрязнением (например, загрязнение поверхностных вод фосфором достигает 5-10 мг/л) и истощением вод суши, загрязнением почв, деградацией лесных массивов. Многие реки заилены, русла Оки, Москвы, Клязьмы сильно изменены. Снижение почвенного плодородия составляет на сельскохозяйственных землях за счет эрозии 5-10%, что обуславливает наличие высокого коэффициента дополнительных затрат - от 2,0 до 14,0. Среди населения очень высок уровень заболеваемости органов пищеварения (Владимирская, Смоленская, Воронежская, Липецкая, Белгородская области). Заболеваемость органов дыхания достигает среднего уровня.

В Поволжском районе очень высокая экологическая напряженность наблюдается на площади более 80%. В районе, протянувшемся через несколько природных зон (от широколиственных лесов до полупустынь), имеющем развитую промышленность и сельское хозяйство, в том числе на орошаемых землях, выявлен сложный комплекс экологических проблем:

- истощение и загрязнение вод суши;
- загрязнение атмосферного воздуха;
- комплексное нарушение земель;
- постоянное уменьшение лесистости.

В северной части они связаны с интенсивным воздействием промышленного производства, в южной - с химизацией сельского хозяйства и неправильной мелиорацией. Высокая смываемость почв приво-

дит к значительному снижению почвенного плодородия и значительным затратам на его восстановление. Коэффициент дополнительных затрат от 2,0 до 14,0. В южной части района все реки заилены, многие пересыхают, поймы распаханы. Овражная эрозия сильная и значительная. Высокие показатели заболеваемости органов дыхания отмечены в Чувашии и Ульяновской области, органов пищеварения - в Ульяновской, Самарской, Волгоградской областях.

Очень высокая экологическая напряженность Прикаспийского района обусловлена сплошной деградацией естественных кормовых угодий, являющихся здесь основным природным ресурсом. Критическим является экологическое состояние Северного Каспия. Среднегодовые концентрации загрязняющих веществ составляют от 1-2 до 4-6 ПДК, при максимуме 20-80 ПДК.

В Нижне-Донском районе основные проблемы связаны с загрязнением почвы и поверхностных вод, которые определяются в свою очередь, высокой химизацией 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 вследствие смывости почв достигает 5-10% при коэффициенте дополнительных затрат до 2,0. Все реки зарегулированы, заилены, пересыхают. На Нижнем Дону вследствие сильного снижения уровней в межень произошло иссушение пойм. Напряженная обстановка в районе усугубляется критическим состоянием экосистемы Азовского моря, вследствие уменьшения стока рек Дона и Кубани и повышения сброса загрязняющих веществ.

В Приуральском и Средне-Уральском районах очень высокая экологическая напряженность связана с преобладанием по территории острых ситуаций, формирование которых обусловлено высокой концентрацией производств с массивным воздействием на окружающую среду, комплексным нарушением земель, в том числе горными разработками, загрязнением и истощением поверхностных и подземных вод, деградацией лесных массивов. Смывость почв очень высокая; снижение плодородия достигает 10-20% (коэффициент дополнительных затрат 6,0-14,0). Наличие каскада ГЭС на Каме является причиной разрушения берегов водохранилищ, ухудшения микроклимата и санитарного состояния. Вблизи водохранилищ наблюдается подтопление территорий. Высокий уровень заболеваемости органов ды-

хания и пищеварения выявлен в Удмуртии, пищеварения - в Пермской и Свердловской областях, органов дыхания - в Башкирии.

В Предаянский район входят такие экономически освоенные территории как Кузбасс, промузлы Красноярского края. Они в первую очередь определяют комплексное нарушение земель, загрязнение атмосферного воздуха и почв, истощение и загрязнение поверхностных вод. Кроме того, характерны деградация лесных массивов и обезлесение, а для южной части района - эрозия и дефляция почв. В ряде случаев произошло нарушение особо охраняемых территорий. Уровень заболеваемости высокий, с преобладанием болезней органов дыхания; высокий уровень заболеваемости отмечен в Кемеровской области, Красноярском крае и Томской области.

При разработке стратегии экономического развития России необходимо учитывать допустимый уровень дополнительного антропогенного воздействия. Это допустимое воздействие зависит как от уровня современной экологической напряженности, так и от устойчивости экосистем. Соотношение этих факторов в конкретных регионах России должно быть выявлено в рамках предстоящих исследований и на данном этапе можно принять, что в наибольшей степени допустимое воздействие зависит от уровня современной экологической напряженности.

В регионах с очень высокой экологической напряженностью на значительной части территории экологическая емкость по отношению к антропогенному воздействию превышена, а в регионах с высокой экологической напряженностью экологическая емкость исчерпана. Дальнейшее наращивание производства на данных территориях на существующем технологическом уровне и в рамках существующей структуры хозяйства приведет к окончательной деградации природных комплексов, формированию стойких очагов заболеваний населения, а также к полному истощению ресурсной базы.

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

В регионах со средней степенью экологической напряженности экологическая емкость относительно сохранена. Чаще всего 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 производств, частичное хозяйственное освоение новых территорий вне системы особо охраняемых природных территорий.

В регионах с низкой или очень низкой степенью экологической напряженности экологическая емкость в значительной степени или полностью сохранена. Здесь, в соответствии с Концепцией перехода к устойчивому развитию, хозяйственное освоение новых территорий нецелесообразно.

1У. СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

4.1. Выход из экономического кризиса

Из концептуальных основ стратегии устойчивого развития вытекает, что достижение целей устойчивого развития во многом (если не в основном) будет зависеть от построения и последующей реализации стратегии экономического развития. Ведь именно в экономике закладываются параметры антропогенного воздействия на биосферу. В экономике создаются материальные основы жизнедеятельности общества. В процессе развития экономики формируются отношения, представляющие собою базис социального развития.

От того, как будет происходить развитие экономики, насколько оно будет соответствовать требованиям не переходить границ хозяйственной емкости биосферы при необходимости удовлетворять растущие потребности человека, зависит, выйдет ли общество на путь устойчивого развития.

Как подчеркнуто в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, непременным условием такого перехода является выход России из нынешнего экономического кризиса.

Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что выход страны из нынешнего экономического кризиса - задача хотя и архиважная, но с позиций осуществления стратегии устойчивого развития во временном отношении носит как бы эпизодический характер.

В настоящее время Правительством Российской Федерации в основном одобрены общие положения структурной перестройки экономики, которые знаменуют собой новый этап преобразований и ориентированы на выход страны из экономического кризиса.

При всех трудностях, которые переживает российская экономика, за последние годы в ней произошли серьезные качественные изменения. В основном завершена либерализация цен и хозяйственных связей, практически нет ограничений на обмен товарами между предприятиями и регионами. Осуществлена массовая приватизация, более 70 процентов валового внутреннего продукта производится в негосударственном секторе.

В результате созданы решающие предпосылки для перехода к следующему этапу преобразований экономики, к ее структурной перестройке и возобновлению на этой основе экономического роста.

Смысл структурной перестройки состоит в том, что наряду со свертыванием и ликвидацией старых, неэффективных, не удовлетворяющих требованиям рыночной экономики производств, которые преобладали до сих пор, начинается и набирает темп развитие современных конкурентоспособных производств и видов деятельности. Их рост вначале компенсирует спад в старых производствах и тем самым достигается устойчивая стабилизация объема ВВП, затем темп роста более эффективного сектора превосходит размеры спада производства на прежних мощностях, не обеспечивающих выпуск пользующейся спросом продукции с приемлемыми издержками, и таким образом начинается рост экономики в целом. Одновременно происходят сдвиги в отраслевой структуре производства в направлении приспособления к рыночному спросу, реальным потребностям общества.

Формирование в России прогрессивной структуры экономики, объективно требует на данном этапе повышения роли государства, проведения им активной структурной политики с использованием всего арсенала методов рыночной экономики.

Государство должно более активно осуществлять институциональные изменения, содействующие повышению эффективности и конкурентоспособности отечественных предприятий, в том числе поощряя конкуренцию на внутренних рынках, контролируя деятельность естественных монополий; прямо поддерживать отечественную обрабатывающую промышленность, особенно в высокотехнологичных сферах, способных занять достойные позиции на мировом рынке; содействовать адаптации других отраслей к рыночным условиям и сохранению за важнейшими из них устойчивого положения на внутреннем рынке.

Одновременно должен развиваться и процесс нормотворчества, направленный, в первую очередь, на системное правовое обеспечение развития российской экономики и интеграцию ее в мировое экономическое пространство. Основное внимание при этом необходимо направить на законодательное обеспечение гарантий прав собственности и инициативной деятельности предпринимателей, конкретизацию основ федерализма, создание целостной правовой базы организации и деятельности судебной системы, совершенствование и

укрепление системы исполнения судебных решений. Предстоит большая работа в области создания правовых механизмов реформирования имущественных, земельных, жилищных и трудовых отношений.

Макроэкономическая политика

Главная цель макроэкономической политики в среднесрочной перспективе - стабильный рост экономики - должна быть достигнута на основе низкого уровня инфляции (до 10 процентов в год), снижения цены кредитных ресурсов до уровня, обеспечивающего поддержание низкого бюджетного дефицита (не более 3 процентов от ВВП). Достижение такого уровня потребует серьезных мер как в области доходов бюджета, так и в области расходов, а также мер институционального характера.

Ключевую роль здесь должны сыграть меры, способные обеспечить доверие финансовых рынков к устойчивости проводимой бюджетной политики с точки зрения способности государства собирать налоги, эффективно управлять расходами и реформировать бюджетную сферу.

В этом смысле важнейшей задачей бюджетной политики является реструктуризация расходов консолидированного бюджета. В сфере доходов, после решения краткосрочной задачи повышения собираемости налогов, основной задачей становится выравнивание налогового бремени, создание налоговых стимулов для инвестиций в производство и человеческий капитал и поэтапное снижение номинальных ставок налогообложения. При этом важно обеспечить стабильность и предсказуемость фискальных условий деятельности, в том числе путем скорейшего принятия Налогового кодекса Российской Федерации и установления предельных ставок для региональных и местных налогов.

В отношении формирования системы фискальных стимулов целесообразно осуществление следующих мероприятий:

введение дифференциации акцизов на продукцию добывающих отраслей в зависимости от горно-геологических условий производства, поэтапное замещение акцизов соответствующими рентными платежами;

введение рыночного механизма налогообложения недвижимости, обеспечивающего зависимость размеров платежей от доходности ее использования;

постепенное снижение налоговой нагрузки на предприятия за счет увеличения налоговой нагрузки на физические лица. Поэтапное снижение ставки налога на прибыль с компенсацией потерь бюджетных поступлений как за счет отмены льгот, так и за счет повышения эффективной ставки подоходного налога;

расширение сферы применения агрегированного налогообложения субъектов малого предпринимательства.

Важнейшим фактором макроэкономической политики является бюджетная сфера.

В перспективе необходимо изменение структуры расходов федерального бюджета в соответствии с осуществлением федеральным государством своих функций.

Наиболее крупным резервом реструктуризации бюджетных расходов в среднесрочной перспективе являются народнохозяйственные субсидии, составляющие в настоящее время около 8 процентов ВВП, почти половину из которых представляют собой субсидии жилищно-коммунальному хозяйству.

Общая сокращение расходов консолидированного бюджета за ближайшее пятилетие может составить около 4%, что позволит несколько сократить налоговую нагрузку на экономику.

Принцип обусловленности приоритетов бюджетных расходов проведением институциональных и структурных реформ должен применяться и к таким направлениям, как расходы на государственное управление, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности, на национальную оборону.

Одним из важнейших направлений в повышении эффективности бюджетных расходов должно стать реформирование системы социальной поддержки населения. Необходимо пересмотреть принципы распределения социальной помощи в сторону увеличения ее адресной направленности.

Учитывая тенденцию на постепенную передачу объектов, контингента получателей социальной помощи и объемов финансирования из бюджетной сферы с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации, удельный вес социальных расходов в общем объ-

еме федерального бюджета не должен претерпевать значительных изменений. На федеральном уровне, в первую очередь, должны финансироваться расходы по обеспечению конституционных и экономических прав граждан, включая гарантии в области занятости и социальных услуг.

Финансирование бюджетного дефицита в среднесрочной перспективе должно происходить преимущественно за счет внутренних заимствований. Баланс внешних заимствований, очевидно, будет сводиться с небольшим отрицательным сальдо в связи с необходимостью выплаты внешних долгов.

Основной целью денежно-кредитной политики, проводимой Банком России, явится защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам, создание условий для удовлетворения потребности экономики в кредитных ресурсах на основе рыночных механизмов, а также укрепление банковской системы. Денежно-кредитная политика должна проводиться таким образом, чтобы не допускать повышения уровня инфляции сверх однозначных цифр в годовом исчислении.

По мере снижения инфляционного фона и инфляционных ожиданий, повышения стабильности и предсказуемости поведения и реакции всех экономических агентов, проведения структурных экономических преобразований будут созданы и реализованы предпосылки к росту денежного предложения в реальном выражении: рост реального предложения будет отвечать выросшему реальному спросу. В среднесрочной перспективе видится возможность перехода от определения целевых количественных ограничений темпов роста предложения денег к целевым ориентирам, сформулированным для качественных денежных показателей, например, для процентных ставок или валютного курса. Смена целевых ориентиров денежно-кредитной политики может быть осуществлена, если будут найдены более эффективные каналы передачи сигналов о результатах воздействия мероприятий Центрального банка на конечные цели денежно-кредитной политики.

Для этого необходимо дальнейшее развитие инфраструктуры финансового рынка, его интеграция как в сегментарном, так и в территориальном разрезах, а также создание соответствующей правовой базы. Все это вместе взятое должно привести к снижению рисков

при осуществлении кредитных операций, укреплению и наращиванию рынка межбанковский кредитов, повышению эффективности посреднической деятельности финансовых агентов.

Денежно-кредитная политика должна быть взаимоувязанная с целями и направлениями валютной политики, при этом изменение валютного курса должно происходить в увязке с темпами инфляции и изменениями в платежном балансе.

В области платежного баланса в среднесрочной перспективе прогнозируется дальнейшее увеличение экспорта в дальнее зарубежье и одновременно увеличение импорта из ближнего зарубежья.

Рост экспорта в дальнее зарубежье будет замедляться по сравнению с 1994-1995 годами в связи с укреплением рубля. Одновременно ожидается рост импорта и сокращение положительного сальдо платежного баланса, связанного с вывозом капитала.

В области управления внешним долгом необходимо скорейшее решение вопроса о долгосрочной реструктуризации внешнего государственного долга на переговорах с членами Парижского и Лондонского клубов кредиторов, а также с другими кредиторами России.

Одновременно необходимо значительное уменьшение объема привлечения в федеральный бюджет связанных кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации и стимулирование использования частных коммерческих кредитов без государственных гарантий и без участия бюджета.

Рациональная политика заимствований на международных финансовых рынках должна быть ориентирована на размещение российских государственных ценных бумаг по приемлемым ставкам, исходя из оптимизации совокупности объема таких заимствований за длительный период, недопущение выхода индикаторов, характеризующих бремя задолженности, за критическую черту, селективный подход и повышение требований к предварительной проработке проектов кредитования с точки зрения их актуальности и перспектив возврата, а также создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвесторов.

Институциональные преобразования

В период осуществления структурной перестройки экономики, особое значение приобретают институциональные преобразования,

призванные создать необходимые предпосылки для перехода к стадии экономического роста, к повышению отдачи от инвестиций.

Требования структурной перестройки определяют следующие основные направления институциональных преобразований:

- реформа предприятий;
- развитие рынка ценных бумаг;
- приватизация и управление государственной собственностью;
- антимонопольная политика;
- развитие банковского сектора.

С достижением финансовой стабилизации и высокой степени либерализации экономики одним из основных препятствий на пути к экономическому росту становится медленный процесс преобразований на уровне предприятий.

Постепенный, стимулируемый государством процесс перехода предприятий на общепринятые в рыночной экономике принципы функционирования должен составить содержание реформы предприятий.

Целью реформы предприятий является их реструктуризация, необходимая для обеспечения успешной работы в условиях рыночной экономики, улучшение управления на предприятиях, стимулирование их деятельности по повышению эффективности производства, конкурентоспособности выпускаемой продукции, росту производительности труда, снижению издержек производства, улучшению финансово-экономических результатов деятельности.

Реструктуризация предприятий также создает необходимые предпосылки для повышения эффективности инвестиций, что существенно в условиях ограниченности источников и объемов инвестирования.

Приоритетными задачами государства в ходе реформы предприятий должны стать:

- защита прав акционеров, четкое разграничение ответственности собственников и управляющих, развитие механизмов корпоративного управления;

- создание системы защиты контрактов, укрепление контрактного права;

- обеспечение инвестиционной привлекательности предприятий, в том числе через передачу в их собственность земельных участков, на которых они расположены;

обеспечение информацией управления и достижение прозрачности финансово-экономического состояния предприятий для собственников, инвесторов, кредиторов;

создание эффективного механизма управления предприятиями, полностью или частично находящимися в государственной собственности;

освобождение предприятий от содержания социальной сферы.

Реконструкция должна проводиться предприятиями самостоятельно. Правительство, прямо не вмешиваясь во внутренние дела предприятий, должно создавать более благоприятные условия хозяйствования тем из них, которые сами активно реформируются.

Для реализации поставленных задач необходимо:

определить требования, предъявляемые к реструктуризации предприятий, включая: переход на международные стандарты бухгалтерского учета, отсутствие текущей задолженности по уплате налогов, переход на уплату НДС и акцизов по методу отгрузки, существенное снижение, вплоть до полного отказа от бартера, применение новых методов амортизации и другие;

разработать комплекс мер по стимулированию предприятий за соответствие требованиям, предъявляемым к их реструктуризации, в том числе в виде снижения налога на прибыль, преференций при получении государственных инвестиций на конкурсной основе и др.;

определить формы и методы государственной поддержки процесса реструктурирования предприятий, включая передачу или продажу на приемлемых условиях в собственность предприятиям земельных участков, на которых они размещены.

Одновременно следует ужесточить санкции к предприятиям, допускающим неплатежи, неуплату налогов, активнее задействовать механизм банкротств.

Ввиду наличия большого числа акционерных обществ исключительно важное значение для экономики приобретает развитие рынка корпоративных ценных бумаг, прежде всего с точки зрения мобилизации инвестиционных ресурсов и их эффективного распределения.

В этой связи основные усилия государства в соответствии с утвержденной Концепцией развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации должны быть сосредоточены на следующих направлениях:

ускорение развития инфраструктуры фондового рынка;

05 14.

снижение издержек и рисков в системе обращения и обслуживания ценных бумаг;

развитие системы сбора и раскрытия информации о профессиональных участниках рынка ценных бумаг, повышающей информационную прозрачность рынка и позволяющей укрепить доверие к нему со стороны инвесторов;

развитие нормативно-правовой базы, устанавливающей более жесткую ответственность за правонарушения на рынке ценных бумаг;

развитие системы защиты прав инвесторов, в том числе на основе совершенствования государственного регулирования и механизмов саморегулирования рынка;

привлечение иностранных инвесторов на российский рынок ценных бумаг;

стимулирование выхода ценных бумаг российских эмитентов на международные рынки капиталов.

В структуре источников инвестиций необходимо добиться увеличения доли отечественных портфельных инвестиций - прежде всего за счет развития всех форм коллективных инвестиций и мобилизации средств населения. В сфере иностранных портфельных инвестиций основная задача заключается в диверсификации источников инвестиций - как по национальному признаку, так и за счет увеличения доли иностранных инвестиционных и пенсионных фондов.

Для стимулирования российских компаний к проведению расчетов по операциям с ценными бумагами на территории России, необходимо обеспечить оптимизацию валютного регулирования и облегчение расчетов по ценным бумагам как в российской, так и в иностранной валюте, а также создание благоприятного налогового режима.

Политика приватизации после завершения этапа "массовой приватизации" должна базироваться на отказе от рассмотрения процесса приватизации лишь как средства пополнения доходов бюджета; переходе к приватизации по "точечным проектам", с использованием как стандартных, так и индивидуальных способов продаж; развитию процесса приватизации недвижимости, в том числе земельных участков под приватизированными предприятиями. Последнее является логическим, исторически обусловленным этапом развития процессов разгосударствления и утверждения новых форм хозяйствования.

Функционирование приватизированных предприятий, расположенных на не принадлежащих им земельных участках, приводит к существенному ограничению возможности привлечения инвестиций, диверсификации деятельности предприятий, а как следствие - к снижению эффективности их функционирования. Отсутствие механизма разграничения прав собственности на землю между органами власти разных уровней (федерального, субъектов федерации, местного самоуправления), который в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации должен устанавливаться федеральным законом, лишает, с одной стороны, местные органы власти возможности сформировать объективное, экономически обоснованное местное налоговое поле, что приводит к дополнительной нагрузке на федеральный бюджет, а с другой стороны приводит к торможению процессов приватизации земли, обуславливая тем самым уменьшение налоговой массы, поступающей от хозяйственных субъектов. Поэтому необходимо проведение последовательной линии на приватизацию земли, создание на законодательной основе условий обеспечивающих баланс интересов органов власти и хозяйственных субъектов.

В ходе работы над новой программой приватизации необходимо предусмотреть.

отказ от директивных заданий по срокам и количественным показателям приватизации;

отказ от предоставления льгот трудовым коллективам приватизируемых предприятий;

расширение прав субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при проведении приватизации;

осуществление оценки имущества приватизируемых предприятий по рыночным ценам.

В области управления федеральной собственностью усилия государства должны быть сосредоточены на следующих направлениях:

разработка четких процедур представления интересов государства в акционерных обществах и приватизированных предприятиях, где имеется доля государства, с тем, чтобы обеспечить реализацию общегосударственных приоритетов. При этом необходимо запретить осуществление функций представителя государства в органах управления акционерных обществ работниками администрации самого предприятия (прежде всего его директорами);

более широкое использование механизмов доверительного управления, при условии, что передача в доверительное управление пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, производится исключительно на конкурсной основе;

ограничение передачи государственного имущества в хозяйственное ведение;

совершенствование правоотношений, связанных с арендой государственного имущества.

Необходимо также завершить процесс формирования государственного портфеля пакетов акций, которые на постоянной основе будут находиться в федеральной собственности. Он должен включать контрольные (свыше 50%) и блокирующие (от 25 до 50%) пакеты акций акционерных обществ, производящих товары и услуги, имеющие стратегическое значение для национальной безопасности страны.

Остальные акции целесообразно продавать, в основном, по индивидуальным схемам.

Результатом продажи по индивидуальным схемам акций, находящихся в федеральной собственности, должно стать:

повышение эффективности управления приватизируемыми предприятиями;

привлечение инвестиций, необходимых для производственного, технологического и социального развития приватизируемых предприятий, улучшения состояния окружающей среды.

В банковском секторе продолжается тенденция к сокращению численности банков. Количество кредитных организаций должно уменьшаться за счет двух основных факторов: из-за прекращения деятельности финансово несостоятельных структур, а также из-за низкой конкурентоспособности группы банков, работающих на рынках, малоперспективных с позиций их емкости и доходности.

Ожидаемая неконкурентоспособность второй группы банков связана с сужением емкости межбанковского рынка капиталов и снижением доходности государственных ценных бумаг, а также валютных операций. Извлечение доходов из перераспределения ресурсов внутри кредитно-денежной сферы без занятия устойчивых позиций в нефинансовом секторе экономики является малоперспективной стратегией.

В этой связи важной стороной деятельности Центрального банка Российской Федерации будет совершенствование банковского надзора, в том числе путем установления экономически обоснованных пруденциальных норм, соблюдение которых обеспечит надежную работу каждой кредитной организации.

Принципиальное значение для действенности системы банковского надзора будет иметь введение в ближайшее время нового плана счетов бухгалтерского учета, адаптированного к международным нормам. Стратегическим направлением надзора за кредитными организациями станет персонализация контроля за крупными структурообразующими банками.

Важное место в развитии банковской системы должно занять завершение формирования законодательных основ и институциональных структур, стабилизирующих работу банков по следующим основным направлениям:

предотвращение массового изъятия вкладов населения путем создания системы депозитного страхования;

проведение эффективных процедур банкротства и реорганизации кредитных организаций;

обеспечение большей открытости информации о состоянии банков и финансовых рынков;

установление эффективных мер ответственности руководителей и владельцев кредитных организаций за результаты хозяйственной деятельности;

расширение функциональной роли саморегулирующихся организаций, объединяющих банки, участников финансовых рынков и обслуживающих их структур (аудиторов, оценщиков и т.д.), в выработке "правил игры".

В соответствии с законодательством Банк России должен обеспечивать общее руководство платежной системой, ставя во главу угла необходимость обеспечения ее эффективности, стабильности, надежности и безопасности.

Стратегической целью в этой сфере является создание к началу следующего столетия современной автоматизированной системы расчетов, работающей в режиме реального времени. Для достижения этой цели Банку России необходимо предпринять активные усилия в области совершенствования нормативно-правового регулирования

платежей и расчетов, усиления надзора за деятельностью и рисками кредитных учреждений, создания современной телекоммуникационной и информационной среды.

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

Структурная и инвестиционная политика

Необходимым условием структурной перестройки и возобновления экономического роста является наращивание объема инвестиций и повышение их эффективности. Между тем в период с начала реформ и по настоящее время идет процесс снижения объема капитальных вложений, уменьшение в их составе вложений в производство.

Относительное сокращение дефицита консолидированного бюджета, стабилизация валютного курса и общее улучшение экономической конъюнктуры в России должны привести к радикальным изменениям в структуре накапливаемых инвесторами активов.

Вложения в государственные ценные бумаги и иностранную валюту, спекуляции на фондовом рынке станут менее выгодными и их удельный вес в валовом накоплении будет снижаться. Таким образом, должны быть созданы предпосылки роста экономики, основой которого станут вложения в реальный сектор.

Основным источником финансирования капитальных вложений будут средства предприятий, прежде всего амортизационные фонды, а также часть прибыли. Всего предприятия располагают инвестиционным потенциалом в объеме около 480-500 трлн.рублей.

Инвестиционный потенциал населения составляет свыше 100 трлн.рублей, но сегодня он используется на 15-20 процентов.

Прямое участие государства в инвестиционном процессе при бюджетном дефиците, по видимому, будет и впредь ограничено.

Таким образом, внутренние источники обладают инвестиционным потенциалом примерно в 650-690 трлн.рублей, который используется на 50 процентов. Повышение его использования до 60 процентов возможно, но требует существенного улучшения инвестиционного климата.

Иностранные инвестиции в 1996 году составили примерно 3,5-4 млрд.долларов. За 3-4 года их объем можно довести до 10-12 млрд.долларов, или 50-60 трлн.рублей.

Всего, таким образом, из доступных ныне источников возможно мобилизовать около 450-470 трлн.рублей в год, или 85 процентов требуемой величины. Недостающая часть может быть изыскана в предстоящий период только за счет прироста внутренних доходов и накоплений. Необходимо добиться повышения доли валового накопления в ВВП с 24% в настоящее время до 27-29%. Отсюда необходимость жесточайшей экономики и приоритетного вложения инвестиционных ресурсов в наиболее эффективные, быстрокупаемые проекты, реализация которых позволит наращивать доходы. Вложения, не приносящие доходов или дающие доходы ниже определенного уровня, должны быть сведены к минимуму.

От того, насколько проводимая политика будет отражать эти принципы, решающим образом зависят сроки выхода из кризиса.

Обеспечение структурных преобразований в экономике возможно лишь при наличии адекватного уровня научно-технического развития, способности создавать и использовать новые технологии.

Для достижения этой цели предстоит действовать в следующих основных направлениях:

провести необходимые исследования и разработки в областях деятельности, критически существенных для обеспечения жизненно важных интересов человека, общества, государства, создав таким образом научно-технический задел для устойчивого развития России, ее национальной безопасности; обеспечить трансформацию результатов таких исследований в коммерчески эффективные технологии, образцы и модели конкурентоспособных товаров и услуг;

создать и модернизировать инфраструктуру, обеспечивающую проведение и использование результатов научных исследований на мировом уровне; сформировать необходимое организационное, эконо-

техническое, нормативно-правовое и другие виды обеспечения научно-технической и инновационной деятельности;

реформировать отечественную систему подготовки кадров для науки, наукоемких производств, других видов интеллектуальной деятельности, обеспечить соответствие кадровой основы российской экономики задачам ее технологического перевооружения и интенсивного развития.

Для реализации этих направлений необходимо в первую очередь решить следующие задачи:

разработать и использовать на практике систему программно-целевого планирования исследований и разработок, основанную в части прикладных исследований и разработок на концепции критических для обеспечения национальной безопасности технологий;

реформировать сеть научных организаций в целях обеспечения проведения приоритетных исследований и разработок с учетом реальных ресурсных ограничений;

осуществить меры по интеграции научно-технической и образовательной деятельности, развитию системы подготовки квалифицированных научных кадров;

создать условия для повышения престижности научного труда и привлечения молодежи в сферу науки, обеспечить социальную защиту научных работников и специалистов.

Промышленная политика

С учетом современного состояния промышленности и содержания нового этапа преобразований главная цель промышленной политики определяется как повышение эффективности и конкурентоспособности российской промышленности на внешнем и внутреннем рынках, переход на этой основе в стадию подъема.

В соответствии с этим формируются стратегия и приоритеты промышленной политики.

Приоритеты промышленной политики на этапе выхода из кризиса строятся на следующих принципах:

ускорение включения России в существующую систему международного разделения труда путем поощрения отраслей и предприятий, производящих продукцию, имеющую выход на мировой рынок или потенциально конкурентоспособную на нем;

поощрение отраслей и предприятий, способствующих к появлению на рынке принципиально новых товаров (работ, услуг) или преодолению технических барьеров для вывоза их в зарубежные страны;

поощрение вывоза и конверсии мощностей, сокращения производства, ликвидации предприятий в неперспективных отраслях на основе общегосударственных, отраслевых и региональных программ.

В ближайшие годы в России промышленная стратегия будет направляться на достижение нового технологического рубежа. При этом соотношение передовых рубежей с исходными возможностями будет существенно различаться по группам отраслей.

1. Экспортоспособные отрасли добывающей промышленности, прежде всего нефтяная, газовая, лесная. Политика в отношении этих отраслей ориентирована преимущественно на их самостоятельное развитие на основе самофинансирования и естественной диверсификации в форме вложений в смежные перерабатывающие производства и предприятия, выпускающие соответствующие оборудование и материалы.

В этих отраслях целесообразно привлечение стратегических инвесторов, как отечественных, так и иностранных. В связи с длительным сроком реализации проектов важнейшим элементом промышленной политики в этих отраслях является создание стабильного правового и налогового режима, гарантирующего неухудшение первоначально установленных условий инвестирования. Инструментом для обеспечения такого режима станут, в частности, соглашения о разделе продукции.

2. Отрасли, обладающие большим научно-техническим потенциалом и способные в относительно короткие сроки создать конкурентоспособные изделия для мирового и внутреннего рынка, но нуждающиеся для этого в государственной поддержке (гражданская авиация, космос, атомная промышленность, производство вооружения и военной техники, станкостроение, энергетическое машиностроение и электротехника, квантовая электроника, СВЧ- и лазерная техника).

Учитывая незначительность имеющихся финансовых ресурсов, сфера прямого государственного финансирования будет ограничиваться приоритетными проектами (производство гражданской авиационной техники, космическая деятельность, создание объектов атом-

ной энергетики, энергетическое машиностроение), обеспечивающими выход на мировой рынок российских товаров, работ и услуг, обладающих научно-технической основой, гарантирующей их конкурентоспособность, а также укрепление уже занятых на мировом рынке позиций в указанных сферах.

Основными средствами реализации промышленной политики в указанных сферах станут финансирование работ по патентованию и сертификации, предоставление гарантий под кредитование экспортных контрактов, предоставление государственных заказов на отдельные НИОКР, непосредственно обеспечивающие формирование необходимых для активизации экспорта потребительских качеств продукции. Определенную роль для поддержки этих отраслей могут сыграть государственные инвестиции, а также развитие лизинга. Важное значение будут иметь различные формы политической поддержки отечественных компаний при освоении ими мировых рынков.

В этих отраслях меньшую роль, видимо, будут играть иностранные инвестиции, поскольку российские производители в большинстве случаев будут конкурентами зарубежных компаний.

Поощрение иных отраслей и предприятий, производящих потенциально конкурентоспособную на мировом рынке продукцию, должно осуществляться, главным образом, путем создания преференций в сфере налогового и таможенного регулирования, а также обеспечения необходимой политической поддержки. В отдельных случаях может допускаться непосредственное субсидирование государством работ по патентованию и сертификации, направленных на преодоление отечественными товарами технических барьеров иностранных государств.

3. Отрасли, характеризующиеся значительным техническим отставанием, не способные в короткие сроки выйти на внешние рынки, но за которыми нужно сохранить значительную долю внутреннего рынка (радиоэлектронная техника по отдельным направлениям, автомобильная промышленность, транспортное, дорожное, сельскохозяйственное машиностроение, легкая и пищевая промышленность).

Основные методы промышленной политики для этих отраслей — защитные импортные тарифы в пределах, допускаемых международными нормами, последовательно снижаемые в течение времени, необходи-

мого для достижения приемлемых стандартов качества и уровня издержек, а также общепризнанные методы нетарифного регулирования.

В этих отраслях должны быть созданы особо благоприятные условия для иностранных инвестиций, прежде всего тех, которые приносят с собой новые технологии и опыт управления.

Естественно, что в названных группах отраслей может применяться весь арсенал методов промышленной политики, а состав приоритетных для нее отраслей и производств будет изменяться с учетом происходящих структурных сдвигов в экономике.

Будет последовательно сокращаться поощрение производства импортозамещающей продукции. Поощрительные меры могут временно считаться оправданным в отношении производителей оборудования для сырьевых отраслей (в целях увеличения положительного сальдо внешнеторговых операций в этом секторе). Однако на смену этим мерам должны прийти различные формы поощрения ввоза капитала для инвестирования в соответствующие виды производства.

Усиление интеграции российской экономики в мировую хозяйственную систему в условиях острой конкурентной борьбы потребует выравнивания экономических условий деятельности для всех предприятий при одновременном создании действенных стимулов сокращения цены производства. В связи с этим должна последовательно сокращаться прямая государственная поддержка товаропроизводителей (в том числе через госзакупки и т.п.).

В традиционно поддерживаемой государством сфере производства продукции для обеспечения национальной обороны приоритетное значение приобретут поддержка производителей продукции "двойного применения", а также мероприятия по реструктурированию предприятий, направленные на организационное обособление производства чисто оборонной продукции в целях исключения перекрестного субсидирования "военного" и "гражданского" производства.

Основной сферой мероприятий промышленной политики, непосредственно финансируемых государством, станет вывод из состава действующих и конверсия мощностей, ликвидация предприятий в неперспективных отраслях. При этом основная часть средств должна направляться на реализацию мер по предотвращению социальной напряженности: переселение и переробучение высвобождаемых работников, поощрение работодателей, создающих замещающие рабочие места. По

наиболее депрессивным отраслям промышленности (угольная, текстильная, автотракторная, оборонная) будут осуществляться общегосударственные программы структурной перестройки.

Аграрная политика

Аграрная политика на среднесрочный период будет направлена прежде всего на завершение реальных институциональных преобразований и повышение эффективности аграрного сектора. В этом периоде предстоит завершить институциональные преобразования, направленные на реализацию конституционных прав граждан на землю и формирование эффективных хозяйственных структур.

В этих целях следует завершить выдачу собственникам земельных долей и имущественных паев всех сельскохозяйственных организаций свидетельств на право собственности. Заключить договоры пользователей земельных участков со всеми собственниками земельных долей, реализуя при этом предусмотренные права собственника земельной доли.

Провести поэтапное формирование системы государственной регистрации прав на земельные участки и иную недвижимость, совершенствовать и развивать систему земельного кадастра.

Создать под контролем государства механизм рыночного оборота земли. Расширить институт аренды земли и усовершенствовать механизм ее правового регулирования. Приступить к созданию эффективного ипотечного механизма.

На основе этого обеспечить условия для поддержания и восстановления плодородия почвы, создания механизма экономического стимулирования рационального и эффективного использования земель.

Углубление институциональных преобразований будет основываться также на кооперации в агропромышленном комплексе, включающей в качестве основных направлений сельскохозяйственную производственную кооперацию, кооперацию крестьянских (фермерских) хозяйств, кооперацию для переработки сельскохозяйственной продукции, снабжения, сбыта, а также кредитную и страховую кооперации. Будет осуществляться агропромышленная интеграция в различных ее формах, включающая всю технологическую цепочку от производства сельскохозяйственной продукции до ее реализации населе-

нию - финансово-промышленные группы, концерны, агрокомбинаты, агрофирмы и иные формирования по производству, переработке, хранению и торговле сельскохозяйственной продукцией и продовольствием.

Сельское хозяйство является по своей природе производством с длительным сезонным циклом. Исходя из этого, эта отрасль экономики получит значительные выгоды от реальной финансовой стабилизации, низких темпов инфляции, сокращения дефицита федерального бюджета.

Меры государственной политики будут направлены на создание принципиальных и четких финансово-кредитных механизмов, которые соответствуют изменяющимся экономическим условиям, законам рынка и конкуренции.

Государство будет все в меньшей степени участвовать в экономическом процессе в этом секторе национальной экономики как непосредственный субъект, а сосредоточится на поддержке возникающих рыночных институтов, инфраструктуры АПК.

Федеральная поддержка аграрного сектора дифференцируется по продуктам и регионам. Для сельскохозяйственных продуктов, конкурентных на международных рынках, будут создаваться условия, стимулирующие производство на экспорт. Для других базовых продуктов питания возможно применение временных протекционистских мер.

В регионах массового и эффективного сельскохозяйственного производства меры поддержки будут направлены прежде всего на повышение эффективности производства. В регионах депрессивного сельского хозяйства субсидии переориентируются на создание дополнительных источников доходов для сельского населения.

Программы поддержки производства сельскохозяйственных продуктов должны быть преимущественно ориентированы на расширение сбыта этой продукции, а не на поддержание непосредственно производителей.

Социальная политика

В период выхода из кризиса проведение реформ в социальной сфере станет одним из важнейших направлений дальнейшего реформирования российской экономики.

К числу основных задач в этой сфере на указанном этапе следует отнести:

обеспечение гарантии конституционных прав граждан в области труда, отдыха, социальной защиты, культуры, образования, охраны здоровья, на здоровую среду обитания;

достижение осязаемого улучшения материального положения и условий жизни людей;

обеспечение эффективной занятости населения, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;

предотвращение застойной безработицы в процессе структурной перестройки экономики и создание новых рабочих мест;

повышение эффективности расходования бюджетных средств в социальной сфере на основе ускорения реформирования соответствующих ее секторов;

четкое разграничение полномочий и ответственности в решении социальных вопросов на уровне Федерации и ее субъектов, а также на местном уровне;

пересорентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий семье, женщинам, детям и молодежи;

нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан в трудоспособном возрасте;

существенное улучшение социальной инфраструктуры.

Основными направлениями политики в части решения проблемы формирования доходов являются:

восстановление роли доходов от трудовой деятельности как основного источника денежных доходов населения и важнейшего стимула трудовой активности работников;

обеспечение более справедливого распределения доходов на основе совершенствования системы индивидуального налогообложения доходов и собственности граждан, введения эффективного контроля за реальными доходами, в том числе путем проверки соответствия размеров декларируемых налогоплательщиками доходов фактически произведенным ими расходами;

стимулирование использования доходов от трудовой и предпринимательской деятельности, доходов от собственности для инвестирования и кредитования социально значимых программ, направленных

на формирование базовых условий жизнедеятельности - улучшение жилищных условий, медицинское обслуживание, получение образования;

упорядочение действующей системы льгот и компенсаций, повышение обоснованности их предоставления;

формирование системы государственных минимальных социальных стандартов;

законодательное закрепление порядка определения и использования показателя величины прожиточного минимума, уточнение методики его расчета исходя из реально складывающихся расходов на продовольственные и непродовольственные товары, жилищно-коммунальные, транспортные, бытовые, медицинские и другие услуги.

В сфере регулирования оплаты труда намечается предпринять следующие меры.

В области оплаты труда во внебюджетном секторе экономики - создать систему гарантий минимальных уровней заработной платы для работников в зависимости от квалификации на основе коллективных тарифных договоров и соглашений между работодателями и работниками на всех уровнях социального партнерства.

В области оплаты труда в бюджетной сфере:

уточнить параметры Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы в увязке с активным использованием механизма надбавок и доплат, дополнительным стимулированием труда высококвалифицированных работников, в том числе за счет введения доплат к должностным окладам за непрерывный стаж работы и высокую результативность труда, придать Единой тарифной сетке рекомендательный характер;

проводить повышение ставок заработной платы работников бюджетной сферы не только в зависимости от темпов роста потребительских цен, но и с учетом динамики заработной платы во внебюджетном секторе экономики;

повысить размер минимальной оплаты труда на основе нового социального стандарта - минимальной часовой оплаты труда, имея в виду приблизить этот размер к величине прожиточного минимума трудоспособного человека;

обеспечить своевременность выплаты заработной платы как в бюджетном, так и во внебюджетном секторах экономики.

Политика на рынке труда направлена на решение ключевой проблемы - сглаживания негативных социальных последствий массового высвобождения работников в процессе активной фазы структурной перестройки экономики. В этой связи необходима разработка механизмов регулирования занятости в процессе санации и банкротства предприятий, разработка, с учетом факторов мобильности рабочей силы и теневой занятости, мероприятий по предотвращению хронической и застойной безработицы. Предстоит создать необходимые организационно-финансовые механизмы переподготовки кадров, запуска общественных работ, создания рабочих мест в частном секторе для решения этих проблем.

Необходимо обеспечить взвешенность в политике занятости с тем, чтобы, с одной стороны, не допустить массовой безработицы, а с другой - не препятствовать высвобождению излишней численности персонала в связи со структурной перестройкой экономики.

Федеральными органами исполнительной власти совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления следует обеспечить:

дальнейшее развитие системы непрерывного образования, включая внутрипроизводственное обучение, расширение возможностей самообучения, поддержку опережающего обучения персонала, находящегося под угрозой увольнения;

позаэтапное осуществление мер по смягчению социальных последствий долговременной (застойной) безработицы;

расширение структуры и видов общественных работ, условий их организации, проведения и финансирования с учетом качественного состава безработных и социально-экономических потребностей регионов;

развитие гибких форм занятости;

реформирование системы назначения и выплаты пособий по безработице, предусматривая меры, способствующие активному поиску работы, участию в общественных работах и профессиональной переподготовке. При определении минимального размера пособия по безработице отказаться от использования в качестве нормы минимального размера оплаты труда;

введение системы стимулирования развития предпринимательства, малого и среднего бизнеса, индивидуальной трудовой дея-

тельности, прежде всего, в регионах с критической ситуацией на рынке труда.

Основной целью миграционной политики является преодоление стихийного развития миграции, выработка рычагов воздействия на этот процесс, снижение негативных последствий для общества и государства, повышения эффективности использования потенциала мигрантов.

Основными принципами миграционной политики станут дифференцированный подход к различным категориям мигрантов; введение квотирования и ужесточение контроля за иммиграцией иностранных граждан в Россию; ужесточение требований к привлекаемой иностранной рабочей силе в регионах с высоким уровнем безработицы.

В сфере пенсионного обеспечения основной задачей на среднесрочную перспективу является создание условий для развития страховых принципов в пенсионном законодательстве, что позволит перейти к более высоким стандартам материального обеспечения пенсионеров.

Главное внимание следует уделить укреплению и развитию государственной пенсионной системы. Наряду с этим получит широкое развитие система дополнительного пенсионного обеспечения из негосударственных пенсионных фондов за счет средств работодателей и граждан.

Предполагается начать переход к трехуровневой пенсионной системе, в которой:

социальные пенсии первого уровня выплачиваются из бюджета тем пенсионерам, которые не смогли сформировать пенсионные сбережения, достаточные для полного финансирования своей пенсии;

обязательные трудовые пенсии второго уровня выплачиваются на основе персонифицированного учета обязательных пенсионных взносов граждан;

пенсии третьего уровня формируются за счет добровольных отчислений граждан.

В сфере здравоохранения основной задачей политики на среднесрочную перспективу является обеспечение конституционных гарантий по оказанию медицинской помощи и созданию благоприятных санитарно-эпидемиологических условий жизнедеятельности населения,

а также усиление страхового элемента в формировании средств на оплату медицинских услуг.

Для этого потребуется:

обеспечить развитие инфраструктуры здравоохранения в соответствии с современными потребностями населения в медицинской помощи;

усовершенствовать работу по защите прав граждан на получение своевременной качественной медицинской помощи, включая лекарственное обеспечение;

обеспечить приоритетность профилактических мероприятий в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения;

повысить экономическую эффективность использования финансовых, материальных и кадровых ресурсов здравоохранения;

обеспечить всеобщее обязательное медицинское страхование населения Российской Федерации, а также развитие добровольного медицинского страхования.

Для того, чтобы полный переход к страховой медицине действительно привел к повышению эффективности здравоохранения, необходима реализация следующих организационно-правовых мероприятий:

предоставить пациентам реальную возможность выбора между конкурирующими организациями обязательного медицинского страхования;

ввести детализированный перечень медицинских услуг, предоставляемых в рамках обязательного медицинского страхования;

конкретизировать порядок определения расценок на медицинские услуги;

сформировать четкий механизм взаимных расчетов и взаимной ответственности между страховыми организациями и учреждениями здравоохранения;

обеспечить эффективное регулирование и надзор за деятельностью организаций обязательного медицинского страхования.

В сфере образования усилия должны быть сосредоточены на повышении эффективности расходов и на приведении структуры предложения образовательных услуг в соответствие со структурой спроса на них. Это предполагает развитие конкуренции между образовательными учреждениями.

Исходными положениями для определения среднесрочных перспектив развития образования в Российской Федерации являются:

сохранение общедоступности и бесплатности полного общего и начального профессионального образования и бесплатности на конкурсной основе среднего и высшего профессионального образования;

устранение дискриминации негосударственных образовательных учреждений с точки зрения доступа к бюджетному финансированию;

переход к адресной поддержке студентов в системе высшего и среднего специального образования в зависимости от уровня доходов их семей, сближение и последовательное повышение уровней государственной поддержки учащихся в различных регионах Российской Федерации;

последовательный переход на нормативное (подушевое) финансирование полного общего и начального профессионального образования;

увеличение удельного веса очно-заочных форм обучения и нетрадиционных форм получения образования "на расстоянии" (дистанционное образование).

Одним из важных направлений реформы в социальной сфере в предстоящий среднесрочный период является продолжение реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Целью реформы является постепенный перевод жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) на режим безубыточного функционирования и снижение на этой основе нагрузки на федеральный и местные бюджеты. Нынешние дотации ЖКХ, предоставляемые производителю, а не потребителю, являются безадресными и, по сути, дискриминируют беднейшие категории населения (занимающие меньшие жилые площади и потребляющие меньшие количества электроэнергии, тепла и т.д.). Реформа ЖКХ будет проводиться с одновременным принятием мер по обеспечению социальной защиты малообеспеченных групп населения.

Для решения стоящих задач необходимо:

упорядочить систему льгот по оплате коммунальных услуг различными группами населения при усилении социальной защиты малоимущих семей и полной оплате коммунальных издержек семьями с высокими доходами;

осуществить переход на договорную основу отношений между субъектами собственности, хозяйствования и потребления в жилищно-коммунальной сфере при обеспечении гарантированного обслуживания потребителей на уровне минимальных государственных стандартов;

содействовать передаче органам жилищного самоуправления (кондоминиумам, жилищным союзам, советам домов и т.п.) функций по формированию заказа на жилищно-коммунальное обслуживание и контролю за качеством, надежностью и экологической безопасностью потребляемых услуг.

Одним из основных условий эффективности реализации мероприятий социальной политики является совершенствование механизма их финансирования. В целях повышения эффективности использования средств, выделяемых на социальные мероприятия, необходимо предусмотреть:

целевые субвенции региональным бюджетам для осуществления мероприятий социальной политики;

формирование защищенных социальных статей федерального, региональных и местных бюджетов;

повышение централизации средств внебюджетных социальных фондов, усиление контроля за их целевым использованием.

Экологическая политика

Анализ экологической ситуации на территории Российской Федерации свидетельствует о том, что несмотря на осуществление за последнее время ряда природоохранных мероприятий, а также снижение сбросов и выбросов загрязняющих веществ, обусловленного спадом производства, положение в области охраны окружающей среды остается неблагоприятным, а загрязнение природной среды - высоким.

Обострение экологической обстановки - это результат не только общекризисных явлений в экономике страны, связанных с низкой инвестиционной активностью и падением технологической дисциплины, оно представляет собою следствие накопленных за многие десятилетия структурных деформаций хозяйства, приведших к доминированию ресурсоемких и энергоемких технологий, сырьевой ориента-

ции экспорта, а также чрезмерной концентрации производства в относительно немногих промышленных центрах и регионах страны.

В результате происходит деэкологизация производства и других секторов экономики: 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 ВВП увеличилась в 1,6 раза.

Деградация природных комплексов способствует нерациональная, а подчас хищническая эксплуатация природных ресурсов. Низкие ставки платы за природные ресурсы, а в ряде случаев практически полное их отсутствие, способствуют неумеренной эксплуатации природных богатств, подрыву воспроизводства возобновляемых ресурсов.

В целях предотвращения ухудшения экологической обстановки и выхода на нормативный уровень состояния компонентов окружающей среды необходимо проведение целенаправленной экологической политики, базирующейся на принципах рыночных отношений и использующей финансово-экономические возможности всех субъектов природопользования.

Исходя из положений Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, главная задача экологической политики на ближайшие несколько лет - это преодоление негативных проявлений деэкологизации производства и обеспечение стабилизации экологической ситуации в процессе выхода страны из экономического кризиса.

Содержанием этой деятельности должно стать:

совершенствование природоохранного законодательства, системы экологических ограничений и регламентаций 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 в системе налогообложения;

проведение широкого комплекса научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на оздоровление среды обитания человека и обеспечение экологической безопасности;

последовательный переход на международные стандарты технологических процессов и производимой продукции;

государственная поддержка реконструкции действующих производств при переходе на малотходные, безотходные 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;

осуществление работы по разграничению полномочий в области использования природных ресурсов между Российской Федерацией и ее субъектами, направленной на рационализацию природопользования, при усилении координирующей роли соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем, основным инструментом реализации экологической политики в переходный период станет выполнение федеральных экологических программ.

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

Весьма актуальное значение в переходный период будет иметь привлечение зарубежных средств на цели охраны окружающей среды.

Региональная экономическая политика

В предстоящие годы в качестве приоритетных задач региональной экономической политики могут быть названы:

формирование и укрепление экономической основы для обеспечения динамичного социально-экономического развития регионов, с использованием преимуществ территориального разделения труда, при разграничении компетенции и ответственности между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации;

совершенствование правовых основ и практики взаимодействия федеральных органов власти, а также хозяйствующих субъектов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по экономическим и социальным вопросам;

укрепление финансовой самостоятельности регионов на основе принципов бюджетного федерализма;

сглаживание объективно сложившихся региональных различий в уровне социально-экономического развития;

поддержка и стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим и производственным потенциалом и могущих стать "локомотивами" и "точками роста" экономики Российской Федерации;

государственное регулирование социально-экономического развития регионов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей в соответствии Федеральным законом "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации";

поддержка районов и зон со сложными хозяйственными, демографическими и миграционными проблемами;

оказание помощи районам, пострадавшим от экологических и техногенных катастроф и стихийных бедствий;

обеспечение принципов единства экономического пространства и свободы перемещения товаров, капитала и рабочей силы на всей территории Российской Федерации.

Осуществление активной экономической политики по отношению регионам с различным уровнем социально-экономического развития означает, что она должна быть реальной и одновременно исключить декларации о "выравнивании", а также возможность принятия односторонних решений по повышению уровня благосостояния населения в одних регионах за счет других.

Для "сильных" регионов такая политика должна означать поддержку Центром всех хозяйственных начинаний, укрепляющих экономику регионов и страны в целом, создание системы стимулов и условий для их динамичного развития, укрепления и расширения налогооблагаемой базы.

Для "слабых" регионов активная экономическая политика должна включать участие Центра в реализации программ по структурной перестройке экономики регионов, разработке и осуществлению системы финансовой помощи для достижения гарантированных государством социальных стандартов.

4.2 Факторы дальнейшего экономического роста и экономическая политика.

После выхода страны из экономического кризиса во весь рост встанет проблема поиска путей дальнейшего экономического развития.

Россия обладает уникальными возможностями для роста экономики, однако эти возможности должны быть умело использованы, ибо существуют, по крайней мере, две опасности, которые могут пагубно сказаться на перспективах экономического развития.

С одной стороны, обладая огромными природными богатствами, можно допустить бессистемный рост экономики при растрате природно-ресурсного потенциала и подрыве ассимиляционных возможностей биосферы.

С другой - чересчур осторожное развитие хозяйства, с постоянной оглядкой на поиск компромиссов при использовании природных ресурсов, чревато недоиспользованием имеющихся потенциалов.

В этой связи наличие политической воли в осуществлении экономической стратегии государства может сыграть едва ли не главную роль в обеспечении устойчивого развития страны.

При оценке факторов дальнейшего экономического развития важнейшее значение имеет географическое положение России и ее размеры. Россия расположена на двух континентах - в Европе и в Азии. Это позволяет проводить достаточно гибкую политику по развитию связей с другими государствами, исходя из современных и будущих стратегических интересов России.

Обширность территории, как стратегический ресурс, имеет и другой аспект - безопасность и выживаемость государства, создавая дополнительный "запас прочности". Эта обширность позволяет выжить в условиях ухудшения глобальной ситуации (политической, экономической, социальной, экологической). Даже в самых критических ситуациях, что хорошо видно на примере двух последних мировых войн, эта особенность России дает возможность перегруппировать силы, мобилизовать резервы, рассредоточить силы противника.

Не менее важна обширность территории и в экономическом отношении. Наше экстенсивное сельское хозяйство позволяет обеспечить население важнейшими продуктами питания в значительной степени именно потому, что неблагоприятные погодные условия, проявляющиеся в тот или иной год, захватывают лишь часть страны.

Именно Россия обладает наиболее обширными территориями, относительно слабо затронутыми или не затронутыми хозяйственной деятельностью.

В этой связи следует подчеркнуть, что одним из национальных достояний России являются особо охраняемые природные территории. В настоящее время в России существует 94 заповедника, 31 национальный парк, около 5 тыс. заказников. Охраняемые территории имеют важнейшее значение для сохранения биоразнообразия, стабилизации потоков вещества и энергии в биосфере, проведения научных исследований, развития экологического образования, рекреационной деятельности и туризма. По своему значению охраняемые территории, несомненно, следует отнести к стратегическим ресурсам России.

Обширность территории следует рассматривать и как стратегический ресурс с точки зрения развития национальной культуры. Этот фактор в значительной степени оказал влияние на формирование национальных характеров большинства народов России, менталитет россиян, характер "русской" души, что весьма важно с позиций обеспечения устойчивого развития в перспективе.

Обширность территории создает и ряд проблем в развитии страны. Трудности проявляются при создании транспортной системы, передаче энергии, обеспечении управляемости. Громадная территория и богатство природных ресурсов способствовали развитию экономики России по экстенсивному пути. И в перспективе задача "преодолеть пространство" будет ложиться бременем на экономику страны.

При оценке сырьевых природных ресурсов России следует иметь в виду их запасы, добычу, и объем переработки, наличие и количество конкурентов на внешнем рынке, прогнозируемое время исчерпания некоторых.

Важнейшими видом природных ресурсов России являются энергетические ресурсы, оказывающие прямое воздействие на оценку возможностей экономического развития.

Следует подчеркнуть, что Россия в обозримом будущем способна удовлетворить свои потребности в энергетических ресурсах за счет собственных запасов. Их хватает и для того, чтобы рассматривать энергетические ресурсы как стратегическую статью экспорта.

Доля России в разведанных общемировых запасах газа составляет 36 процентов, а предполагаемых - до 60 процентов. Наличие крупных месторождений, относительно невысокая стоимость добычи, имеющаяся сеть газопроводов и опыт их строительства также являются факторами, благоприятствующими стратегическому значению ресурсов газа в России. К этому следует добавить и относительную (по сравнению с нефтью и углем) экологичность использования газа, что делает его и по этой причине привлекательным товаром как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Помимо традиционных поставок газа в Европу, необходимо рассмотреть потенциальную возможность экспорта газа в страны Азии.

Вторым важным стратегическим энергетическим ресурсом для России является нефть, запасы которой составляют около 13 процентов от мировых. Оценивая перспективы использования этого ресурса для подъема экономики России, следует обратить внимание и на некоторые проблемы. Во-первых, разведанных мировых запасов нефти хватает (при существующих технологиях) на существенно меньший период времени, чем запасов газа и поэтому необходимо тщательно взвесить все "за" и "против" интенсивной добычи и, особенно, продажи нефти за пределы России. Во-вторых, следует учитывать значительно более жесткую конкуренцию на мировом рынке нефти, чем на рынке газа. Возможное усиление экспорта нефти Ираком, ускоренное развитие нефтедобычи в Китае, Туркменистане и Вьетнаме могут еще более усилить эту конкуренцию.

Значительные (15-30 процентов от мировых) запасы угля в России в настоящее время не могут быть использованы в полной мере вследствие жесткой конкуренции на мировом рынке угля. Вместе с тем в перспективе, по мере исчерпания или сокращения запасов угля в других регионах мира и особенно в связи с исчерпанием за-

пасов нефти и газа, экспортное значение российского угля может существенно возрасти.

Собственные ресурсы большинства видов минерального сырья также способны обеспечить на ближайшие десятилетия внутренние потребности России. В настоящее время по большинству металлов (кроме цинка) Россия входит в десятку крупнейших мировых производителей. Что же касается экспортных ресурсов, то здесь ситуация существенно различна для разных видов минерального сырья.

Важным стратегическим минеральным ресурсом являются железные руды, хотя современная добыча этих руд составляет около 10 процентов от мировой, запасы превышают 30 процентов от мировых. По продукции черной металлургии и, в частности, по выплавке стали Россия также занимает одно из ведущих мест в мире. По существующим оценкам, имеющиеся мировые запасы железных руд могут иссякнуть лишь через 240 лет, поэтому вряд ли мировое сообщество будет усиленно искать замену железу, а это дает возможность надеяться на устойчивый спрос на мировом рынке на российскую железную руду и продукцию из нее.

Россия занимает одно из первых мест в мире по добыче руд производству никеля (в 1992 году первое место), а запасы никелевых руд в России превышают 30 процентов от мировых. Поэтому никель несомненно является стратегическим ресурсом России, хотя вследствие относительно небольшого спроса на мировом рынке нельзя рассчитывать, что его доля в общем экспорте будет существенна.

Определенное значение в перспективе будут иметь стратегические ресурсы меди, олова, титана и магния по рудным запасам и производству которых Россия входит в первую десятку стран мира.

Своеобразная ситуация складывается с алюминием. Имея относительно небольшие запасы алюминиевых руд (бокситов), Россия в последние годы занимала 6-8 места среди стран - производителей алюминия, причем свыше 60 процентов алюминия выплавлялось из привозного сырья. Производство алюминия в России намного больше его внутреннего потребления и поэтому сейчас существуют значительные потенциальные возможности экспорта алюминия, который тем не менее сдерживается общим перепроизводством алюминия в мире.

Исходя из сопоставления известных запасов алюминия в мире и в России (которые составляют лишь несколько процентов от мировых) в долгосрочной перспективе не следует делать ставку на значительный экспорт алюминия.

Свинец и цинк, которые Россия экспортирует и запасы которых составляют 12-16 процентов от мировых, навряд ли могут рассматриваться в качестве стратегических ресурсов по нескольким причинам. Их запасов в России хватит примерно на 20 лет, тогда как расчетное время исчерпания прогнозных мировых запасов для свинца составляет 38 лет, а для цинка 46 лет. Кроме того, существенно большие запасы и свинца и цинка находятся в Казахстане. Мировой рынок цинка насыщен, вдобавок растет экспорт цинка из Китая.

Особое место в стратегических ресурсах России занимают алмазы. По запасам и добыче алмазов Россия занимает первое место в мире. Кроме того, в нашей стране существуют новейшие технологии производства искусственных алмазов. Мировой рынок алмазов еще относительно дефицитен, поэтому России необходимо увеличить производство алмазов, стремиться повысить свою квоту в мировой продаже алмазов, контролируемой компанией "Де Бирс", а также расширить рынки сбыта, пока их не захватили новые потенциальные конкуренты (Канада, Финляндия).

Обсуждая перспективы стратегического использования полезных ископаемых России, следует подчеркнуть необходимость согласованной политики в этом отношении всех стран СНГ, особенно Казахстана и Украины. Производство кадмия и меди почти одинаково в России и Казахстане, а по производству свинца и, особенно, цинка Казахстан значительно опережает Россию. Украина, наряду с Россией, входит в десятку крупнейших мировых производителей железа и ртути.

Имея объективную общность интересов, нашим странам было бы полезно согласовывать свою экспортную политику в отношении этих металлов и некоторых других видов ресурсов.

Несомненно стратегическое значение лесных ресурсов, как с точки зрения их эксплуатации, так и в связи с выполнением лесами важных биосферных и средозащитных функций. Россия и в перспективе сможет полностью обеспечивать свои внутренние и экспортные потребности в древесине и лесобумажной продукции. В месте с тем,

лесное хозяйство и весь лесотехнический комплекс нуждаются в значительной перестройке, поскольку сейчас существуют недопустимо высокие потери древесины на лесосеках и при переработке, а в структуре лесного экспорта из России 1/3 составляет необработанный круглый лес, что резко снижает эффективность экспорта.

Важное потенциальное стратегическое значение имеют водные ресурсы. На Россию приходится около 10 процентов мирового речного стока (4 тыс.куб.км из 40,7. тыс.куб.км). На долю каждого жителя России в среднем приходится 27 куб.м водных ресурсов, в то время как среднемировые ресурсы равны 7 куб.м. В связи с этим представляется необходимым оценить экологические возможности и экономические и политические перспективы международной торговли водными ресурсами.

Важным фактором устойчивого развития экономики является нормализация процесса воспроизводства и обновления основного капитала. Воспроизводство основного капитала формирует условия как для поддержания функционирования экономики, так и для ее развития. Достижения в области техники и технологии материализуются в основном капитале и только так могут оказывать воздействие на улучшение параметров эффективности.

Решение многих острых проблем реформирования российской экономики во многом связано с низким техническим уровнем и неудовлетворительным состоянием основного капитала действующего производства. Высокие масштабы недоинвестирования в предкризисный и кризисный периоды обусловили не только интенсивное старение производственного аппарата, но и формирование целого ряда угроз национальной экономике, которые наряду с кризисными процессами напрямую способствуют дестабилизации хозяйственной жизни и препятствуют выходу на устойчивую траекторию экономического роста.

Основными угрозами, обусловленными нынешним состоянием производственного потенциала страны, являются:

объективно ограниченные возможности внутренних накоплений в стране (в силу кризисного состояния экономики), их неблагоприятная структура, препятствующая быстрой трансформации сбережений в инвестиции в реальный сектор;

низкий технический уровень и высокая степень физического износа основного капитала, неадекватного новой рыночной конъюнктуре, препятствующие, формированию мобильной структуры производства и создающие реальную угрозу выхода из строя ключевых технических элементов системы инфраструктурного обеспечения производства;

угрозы массового и неконтролируемого выбытия большого массива физически изношенного и морально обесцененного в ходе кризиса основного капитала.

В ближайший 10-ти летний период реальной становится опасность энергетического кризиса из-за нехватки генерирующих мощностей, в частности, из-за достижения предельных сроков службы и исчерпания ресурсов.

Низкий уровень загрузки мощностей (в последние годы, в целом по промышленности, на уровне 35-40%) выступает дестабилизирующим фактором, в том числе стимулирует рост инфляции издержек в действующем производстве, особенно в капиталоемких отраслях и способствует дальнейшему сокращению емкости внутреннего рынка.

Содержание на балансе предприятий колоссальных объемов незагруженных производственных мощностей, не обеспеченных спросом, сегодня тяжелым бременем ложится на финансы производителей и является постоянно действующим фактором мощного инфляционного давления на экономику. В условиях жестких бытовых ограничений и депрессивного платежеспособного спроса это еще более сужает емкость рынков сбыта, заставляет производителей повышать цены, высокий уровень которых, не находя отклика у потребителей, в свою очередь инициируют дополнительный спад производства.

Ранее картину в известной мере маскировали высокие темпы инфляции, при которой объемы продаж и получаемой прибыли номинально увеличивались, а также отмечалась сравнительно высокая рентабельность производства. На рубеже 1995-1996 годов ситуация кардинально изменилась. Жесткие кредитно-денежные ограничения обусловили снижение темпов инфляции и одновременно - резко обострили проблему ликвидности и финансовой устойчивости производителей. Как результат, для многих предприятий низкий

уровень загрузки мощностей вплотную приблизил производство к критическому рубежу его технологической некупаемости.

Столь же негативны по последствиям высокие масштабы незагруженного основного капитала и для инвестиционной деятельности: сдерживается мотивация к инвестированию, недостаточные финансовые средства предприятий оказываются связаны нуждами обслуживания текущей хозяйственной деятельности (в том числе - содержания, текущего и капитального ремонта устаревшего оборудования) и не оставляют реальных финансовых возможностей для осуществления инвестиционных проектов обновления устаревшего производства.

В результате, несмотря на то, что уровень использования производственных мощностей сегодня как никогда низок, недозагруженные мощности чаще всего не могут рассматриваться в качестве резервных. Моральный и физический износ значительной части производственного аппарата, его ресурсорасточительность и используемые здесь устаревшие технологии ныне являются главными факторами, препятствующими возможному вовлечению свободных мощностей в процесс производства. По текущей оценке могут быть вовлечены в производство не более 10 процентов не используемых мощностей.

Преодоление угрозы технико-технологического распада производственного потенциала, усиливается технологического отставания отечественной экономики от уровня развитых стран, и обеспечения со стороны производственного аппарата реальной основы последующего устойчивого экономического роста во многом будет зависеть от интенсивности обновления основного капитала и создания благоприятных условий для инвестиционной деятельности.

Главным условием интенсификации процесса воспроизводства основного капитала при относительно ограниченных инвестиционных ресурсах является повышение эффективности капитального строительства, в том числе - увеличение ввода основных фондов на рубль производственных инвестиций. При сложившихся темпах выбытия производственного аппарата выход уже в ближайшие годы на положительную динамику экономического роста потребует значительного повышения эффективности производственных

инвестиций. Реальная отдача на единицу вновь вводимого капитала должна существенно возрасти.

Вывод российской экономики на посткризисную устойчивую траекторию экономического роста и расширение на этой основе масштабов внутренних накоплений создаст реальные предпосылки для интенсификации воспроизводственных процессов. В свою очередь, осуществление активной политики вывода из эксплуатации устаревшего капитала, обновления производственного потенциала и достижение более высокого технико-технологического уровня позволит не только преодолеть тенденцию деиндустриализации экономики, но и обеспечит технологическую ее независимость, защиту от возможных изменений международной политики и экономической конъюнктуры, восстановит позиции России как одной из ведущих индустриальных стран.

Вместе с тем, техническое перевооружение производственного аппарата одновременно по всему фронту отраслей и производства существенно превышает реальные возможности экономики. Это определяется огромными масштабами накопленных за годы кризиса устаревших основных фондов, требующих колоссальных инвестиционных ресурсов для замены, а также ресурсными ограничениями, преодоление которых предполагает прежде всего восстановление производства и качественное обновление машиностроительной продукции.

По расчетам, с учетом одного только физического износа, на замену накопленной в экономике устаревшей активной части основного капитала сегодня требуется около 350 млрд. долларов., а собственно машин и оборудования - 185 млрд.долларов. Кроме того, для выхода на режим замены производственного аппарата в соответствии с нормативными сроками службы также потребуются дополнительные ресурсы.

Между тем, кризисный спад производства в отечественном машиностроении уже давно вывел его далеко за рубеж технико-технологических возможностей процесса самовоспроизводства в масштабе ранее созданного производственного потенциала. Современное состояние отрасли таково, что даже если "оживить" инвестиции и выпуск оборудования, машиностроение способно лишь

тиражировать устаревшую технику и, соответственно, устаревшие технологии.

В этой связи в начальной фазе устойчивого роста экономики интенсификация воспроизводства основного капитала при минимальной поддержке государства возможна лишь в отраслях, успешно адаптировавшихся к рыночным условиям и первыми преодолевшими кризис, продукция которых пользуется устойчивым спросом на мировом рынке (сырьевые отрасли топливно-энергетического комплекса). Наличие в этих отраслях необходимых финансово-инвестиционных ресурсов для технического переоснащения производства в совокупности с возможностями привлечения иностранного капитала обеспечат приток современных технологий и оборудования.

Обновление производственного аппарата других отраслей, спрос на продукцию которых из-за ее неконкурентоспособности сохраняется только на внутреннем рынке и характеризующихся значительным отставанием технологического уровня производственной базы от мировых стандартов, требует активной государственной поддержки, четкой координации и нацеленности на воспроизводство основного капитала. Помимо прямой государственной поддержки ускорению выбытия устаревших основных фондов в этих отраслях должны содействовать такие инструменты государственного регулирования, как ускоренная амортизация в сочетании с налоговыми и другими мерами. Кроме того, качественному обновлению производства должны способствовать развитие лизинга, создание и запуск механизмов передачи технологической культуры из высокотехнологичных структур ВПК, стимулирование импорта неконкурирующих с отечественными инвестиционных ресурсов и продукции производственно-технического назначения, закупки необходимых ноу-хау.

С целью снижения нагрузки на экономику должны быть ликвидированы невостребованные рынком мощности, не имеющие перспектив роста (с обязательной реализацией мер по минимизации негативных социальных последствий).

Решение проблемы устойчивости экономического развития и интенсификации процессов замены устаревшего основного капитала без экономически значимого сокращения производственного

потенциала страны потребует повышения масштабов совокупного накопления в ВВП. Спад инвестиционной активности на протяжении докризисного периода и последних кризисных лет жестко предопределил быстрое ухудшение значения качественных характеристик воспроизводства основных производственных фондов, равно как и состояние производственного потенциала России в среднесрочной перспективе. К настоящему времени активизировалось и в последующем будет расширяться массовое выбытие неконкурентоспособной устаревшей техники. В случае сохранения в экономике низкого уровня инвестиционной активности для остающегося в действующем производстве оборудования по-прежнему будет характерно нарастание морального износа и абсолютное снижение технического потенциала (скрытое выбытие), вызванное естественным старением.

В ближайшие годы относительно невысокий уровень деловой и инвестиционной активности не позволит кардинально переломить негативные тенденции старения производственного аппарата страны и продолжающегося ухудшения его воспроизводственных характеристик. Это станет возможным лишь по мере преодоления кризисных процессов - ближе к 2000 году, когда повышение эффективности инвестирования в реальный сектор и расширение масштабов внутренних накоплений в стране создадут реальные предпосылки для интенсификации воспроизводственных процессов, в том числе на путях осуществления предприятиями активной политики вывода из эксплуатации устаревшего капитала и его обновления на более совершенной технико-технологической основе.

Наиболее интенсивно процессы обновления производственного потенциала смогут проявить себя за пределами 2000 года. В этот период реально ожидать стабилизации темпов выбытия на уровне, обеспечивающем оптимальные условия воспроизводства основного капитала, в соответствии с нормативными сроками службы, а также значительного увеличения в общей массе эксплуатируемых фондов доли сравнительно нового основного капитала современного технического уровня, что обеспечит реальные предпосылки для устойчивого развития экономики. Значительные масштабы выбытия действующих фондов уже в ближайшие годы могут быть вызваны как списанием (в том числе - консервацией и выведением из

действующего производства) огромной массы накопленных устаревших фондов, так и выбытием относительно новых фондов, невостребованных рынком из-за отсутствия спроса на продукцию.

Учитывая, что возможность устойчивого развития современной индустриальной экономики в решающей мере зависит от ее технологического потенциала и без технологического прорыва невозможно обеспечить конкурентоспособность отечественной продукции, ключевой задачей государства, напрямую связанной со стратегией обновления производственного аппарата страны, становится содействие возрождению и развитию высокотехнологичных, наукоемких производств, являющихся носителями будущего технико-технологического уклада российской экономики (авиастроение, космический комплекс, электронная промышленность, промышленность средств связи, наукоемкое машиностроение и другие современные отрасли).

Стержнем экономической конструкции, адекватной идеологии устойчивого развития и соединяющей в себе множество социально-экономических элементов, безусловно, является человек - производитель и потребитель материальных благ и услуг.

В основе человеческого спроса лежит, в качестве первоосновы, стремление к собственному воспроизводству - простому или полному в зависимости от условий жизни и среды обитания. Реализация этой главной цели осуществляется через систему потребностей. Степень удовлетворения потребностей зависит от состояния экономики и среды обитания человека. При этом следует иметь в виду, что развивает экономику и создает конкретные продукты и услуги не все население, а лишь часть его - экономически активное население, составляющее трудовые ресурсы общества. От того, насколько полно эта часть населения занята в производстве и сфере услуг, насколько эффективно она трудится, зависит не только его собственное благосостояние и способность к воспроизводству, но и благосостояние остального населения (т.е. "иждивенцев"), а также состояние окружающей среды.

В отличие от других ресурсов народонаселенческий и трудовой потенциал имеет свои, присущие только ему, особенности воспроизводства. В частности, рост населения во многом зависит от уже сложившейся динамики демографической структуры поколений.

Так, если рассматривать в качестве примера возможную ситуацию в экономике и на рынке труда 2010 года, то трудовые ресурсы и предложение рабочей силы к этому времени известны, поскольку эти люди уже родились, а их численность предопределена численностью матерей, рожденных в конце 60-х годов и т.д.

Не отрицая чисто демографических факторов воспроизводства населения, можно сказать, что состояние экономики - это та реальная среда, в которой формируется спрос населения к своему воспроизводству.

Наглядным подтверждением тому является опыт России 1992-1996 годов. В этот период происходило резкое падение ВВП, промышленного производства, снижение реальных доходов, существенное обострение экологической ситуации и др. И именно в этот период начинается нарастание демографического кризиса.

Особенно опасными для экономической безопасности России становятся негативные явления в показателях естественного движения населения - рождаемости и смертности, что видно из следующих данных.

Естественное движение населения России
в 1991-1996 годах

	(тыс. человек)					
	1991г.	1992г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996г.
Число родившихся	1795	1588	1379	1408	1367	1300
Число умерших	1691	1807	2129	2301	2197	2100
Прирост (убыль)	+104	-219	-750	-893	-830	-800

Из приведенных данных следует, что экономический кризис способствовал спаду рождаемости, поскольку он стимулировал такое явление в демографии, как отложенный спрос у семей иметь детей.

Однако особо опасна складывающаяся ситуация со смертностью населения, которая увеличилась с 1807 тыс. в 1992 г. до 2100 тыс. смертей в 1996 году.

Бич российского общества - высокая смертность от болезней органов кровообращения и злокачественных новообразований, несчастных случаев, травм и отравлений. И это понятно, если учесть, что, по данным ученых, в России в неблагоприятной среде обитания проживает почти 75 млн. человек.

Ощие естественные потери населения России за 1992-1996 годы составят 3,5 млн. человек.

Негативные явления в экономике и воспроизводстве народонаселения порождают адекватное воздействие на формирование и использование трудовых ресурсов. Так, за период 1992-1995 гг. общая численность трудовых ресурсов сократилась с 86,1 млн. человек до 84,7 млн. человек, или на 1,4 млн. человек, а занятое население уменьшилось соответственно с 72 млн. до 67,5 млн. человек, или на 4,5 млн. человек.

Что Россию ждет в будущем? Безусловно, процветание, если умело распорядиться имеющимся значительным природным, производственным и трудовым потенциалом.

В перспективе можно ожидать три варианта развития демографической ситуации и соответствующего накопления трудового потенциала: пессимистический, оптимистический и средний.

Пессимистический вариант предполагает сохранение накопленных проблем в экономике, народонаселении и занятости. По этому варианту численность населения по этапам долгосрочного периода может достигнуть в 2000 г. - 144,3 млн., в 2005 г. - 139,4 млн. и в 2010 г. - 133,6 млн. человек, или уменьшится соответственно на 3,4, 8,3 и 14,1 млн. человек.

Этот вариант подходит для стагнирующей экономики, однако он однозначно неприемлем для экономики стабилизации и роста.

Оптимистический вариант исходит из того, что рыночная экономика сможет уже 2005 году заложить мощные предпосылки экономического развития и ускоренного роста до 2010 года. В свою очередь, это не замедлит сказаться на демографических показателях. Прогнозируется, в частности, уже на этапе 1997-2000 гг. стабилизировать демографические показатели, в 2001-2005 гг. достичь докризисного уровня, а за 2006-2010 гг. - превзойти его. В расчет закладывается также прогрессивная динамика сальдо миграции, которая заключается в том, что по мере стабилизации политической и экономической жизни в странах СНГ, русскоязычное население во все более меньших масштабах будет переезжать в Россию. При таких условиях за 1997-2010 гг. миграционный прирост может составить 2,6 млн. человек (1,5 млн. в 1997-2000 гг.; 0,7 млн. в 2001-2005 гг.; 0,4 млн. человек в 2006-2010 годах).

Таким образом, в этом варианте общая численность населения прогнозируется в следующих пределах: 2000 г. - 146,5 млн., 2005 г. - 146,7 млн. и в 2010 г. - 147,6 млн. человек, что означало бы, что за период 1997-2010 гг. демографический кризис мог бы быть преодолен, а демографические процессы вошли бы в нормальное русло.

Однако, по всей видимости, более реален средний вариант, поскольку даже если негативные явления в экономике и удастся переломить, то сделать это в демографической сфере сложнее, из-за большей инерционности демографических процессов.

Динамика общей численности населения, в том числе в трудоспособном возрасте, по этому варианту выглядит следующим образом.

(млн. человек)

	Годы						
	1995	2000	2005	2010	приросты		
					1995-2000	2001-2005	2006-2010
Всего население	147,6	145,5	143,0	140,3	-2,1	-2,5	-2,7
в том числе в возрасте:							
моложе трудоспособного	33,2	29,2	25,4	25,3	-4,0	-3,8	-0,1
в трудоспособном	84,2	86,9	89,1	85,3	+2,7	+2,2	-3,8
старше трудоспособного	30,2	29,4	28,5	29,8	-0,8	-0,9	+1,3

Расчеты показывают, что в России наступает период, когда структура населения в 1997-2005 гг. из-за ретроспективных демографических особенностей благоприятствует обеспечению устойчивого роста экономики. И этот фактор необходимо использовать, поскольку за пределами 2005 года ожидается еще более глубокий демографический провал, предпосылки которому создаются уже в нашей действительности.

В период же 1997-2005 гг. резко сократятся приросты населения моложе трудоспособного возраста (по пятилетним периодам соответственно на 4,0 и 3,8 млн. человек), а также старше трудоспособного возраста (на 0,8 и 0,9 млн. человек). Это означает, что коэффициент демографической нагрузки (число

нетрудоспособных, приходящихся на 1000 лиц трудоспособного возраста) снизится с 753 в 1995 г. до 674 в 2000 г. и до 605 в 2005 г.

Одновременно приросты численности населения в трудоспособном возрасте, представляющие собою практически трудовые ресурсы, увеличатся: за 1996-2000 гг. на 2,7 млн. и за 2001-2005 гг. - на 2,2 млн. человек.

Благоприятные с точки зрения демографии и ресурсов труда условия страны будут содействовать выходу на траекторию стабильного экономического развития.

Важным фактором послекризисного развития экономики России станет ее участие в мирохозяйственных связях.

Экономически выгодное и стратегически оправданное участие России в мировом хозяйстве возможно при устранении нынешней внешнеэкономической уязвимости промышленного, в том числе оборонного, комплекса России, которое сегодня проявляется в:

усилении сырьевой направленности российского экспорта и потере традиционных рынков сбыта промышленной продукции, особенно наукоемкой и высоких технологий. Эта тенденция противоречит опыту индустриальных стран и рискована для России с точки зрения стратегической перспективы;

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

ограниченном масштабе и медленной передаче прорывных двойных технологий (в соответствующей части) из оборонного комплекса для производства конкурентоспособной продукции гражданского назначения;

незащищенности российских производителей и потребителей тарифными и нетарифными инструментами.

В настоящее время прогноз изменения товарной структуры экспорта России в посткризисный период по конкретным позициям сделать весьма трудно в силу высокой динамики научно-технического прогресса, постоянных изменений в товарной структуре мирохозяйственных связей, непредсказуемым пока изменениям в тенденциях всемирного процесса глобализации.

Тем не менее в стратегическом плане можно утверждать что: курс на преимущественное развитие топливно-сырьевых отраслей для экспорта богаче нашу страну не сделает. Развитие этих отраслей требует многократно больших капиталовложений, чем в, например, машиностроение. (следует отметить, что доля добывающих отраслей в промышленно-развитых странах снизилась с 22,7% в 1970 г. до 11,2% в 1990 г.);

упрочить место России в мировом хозяйстве может только возрождение обрабатывающей промышленности и прежде всего отечественного машиностроения на новой технологической основе с использованием потенциала оборонного комплекса, располагающего прорывными технологиями. При этом надо отбросить, как несостоятельные, автаркические надежды решать проблемы в одиночку, без привлечения к развитию соответствующих иностранных производств и капитала;

одновременно упрочение России в мировом хозяйстве невозможно без опережающего развития в стране антиимпортных производств в стратегически уязвимых секторах, в том числе продовольственном.

Следует иметь в виду, что по мере развития транснациональных компаний в России, прежде всего с участием хозяйствующих субъектов стран-участниц СНГ, а также других стран, важное место займут уже не только товарные, но и финансово-инвестиционные потоки, а также разного рода услуги, быстрее и масштабнее всего развивающиеся в современном мире.

В территориально-геоэкономическом плане, по-видимому, будет оправданном в стратегии послекризисных внешнеэкономических связей России ориентироваться, прежде всего на:

интенсификацию производственно-экономических, интеграционных связей с государствами СНГ, придерживаясь положений принятого в 1995 г. стратегического курса России в отношении этих стран;

развитие торговых и комплексных форм промышленного сотрудничества со странами Европейского Союза (ЕС), на основе соглашения о партнерстве и сотрудничестве, по которому отношения между Россией и ЕС становятся формально такими же как между ЕС и США и Японией (на страны ЕС приходится более 40% внешней торговли России);

страны Азиатско-тихоокеанского региона, проявляющие стратегическую заинтересованность к сотрудничеству с Россией;

другие страны, в том числе Латинской Америки, в экономических связях с которыми имеются большие резервы.

Формируя стратегию активного участия России в мирохозяйственных связях в послекризисный период, целесообразно учесть рекомендации "Всемирного форума по вопросам промышленности" (октябрь 1995 г., Дели, Индия), особенно обращенные к странам переходной экономики (СПЭ), а именно:

в стратегии на ближайшее десятилетие делать упор на промышленное развитие, поскольку в этот период процесс ускоренной индустриализации СПЭ будет основой их экономического роста, главной целью экономического развития;

осуществлять новый динамичный подход к развитию частного сектора,

расширению экспортноориентированных производств. Усиливать в этом процессе государственное влияние в виде мер политической и индустриальной поддержки на региональном, государственном и международном уровнях;

активно содействовать хозяйствующим субъектам в проявлении ими инициативы по привлечению к сотрудничеству иностранных партнеров, определению форм иностранного участия в реализации хозяйственных проектов;

оказывать товаропроизводителям индустриальную поддержку в таких областях как: подготовка кадров специалистов и менеджеров, информационное обеспечение, освоение новых технологий и приспособление их к нуждам предприятий;

проведение прикладных НИОКР.

В связи с этим, а также имея в виду необходимость повышения роли и места России в мировом хозяйстве необходимо ориентироваться на осуществление следующих мер внешнеэкономического порядка.

Во-первых, последовательно изменять структуру внешнеэкономических связей России, в том числе:

товарную (на основе наращивания производства и экспорта высокотехнологичной, наукоемкой продукции, изготавливаемой, преимущественно, по российским "прорывным" технологиям);

по формам внешнеэкономических связей (с учетом комплексных форм сотрудничества);

по способам финансирования инвестиционных проектов, заменяя возвратно-кредитные формы инвестиций на совместно финансируемые российскими и иностранными инвесторами формы, а также компенсационные кредиты, погашаемые поставками российской продукции с построенных (модернизированных) на ее территории предприятий.

Во-вторых, обеспечить развитие законодательной и нормативной базы, в основном, прямого действия, обеспечивающую возможности активного включения российских хозяйствующих субъектов в процесс международного сотрудничества. При этом нормотворческая деятельность государственных федеральных и региональных органов власти должна базироваться, прежде всего, на "Гражданском кодексе Российской Федерации", а также международных правовых нормах и правилах.

V. СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

5.1. Преамбула

Социально-экономические реформы, проводимые в России, привели к радикальным переменам в жизни общества. У большинства населения формируются принципиально новые ценностные ориентации, изменился весь комплекс социальных условий жизни россиян.

Либерализация экономики и устранение административных ограничений создали условия для роста экономической активности значительной части населения, развития рынка труда, увеличения масштабов вторичной занятости. Начались процессы перераспределения рабочей силы в пользу высокодоходных предприятий и организаций. Постепенно формируется система коллективно-договорных отношений между социальными партнерами на всех уровнях.

Начали развиваться негосударственные учреждения образования, здравоохранения, других отраслей социальной сферы. У населения появилась возможность реального выбора форм обучения, медицинского обслуживания, отдыха.

Вместе с тем, развитие экономики в условиях переходного периода, связанное со снижением эффективности хозяйства и падением производства, обусловило существенное снижение уровня жизни значительной части населения, реальной заработной платы и пенсий, рост безработицы, вызвало в ряде отраслей и регионов острые социальные конфликты.

Недостаток бюджетных ассигнований обострил проблему финансирования учреждений образования, здравоохранения, культуры.

Заметно ухудшилось положение дел с защитой социальных и трудовых прав и гарантий граждан.

В целом нынешняя ситуация в социальной сфере характеризуется как неоднозначная и противоречивая. Наряду с определенными положительными сдвигами, многие негативные явления приобрели застойный характер, отдельные социальные проблемы усугубились и стали представлять серьезную опасность для социально-экономической стабильности и согласия в обществе.

5.2. Приоритетные направления стратегии социального развития

Динамика и логика экономического развития диктуют необходимость повышения эффективности социальной политики, концентрации

усилий на решении острых социальных проблем, выработки реальных механизмов осуществления социальной политики, адекватно соответствующих целям устойчивого развития.

Предстоит переориентировать социальную политику на активизацию факторов, стимулирующих высокоэффективный и производительный труд, повышение на этой основе материального благополучия граждан России.

Стратегическими целями социальной политики являются:

достижение высокого материального положения и условий жизни людей;

обеспечение эффективной занятости населения;

гарантия конституционных прав граждан в области труда, образования, охраны здоровья, культуры и социальной защиты населения;

развитие семейных отношений, обеспечение прав и социальных гарантий семье, женщинам, детям и молодежи;

формирование здоровой демографической ситуации, при снижении смертности населения;

развитие социальной инфраструктуры.

Новые приоритеты в социальной политике потребуют проведения крупных социальных реформ, в ходе которых необходимо решить следующие ключевые задачи:

создать экономические и правовые условия для повышения трудовой активности, развития предприимчивости и деловой инициативы трудоспособных граждан;

обеспечить повышение уровня социальной защищенности и социального обслуживания ветеранов, инвалидов, пожилых людей, детей, других нетрудоспособных и социально уязвимых групп населения;

создать равные стартовые условия для всех граждан независимо от места жительства и уровня доходов в реализации прав на охрану здоровья и получение образования.

Для решения указанных задач предстоит:

обеспечить формирование законодательной базы, ориентированной на проведение активной и действенной социальной политики;

осуществить стабильное финансирование развития социальной сферы (включая федеральные социальные программы) за счет бюджет-

ных ассигнований, при гармонизации взаимоотношений между федеральными и территориальными бюджетами;

обеспечить стабильность и эффективность деятельности государственных внебюджетных социальных фондов;

обеспечить развитие сети учреждений социальной сферы, повысив уровень организации их работы;

стимулировать направление средств общественными, некоммерческими и коммерческими организациями на благотворительные цели.

5.3. Стратегия в сфере труда и трудовых отношений

В сфере труда и трудовых отношений главными задачами являются создание экономических и социальных условий для значительного повышения результативности труда, трудовой активности, развития предприимчивости и деловой инициативы, а также внедрение надежных механизмов соблюдения правовых гарантий работников наемного труда предприятиями всех форм собственности, в том числе по своевременной и полной оплате труда, социальному страхованию, охране, условиям и режимам труда.

В области оплаты труда основными направлениями политики являются:

обеспечение роста реальной заработной платы работников в тесной увязке с результатами их работы, квалификацией и профессионализмом, с тем, чтобы оплата труда оставалась главным источником денежных доходов населения;

поддержание такого уровня заработной платы наемных работников, который позволил бы обеспечить устойчивый платежеспособный спрос населения и экономические стимулы для развития производства, а также активизировать личное участие работников в своем социальном обеспечении и страховании, стал бы надежным источником инвестиций на цели социального развития.

Эта политика должна, прежде всего, содействовать стимулированию результативной трудовой деятельности, профессиональной и территориальной мобильности работников.

Проведение политики в области оплаты труда должно осуществляется на основе:

экономических методов, преимущественно через налоговое регулирование денежных доходов;

механизмов социального партнерства и системы договоренностей между предпринимателями и наемными работниками;

повышения уровня государственных гарантий минимальной оплаты труда, ужесточения ответственности за нарушения трудового законодательства.

В области оплаты труда во внебюджетном секторе экономики необходимо создать систему гарантий минимальных уровней заработной платы для работников в зависимости от их квалификации на основе коллективных тарифных договоров и соглашений между работодателями и работниками на всех уровнях социального партнерства.

Предстоит определить общие принципы и минимальные гарантии оплаты труда, а также рекомендуемые соотношения минимальных ставок заработной платы между отраслями народного хозяйства с учетом сложности и условий выполняемых работ.

Следует существенно повысить роль коллективных договоров, заключаемых непосредственно на предприятиях, в регулировании вопросов оплаты труда и ее организации.

Целесообразно разработать нормативные документы, устанавливающие через систему контрактов зависимость размера оплаты их руководителей от результатов хозяйственно-финансовой деятельности и эффективности работы предприятий, а также упорядочить оплату труда работников казенных предприятий на основе применения на них тарифных ставок и окладов при условии выполнения государственных заказов.

Для предприятий, получающих государственные дотации или льготы по расчетом с бюджетом, а также имеющих задолженность по выплате заработной платы, возможно установление ограничений в оплате труда руководителей на основе специальных соглашений.

В области оплаты труда в бюджетной сфере следует:

периодически уточнять параметры Единой сетки по оплате труда работников бюджетной сферы в увязке с активным использованием механизма надбавок и доплат, дополнительным стимулированием труда высококвалифицированных работников;

проводить повышение ставок заработной платы работников бюджетной сферы не только в зависимости от темпов роста потребительских цен, но и с учетом динамики заработной платы во внебюджетном секторе экономики.

В области минимального размера оплаты труда, гарантированного государством, необходимо отказаться от использования минимальной оплаты труда в качестве нормативной базы при установлении размеров социальных выплат, экономических, административных и других санкций, не относящихся к трудовым отношениям.

Предстоит обеспечить дальнейшее развитие социального партнерства, как эффективного механизма регулирования социально-трудовых отношений.

Общая стратегия развития социального партнерства базируется на принципах добровольности, равноправия сторон, уважения позиций и учета интересов участников переговоров, экономической заинтересованности договаривающихся сторон в участии в договорных отношениях, обязательности исполнения договоренностей и ответственности за нарушение соглашений, содействия государства укреплению и развитию социального партнерства на демократических принципах.

В первоочередном порядке необходимо:

разработать правовой механизм совершенствования организационных форм социального партнерства и процедур взаимодействия субъектов трудовых отношений, примирительных процедур;

создать необходимую правовую базу, содействующую активизации участия действующих предпринимательских объединений в процессах регулирования трудовых отношений;

сформировать систему коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений на основе социальных стандартов и индикаторов;

развивать взаимодействие представителей работников, работодателей и органов исполнительной власти, местного самоуправления при выработке и реализации решений по вопросам труда и социальной политики, в том числе на основе формирования трехсторонних комиссий или других аналогичных территориальных структур;

законодательно определить критерии представительности объединений профсоюзов и работодателей, их полномочности на ведение коллективных переговоров на том или ином уровне;

обеспечить соответствующее информационное обслуживание субъектов трудовых отношений.

Для обеспечения устойчивого развития исключительно важное значение приобретает государственная политика в области занятости населения.

Главным направлением деятельности государства в этой сфере должно стать обеспечение рациональной структуры занятости населения, достижение сбалансированности рабочей силы и рабочих мест, предупреждение массовой безработицы, создание новых и повышение эффективности действующих рабочих мест, развитие кадрового потенциала, совершенствование систем обучения, переобучения, переподготовки и повышения квалификации кадров, рост мобильности трудовых ресурсов.

В этих целях целесообразно активизировать меры по реальной структурной перестройке экономики, стимулированию роста объемов производства, поддержке отечественных производителей, оздоровлению финансового состояния предприятий. Общеэкономическую, бюджетную и кредитную политику необходимо в большей степени ориентировать на повышение инвестиционной активности и реализацию важнейших инвестиционных программ, на поощрение частных и привлечение иностранных инвестиций для создания новых рабочих мест.

Для преодоления нынешних негативных явлений в сфере занятости следует:

обеспечить проведение сбалансированной инвестиционной и налоговой политики, стимулирующей более полное использование имеющихся рабочих мест, развитие малых предприятий, направление капитальных вложений как в перспективно развивающиеся отрасли, так и в отрасли традиционной занятости;

стимулировать развитие предпринимательства, малого и среднего бизнеса, индивидуальной трудовой деятельности, прежде всего в регионах с критической ситуацией на рынке труда;

обеспечить оптимизацию масштабов занятости в неформальном секторе экономики, государственный контроль за соблюдением трудового законодательства в этой сфере;

усовершенствовать механизм привлечения иностранной рабочей силы, обеспечивающий приоритетное право российских граждан на занятие вакантных мест, в том числе за счет установления квоты, соответствующей возможностям российского и региональных рынков труда;

разработать специальные программы по стабилизации занятости в регионах и городах кризисной ситуацией на рынке труда.

5.4. Миграционная политика.

После распада СССР в Российской Федерации резко изменились масштабы, структура и характер миграционных потоков.

В этих условиях целью миграционной политики является преодоление стихийного развития миграции, выработка рычагов воздействия на этот процесс, снижение негативных последствий для общества и государства, повышение эффективности использования потенциала мигрантов.

Главным принципом миграционной политики является приоритет государственных интересов в ходе ее реализации и при разработке иммиграционного законодательства.

Для достижения поставленных целей необходимо:

В отношении российских граждан, вынужденно покидающих государства ближнего зарубежья:

создание условий приема и размещения экономически активной части мигрантов, стимулирующих их адаптацию к существующему социально-экономическому положению;

оказание государственной поддержки обустройства социально слабо защищенных вынужденных переселенцев;

разработать экономические механизмы регулирования процессов миграции, обеспечить введение мер дифференцированной поддержки территорий и стимулирование притока мигрантов в определенные территории с учетом интересов государств, регионов и населения.

В отношении иностранных граждан, въезжающих в Россию:

создание нормативно-правовой базы иммиграции в Российскую Федерацию;

совершенствование системы регулирования притока граждан из государств дальнего и ближнего зарубежья;

введение квотирования приема лиц, ищущих убежища, из государств дальнего зарубежья;

ужесточение контроля за иммиграцией иностранных граждан в Россию;

введение разрешительного порядка на пребывание в России граждан государств ближнего зарубежья, а также ограничений на въезд и транзит некоторых категорий лиц;

усиление требований к условиям привлечения и использования иностранной рабочей силы в регионах с высоким уровнем безработицы.

В отношении потоков внутренней социально-экономической миграции - разработать основные положения государственного регулирования внутренних миграционных потоков с учетом интересов социально-экономического развития страны и регионов.

5.5. Социальное страхование

Основой политики государственного социального страхования является создание финансово устойчивой системы, обеспечивающей гражданам установленные государственные гарантии по защите от социальных и профессиональных рисков, связанных с утратой заработка, работы, здоровья, а также более эффективное использование страховых средств.

Необходимо также обеспечить реализацию важнейших принципов социального страхования: ответственность общества и государства за бережное отношение к личности; государственные гарантии, связанные с обеспечением по социальному страхованию; ответственность страхователя и страховщика за обеспечение прав застрахованных лиц и личная ответственность работников за сохранение своего здоровья и трудоспособности.

Реформирование структуры государственного социального страхования целесообразно осуществлять исходя из того, что наиболее эффективно защита от социальных и профессиональных рисков может быть организована в рамках отдельных видов социального страхования:

пенсионное страхование;

страхование на случай временной нетрудоспособности, включая санаторно-курортное обслуживание и оздоровление, а также на случай материнства;

страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

медицинское страхование;

страхование по безработице;

страхование граждан, не имеющих детей (страхование одинокой старости).

Указанная структура ориентирована на максимальный учет природы риска, точный расчет финансовых средств, необходимых для страхования, приемлемый уровень социальной защиты.

Реформирование системы социальных выплат следует осуществлять по двум основным направлениям.

Во-первых, установление экономически обоснованных размеров социальных пособий в соответствии с уровнем заработка, стажем трудовой деятельности и размерами перечисленных страховых взносов.

Во-вторых, упорядочение требований к предоставлению социальных пособий. Должен действовать принцип, в соответствии с которым при наступлении страхового случая пособие выплачивается только при утрате заработка.

Предстоит реформировать систему страховых платежей и взносов в государственном социальном страховании, предусматривается ввести трехканальную схему поступления средств, в соответствии с которой большая часть нагрузки будет приходиться на работодателя, а меньшая распределяется между работниками и государством. При этом страхование, связанное с вредом причиняемым здоровью работника должно осуществляться полностью за счет взносов работодателя, а страхование минимальных гарантий неработающих граждан - за счет бюджетных средств.

В целях достижения финансовой устойчивости страховых фондов целесообразно освободить внебюджетные социальные фонды от не свойственных им функций по выплате различных видов пособий и платежей нестрахового характера, обеспечить использование актуарных расчетов при определении тарифов страховых взносов, привлечь к их сбору органы налоговой службы, а также усилить государственный и общественный контроль за использованием страховых средств на всех уровнях их формирования и расходования.

При едином методологическом подходе к функционированию систем социального страхования реформы в отдельных видах страхования будут иметь определенные особенности.

Важнейшим условием реформирования социального страхования является создание современной нормативной правовой базы, регулирующей правовые, экономические и организационные основы государственного социального страхования, и соответствующей системы управления социальным страхованием.

В переходный период за государством должны сохраняться функции управления системой социального страхования. В отдельных видах государственного социального страхования (за исключением страхования от безработицы) будет расширяться участие и повышаться роль страховых организаций, имеющих соответствующие лицензии и удовлетворяющих специальным требованиям к уставному капиталу, резервированию средств и др., которые обеспечивают гарантии выполнения страховых обязательств.

Предусматривается дальнейшее развитие негосударственных видов обязательного и добровольного страхования, включая обязательное страхование профессиональной ответственности в случаях повышенной опасности жизни, здоровью и доходам граждан.

По мере становления представительных органов наемных работников и работодателей будет осуществляться либерализация системы социального страхования на основе формирования самоуправляемых негосударственных профессиональных объединений работников и работодателей, как в отраслевом, так и в региональном разрезе при сохранении за государством законодательных и контрольных функций.

5.6. Пенсионное обеспечение

Нынешняя ситуация с пенсионным обеспечением характеризуется как кризисная. Низкий размер пенсий у основной массы пенсионеров не позволяет большинству из них иметь доходы даже на уровне прожиточного минимума.

Действующая пенсионная система не обеспечивает тесную зависимость между трудовым вкладом работника и размером его пенсии, а также заинтересованность работников в формировании пенсионного бюджета.

На ухудшение состояния пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации отрицательное влияние оказывает увеличение числа социальных иждивенцев при уменьшении численности занятого

населения, сокращение доли заработной платы в структуре доходов населения, рост различных льготных и приравненных к ним категорий пенсионеров, общее снижение собираемости взносов на пенсионные нужды.

В целях стабилизации финансовых основ пенсионной системы, привлечения ресурсов для повышения уровня пенсионного обеспечения, установления минимальных размеров пенсий, ориентированных на прожиточный минимум пенсионера, необходимо осуществить широкомасштабную пенсионную реформу.

Основной задачей реформирования пенсионного обеспечения является создание условий для развития страховых принципов в пенсионном законодательстве, что позволит перейти к более высоким стандартам материального обеспечения пенсионеров.

Главное внимание необходимо уделить укреплению и развитию государственной пенсионной системы. Наряду с этим должна получить широкое развитие система дополнительного пенсионного обеспечения из негосударственных пенсионных фондов за счет средств работодателей и граждан.

В качестве первоочередных мер по повышению уровня жизни пенсионеров следует:

обеспечить соответствие размера минимальной пенсии величине прожиточного минимума пенсионера;

осуществлять периодическую индексацию пенсий с учетом роста потребительских цен;

разработать эффективный механизм осовременивания заработка для исчисления и пересчета пенсий, позволяющий более объективно учитывать трудовой вклад каждого работника;

содействовать развитию негосударственных пенсионных фондов с целью формирования профессиональных, территориальных, отраслевых пенсионных систем за счет работодателей и самих работников при усилении государственной защиты и поддержки плательщиков взносов.

Одновременно целесообразно осуществить *постепенный переход* к формированию пенсионного обеспечения на основе более полной реализации принципов пенсионного страхования. Для этого необходимо:

вести принцип равной ответственности работодателя и работника за формирование средств, предназначенных на цели пенсионно-

го обеспечения, повысить их заинтересованность в сборе и аккумуляции этих средств, создать механизмы общественного контроля за их правильным использованием;

ввести персонифицированный учет страховых взносов в Пенсионный фонд;

снять ограничения на максимальный размер выплачиваемых пенсий, препятствующие установлению прямой их зависимости от трудового вклада, регулирование максимального размера пенсий осуществлять путем установления предельного заработка, с которого взимаются страховые взносы;

упорядочить льготы, предоставляемые по условиям труда;

осуществить формирование нормативно-правовой базы реформирования системы пенсионного обеспечения;

усовершенствовать управление пенсионной системой.

Основные условия предоставления пенсий по возрасту предлагается сохранить до конца переходного периода. В дальнейшем необходимо подготовить программу поэтапного перехода к более позднему выходу на пенсию.

Предоставление пенсионных льгот по условиям труда подлежит реформированию путем постепенного перенесения ответственности за финансирование таких льгот на работодателя через создание профессиональных пенсионных систем. При этом государство должно гарантировать сохранение приобретенных пенсионных прав и предоставление льгот по возрасту выхода на пенсию для работников, занятых на работах, где вредные условия труда (либо опасность для здоровья человека) остаются вне зависимости от современного уровня научно-технического прогресса.

5.7. Система социальной поддержки семьи, женщин, детей и молодежи

По многим показателям условия жизнедеятельности семьи, положение женщин, детей и молодежи остаются неблагоприятными, что предопределяет необходимость целенаправленных усилий по преодолению этой ситуации.

Главными целями государственной стратегии в отношении семьи, женщин и детей должны стать:

го обеспечения, повысить их заинтересованность в сборе и аккумуляции этих средств, создать механизмы общественного контроля за их правильным использованием;

ввести персонафицированный учет страховых взносов в Пенсионный фонд;

снять ограничения на максимальный размер выплачиваемых пенсий, препятствующие установлению прямой их зависимости от трудового вклада, регулирование максимального размера пенсий осуществлять путем установления предельного заработка, с которого взимаются страховые взносы;

упорядочить льготы, предоставляемые по условиям труда;

осуществить формирование нормативно-правовой базы реформирования системы пенсионного обеспечения;

усовершенствовать управление пенсионной системой.

Основные условия предоставления пенсий по возрасту предлагается сохранить до конца переходного периода. В дальнейшем необходимо подготовить программу поэтапного перехода к более позднему выходу на пенсию.

Предоставление пенсионных льгот по условиям труда подлежит реформированию путем постепенного перенесения ответственности за финансирование таких льгот на работодателя через создание профессиональных пенсионных систем. При этом государство должно гарантировать сохранение приобретенных пенсионных прав и предоставление льгот по возрасту выхода на пенсию для работников, занятых на работах, где вредные условия труда (либо опасность для здоровья человека) остаются вне зависимости от современного уровня научно-технического прогресса.

5.7. Система социальной поддержки семьи, женщин, детей и молодежи

По многим показателям условия жизнедеятельности семьи, положение женщин, детей и молодежи остаются неблагоприятными, что предопределяет необходимость целенаправленных усилий по преодолению этой ситуации.

Главными целями государственной стратегии в отношении семьи, женщин и детей должны стать:

обеспечение необходимых условий для реализации семьей ее экономической, воспроизводственной, воспитательной и культурно-психологической функций, повышение качества жизни семей;

создание благоприятных условий для полного и равноправного участия женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни;

обеспечение прав детей на их полноценное физическое, интеллектуальное, нравственное и социальное развитие.

Достижение этих целей предполагает решение следующих приоритетных задач:

обеспечение условий для улучшения и стабилизации материального положения российских семей, увеличения помощи нетрудоспособным членам семьи;

создание работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей;

кардинальное улучшение охраны здоровья семьи, усиления помощи семье в воспитании детей;

укрепление правовой защиты детства, поддержка семьи как естественной среды жизнеобеспечения детей, обеспечение безопасного материнства и охраны здоровья детей, улучшение питания, воспитания, образования и развития детей, поддержка детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах;

создание благоприятных условий для полноценного вхождения в общественную жизнь и активного участия в ней молодежи;

усиление профилактики социального неблагополучия.

Для достижения поставленных целей в числе важнейших предстоит реализовать следующие меры:

В области поддержки семьи:

совершенствование системы государственных социальных гарантий поддержки благосостояния семей с детьми;

государственное стимулирование малого, в том числе семейного предпринимательства, различных форм самозанятости, введение долгосрочного льготного потребительского кредитования молодых семей, семей с несовершеннолетними детьми;

развитие новых социальных технологий поддержки семьи: сети специализированных учреждений социального обслуживания семьи,

детей и молодежи, расширение перечня оказываемых ими социальных услуг, в том числе консультативных по профилактике социального неблагополучия, выходу из кризисных ситуаций;

стимулирование развития видов добровольного страхования, особенно детей и молодежи, направленных на создание дополнительных возможностей поддержки семьи на ответственных этапах ее жизненного цикла, реализация мер по обеспечению устойчивости и надежности страховых систем в выполнении страховых обязательств.

В области улучшения положения женщин:

создание условий для обеспечения безопасного материнства, охраны репродуктивного здоровья женщин, планирования семьи, вывода женщин с тяжелых работ и работ с вредными условиями труда;

обеспечение конкурентоспособности и стабилизации занятости женской рабочей силы на рынке труда, усиление государственного контроля за соблюдением законодательства о правах и гарантиях работающих женщин;

совершенствование системы профессиональной подготовки и переподготовки женщин, имеющих пониженную конкурентоспособность на рынке труда;

совершенствование условий совмещения профессиональных и семейных обязанностей работающим, имеющим детей;

формирование системы государственных мер по предотвращению насилия в отношении женщин, социальной реабилитации пострадавших от насилия;

реализация мер по обеспечению более широкого представительства женщин в органах государственной власти.

В области улучшения положения детей:

реализация и укрепление государственных социальных гарантий жизнеобеспечения детей, в первую очередь на бесплатную медицинскую помощь ребенку, охрану его здоровья и социальное обеспечение, на бесплатное дошкольное, общее, начальное профессиональное образование, а также общедоступное дополнительное обучение;

совершенствование системы пособий на детей, усиление адресности их предоставления в зависимости от уровня доходов семьи;

обеспечение доступности отдыха и оздоровления детей, включая санаторно-курортное лечение подростков;

сокращение масштабов социального сиротства, расширение государственной поддержки новых форм семейного воспитания детей, лишившихся родительского попечения (попечительские семьи, воспитательные семьи и другие);

создание эффективной системы профилактики безнадзорности, наркомании и правонарушений несовершеннолетних, социальной адаптации и реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, включая социально дезадаптированных детей, детей с ограниченными возможностями;

совершенствование правовой защиты детства.

В области поддержки молодежи:

разработка и поэтапное внедрение различных форм долгосрочного кредитования молодежи и молодых семей в целях получения образования, поддержки деловой активности, решения первоочередных бытовых проблем;

формирование правовых основ и системы государственной поддержки и стимулирования строительства экономичного жилья для молодежи и молодых семей;

разработка и реализация долгосрочной программы социально-экономической поддержки молодых малообеспеченных семей;

совершенствование системы профессиональной ориентации и начальной профессиональной подготовки молодежи, содействие трудоустройству и занятости молодежи, поддержка молодежного предпринимательства и самозанятости;

поддержка художественного и научно-технического творчества и самостоятельности молодежи, развитие массовых видов спорта и туризма;

развитие и поддержка различных форм духовно-нравственного, экологического и гражданского-патриотического воспитания.

Решение поставленных задач требует принятия ряда существенных мер по совершенствованию механизмов реализации социальной политики в интересах семьи, женщин, детей и молодежи, в том числе:

увеличение в федеральном бюджете целевых расходов на мероприятия по социальной поддержке семьи, женщин, детей и молодежи, обеспечение защищенности финансирования важнейших мероприятий;

повышение эффективности выделяемых средств, в том числе за счет объединения ранее принятых программ в этой сфере, концентрации усилий на наиболее важных направлениях;

создание фондов поддержки материнства и детства, с определением источников их финансового пополнения;

создание благоприятных условий для более полного использования возможностей негосударственного сектора для решения проблем улучшения положения семьи, женщин, детей и молодежи;

совершенствование законодательства по защите прав и интересов семьи, женщин, детей и молодежи.

5.8. Стратегия развития образования

Устойчивое развитие общества во многом зависит от уровня образованности его граждан, их знания этических и правовых норм, регулирующих отношение человека к природе и обществу, умения учитывать их в своей профессиональной деятельности, особенно при разработке экономических и социальных проектов, их способности понимать сущность происходящих социально-экономических преобразований, их приверженности к свободе и демократии.

В этой связи важнейшей задачей государства должно стать усиление роли системы образования в жизни общества, как социального института, ответственного за наследование, накопление и воспроизводство научных знаний, культурных ценностей и норм, а также обеспечение перманентного роста образованности граждан России. В обозримой перспективе следует довести среднее количество лет обучения для активно работающего российского гражданина до 14 лет, расширить масштабы послесреднего профессионального образования (среднего и высшего) до 70% от соответствующей группы молодежи (в возрасте 18-25 лет). При этом образовательные программы на всех этапах обучения должны включать (на соответствующем уровне) учебный материал, направленный на овладение обучающимися знаниями, связанных с их участием в жизни общества, воспринявшего идеологию устойчивого развития.

В частности, для средней и высшей профессиональной школы это означает в качестве важнейшей цели формирование широкообразованного специалиста, с гуманистически ориентированным творческим мышлением, владеющего методологией продуктивной профессиональной

деятельности, адекватной принципам устойчивого развития. Образовательные учреждения должны в этой связи обеспечить гуманизацию образования, способствующего свободному развитию личности обучаемого; единство обучения и воспитания; воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к природе, Родине. Профессиональная подготовка специалистов должна строиться по восходящей линии от усвоения основ фундаментальных знаний, к специализированной послевузовской доподготовке (повышению квалификации) в течение всей его продуктивной творческой деятельности.

Для достижения этих целей необходимо решить следующие задачи:

обеспечить общедоступное получение образования в пределах государственных образовательных стандартов на всех ступенях и уровнях системы образования;

содействовать развитию сети образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов, в том числе негосударственных;

создать государственно-общественную систему оценки качества и контроля деятельности образовательных учреждений всех типов, включая лицензирование, аттестацию, государственную и общественную аккредитацию;

звести в действие государственные образовательные стандарты, а также образовательно-профессиональные программы, в том числе ориентированные на усвоение проблематики взаимодействия общества и природы;

обеспечить единое образовательное, культурное и информационное пространство, создать систему законов и других правовых актов в области образования, которая бы органически впитала нормы открытого общества, в рамках которого возможен переход к устойчивому развитию;

развивать программно-целевой механизм управления и финансирования образования, поддерживать региональные программы развития образования, усилить координацию региональных и федеральных программ;

повысить самостоятельность учреждений и организаций системы образования в выборе стратегии развития, содержания обучения и

воспитательной работы, образовательно-профессиональной, научной и финансово-хозяйственной деятельности.

Реформирование образования целесообразно осуществлять по следующим основным направлениям.

В области дошкольного образования:

оптимизация структуры и ведомственной принадлежности сети дошкольных образовательных учреждений с учетом рыночных отношений;

переход к новым условиям финансирования дошкольного образования и воспитания на основе сочетания федерального, регионального, муниципального и ведомственных источников финансирования;

содействие семье в воспитании детей дошкольного возраста с учетом наличия разных структур дошкольного образования.

В области общего образования:

сохранение государственной сети общеобразовательных учреждений и приведение ее в соответствие с потребностями городского и сельского населения с учетом национальных, региональных особенностей;

разработка примерных комплектов учебного оборудования с использованием новых информационных технологий, обновление педагогического инструментария, распространение технологий развивающего обучения;

разработка образовательных программ, ориентированных на потребности общества устойчивого развития;

содействие образованию одаренных детей и детей, имеющих отклонение в развитии.

В области начального профессионального образования:

сохранение и развитие сети образовательных учреждений начального профессионального образования;

совершенствование системы подготовки и переподготовки квалифицированных рабочих с учетом структурной перестройки экономики и потребностей региональных рынков труда;

привлечение учреждений начального профессионального образования к подготовке и переподготовке высвобождаемого с предприятий персонала и незанятого населения.

В области среднего профессионального образования:

завершение разработки нормативно-правовых основ функционирования системы среднего профессионального образования;

развитие различных форм интеграции среднего и высшего профессионального образования;

создание региональных комплексов среднего профессионального образования с ориентацией на запросы населения и местные рынки труда.

В области высшего и послевузовского профессионального образования:

создание условий для реализации равноправного доступа граждан Российской Федерации к высшему и среднему профессиональному образованию;

всемерное развитие интеллектуального, духовного и экономического потенциала общества через поддержку студенчества и образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, в том числе негосударственных;

формирование системы высшего профессионального образования с учетом потребностей общества в специалистах и интересов отдельной личности;

развитие федеральных и региональных учебных заведений, усиление их научного потенциала;

упорядочение системы финансирования высшего и послевузовского образования на основе консолидации бюджетных средств всех уровней, внебюджетных источников и средств населения с использованием федерального финансирования для обеспечения минимальных нормативов. Создание системы специализированных банков и фондов поддержки образования граждан.

В области дополнительного образования:

сохранение и поддержка существующей сети государственных и негосударственных учреждений дополнительного образования населения;

определение спроса на услуги и требований к условиям функционирования учреждений дополнительного образования в новых условиях, уделяя особое внимание экологическому образованию детей;

введение в действие механизма социальной защиты от некачественного образования обучающихся на основе лицензирования, аттестация и аккредитация учреждений дополнительного образования.

5.9. Стратегия развития здравоохранения

Сложившаяся в России к 90-м годам система здравоохранения с ее финансированием по остаточному принципу оказалась не в состоянии сдержать процесс ухудшения здоровья населения. В эти годы продолжался рост смертности (на фоне незначительного увеличения рождаемости), заболеваемости и инвалидности.

В последние годы в стране сложилась также нестабильная санитарно-эпидемиологическая обстановка. Мероприятия, направленные на охрану труда работающих, обеспечение производства и реализации населению доброкачественной продукции, особенно пищевых продуктов и питьевой воды, выполняются неудовлетворительно.

Необходимость соблюдения конституционных гарантий по оказанию медицинской помощи и созданию благоприятных санитарно-эпидемиологических условий жизнедеятельности населения позволяют сформулировать следующие основные направления деятельности по развитию здравоохранения:

развитие лечебно-профилактических учреждений всех форм собственности, при сохранении (в условиях многоукладности) основных позиций за государственной системой здравоохранения;

развитие обязательного и добровольного медицинского страхования, с использованием потенциала страховых организаций;

приоритетность в государственной и муниципальной системах здравоохранения профилактических мероприятий по снижению заболеваемости и смертности от основных причин, угроз возникновения эпидемий; содействие формированию здорового образа жизни;

развитие системы работы по принципу деятельности семейного врача (врача общей практики);

повышение экономической и клинической эффективности использования финансовых, материальных и кадровых ресурсов здравоохранения;

защита прав пациента на получение своевременной и качественной медицинской помощи.

Структурная перестройка здравоохранения с обязательным сохранением общедоступной медицинской и лекарственной помощи всем гражданам России включает в себя:

преобразования в сфере первичной медико-санитарной помощи, что позволит улучшить качество и эффективность медицинских услуг (диагностики, лечебных и реабилитационных мероприятий) на догоспитальном этапе, снизить потребность в госпитализации и более рационально использовать коечный фонд, повысить качество и эффективность медицинских услуг;

развитие скорой медицинской помощи, оказываемой бесплатно для пациента во всех лечебно-профилактических учреждениях, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности;

реорганизацию стационарной медицинской помощи.

С целью обеспечения функционирования отрасли и решения стоящих перед ней задач осуществляется подготовка медицинских кадров на основе принципа непрерывного образования.

Целесообразно проработать вопросы введения госзаказа на подготовку специалистов здравоохранения, в соответствии с потребностями федеральных учреждений и органов здравоохранения субъектов Российской Федерации.

Продолжится совершенствование системы государственной аттестации выпускников медицинских и фармацевтических образовательных учреждений, а также сертификация специалистов отрасли в целях их побуждения к постоянному повышению профессиональных знаний и навыков.

Необходимо улучшение организации научно-исследовательской деятельности в здравоохранении, в целях повышения качества и эффективности научно-исследовательских работ, а также обеспечение правовой защиты результатов научных исследований, введение экономических форм регулирования научной деятельности.

Необходимо также осуществить последовательную реализацию законодательства о медицинском страховании в полном объеме на всей территории России.

Одновременно необходимо обеспечить совершенствование деятельности государственной санитарно-эпидемиологической службы, путем внедрения современных форм и методов организации санитарно-эпидемиологического надзора, гигиенической и эпидемиологи-

ческой экспертизы, социально-гигиенического мониторинга за состоянием здоровья населения и среды обитания человека.

Реформирование здравоохранения в указанных направлениях потребует разработки и принятия соответствующих законодательных и нормативных актов, в том числе принятия федеральных законов, регламентирующих основные виды деятельности здравоохранения, таких как: "О государственной системе здравоохранения", "Об основах муниципальной системы здравоохранения", "О частной системе здравоохранения", "О правах пациента".

На первом этапе реализации стратегии устойчивого развития потребуется введение минимальных государственных социальных стандартов обеспечения населения медико-санитарной и лекарственной помощью, а также утверждение порядка формирования инвестиций на их реализацию и установление ответственности субъектов, принимающих участие в финансировании, организации и оказании медицинской помощи.

5.10. Стратегия развития культуры

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

Вместе с тем, очевидно, что за последние годы, существенно ослабла материально-техническая база организаций кинематографии, архивного дела, снизился уровень культурного обслуживания населения. Многовековые национальные культурные традиции все больше вытесняются упрощенными формами массовой культуры, стало более ощутимым потребительское отношение к природе.

В этих условиях важнейшими целями культурной политики являются:

сохранение и развитие культурного потенциала общества, национальных традиций 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.

В рамках осуществления стратегии развития культуры основной акцент должен быть сделан на повышении уровня работы учреждений культуры, развитии их сети, более полном охвате широких слоев населения их влиянием, а также на концентрации 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 необходимо обеспечить более широкую доступность пользования услугами учреждений культуры и искусства для детей и молодежи.

В переходный период для улучшения положения дел в сфере культуры целесообразно осуществить следующие мероприятия с учетом специфики отраслей и объектов культуры:

провести модернизацию российских библиотек для повышения доступности их фондов всем жителям России;

разработать систему мер по поддержке и распространению лучших образцов массовой художественной продукции, в первую очередь изделий народных промыслов;

оказать содействие созданию и развитию сети центров народного творчества;

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;

обеспечить проведение жесткой государственной политики в области защиты авторских прав;

содействовать формированию и развитию системы негосударственных институтов поддержки художественного творчества.

В сфере физической культуры и туризма целесообразно:

расширить и модернизировать физкультурно-оздоровительные объекты массового посещения с предоставлением бесплатных услуг, в первую очередь, молодежи, детям и подросткам;

ускорить формирование отечественного туристского рынка на основе развития здоровой конкуренции, с учетом необходимости углубления специализации и кооперации в работе туристских предприятий, развития материальной базы туризма.

Приоритет в этой работе должен быть сделан на реализацию быстрокупающихся проектов с максимальным использованием внебюджетных источников финансирования, прежде всего собственных средств предприятий, частных инвестиций, государственных кредитов и кредитов финансово-коммерческих структур, доходов от рекламной деятельности и других источников.

VI. НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ И ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Государственная научно-техническая и инновационная политика, являясь составной частью социально-экономической политики, должна быть направлена на развитие науки и техники путем создания необходимых правовых, экономических, организационных условий, благоприятных для прироста научных знаний и практического использования научно-технических достижений для обеспечения устойчивого развития России.

Основными целями научно-технической политики являются:

структурная перестройка фронта научных исследований, развитие фундаментальных исследований по наиболее перспективным направлениям, а также прикладных исследований и разработок, способствующих кардинальным изменениям в производственных технологиях, обеспечивающих высокоэффективное и экологически чистое производство продукции;

концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях науки;

создание системы действенных стимулов для подготовки высококвалифицированных научных кадров;

углубление международного научно-технического сотрудничества на взаимовыгодной и недискриминационной основе;

привлечение иностранных инвестиций в сферу российской науки и техники, в том числе для решения проблем устойчивого развития;

усиление использования в гражданском секторе экономики научно-технического потенциала оборонных отраслей, способного внести весомый вклад в технологическое обновление производства;

разработка и совершенствование нормативно-правовой базы рыночной экономики: активизация соответствующих исследований и разработок.

Для достижения указанных целей необходимо осуществить комплекс мер по укреплению научно-технического потенциала за счет активного государственного участия в финансировании фундаментальных, а также прикладных исследований и разработок приоритетного для устойчивого развития характера, увеличение средств федерального бюджета на финансирование науки в этой области по мере развития экономики.

Целесообразно использовать конкурсную систему финансирования фундаментальных исследований, в том числе по проблемам экологии и рационального природопользования на основе грантов, предоставляемых Российским фондом фундаментальных исследований и Российским гуманитарным фондом.

Прикладные исследования и разработки будут финансироваться за счет бюджетных средств только по приоритетным направлениям, через систему государственных заказов. Основная часть научно-технических и опытно-конструкторских работ будет финансироваться на конкурсной и контрактной основе, а также через внебюджетные фонды - на возвратной основе.

Конкурсный отбор проектов будет проводиться в рамках одобренных

Правительством Российской Федерации приоритетных направлений развития науки и техники и критических технологий.

Реализация этих приоритетных направлений будет осуществляться через федеральные целевые программы, направленные на получение новых знаний в области фундаментальной и прикладной науки, решение актуальных научно-технических проблем, связанных с поддержанием равновесного состояния биосферы, создание образцов конкурентоспособной и экологически чистой техники, прогрессивных высокоэффективных технологий и материалов, обеспечивающих общий подъем уровня знаний, создание задела для гармоничного развития производства с учетом емкости биосферы, укрепление ведущих научных школ и коллективов в этой области, развитие соответствующего научно-технического и экспортного потенциала России, формирование рынка научно-технической продукции. Результаты разработок, выполненных по научно-техническим и инновационным программам, будут использованы при реализации федеральных целевых программ, направленных на развитие отраслей экономики России.

В проведении научно-технической и инновационной политики должна быть усилена роль государственных научных центров и наукоградов. Следует принять нормативно-правовые акты, направленные на приведение статуса, целей и задач центров в соответствие с принятыми законами, а также завершить разработку и принять федеральный закон о наукоградах, закрепляющий их правовой статус и обеспечивающий их надежное функционирование.

Развитию отраслевого и фирменного сектора науки, особенно в базовых отраслях промышленности, будет содействовать сохранение внебюджетных фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и освоения новых видов наукоемкой продукции за счет отчислений предприятиями средств в размере 1,5% себестоимости товарной продукции. Углублению международного научно-технического сотрудничества в рамках решения проблем устойчивого развития будет способствовать разработка и принятие нормативно-правовых актов, обеспечивающих охрану интеллектуальной собственности и, в первую очередь, по вопросам лицензирования, связанных с передачей результатов научно-технической деятельности за рубеж и получением их из-за рубежа, документов, обеспечивающих меры пресечения практики заключения между российскими и зарубежными партнерами договоров, содержащих дискриминационные положения по вопросам охраны интеллектуальной собственности.

В рамках реализации научно-технической политики должны быть разработаны нормативные акты в развитие закона "О науке и государственной научно-технической политике", касающиеся проблем финансового обеспечения, налоговых и таможенных льгот, статуса научной организации, собственности в сфере науки, приватизации и др.

Основной задачей обеспечения устойчивого развития, решаемой в инновационной сфере, является формирование современных технологических укладов в отраслях экономики, а также создание организационных, экономических механизмов и соответствующей инфраструктуры, расширяющих отечественный рынок научно-технической продукции.

Реализация в отраслях относительно небольших и быстро окупаемых инновационных проектов с участием финансовых структур и при поддержке государства позволит выделить наиболее перспективные отрасли и предприятия, усилить приток в них частных инвестиций.

Ключевыми задачами формирования и реализации инновационной политики являются: выбор относительно небольшого числа важнейших базовых технологий, оказывающих решающее влияние на повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции в

отраслях экономики и обеспечивающих переход к новому технологическому укладу; создание в регионах с наиболее сильным научно-техническим потенциалом инновационных структур, обеспечивающих с привлечением негосударственного капитала быстрое и коммерчески выгодное воплощение передовых научных разработок в высокотехнологичную конкурентоспособную и экологически чистую продукцию.

В инновационной политике будет продолжена реализация перспективного направления - разработка технологий двойного назначения. Такие технологии будут использоваться как для производства вооружений и военной техники, так и продукции гражданского назначения. С другой стороны эти технологии целесообразно использовать на гражданских предприятиях для выпуска продукции по заказам оборонного и гражданского секторов.

Анализ перспектив развития экономики показывает, что ядро перспективных экологически чистых технологий двойного назначения будет включать: технологии получения новых материалов, микроэлектронику (в том числе нано- и оптоэлектронику), технологии тепловизионной техники, информационные технологии, биотехнологии, технологии высокоэффективных тепловых двигателей, высокопроизводительное промышленное оборудование и робототехнику, уникальные технологии экспериментальной отработки и испытания сложных технических систем.

Получат ускоренное развитие компьютерные информационные технологии, обеспечивающие автоматизацию проектирования и создания новых технологий и продуктов, автоматизацию телекоммуникационных процессов, позволяющих интегрировать информацию и производства, размещенные в разных регионах планеты, в единую информационно-технологическую систему.

Одновременно инновационная политика будет направлена на ускоренное промышленное освоение в конкретных отраслях (на примере базовых) и производствах технологических разработок мирового уровня.

В топливно-сырьевом комплексе инновационная политика будет ориентирована на разработку и внедрение современных методов поиска, разведки и мониторинга запасов углеводородного сырья, повышения уровня их извлекаемости и глубины переработки, а также высоконадежных и экологически безопасных систем транспортировки.

Новые технологии позволяют создавать экономичные нефтепромышленные экологически чистые энерготехнологические комплексы, рабочие агенты, применение которых позволит увеличить дебит скважины и на 5-7% увеличить нефтеотдачу.

В электроэнергетике основными направлениями ориентации технологического развития являются создание новых экологически чистых поколений парогазовых и газотурбинных установок на твердом и газообразном топливе и атомных энергоблоков повышенной безопасности, получение экологически чистого высококачественного энергоносителя из низкосортных топлив, разработка экономически эффективных энергоустановок, использующих возобновляемые источники энергии, и повышение эффективности систем дальнего транспорта электроэнергии, что обеспечит прирост мощностей производства электроэнергии при одновременном повышении безопасности энергетических объектов.

В металлургическом комплексе ориентиром является создание сквозных технологических циклов производства, обеспечивающих максимальное ресурс- и энергосбережение на всех стадиях, расширение сортамента и повышение качества металлопродукции. Освоение экологически чистой автоклавно-гравитационной технологии переработки черного оловянного и коллективного сульфидного концентратов с селективным выделением олова, меди и серебра и переводом мшиьяка в нетоксичное соединение позволит повысить извлечение олова на 24,6%, меди на 12% и серебра на 12,5%. Прогрессивная автоклавно-окислительная технология обеспечивает извлечение олова из руды до 63% вместо 37% по ранее применяемой технологии. Новая технология производства катанки на литейно-ковочных модулях позволяет в 2-3 раза снизить металлоемкость оборудования. Экономия электроэнергии составит 20%, а металла - 15%.

Технологическими ориентирами в химической и нефтехимической промышленности является: материало- и энергосберегающие технологии производства широкого спектра синтетических и композиционных материалов, в том числе новых поколений, технологии производства экологически чистых удобрений и ресурсосберегающие малотоннажные химические производства на базе автоматизированных блочно-модульных систем. Новейшие технологии производства этой конкурентоспособной продукции обеспечат снижение расхода сырья на 15-

20%, уменьшение энергозатрат на 20-40%, увеличение глубины переработки нефти до 90-98%.

В рамках реализации инновационной программы "Развитие и организация конкурентоспособных промышленных производств химических продуктов для реализации приоритетных направлений развития народного хозяйства и снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду" будут разработаны и внедрены новые высокоэффективные технологии и конкурентоспособная химическая продукция (около 150 наименований), достигнуто сокращение выбросов вредных веществ в атмосферу до 70%. Доля прогрессивной продукции должна возрасти в 1,6 раза.

В машиностроительном комплексе предприятия будут ориентированы на технологическое перевооружение общемашиностроительных производств за счет автоматизации процессов проектирования и изготовления машиностроительной продукции, применения прогрессивных методов высокоточной обработки конструкционных материалов и повышения качества поверхностей деталей и металлоконструкций, механизации и автоматизации сборочных процессов, развития современных методов контроля и диагностики деталей и узлов в процессе изготовления и эксплуатации. Внедрение результатов разработок позволит повысить коэффициент использования материалов до 0,87-0,9, снизить в 3 раза показатель металло- и энергоемкости продукции машиностроения, довести в литейном производстве выход годных отливок до 90%, удельный вес точных отливок до 50-60%, увеличить использование отходов в 2 раза, обеспечить повышение долговечности и надежности деталей машин, механизмов и металлоконструкций в 2-3 раза, довести выпуск деталей с обработанной поверхностью до 80% за счет формирования на их рабочих поверхностях гаммы тонких слоев покрытий.

В строительном комплексе будет продолжено техническое перевооружение предприятий стройиндустрии, освоение эффективных материалов, конструкций и изделий, а также систем инженерного обеспечения. Новые прогрессивные технологии обеспечат снижение материалоемкости строительства на 20-25%, энергетических затрат - на 20%.

Основными направлениями государственной инновационной политики будут:

реализация критических технологий и направлений, способных преобразовывать соответствующие отрасли экономики и расширять узкие места в экономике страны и отдельных регионов;

создание системы государственно-общественной поддержки инновационной деятельности, развития производства, повышения конкурентоспособности и экспорта наукоемкой продукции;

разработка и совершенствование экономико-правового обеспечения инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования, системы институциональных преобразований, защиты интеллектуальной собственности в инновационной сфере;

развитие инфраструктуры инновационной деятельности, включая создание национального информационного фонда инновационных проектов, системы финансирования, привлечение государственных, частных и зарубежных инвестиций в инновационную сферу;

развитие малого инновационного предпринимательства путем формирования благоприятных условий для образования и успешного функционирования малых высокотехнологичных предприятий и оказания им государственной поддержки на начальном этапе деятельности;

создание конкурсной системы отбора инновационных проектов и программ, возвратности финансирования.

Для реализации такой политики будет совершенствоваться система возвратного финансирования инновационных проектов и прикладных разработок, выполняемых с участием средств федерального бюджета на конкурсной основе. В условиях ограниченных возможностей бюджетного финансирования инноваций возрастет необходимость привлечения средств из дополнительных источников, какими являются собственные средства предприятий, частные инвестиции, средства внебюджетных фондов, оказывающие поддержку инновациям и новым технологиям.

VII. РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Методологическая и практическая важность регионального аспекта стратегии устойчивого развития определяется тем, что такое развитие России в целом возможно лишь при устойчивом развитии всех ее регионов и соблюдении необходимых межрегиональных пропорций. При этом речь идет не только об экономическом и социальном развитии, об их пропорциональной и прогрессивной динамике. Новое концептуальное качество стратегии устойчивого развития состоит в том, что органической частью такого развития должен быть комплекс не только экономических и социальных аспектов, но и аспекта природного.

Развитие общества и критерии его успешности рассматриваются и определяются в единстве, сопряженности, сбалансированности всей триады: "природа - население - хозяйство". Для обеспечения такого интегрального подхода, объединяющего всю эту триаду как раз наиболее актуален региональный аспект, который в отличие от отраслевого, имеет предметом изучения и преобразования территориальные сочетания природных условий и ресурсов, производств и населения. Интегральная суть стратегии устойчивого развития находит свое конкретное выражение именно 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 являющаяся частью общей территориальной структуры страны.

Таким образом, выработка и реализуемость стратегии устойчивого развития в сильнейшей степени зависят от ее региональной конкретизации.

7.1. Развитие федеральных отношений и роль местного самоуправления при переходе к устойчивому развитию.

Федеральная природа Российского государства, предполагающая возрастающую степень самостоятельности субъектов Федерации при одновременном усилении их интеграции, определяет незаменимую роль этих субъектов в реализации стратегии устойчивого развития.

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.

Важнейшее значение в реализации стратегии устойчивого развития имеют такие направления осуществления и совершенствования федеральных отношений, закрепленные в Основных положениях региональной политики в Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996г. N803), как:

защита и обеспечение интересов Российской Федерации в целом, сохранение единства и территориальной целостности Российского государства;

децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и повышение их ответственности перед населением;

выравнивание реальных прав и компетенции субъектов Российской Федерации;

осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов, сочетание государственной поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории России;

реальное обеспечение действия прав и свобод человека и гражданина на всей территории России;

четкое определение круга полномочий федеральных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом и в то же время не ограничивают самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению.

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. 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 при определении и осуществлении трансфертов из федерального бюджета в региональные бюджеты, в соглашениях о разграничении полномочий между центром и регионами, в разработке и реализации регионального разреза федеральных целевых программ. Все федеральные целевые программы должны разрабатываться в региональном разрезе, которые необходимо согласовывать с заинтересованными субъектами Федерации. Тем самым субъекты Федерации будут участвовать не только в реализации, но и в выработке федеральной политики по реализации стратегии устойчивого развития. При таком согласовании регионы будут иметь возможность отразить свои интересы не только в экономическом и социальном аспекте, но и в сфере природопользования, охраны природы. Таким образом, регионы, являющиеся по своей сути интегральными образованиями, обладающими определенным единством природных, хозяйственных и социальных компонентов, и поэтому напрямую заинтересованные в пропорциональном сбалансированном развитии и использовании всех этих компонентов, должны

иметь необходимые формы воздействия на решение не только тех вопросов, обеспечения устойчивого развития, которые находятся в их прямой компетенции, но и тех, что решаются на федеральном уровне (с учетом, естественно, реальных финансовых и иных возможностей государства). Опора на регионы, являющиеся естественными выразителями интегрального подхода и заинтересованные в сбалансированном развитии всей триады - "природа - население и хозяйство", позволит на государственном уровне преодолевать недостаточный в нынешних условиях масштаб взаимодействия природы и общества узкоэкономический подход к постановке и решению проблем развития, к определению их приоритетности к оценке эффективности различных хозяйственных и социальных мероприятий, и все больше руководствоваться не только чисто экономическими, но и более комплексными критериями, соответствующими требованиям устойчивого сбалансированного развития.

В практике государственной поддержки отдельных территорий надо будет 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).

Максимально конкретное отражение требований устойчивого развития призваны сыграть и органы местного самоуправления по мере их становления и усиления экономической самостоятельности, поскольку основной задачей этих органов является обеспечение решения всего комплекса вопросов обслуживания населения, 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.

Учитывая роль, которую призваны сыграть органы местного самоуправления в осуществлении устойчивого развития, государство будет проводить курс на достижение действительной самостоятель-

ности этих органов в организационном, финансовом и правовом отношении.

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.

7.2. Развитие региональных производственных систем.

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 региональных производственных систем.

Главное из них то, что региональные производственные системы должны в идеале стать производственно-природными. Моделью таких систем является природный геохимический круговорот, где нет отходов. в конечном счете региональные производственные системы должны быть также безотходными. Речь идет не только об отдельных производствах, формирование которых основывается на достижениях научно-технического прогресса и создании очистных сооружений при этих производствах, но и о такой специализации 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 (если такую систему затруднительно или нецелесообразно по экономическим, социальным или экологическим соображениям создавать в пределах, допустим, одного центра, но принцип безотходности должен быть реализован в системе более высокого иерархического ранга - в группе соседних центров, в целом промышленном районе или хотя бы в крупном экономическом районе).

Такие 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.

Естественно, что сразу создать такие идеальные системы не удастся - к этому необходимо двигаться поэтапно, реализуя все более широкий комплекс ресурсосберегающих мер, достижения научно-технического прогресса и структурную политику, нацеленную на снижение доли "грязных" производств и т.д.

При этом первый этап реализации стратегии устойчивого развития к названной выше трансформации региональных производственных систем необходимо использовать и для широких работ по научному и проектному обоснованию будущих безотходных систем в конкретных регионах и промышленных центрах. В ходе таких работ необходимо предусмотреть и рациональную территориальную структуру региональных систем (также 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 т.д.

7.3. Развитие производственной и социальной инфраструктуры.

Развитие региональных инфраструктурных систем усиливает устойчивость экономики регионов и - что особенно важно в современных условиях - повышает инвестиционную привлекательность ре-

тионов. 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 целого комплекса производств, или за счет, скажем, использования отходящего тепла с промышленных предприятий для коммунальных нужд и т.п.).

Инфраструктура имеет важнейшее значение для организации рационального использования территории. соблюдение требований устойчивого развития позволяет реализовать системный подход к сохранению региональной инфраструктуры, целесообразно увязать решение экономических, социальных и экологических вопросов. В районах нового освоения, например, можно практиковать размещение в одной полосе отвода сразу нескольких объектов инфраструктуры: железной дороги, автодороги, трубопровода, линии электропередачи, линии связи. При этом изымается меньше земли, меньше нарушается естественная среда, достигается экономия на освоении территории, на строительстве и эксплуатации названных коммуникаций, что облегчает привлечение инвесторов.

Инфраструктурное обустройство площадок для производственных объектов будет стимулировать переход сюда предприятий из крупных городов, перегруженных промышленностью, включая отрасли, сильно загрязняющие окружающую среду.

Во многих регионах весьма актуальна задача сохранения эколого-инженерной инфраструктуры – строительства водоводов, газопроводов, канализационных сетей, прокладки магистральных газопроводов и газификации наследных мест.

7.4. Решение региональных социальных проблем.

Социальная политика нацелена на повышение доходов населения и создание других благоприятных условий для жизни граждан во всех регионах страны. В сферу компетенции органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления входит большинство вопросов развития образования, здравоохране-

ния, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и других социальных проблем.

В то же время экономические возможности регионов в решении этих задач весьма существенно отличаются. В этих условиях государство гарантирует обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, равные социальные права граждан, установленные Конституцией Российской Федерации во всех районах страны.

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 "богатых" и "бедных" регионов, предотвращение обнищания населения и минимизацию отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах. Предметом общегосударственной заботы является проведение активной демографической политики, регулирования 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, сдерживание оттока населения из северных и восточных регионов страны.

Реализуя общегосударственную задачу стабилизации, а затем повышения уровня 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. В районах, не располагающих такой основой и пока не

15, 146

имеющих возможности выполнить эту задачу собственными силами, государство должно оказывать поддержку малоимущим слоям их населения.

Важнейшим условием повышения уровня жизни населения является сохранение относительной стабильности в сфере занятости. Основная нагрузка в реализации мероприятий по повышению занятости населения ложится на органы государственной власти субъектов Федерации. Нуждается в регулировании процесс высвобождения рабочей силы, в первую очередь в тех регионах, где особенности структуры экономики, неадекватные требованиям рынка приводят к острой ситуации в сфере занятости. Если при этом на местах не хватает собственных сил и возможностей требуется активное участие федеральных органов исполнительной власти.

В регионах с высоким уровнем социальной напряженности необходимо контролировать процессы банкротства убыточных организаций, предусматривая необходимые мероприятия по трудоустройству высвобождаемых работников. Особого внимания при этом требуют так называемые моногорода, где от одного-двух предприятий зависит вся жизнь населения.

В слаборазвитых районах с избытком трудовых ресурсов необходимо оказывать поддержку развитию мелкотоварного производства, стимулировать малое предпринимательство в сфере услуг, агропромышленном комплексе, туристском бизнесе и т.д.

7.5. Развитие региональных систем расселения.

Рациональная организация расселения в стране и ее регионах - одно из ключевых условий обеспечения устойчивого социально-экономического развития.

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 проблем.

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 соб-

ственности, в том числе на землю, и вытекающим из этого новым формам экономического поведения хозяйствующих субъектов), к условиям экономического спада и необходимости его преодоления;

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

проблема неконтролируемого стихийного оттока населения из северных и восточных регионов;

проблема преодоления кризиса крупных городов, как центров сосредоточения преимущественно обрабатывающей и наукоемкой промышленности, испытавшей наиболее глубокий спад производства;

проблема преодоления кризиса малых и средних городских поселений, моноотраслевая структура большинства которых оказалась особенно уязвимой в условиях резких изменений рыночной конъюнктуры;

проблема сельских поселений, страдающих от аграрного кризиса и усиления разобщенности в условиях удорожания транспорта и других коммуникаций;

необходимость учета нового направления миграционного потока между городом и селом - отток из села в город сменяется обратным оттоком городского населения в село;

проблема создания массовой сети временных поселений (дачных, садовых) горожан в сельской местности ("второе жилище");

необходимость обеспечения переселения из 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);

проблемы закрытых территориальных образований, конверсии центров ВПК, населения городов при закрытых угольных шахтах и т.д.;

проблемы депопуляции целого ряда регионов;

обострившиеся проблемы условий жизни и среды обитания малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

проблема поддержания и развития социальной и инженерной инфраструктуры поселений в новых рыночных условиях при ограниченности бюджетных средств на ее содержание;

необходимость создания и расширения рекреационно-курортных зон общероссийского значения в связи с потерей многих прежних общественных зон отдыха.

Принципиальные направления решений этих и ряда других расселенческих проблем намечены в утвержденной Правительством Российской Федерации Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации. Данная схема подлежит периодическому обновлению и должна быть дополнена региональными схемами.

В качестве одного из перспективных решений проблем расселения с учетом всего комплекса экономических, экологических и демографических факторов выдвигается формирование новых и трансформация существующих систем расселения.

При этом постановка проблемы формирования региональных и локальных систем расселения принципиально различается в двух макрорасселенческих структурах, сформировавшихся на территории России - в основной полосе расселения, протянувшейся от западных границ до Владивостока (в каждой половине страны она ограничена с севера - линией Спикт-Петербург - Омск, в восточной включает районы вдоль Транссибирской магистрали) и на территориях, расположенных севернее основной полосы расселения.

Иерархическую структуры системы расселения в стране образуют 10 крупных региональных систем поселений, 77 систем областного типа, около 20 тыс. местных в границах сельских районов, 23 тыс. внутрихозяйственных (сельских) систем. Особой формой комплексного расселения являются городские агломерации.

Государственное регулирование расселения и территориального социально-экономического развития в сочетании с рыночным саморегулированием должно способствовать преодолению кризиса развития крупных городов, укреплению и развитию средних и мелких городских поселений.

Активизация экономической базы поселений как основы благосостояния их жителей связана не только с ростом производства, но и с формированием других направлений экономической деятельности. Принципиальное значение для подъема экономики страны и регионов

имеет создание технополисов, технопарков, развитие наукоемких производств. Важное значение имеет также развитие туристско-рекреационного использования территории при котором обеспечивается решение как экологических (сохранение естественной среды), так и экономики-социальных проблем (занятости населения, доходы бюджета и др.).

В качестве предпочтительных мест для размещения мигрантов могут быть рекомендованы области Среднерусского региона, ряд областей и республик Поволжья и Волго-Вятского региона, желательное привлечение переселенцев в Оренбургскую, Курганскую, Томскую, Новосибирскую, Амурскую области, Алтайский и Приморский края и др.

На региональном и местном уровнях основной задачей совершенствования расселения должно быть взаимосвязанное развитие всех категорий населенных пунктов, укрепление их производственных, транспортных, торговых, социально-культурных и информационных связей с прилегающими территориями. Важное значение приобретает поиск и реализация путей рационального использования хозяйственного и научного потенциала и уникальной Среды крупных и крупнейших городов, планомерной конверсии ВПК, других направлений структурной перестройки региональной и местной экономики, селективной инвестиционной политики. В районах со стабильной сетью сельских поселений основного внимания требует укрепление районного звена расселения, обслуживающего население окружающих территорий, а в районах депрессивного характера создание полноценных центров внутри- и межхозяйственного ранга. Возрождение российской деревни связано с углублением экономических реформ в сельском хозяйстве, рациональным использованием территории, развитием садово-огороднической деятельности горожан.

Необходима последовательная экологическая реконструкция городских земель, природных и рекреационных зон промузлов, сельских поселений, межселенных территорий, создание на этой основе благоприятной среды обитания.

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 дей-

ствующих и разработки новых районных планировок и генеральных планов городов с учетом развития рыночных отношений и местного самоуправления.

В этих документах и новых региональных схемах расселения необходимо предусмотреть:

рациональное функциональное зонирование территории и планировочные решения взаимосвязанного развития 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 регионально-местных уровнях необходимых законодательных и нормативных актов по регламентации использования территории, по градостроительству, ведению мониторинга территорий и т.д.

7.6. Проблемы комплексного развития регионов в условиях рыночных отношений.

Хозяйственные комплексы регионов объективно формируются вокруг отраслей, на которых специализируются регионы в общероссийской системе территориального разделения труда. Специализация выгодна каждому региону, помогая им сконцентрировать свои ресурсы и усилия на развитии производства, наиболее эффективных в данных региональных условиях, повышая тем самым эффективность всей экономики региона, способствуя укреплению регионального бюджета и его 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 регионального общественно-природного комплекса.

Комплексное развитие даст дополнительный экономический эффект благодаря большей взаимоувязанности, пропорциональности разных отраслей внутри регионов, 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. 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, так как большая доля связей при комплексном развитии осуществляется внутри региона на меньших расстояниях.

Преимущества комплексного развития хозяйства могут быть реализованы не только в условиях господства государственной собственности, но и в современных рыночных условиях, когда эффект от комплексности получают все хозяйствующие субъекты, независимо от формы собственности.

Более того, в рыночных условиях создаются и более благоприятные возможности для реализации комплексного развития, так как теперь отсутствуют те ведомственные преграды, которые в прежних социалистических условиях зачастую препятствовали технологической и экономической увязке разных производств и инфраструктуры в регионах. В рыночных же условиях предприятия свободны в выборе форм и методов взаимодействия и единственным стимулом в этой сфере является экономический интерес, который объективно побуждает предприятия и организации объединяться во взаимосвязанные хозяйственные комплексы.

В связи с этим как региональные и местные органы, так и хозяйствующие субъекты объективно заинтересованы в комплексном развитии хозяйства региона.

Такое совпадение интересов позволяет последовательно добиваться усиления комплексности и пропорциональности региональной

экономики, большому ее соответствию возможностям природной среды.

7.7. Задачи органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в реализации стратегии устойчивого развития.

Учитывая новизну и масштабность стратегии устойчивого развития, необходимость перестройки массового сознания в целях признания жизненной важности нового концептуального подхода к проблемам развития общества, требующего неразрывной связи с природными факторами, сама реализация стратегии устойчивого развития возможна только с вовлечением максимально широких кругов населения, с использованием демократических процедур обсуждения осуществления как принципиальных направлений, так и конкретных мероприятий названной стратегии.

Именно в этом состоит принципиальный смысл активной работы региональных органов власти, как наиболее близких к населению.

Конкретные задачи этих и местных органов определяются направлениями стратегии устойчивого развития, разрабатываемыми на федеральном уровне. При этом региональные и местные уровни реализуют эти основные направления, сообразуясь с особенностями своих территорий, каждая из которых имеет свой круг проблем и выбирает наиболее эффективные в ее условиях пути их решения.

В этих целях усилия региональных и местных органов власти должны быть нацелены на:

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

выполнение природоохранных мероприятий на селитебных и незастроенных территориях городов, других населенных мест и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;

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

развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реали-

зация мер по повышению плодородия почв и охране от эрозии и загрязнения, а также создание системы социальной защиты сельского населения;

реконструкцию региональной промышленной системы с учетом хозяйственной емкости локальных экосистем.

Важным детализирующим документом, конкретизирующим применительно к каждому региону направления устойчивого развития и пути их достижения, должны стать региональные программы такого развития. Учитывая несовпадение границ общественно-производственных и экологических систем, полезными во многих случаях будут и комплексные межрегиональные схемы, охватывающие территории нескольких субъектов Федерации и позволяющие решать совместными усилиями крупные хозяйственные, социальные и экологические проблемы.

Региональные программы перехода к устойчивому развитию должны быть подкреплены необходимым набором правовых и нормативных актов, конкретизирующих и дополняющих акты федерального уровня применительно к особенностям и потребностям регионов.

7.8. Формы и методы оказания государственной поддержки в решении экономических, социальных и экологических проблем регионов.

Основные формы и методы государственной поддержки в решении региональных проблем перехода к устойчивому развитию включают:

становление и развитие государственного прогнозирования, включающего разработку кратко-, средне- и долгосрочных прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития страны с подготовкой регионального разреза в каждом из этих перспективных документов;

учет региональных особенностей и потребностей совершенствования территориальной структуры экономики при выработке и осуществлении всех основных направлений общероссийской экономической, социальной и экологической политики;

дальнейшее развитие и совершенствование федерализма, межбюджетных взаимоотношений;

законодательное обеспечение экономической самостоятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления, позволяю-

шее им решать все большее количество проблем территориального развития собственными силами;

совершенствование программно-целевой формы обеспечения социально-экономического и экологического развития, государственное участие в реализации федеральных целевых программ, содействие максимальному привлечению внебюджетных источников финансирования, средств отечественных частных и иностранных инвесторов;

участие государства в наиболее эффективных инвестиционных проектах с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации;

размещение федеральных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд;

поддержка наукоемких производств и развитие высоких технологий;

содействие активизации межрегиональных экономических связей; создание условий для формирования свободных экономических зон и технополисов в регионах, имеющих высокий научный и кадровый потенциал, а также развитую инфраструктуру;

содействие малому и среднему бизнесу;

оказание государственной поддержки регионам экологического бедствия,

регионам с высоким уровнем безработицы, сложными демографическими миграционными проблемами;

разработка и реализация научно-обоснованной политики в отношении регионов с особо сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, Дальний Восток, приграничные регионы и т.п.);

стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать "локомотивами" и "точками роста" экономики субъектов Федерации;

участие в развитии межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и др.);

обеспечение государственного регулирования цен на продукцию естественных монополий, прежде всего в сфере транспорта и энергетики, выравнивающего условия хозяйственной деятельности в различных районах страны.

VIII. РАЗВИТИЕ ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА

Сбалансированное, согласованное с возможностями биосферы развитие общества только тогда осуществимо, если оно будет реализовываться в рамках открытого общества. В истории человечества за многие столетия сменилось множество моделей и модификаций форм общественного развития. И постепенно, подчас учась на собственных горьких ошибках, человечество приходит к осознанию того факта, что, может быть, наилучшей формой организации общественного развития является открытое общество.

Конечно, авторы настоящей работы отдают себе отчет в том, что любая истина относительна, особенно если это касается такого непростого вопроса как определение форм общественного развития, что идеальных форм организации общественной жизни не существует. Об этом, как нельзя лучше, свидетельствует и опыт России, где еще совсем недавно широко фетишизировался существовавший строй, и который в одночасье оказался несостоятельным.

Очевидно, и развитие открытого общества, включающее в себя правовое государство, рыночное хозяйство и гражданское общество имеет немало отрицательных черт. Однако, за несколько тысячелетий своей истории человечество, повидимому, не придумало ничего лучшего в плане организации своей жизни, чем развитие в рамках открытого общества, которое стало высшим проявлением демократического развития.

Само понятие "открытого общества" является сравнительно новым. Его ввел в социологический словарь французский ученый А.Бергсон, который в книге "Два источника морали и религии" (1932 г.) впервые начал разрабатывать концепцию закрытого и открытого общества. По мнению К. Поппера (1945 г.), открытое общество "возникло в результате ряда глубоких и радикальных революций" и в основных чертах сформировалось на Западе только в XX веке.

Экономическую основу открытого общества составляет рыночная экономика, его социальные структуры - элементы гражданского общества, а система управления строится на принципах разделения властей и правового государства. При этом не меньшее значение имеет и проблема сознания и национальной психологии. Без соот-

ветствующих изменений в сознании большинства членов общества любые преобразования окажутся малоэффективными, и неминуем откат.

8.1. Состояние демократии в России и ее трансформации при переходе к устойчивому развитию.

На пороге третьего тысячелетия Россия оказалась в ситуации, когда в течение ближайших лет и десятилетий придется решать задачи, на которые иные государства, продвинувшиеся вперед в своем развитии, потратили столетия. Нашей стране предстоит, включаясь в мировой цивилизационный процесс, в ускоренном темпе перейти к открытому обществу - рыночной экономике, развитой демократии, правовому государству, гражданскому обществу. Ведь именно в рамках открытого общества предстоит осуществить процесс перехода к устойчивому развитию, который предполагает дальнейшее углубление и структурирование демократии и даже появление ее новых форм в будущем, позволяющих эффективнее реализовать новую цивилизационную модель развития.

Современное состояние демократизации России с точки зрения появления возможностей перехода к устойчивому развитию неоднозначно. С одной стороны, демократизация общественной жизни позволяет повысить роль граждан и негосударственных организаций в подготовке любых решений с учетом экологического фактора. Уместно также отметить, что одними из первых демократических движений в стране оказались именно экологические движения. Осуществляемые реформы, освобождая человека от старых идеологических догм и стереотипов мышления, создают предпосылки для выхода на путь устойчивого развития, позволяя России вступить в XXI век со стратегией развития, открывающей путь не только к гармонизации интересов личности, общества и государства, но и сохранения природы. С другой стороны, сейчас реальная ситуация в России такова, что будучи одной из приоритетных для государства проблем еще шесть-семь лет назад, проблема охраны окружающей среды как в высших государственных структурах, так и во мнении населения отошла на периферию приоритетов, что, естественно, не способствует переходу к устойчивому развитию.

С позиций модернизационной стратегии демократического реформирования, которая до сих пор использовалась в России, цели и

ценности западного демократического общества представлялись высшими национальными и общечеловеческими целями и ценностями. Однако с позиций перехода к устойчивому развитию России и мирового сообщества приоритет должен быть отдан лишь тем из них, которые наиболее эффективно способствовали бы реализации новой (отнюдь не западной) цивилизационной модели. Тем самым демократия из цели общероссийских преобразований, с позиций устойчивого развития России, превращается лишь в одно из средств их реализации.

И в этом своем новом качестве современная демократия (и не только в ее российском варианте) имеет ряд особенностей, которые позволяя достаточно эффективно решать проблемы перехода к устойчивому развитию на начальном этапе, потребует своего качественного изменения в будущем. Это вызывается следующими чертами современного демократического способа принятия решений.

Во-первых, демократические решения, поскольку они принимаются большинством, требуют весьма длительного периода своей подготовки. Убедить большинство населения страны (а тем более - всей планеты) изменить свою потребительскую ориентацию на экологическую и рациональную - весьма сложный и длительный процесс, выходящий за сроки наступления экологической катастрофы (первые десятилетия XXI века).

Во-вторых, нет уверенности, что большинство населения (предположим, в ходе референдума по проблемам устойчивого развития) проголосует в пользу решения, предлагаемого народу интеллектуальной элитой, осознавшей пагубность развития по модели неустойчивого развития. Экономические интересы большинства находятся в противоречии с духовными ценностями интеллектуалов-экологистов и мажоритарный и представительско-лоббистский механизмы могут все расставить на свои места: ведь современная демократия отдает предпочтение большинству, интересы которого стремятся ущемить некоторая экологическая элита, т.е. некоторое "разумное" меньшинство, предлагающее всему народонаселению планеты переходить на очередную "аскетическую" модель развития, исходя уже из экологических соображений.

В-третьих, современные демократические решения негативно сказываются как за реальными территориальными границами государства, так и за временными пределами жизни нашего поколения.

Будущие поколения, как и живая природа планеты в процессе принятия решения не участвуют и, как правило, нынешнее демократическое большинство, принимая решения, исходя из своих интересов, обрекает на незавидную участь будущие поколения и биосферу. Большинство этих решений не ориентированы на охрану природы и создание благоприятных условий будущим, но пока несуществующим поколениям. Да и современное поколение россиян, уже познавшие тяготы тоталитарного режима во имя грядущих поколений вряд ли готово к жертвам ради "незнакомых новых поколений".

Противоречия между жизненными интересами нынешнего поколения и интересами будущих поколений и "интересами" биосферы весьма очевидны. Их можно разрешить лишь качественно изменяя демократию и расширяя число участников демократического процесса, включая в процесс принятия решений тех (потенциальных) участников, которые представляли бы будущие поколения, которых, конечно же, всегда будет больше, чем современников (если стоять на позиции непрекращающегося развития). Поэтому, если исходить из принципов мажоритарной демократии, получающей футурологическое продолжение, решающий (но гипотетический) голос всегда должен быть за будущими поколениями. Однако нынешнее поколение поставлено в такие условия, в которых ему приходится развиваться, еще и своими предшественниками. В этом и сложность принятия решений демократическим путем, - надо принимать разумное опережающее решение, оптимизирующее современное и будущее развитие общества, его взаимодействия с природой.

В процесс демократических решений предстоит вписать и "интересы" природы, что в масштабе мирового сообщества планируется сделать в Хартии Земли, которая может быть принята в 2000 г. на Генеральной Ассамблее ООН. Придание "биосфероцентрического" измерения глобальному и национальному демократическому процессу оказывается не менее насущной задачей дальнейшей ее трансформации, чем "демократическое страхование" появления и развития будущих поколений.

Речь тем самым идет о возможных качественных изменениях демократии под влиянием целей и принципов устойчивого развития и тем больших, чем успешнее будет реальное продвижение по этому пути. Сказанное свидетельствует о необходимости современной це-

мократии, характеризующуюся принятием опережающих решений, обеспечивающих как выживание населения, так и сохранение биосферы. Это окажется естественной эволюцией демократии.

8.2. Проблемы формирования правового государства и его взаимодействия с гражданским обществом.

Правовое государство - одно из важнейших завоеваний цивилизации.

Прямое народовластие, о котором мечтали многие мыслители, следует отнести к области утопии. Возрождение демократии, импульсами для которого послужили революции в Европе и Америке в XVII-XIX вв. вылилось прежде всего в формирование правового государства. Такое государство исключает внеправовое принуждение. Для создания правового государства необходимы два формальных условия: развернутая правовая база и система органов, обеспечивающих полное и неукоснительное соблюдение законов всеми гражданами без исключения. Что касается правовой базы, то она формируется из трех источников: правовой традиции, как части культурно-исторической традиции; отражения в законодательстве реальных перемен в обществе и правового опыта, накопленного мировой цивилизацией. Соотношение этих источников может быть различным, что и предопределяет разнообразие оценок состояния правовой базы.

Таким образом "правовое государство" - государство демократического типа, отличается от иных типов государств следующими основными признаками:

верховенством закона (всеобщая равная ответственность перед законом без всяких исключений);

разделением властей (на законодательную, исполнительную и судебную);

сильной независимой судебной властью, выполняющей функцию гаранта законности и правопорядка.

Кроме того, правовое государство предполагает совершенство законов, их соответствие требованиям развития общества и интересам каждого человека.

Переход России к устойчивому развитию не может состояться без сильного государства. При этом следует иметь в виду, что формирование правового государства - это долговременный и постоян-

ный процесс, который должен реализовываться путем совершенствования законодательства и созданием механизмов реализации законов. При этом нельзя не учитывать, что сама демократия не сводится только к одним юридическим нормам, она укрепляется еще и в политических традициях, культуре, сознании людей.

Необходимо предусмотреть ряд практических мер для реализации законодательных приоритетов.

Сегодня со всей остротой встает задача подготовки и издания свода законов Российской Федерации. В ходе этой деятельности следует:

восполнить пробелы в правовом регулировании, отметить устаревшие законодательные акты;

усовершенствовать механизм законодательной деятельности, перекрыть поток юридически непроработанных и несогласованных законопроектов;

широко практиковать пакетный принцип формирования нормативных актов и обновление действующих кодифицированных законов;

предусмотреть координацию работы исполнителей на ранних стадиях подготовки проектов законов;

согласование законопроектов с субъектами Российской Федерации, особенно по предметам совместного ведения.

Необходимо поднять престиж судебной власти, гарантировать ее независимость и высокий профессионализм, сделать обращение в суд доступным способом защиты прав граждан и юридических лиц, необходимо создать соответствующую нормативную базу.

Эффективность власти в демократическом государстве не в последнюю очередь зависит от качества ее взаимодействия с гражданским обществом . .

В последние годы динамично формируются новые институты гражданского общества. Это организации социальной защиты, благотворительные объединения, экологические движения, общественные организации в области науки, культуры и образования. Бурно идет процесс создания политических партий и движений. Трансформируются профессиональные объединения.

Обязанность государства по отношению к гражданскому обществу состоит в том, чтобы содействовать его становлению и полноценному функционированию. В настоящее время отсутствует практика кон-

структивного взаимодействия между общественными и государственными институтами. До сих пор не создана полноценная законодательная база, обеспечивающая реализацию конституционного права граждан на объединение в рамках общественных организаций. Не созданы конкретные механизмы материальной поддержки государством социально значимых общественных инициатив. Не отработан шадящий налоговый механизм по отношению к общественным объединениям, прежде всего в сфере благотворительной деятельности.

В то же время и сами общественные объединения не научились искать и находить компромиссы с государственными институтами.

Таким образом, формирование правового государства предполагает:

обеспечение на деле конституциональных прав и свобод граждан (общество, в котором человек не имеет политических, экономических и социальных гарантий, не способно противостоять рецидивам тоталитаризма);

создание эффективной системы взаимодействия органов исполнительной, законодательной и судебной власти;

реализацию конституционных принципов федерализма (единство и целостность России не ущемляют прав субъектов Российской Федерации);

обеспечение непрерывности демократического процесса;

эффективное участие государства в экономическом процессе;

обеспечение действенного функционирования системы национальной безопасности (прежде всего это касается создания механизма принятия решений в сфере национальной безопасности, особенно в тех случаях, когда необходимо задействовать силовые структуры. Не менее важна и система координации выполнения принятых решений всеми государственными органами власти);

определение позиции Российской Федерации на мировой арене в соответствии с ее национальными интересами.

Прозвозглашая в качестве приоритетной задачи усиление ответственности властных институтов, мы стремимся создать в России подлинно демократическое, правовое государство. А оно может возникнуть только в том случае, если в нашем государстве сформируется полноценное гражданское общество. Это - двуединая задача, и ее решение требует общих усилий всех граждан России.

8.3. Развитие рыночных отношений.

Рынок существовал всегда. В условиях господства натурального хозяйства он выступал как необходимый элемент, стимулирующий общественное разделение труда и усложнение социальной стратификации. Только в эпоху капитализма рынок превращается в универсальный регулятор экономических отношений, посредством все усложняющегося механизма спроса и предложения, диктующего обществу объемы производства, размещения производственных сил, ассортимент продукции и цены на нее,

Попытки заменить рынок рационалистической моделью централизованного планирования и распределения в историческом плане оказались неэффективными. Рыночное хозяйство проявило себя более восприимчивым к техническим новациям, высокопродуктивным, основанным на последних достижениях науки технологиям, и в конечном счете достигло большего роста производительности труда.

Противопоставление рыночной экономики и планового хозяйства однако не может быть абсолютным. В реальности социалистическая модель, столкнувшись с неосуществимостью идеи прямого продуктообмена, вынуждена была использовать некоторое подобие рынка, в свою очередь, в рыночном хозяйстве усилилось вмешательство государства в экономические процессы и даже возникли органы управления, занятые планированием или прогнозированием этих процессов.

Для России проблемы рыночной экономики имеют сложный многоаспектный характер:

1) Вопросы собственности. Приватизация государственного сектора, хотя и была направлена на создание более благоприятных условий для возникновения и функционирования рыночного хозяйства, не гарантирует сама по себе успешного роста. Многие зависят и от способов приватизации. Само существование государственного сектора нейтрально по отношению к рыночной экономике. Государство может оставаться субъектом экономических отношений как собственник и в рыночных отношениях.

Поэтому в принципе для рыночной экономики приемлемо сочетание различных видов собственности. Это особенно важно в связи с перспективами осуществления стратегии устойчивого развития, поскольку может быть реализована кооперация государства и частного капитала при воплощении крупных экологических проектов.

2) Вопросы монопольного владения собственностью.

Эти вопросы являются не менее существенными, чем вопросы собственности для развития рыночной экономики. Им противопоставлены любые формы монополий, неважно, частные они или государственные. Если конкретные ситуации не позволят осуществлять приватизацию в сфере "естественных монополий", или разукрупнять монопольные блоки, принуждая их действовать на основе конкуренции, то контроль за деятельностью таких монополий со стороны общества должен быть не меньшим, а даже общим, чем за частным бизнесом.

3) Вопросы интеграции национальной рыночной экономики в мирохозяйственные связи.

Для общества оказываются небезразличными вопросы размещения капитала, связанного с изменениями структуры экономики, увеличения или уменьшения рабочих мест, соотношения объемов инвестированного капитала и массы вывозимой прибыли и т.д. Правительства многих стран следят за созданием благоприятных условий для создания производства в своих странах, привлечения капиталовложений, разрабатывают внешнеполитическую линию, затрудняющую проникновение иностранной продукции на внутренний рынок и способствующую росту экспорта собственной продукции. В мире сложилась прочная система взаимозависимости. Поэтому каждый новый элемент, угрожающий этой системе, будет отторгаться ею. Следовательно процесс адаптации российской экономики к этой системе, превращение ее в "открытую" рыночную экономику сопряжен с большими трудностями и может развиваться лишь поэтапно и с детальной проработкой любого шага в направлении интеграции.

Что касается непосредственно осуществления проектов и программ устойчивого развития, то становление рыночных отношений в России может как способствовать (внедрение прибыльных энергосберегающих и безотходных технологий, развитие отраслей, связанных с программами защиты окружающей среды и т.д.), так и препятствовать (хищническое разграбление природы и запасов полезных ископаемых) их выполнению. Решение проблемы - в широком и жестком контроле (в государственном и общественном) за выполнением всех программ, затрагивающих сферу охраны окружающей среды.

Формы и способы участия России в международных проектах в рамках стратегии устойчивого развития должны определяться сооб-

ражениями национальной безопасности и приоритетами развития национальной экономики.

Анализ предпосылок и факторов дальнейшего (послекризисного) экономического развития свидетельствует о том, что наращивание национального производства возможно и необходимо. Однако, масштабы и темпы развития производительных сил, а также структура производства должны соответствовать определенным целям, привязанным к этапам

социально-экономического развития страны. В среднесрочной и более отдаленной перспективе, по-видимому, все еще существенное значение будет иметь улучшение структуры потребления продуктов питания, во-вторых, потребуются улучшение жилищных условий широких слоев населения, в-третьих, принципиально важное значение будет иметь поддержание и наращивание высоких стандартов образования и здравоохранения.

Решение этих задач вполне по силам российской экономике на основе существующего, хотя и подорванного потенциала. Если к экономическому росту удастся перейти в ближайший год, то за 3-4 года целенаправленной политики можно будет восстановить экономический потенциал, обеспечив существенное увеличение душевого производства ВВП. Дальнейший экономический рост потребует проведения активной структурной политики, что позволяет в течении последующего десятилетия удвоить ВВП в новом качестве наполнении.

Важнейшим условием практической реализации активной структурной и промышленной политики является формирование эффективного механизма аккумуляции инвестиционных ресурсов и их использования в приоритетных направлениях. В этой связи должны быть радикально усилены стимулы к повышению инвестиционной активности, что предполагает прежде всего реализацию политики финансовой стабилизации. Кроме того, повышению инвестиционной активности могут способствовать следующие меры:

систематическая переоценка или индексация амортизационных отчислений предприятий с учетом индекса оптовых цен в промышленности и их резервация на специальных счетах в уполномоченных банках, с правом использования строго на оплату инвестиционных расходов;

реструктуризация налогообложения доходов, направляемых на цели развития науки и производства, обучение кадров;

регулирование процесса рефинансирования коммерческих банков с тем, чтобы высвобождающиеся и вновь эмитируемые кредитные ресурсы направлялись на кредитование инвестиционных проектов;

стимулирование внедрения ресурсосберегающих и экологически чистых технологий во всех отраслях, как путем постепенного повышения экологических налогов и штрафов, так и через предоставление налоговых кредитов и других форм государственной поддержки на реализацию соответствующих инвестиционных проектов.

Эти меры в состоянии существенно оживить инвестиционный спрос со стороны предприятий. Однако, для поддержания общей инвестиционной активности на микроуровне и эффективной мобилизации и перераспределения капитальных ресурсов целесообразно создание специальных институтов долгосрочного инвестиционного кредитования. Одним из ключевых вопросов реальной экономической политики является проблема выбора перспективной структуры национальной экономики.

Как отечественный, так и мировой опыт убедительно свидетельствует что динамичная структурная политика и глубокая модернизация национального хозяйства возможны на основе определенного осознанного выбора целей и наличия государственной воли по их воплощению в жизнь. Если выбор и цели соответствуют объективным экономическим условиям и возможностям национальной экономики, т.е. имеющейся комбинации ресурсов и одобряются широкими слоями населения, возникает реальный шанс на экономический прорыв. В то же время ложно выбранные цели или отсутствие необходимых условий для их реализации оканчиваются провалом, примером чему может служить экономический "надрыв" бывшего Союза ССР, чья реальная экономическая и структурная политика диктовалась интересами военного противостояния с ведущими странами мира.

Осознанность и государственная воля, как необходимая компонента глубоких структурных преобразований экономики, должны базироваться на условиях рыночной среды, которая только и может обеспечить эффективное использование ресурсов на микроуровне, в том числе и ресурсов, направляемых "государственной волей" в соответствии с приоритетами структурной политики.

Выбор структурного наполнения экономического роста определяется целым рядом факторов:

сложившейся структурой национального хозяйства, ее адекватностью имеющимся ресурсам и провозглашаемыми целям;

емкостью внутреннего рынка для формируемых новых точек роста и целесообразной международной специализацией хозяйства;

имеющимися объективными ограничениями для реализации структурного выбора и возможностями их преодоления.

В качестве общего условия для реализации активной структурной политики должно рассматриваться наличие финансовых и институциональных условий для проведения активной политики экономического роста.

Отраслевой анализ показывает, что в России в худшем положении оказались наиболее технологичные отрасли промышленности, происходит замена их продукции импортом. Опережающими темпами сокращается производство продукции машиностроения и товаров народного потребления. Лишь отчасти такой спад оправдан чрезмерно утяжеленной и милитаризированной структурой российской промышленности. Эта особенность существенно ограничивала свободу маневра при выборе стратегии реформирования.

К настоящему времени в российской промышленности сложилось четыре условных сектора, значительно отличающихся динамикой падения производства.

В первую группу входят отрасли сырьевого сектора. Темпы снижения производства в нем, благодаря экспортной переспециализации, оказались заметно ниже, чем общие темпы падения промышленного производства. Так, снижение выпуска важнейших видов продукции этого сектора составили за 1992-1995 гг. от -8% в газовой промышленности до -40% в производстве пластмасс, синтетических смол и минеральных удобрений.

Ко второй группе могут быть отнесены отрасли, динамика производства которых совпадает с общими темпами снижения промышленного производства. Это прежде всего отрасли пищевой промышленности, объемы производства которых зависят от динамики и структуры платежеспособного спроса населения и собственных сырьевых ресурсов, производимых в аграрном комплексе. Это крупяная и хлебо-

лекарная промышленность, производство растительного масла, сахара. Объемы снижения производства у них менее 50%.

К третьей группе относятся отрасли, динамика падения в которых, существенно превышает темпы общепромышленного спада. Воздействию ограничений внутреннего спроса из-за подавления инвестиционной активности подвергаются прежде всего отрасли машиностроения, выпускающие продукцию инвестиционного спроса для других секторов экономики. Динамика падения производства в этой группе отраслей является наиболее высокой и характеризуется такими показателями как сокращение производства в 4 раза по металлорежущим станкам, в 9 раз по тракторам и зерновым комбайнам и т.д..

В четвертую группу может быть выделено производство товаров для населения, которые попали под негативное действие целого ряда факторов - инфляции издержек, разрыва хозяйственных связей, сокращения платежеспособного спроса населения. Мощное влияние оказала и иностранная конкуренция. В результате, по сравнению с 1991г., объемы производства важнейших видов продукции в этой группе в 1995г. уменьшились от 4,3 раз в текстильной до 7 раз в обувной промышленности.

С точки зрения перспектив экономического роста, как единственной стабильной основы повышения уровня жизни широких слоев населения, дальнейшее скатывание к экспортноориентированной модели российской экономики с сырьевой специализацией неизбежно заведет страну в тупик. Но даже это - не главное. В действительности у России практически нет конструктивных альтернатив, кроме собственного производства товаров ориентированных на внутренний рынок, с учетом уровня доходов широких слоев населения.

О масштабах и темпах желаемого экономического роста уже говорилось выше. Было сформулировано и одно из важнейших структурных направлений такого роста, позволяющего создать устойчивый долгосрочный рынок для целого ряда отраслей российской экономики, которые могут быть вовлечены в решение этой задачи. С точки зрения социальной направленности, экономический рост должен быть ориентирован на улучшение жизненных стандартов широких слоев населения страны. Такая ориентация экономического роста с точки зрения долгосрочной модели потребления обеспечивает устойчивый

рынок для целого ряда секторов российской экономики, переживающих затяжной кризис, но сохраняющих пока существенный потенциал для роста. К таким отраслям могут быть отнесены гражданское и жилищное строительство и индустрия стройматериалов, выпуск современной медицинской техники на основе конверсии, развитие современной тонкой химии, развитие информационных систем и технологий для образования.

Одной из важных особенностей российской экономики является то обстоятельство, что наравне с высокой обеспеченностью топливно-энергетическим и сырьевыми ресурсами, позволяющими говорить о самодостаточности отраслевой структуры национального хозяйства, страна располагает серьезным научно-техническим потенциалом, сосредоточенным главным образом в оборонном секторе промышленности. Этот потенциал, при соответствующей направленности структурной политики может составить основу экономической мощи и экспортного потенциала через десять-пятнадцать лет, когда могут оказаться исчерпаны экономические возможности для наращивания экспорта топливных и сырьевых ресурсов.

В этой связи диверсификация экспортной базы российской экономики должна рассматриваться в качестве второго (после социально-ориентированного) стратегического направления перспективной структурной политики. Отмеченная задача может решаться по двум направлениям - повышением глубины переработки сырьевых экспортных ресурсов в нефтехимическом, химическом и лесном комплексах национальной экономики и развитием новых видов экспортных производств на основе трансформации наукоемких заделов оборонного комплекса в конкурентоспособную продукцию для внутреннего и внешнего рынков. Говоря о расширении экспортной базы в добывающем секторе российской экономики на основе углубления переработки топливных и сырьевых ресурсов с целью превращения страны в одного из ведущих экспортеров нефтехимической, химической и современной лесной продукции, необходимо иметь в виду, что эта задача может быть надежно решена только на собственной машиностроительной базе как одного из возможных направлений конверсии оборонного машиностроения. Кроме того необходимо чрезвычайно ответственно подойти к размещению ресурсообработывающих производств, исключая недопустимые нагрузки на природную среду в

отдельных регионах, а так же неоправданную концентрацию населения в

немногих промышленных центрах. Решение стратегической задачи по наращиванию в перспективе экспорта наукоемкой продукции предполагает необходимость реализации целой системы мер по сохранению и поддержанию научных и технологических заделов в наукоемких и оборонных отраслях и их последовательному подключению к модернизации соответствующих гражданских секторов экономики.

Третьим стратегическим направлением структурной политики роста должна стать модернизация транспортной и инженерной инфраструктуры страны. Решение этой задачи создаст стабильный рынок для целой группы отраслей отечественной промышленности, конвертируемых оборонных производств. В качестве конкретных программ в рамках третьего стержневого направления перспективной структурной политики могут реализовываться:

программа обновения парка гражданской авиации, износ которого достиг критической величины и для замены которого имеются соответствующие технические возможности освоения авиатехники нового поколения;

обновление оборудования электростанций и электросетей, износ которых приближается к критическим пределам;

модернизация и дальнейшее развитие железнодорожного транспорта, включая подвижной состав и системы управления, позволяющие улучшить пропускную способность дорог и безопасность движения;

развитие морских портов, аэродромов, железнодорожных узлов, автомагистралей федерального значения;

развитие информационной инфраструктуры на основе современных систем спутниковой и оптоволоконной связи;

модернизация и развитие инженерной инфраструктуры городов и населенных пунктов, оздоровление окружающей среды.

Реализация отмеченных выше структурных составляющих экономического роста предполагает широкое участие государства как в направлении целеполагания, так и мобилизации целевого использования ограниченных финансовых ресурсов. В этой связи в качестве основного инструмента проведения активной структурной и промышленной политики должны выступать общенациональные програм-

мы, инициатором разработки и реализации которых должно стать государство в лице соответствующих государственных структур.

IX. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

9.1. Российская государственность и пресективы устойчивого развития.

Переход к устойчивому развитию в глобальном масштабе будет развиваться через его осуществление во многих десятках государств. Именно государства окажутся теми наиболее стабильными фокусами управления, посредством которых и будет проходить движение мирового сообщества к устойчивому развитию. И это связано с тем, что именно у государства оказываются главные рычаги управления, которые необходимы для конструирования того будущего, которое олицетворяется устойчивым развитием. В связи с этим можно утверждать, что роль государства и государственного управления (регулирования) в условиях формирования открытого общества будет возрастать в ходе реализации новой цивилизационной модели. Речь прежде всего идет о повышении роли государства как гаранта сохранения окружающей среды и экологической безопасности, действенности государственного управления и контроля в области охраны природы.

Переход на путь устойчивого развития сопряжен с определенными трансформациями всех сфер жизнедеятельности человека и государства. У государства появляются функции устойчивого развития - экологическая, выживания и непрерывного развития, которые должны постепенно оказаться приоритетными и кардинально изменить иные его функции. Это можно продемонстрировать на примере такой функции государства как

обеспечение безопасности. Концепцию перехода к устойчивому развитию нельзя отрывать от концепции национальной и глобальной безопасности, а не только экологической. Если традиционное развитие квалифицируется как модель неустойчивого развития, то его безопасность в принципе обеспечить нельзя. Речь должна идти об обеспечении безопасности именно на пути перехода к новой цивилизационной модели, и тем самым, о смене положительной (разрушающей) обратной связи на отрицательную (гомеостатическую) в системе "общество-природа". Вот почему любая стратегия без-

спасности и, в первую очередь, экобезопасности обязаны исходить из принципов "Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию". А это кардинально новое видение проблем безопасности, ибо до сих пор безопасность мыслилась лишь как защищенность от угроз и отклонений, как оказалось, в рамках модели неустойчивого развития. Между тем, безопасным можно считать то общество и то государство, которые реализуют только цивилизационную модель и активно отходят в своей деятельности от модели неустойчивого развития и соответствующих ему общественно-экономических формаций. Тем самым поставленная в "Послании по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному собранию" задача связать концепцию безопасности, с концепцией устойчивого демократического развития реализуется в настоящем документе.

Трансформация функций безопасности государства, других его внешних и внутренних функций, появление новых функций - экологической и выживания народонаселения страны не может не оказать кардинального влияния на все государственное управление и систему государственной службы.

Реализация новых функций государства, связанных с устойчивым развитием, его других функций будет решаться как на пути усиления взаимосвязей между государственными органами управления охраной природной среды и ресурсопользования, так и в результате дальнейшей экологизации всех отраслей хозяйственной и иных видов деятельности.

Если основной центр тяжести в выполнении экологической функции возложить лишь на природоохранные госслужбы, то задача перехода к устойчивому развитию выполнена не будет по ряду причин, которые следует из уже реализуемой практики государственного управления. Вместе с тем ясно, что сводить стратегию устойчивого развития лишь к проблемам экологии нелогично - и это следует из предыдущего изложения. Не меньшую обеспокоенность и даже большую неопределенность вызывает забота о нынешнем, а тем более о будущих поколениях россиян. И если интенсивные "волны экологизации" в принципе могут идти от экологических ведомств и органов в другие госструктуры Российской Федерации, то специальной службы,

акцентирующей внимание на выживании и заботе о будущих поколениях у нас в стране пока не существует.

Между тем в более, чем ста странах мира такие органы появились, в том числе в Австралии, Канаде, Китае, Японии, Норвегии, США и т.д.

Переход к устойчивому развитию потребует существенного усиления государственного управления, повышения статуса особо уполномоченных природоохранных органов и служб, экологизации всех ветвей власти и принимаемых решений (законов, указов и др. нормативно-правовых актов). В перспективе, по-видимому, можно говорить о возможности качественно новой модели государства, в направлении которой и будут эволюционировать любые государства планеты, ставшие на путь перехода к устойчивому развитию. И если в правовом государстве оказывается более эффективной реализация начала движения к новой общечивилизационной модели, то ее завершение станет возможным в государстве, которое будет соответствовать эпохе ноосферы.

9.2. Особенности государственного управления и формирования нормативно-правовой базы перехода к устойчивому развитию

Глубинная и вместе с тем простая для понимания сущность перехода к устойчивому развитию заключается в таком снижении антропогенного пресса на биосферу, чтобы цивилизация "вписывалась" и смогла бы существовать неопределенно долго. Предшествующее развитие человечества как и отдельных государств, будучи стихийным и тем самым неуправляемым, вело лишь к увеличению антропогенного давления посредством экономического и демографического роста, воздействия на природу результатов неэкологизированной науки и технологий.

В значительной своей части проблемы перехода к устойчивому развитию оказываются проблемами управления, ибо главное отличие всего предшествующего развития от будущего устойчивого развития заключается в том, что им необходимо разумно и опережающе управлять. Причем именно управлять, а не просто регулировать, поскольку речь пойдет о существенном изменении модели цивилизованного развития. Управление на заключительном этапе в основном сменится регулированием, поскольку для обеспечения неопределенно

долгого развития придется поддерживать многие его параметры на постоянном уровне.

Тезис о необходимости усиления государственного управления при переходе Российской Федерации на новую модель как будто бы находится в противоречии с тенденцией деэтизации социальной жизни и деятельности при переходе к открытому обществу. Однако это противоречие должно решаться следующим образом: усиление государственного управления необходимо в тех случаях, когда речь идет о реализации целей устойчивого развития. Их реализация будет сопровождаться определенными управленческими решениями и действиями, которые опережающе должны приниматься в условиях риска и неопределенности. Управление должно исходить из декларируемого в Рио-де-Жанейро принципа упреждения (предосторожности).

Выше уже шла речь о том, что необходимо принимать действия для уменьшения или даже прекращения опасных тенденций в области ухудшения состояния окружающей среды, даже в тех случаях, когда в науке не до конца понятна природа явлений, как, например, в случае образования озоновых дыр или глобального потепления климата.

Упреждающие управленческие действия по реализации перехода Российской Федерации к устойчивому развитию должны выполнять две общие функции. Во-первых, обязаны стимулироваться те механизмы и тенденции, которые уже существуют и способствуют переходу к устойчивому развитию. Во-вторых, потребуется включить механизмы управления, которые должны вначале тормозить, а в перспективе во многих случаях и элиминировать процессы и тенденции, не способствующие прогрессу на пути к новым цивилизованным целям.

Использование принципа упреждения (опережающих действий) согласно "Концепции перехода РФ к устойчивому развитию" предполагает разработку системы программных и прогнозных документов: государственной стратегии действий долгосрочного характера; долгосрочных и среднесрочных прогнозов, включающих в качестве составного компонента прогнозы изменений окружающей среды и отдельных экосистем в результате хозяйственной деятельности; краткосрочные прогнозы и программы отраслевого, регионального (территориального) и федерального уровней.

Если в качестве основы перехода к устойчивому развитию выступает сохранение биосферы, то деятельность общества, должна органически вписываться в биосферные циклы. Это вариант подчинения законов общественного развития законам эволюции биосферы может быть отражен в эколого-правовых нормах, причем как собственно в экологическом праве, так и в других областях права.

Должна быть сформирована законодательная, нормативно-правовая база (может быть даже "Кодекс устойчивого развития"), позволяющая реализовывать Стратегию устойчивого развития. В связи с этим можно считать в качестве первоочередной задачи после принятия о государственной стратегии подготовку комитетами и рабочими группами обеих палат Федерального собрания Российской Федерации в качестве базового Федерального закона "О государственной политике в обеспечении перехода к устойчивому развитию Российской Федерации" и принять его уже в ближайшие год-два.

Кроме того, российская правовая база должна создаваться, ориентируясь на международные юридические документы в этой области, которые будут корректироваться с учетом путей более эффективной реализации новой цивилизационной модели.

Переход к устойчивому развитию в существенной степени зависит от финансирования этого процесса, и такие средства в госбюжете могут быть предусмотрены в законодательном порядке уже с 1998 г., вначале - на научные и прогнозные разработки, а также на образование.

9.3. Роль государства в формировании биосферосовместимой экономики

В ближайшее время важно преодолеть продолжающийся социально-экономический кризис и завершить экономические реформы, осуществить структурную перестройку (включая конверсию) с тем, чтобы перейти от ресурсоемких к экотехнологичным, наукоемким и автоматизированным производствам, обеспечивая экономический рост на новой качественной основе. Наряду с благоприятными социальными последствиями (повышение уровня занятости, роста квалификации кадров, улучшения образования, здоровья и т.д.) это приведет к общему повышению экономической эффективности и другим социально-экономическим сдвигам, благоприятствующим переходу к

устойчивому развитию. Экономические трансформации на этом пути должны иметь социальную и экологическую ориентацию, обеспечивая повышение качества жизни и благосостояния большинства населения, приводя к оздоровлению окружающей среды и неистощительному природопользованию. Таким образом, государственное регулирование должно быть направлено на увязывание в единое целое экономической эффективности, социальной защищенности и экологической безопасности.

Целью проводимых экологических реформ должно стать не только повышение экономической эффективности, но и продвижение по пути к устойчивому развитию роста антропогенного пресса на биосферу, затем на его стабилизацию и в дальнейшем на его уменьшение.

На первом этапе перехода к устойчивому развитию необходимо органично увязать требования экологии и экономики, создав целостную эколого-экономическую систему развития. В общем плане речь идет об органичном соединении традиционных требований экономики и экологических императивов в социозкосистему (поскольку экономический рост без должного учета законов развития биосферы ведет к ее деградации, а выполнение природоохранных требований без опоры на фундамент экономического развития ведет к снижению уровня жизни большинства населения). На этом этапе необходимо разрешить экологические проблемы, вызванные прежде всего бесхозяйственностью и нарушением (невыполнением) существующих законов об охране окружающей среды и соответствующих подзаконных актов и, тем самым, довести производственную и иную хозяйственную деятельность до уровня, соответствующего действующим экономическим и экологическим стандартам, т.е. выйти на "нормативное" состояние природной среды на всей территории страны. Эффект от такой деятельности скажется уже в краткосрочной перспективе и создаст стартовые условия для реализации следующего этапа.

Второй этап переходного процесса должен быть связан с ужесточением экологических нормативов, доведением их до высших международных стандартов и переходом на те основные параметры (индикаторы) прогресса на пути к устойчивому развитию, которые в дополнение к имеющимся в ближайшие годы будут выработаны и приняты мировым сообществом. Речь также пойдет о проведении надлежащей демографической политики, изменении структуры национально-

го хозяйства, производства и потребления и т.д.. Смысл этого этапа - переход к стабилизации антропогенного воздействия на окружающую среду, в том числе путем согласования в международном масштабе квот на использование ассимиляционного потенциала биосферы.

Дальнейшая экологизация хозяйственной деятельности на данном этапе должна быть сопряжена с установлением более разумных индикаторов и норм природоёмкости, а также нормативов экологической безопасности производственной и иной деятельности людей. Должна произойти существенная экологизация финансовой, инвестиционной и налоговой политики государства, предусматривающая наказания (штрафы, санкции и т.л.) за экологически опасную деятельность и поощрения (льготы, заказы и т.п.) - за деятельность, обеспечивающую экологическую безопасность. Необходимо отдавать приоритеты и поддерживать все виды хозяйственной деятельности, в которых предусматривается минимизация выбросов в окружающую среду, энерго-, материало- и ресурсосбережение и другие способы уменьшения воздействия на биосферу. Такое формирование экологической системы составит ядро необходимых трансформаций и захватит среднесрочную и начало долгосрочной перспективы становления фундамента устойчивого эколого-безопасного общества.

Третий этап формирования оптимальной экономической системы относится уже к долгосрочной перспективе, когда должно произойти решительное уменьшение антропогенного пресса на природу, не соответствующее возможностям самоочищения и самовосстановления. Благодаря принятым экономическим и другим мерам сформируется устойчивый - интенсивно-коэволюционный способ природопользования. Экономическое развитие может и далее продолжаться, но не за счет увеличения привлекаемых ресурсов и энергии, а за счет более эффективного их использования на базе информационно ориентированной стратегии социально-экономического развития. С точки зрения экономики, это будет переход к полной и всесторонней интенсификации, а в широком социально-экономическом ракурсе будет реализована стратегия максимального использования качественных факторов и вещественно-энергетических ресурсов. Стратегический смысл роли государственного регулирования экономики при переходе к устойчивому развитию заключается в ее адаптации к сохраняю-

шейся биосфере. Здесь важно отметить, что видные экологи, анализируя в "биосферной системе координат" развитие экономики отмечают, что независимо от того, является ли экономика рыночной или централизованно управляемой, она отрицательно воздействует на биосферу, истощает ресурсы планеты, загрязняет окружающую среду. И в перспективе речь должна идти о модели принципиально новой экономики, которая, обеспечивая человечество всем необходимым для развития, сохраняла бы биосферу, "позволяя" ей эволюционировать по своим собственным законам. В этом смысле будущая экономика должна претерпеть такие трансформации, чтобы органически вписать хозяйственные процессы в биосферные циклы, обеспечивая возможность столь угодно долго развития цивилизации и продолжения естественной эволюции биосферы. В этом смысле будущая экономика окажется биосферосовместимым хозяйством, модель которой должны совместно создавать ученые и специалисты различных областей знания.

Необходимо коренным образом пересмотреть "внутренние" и "внешние" приоритеты ресурсопользования, разработать национальную стратегию использования всех видов ресурсов, совместимую с новой цивилизационной моделью. И самое главное в государственной стратегии - не видеть в окружающей среде лишь ресурс, который надо использовать во имя экономического роста. Вот почему необходимо отказаться от чисто "ресурсного подхода" к окружающей среде и видеть в ней естественную основу жизни человека и иных живых существ, среду, в которой потребление ресурсов существенно ограничено несущей хозяйственной емкостью экосистемы планеты, экологическими пределами отнюдь не ресурсного свойства. За основу необходимо брать долгосрочную цель - разработку такого способа использования природно-ресурсного потенциала, который обеспечит основные жизненные потребности не только ныне живущих, но и будущих поколений россиян.

Будущая биосферосовместимая экономика должна стать новой хозяйственной базой цивилизации, органически вписывающейся в возможности природной среды и не нарушающую ход ее естественной эволюции. В этом видится перспектива государственного регулирования экономического развития, тесно связанная с экологическими императивами.

9.4. Роль государства в осуществлении научно-технической и образовательной политики

Начавшаяся перестройка государственного управления научно-техническим развитием в последние годы была в основном ориентирована на адаптацию к радикальной экономической реформе и привела к децентрализации управленческих процессов в сфере науки и техники, развитию научно-технологического комплекса на базе рыночных отношений, самоуправления, состязательности, конкурсных начал и т.п.. Пытаясь вписаться в новую рыночную модель общества, наука в целом (кроме отдельных ее направлений и дисциплин) не ставила себе целей содействия перехода страны к устойчивому развитию.

Постановка вопроса о таком переходе выдвигает в качестве приоритетной проблему научного обоснования возможности и степени реализации модели устойчивого развития. Стратегия такого развития пока не имеет строго научных аргументов и выглядит лишь как социально-политический и эколого-экономический прогноз.

И тем не менее доказательство необходимости перехода к устойчивому развитию должно сочетаться с ориентацией государственного регулирования науки, техники, технологии, образования на новые цивилизационные цели. Базис не только современного общества, но будущего общества устойчивого развития в принципе невозможно создать без опережающего развития научно-технологического потенциала и системы образования. Речь идет о принципиально новой (в том числе и проблемной) ориентации научно-технологических и образовательных систем, которые теперь должны иметь не просто народно-хозяйственное значение и экономическую эффективность (на что их нацеливали ранее), но и кардинально способствовать экологизации сознания и деятельности людей на пути создания экологобезопасной устойчивой цивилизации.

Перестройка управления развитием науки должна способствовать широкому участию ученых в исследовании перехода к устойчивому развитию и выработке необходимых для этого государственных решений. Цели устойчивого развития должны стать основными целями при формировании государственной научно-технологической и образовательной политики.

В соответствии с изложенным, государственное регулирование прежде всего должно быть связано как с новым целостно-системным видением будущего развития науки, техники, образования, так и с иными, чем сейчас приоритетами. Централизованное регулирование должно быть высокоизбирательным, акцентирующим государственную организационно-экономическую поддержку и экспертно-общественную деятельность на главных с точки зрения целей и принципов устойчивого развития направлениях научного поиска.

В связи с этим важно использовать систему государственных заказов и целевых субсидий, федеральных целевых программ, грантов, льготных кредитов, системы государственных, международных и иных премий, государственную систему присвоения ученых степеней и званий, налоговых льгот и т.п.. При этом централизованное регулирование должно ориентироваться прежде всего на долгосрочную перспективу, осуществление структурных сдвигов и технологическое обновление, а рыночные механизмы - на удовлетворение текущих нужд и тактических целей научно-технологического развития.

При формировании государственной научно-технологической политики, сориентированной на новые цивилизационные цели, важно использовать принцип опережающего развития науки, в том числе фундаментальной науки и поисковых исследований. В особом порядке следует оказывать материаль-техническую и финансовую поддержку тем перспективным направлениям, которые способны обеспечить прорывы на пути создания новой техники и технологий и формирования образовательной системы XXI века.

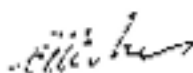
В определенном смысле опережающее развитие должно обеспечиваться государством и в отношении прикладных исследований и разработок и крупных межотраслевых научно-технических программ федерального значения. Речь прежде всего идет об активном включении фактора будущего и его влияния (эффект Эдипа) на управленческие действия по формированию новых тенденций развития науки, техники, образования. Это предполагает широкое использование принципа упреждения (предосторожности), по принятию превентивных мер, связанных предотвращением опасных тенденций (скажем, истощения озонового слоя или глобального потепления климата). Короче говоря, необходимо разгадать вызовы грядущего, для принятия управленческих действий против угроз и катастроф.

Государство должно поддерживать создание и распространение высоких и экологически безопасных технологий, обеспечивающих материал-, энерго- и ресурсосбережение, становление безотходных производств, биосферосовместимых технологий, экохозяйственных производств и фактически всех хозяйственных процессов, которые органически вписываются в возможности биосферы.

Государственное управление в плане реализации целей устойчивого развития должно выдвигать в качестве важнейшего приоритета процесс информатизации общества. Информатизацию обязательно необходимо вписать в новую модель развития, поскольку без этого важного социотехнологического процесса нельзя решить ни одной из проблем перехода цивилизации и России к устойчивому развитию и, самое главное, необходимо видеть будущее постиндустриальное информационное общество как необходимое звено социально-технологических трансформаций на этом пути, а экологическую информатизацию как важнейший механизм выхода из экономического кризиса. Кроме того, выдвигая на приоритетное место такой ресурс развития как информация, можно постепенно формировать информационную, но ресурсосберегающую (здесь уже имеются в виду материально-энергетические ресурсы) стратегию природопользования.

Наука будет играть важнейшую роль не только в создании технологической базы производственных преобразований, ее значение неоспоримо и в формировании эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития и создания соответствующей системы воспитания и обучения. Речь прежде всего идет о государственной поддержке формирующейся системы непрерывного и всеобщего экологического образования и воспитания, признав его приоритетность, как и процесс экологизации всей образовательной системы.

Образование, способствуя переходу к устойчивому развитию, постепенно будет становиться опережающей системой, наряду с наукой, в рамках которой в результате ее "футуризации" также сместится акцент с прошлого на настоящее и будущее. А это явится фундаментом не только возрождения духовности, но и опережения будущим коллективным сознанием человечества его бытия. Только в этом случае неустойчивое, чреватое катаклизмами и катастрофами развитие уступит место, направляемому нравственным опережающим разумом, бытию ноосферной цивилизации.




СОДЕРЖАНИЕ

	стр.
Введение	2
I. Концептуальные основы стратегии устойчивого развития (постановка проблемы и основные подходы к ее решению)	4
1.1. Развитие цивилизации и биосфера	4
1.2. О понятии "устойчивое развитие"	11
1.3. Цели устойчивого развития	12
1.4. Основные принципы устойчивого развития	13
1.5. Критерии и показатели устойчивого развития	16
1.6. Этапы перехода к устойчивому развитию	19
1.7. Специфика перехода Российской Федерации к устойчивому развитию	22
II. Глобальный процесс перехода к устойчивому развитию и роль России в его осуществлении	25
2.1. Международное сотрудничество и переход к устойчивому развитию	28
2.2. Инструментарий согласования национальных интересов в использовании хозяйственной емкости планеты и становление международного рынка экологических квот и услуг	36
2.3. Основные направления участия России в деятельности международных организаций в области перехода к устойчивому развитию	45
III. Характеристика экологической напряженности и хозяйственная емкость экосистем России	49
IV. Стратегия экономического развития	55
4.1. Выход из экономического кризиса	55
4.2. Факторы дальнейшего экономического роста и экономическая политика	85

V. Стратегия социального развития	104
5.1. Преамбула	104
5.2. Приоритетные направления стратегии социального развития	104
5.3. Стратегия в сфере труда и трудовых отношений	106
5.4. Миграционная политика	110
5.5. Социальное страхование	111
5.6. Пенсионное обеспечение	113
5.7. Система социальной поддержки семьи, женщин, детей и молодежи	115
5.8. Стратегия развития образования	119
5.9. Стратегия развития здравоохранения	123
5.10. Стратегия развития культуры	125
VI. Научно-техническая и инновационная политика	128
VII. Региональный аспект стратегии устойчивого развития	135
7.1. Развитие федеративных отношений и роль местного самоуправления при переходе к устойчивому развитию	135
7.2. Развитие региональных производственных систем	139
7.3. Развитие производственной и социальной инфраструктуры	140
7.4. Решение региональных социальных проблем	141
7.5. Развитие региональных систем расселения	143
7.6. Проблемы комплексного развития регионов в условиях рыночных отношений	147
7.7. Задачи органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в реализации стратегии устойчивого развития	149

7.8. Формы и методы оказания государственной поддержки в решении экономических, социальных и экологических проблем регионов	150
VIII. Развитие открытого общества	152
8.1. Состояние демократии в России и ее трансформации при переходе к устойчивому развитию	153
8.2. Проблемы формирования правового государства и его взаимодействия с гражданским обществом	156
8.3. Развитие рыночных отношений	159
IX. Государственное регулирование перехода к устойчивому развитию	168
9.1. Российская государственность и перспективы устойчивого развития	168
9.2. Особенности государственного управления и формирования нормативно-правовой базы перехода к устойчивому развитию	170
9.3. Роль государства в формировании биосферосообразимой экономики	172
9.4. Роль государства в осуществлении научно-технической и образовательной политики	176