

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СЕВЕРНОМ РЕГИОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Ключникова Е. М.

ФГБУН Институт проблем промышленной экологии Севера Кольского научного центра Российской академии наук. Апатиты, Россия (184209, Апатиты, Академический городок, 14а), e-mail: kem@inep.ksc.ru

В статье обосновывается выбор определения термина «устойчивое развитие муниципальных образований» применительно к северным муниципальным образованиям Российской Федерации на основе документов ООН, международного опыта и законодательства Российской Федерации. Приводится обзор зарубежных и российских литературных источников по определению устойчивого развития на местном уровне. Делается обзор определений, на которых основываются международные договоры и документы ООН. А также анализируется освещение понятия устойчивое развитие в законодательстве РФ. Обосновывается связь концепции качества жизни и устойчивого развития. Исходя из того, что данное определение должно быть использовано как опорная точка при разработке муниципальных документов, определяющих политику устойчивого развития, автор предлагает функциональное определение, задающее основные цели и направления политики устойчивого развития.

Ключевые слова: устойчивое развитие, муниципальное образование, органы местного самоуправления, качество жизни, стратегия развития, северный регион.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON THE LOCAL LEVEL IN THE NORTHERN REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION – DEFINITION

Klyuchnikova E. M.

FGBOS Institute of Industrial Ecology Problems of North Kola science Center Russian Academy of Science

The article substantiates the choice of the definition of the term "sustainable development on the local level" in relation to the northern municipalities of the Russian Federation. The definition builds on the basis of UN documents, international experience and legislation of the Russian Federation. The study provides an overview of foreign and Russian literature, by definition of sustainable development on the local level and overview of definitions, which was used in international treaties and UN documents. The study examines how the concept of sustainable development was used in the legislation of the Russian Federation. The connection between concepts of quality of life and sustainable development substantiated. The author assumes that the definition should be used as the reference point for the development of municipal documents defining the policy of sustainable development of local self-government and offers a functional definition that specifies the primary goals and policies for sustainable development on the local level.

Keywords: sustainable development, municipality, local authorities, life quality, development strategy, northern region.

Введение

Глобальной тенденцией настоящего времени является нарастание конкурентной борьбы за ресурсы, поэтому обеспечение присутствия Российской Федерации на Севере и в Арктической зоне является важнейшим условием национальной безопасности страны [4]. В сохранении и привлечении квалифицированного населения на территории с суровым и неблагоприятным климатом важную роль играет высокое качество жизни в северных муниципальных образованиях, для обеспечения которого необходим специально разработанный набор инструментов (особенно экономических) политики на местном уровне. В мировой практике инструменты муниципальной политики повышения качества жизни в настоящий момент разрабатываются в рамках концепции устойчивого развития.

К сожалению, целостных концепций формирования политики устойчивого развития на местном уровне, соответствующего набора инструментов для северных регионов Российской Федерации до настоящего времени не предложено. Поэтому исследование проблемы формирования политики устойчивого развития на муниципальном уровне в регионах Севера является необходимым и актуальным.

Для исследования вопросов формирования политики необходимо определить, что мы будем подразумевать под устойчивым развитием муниципального образования. Органам местного самоуправления необходимо предложить функциональное определение устойчивого развития (УР), которое они смогут использовать в своей деятельности.

Данная статья посвящена формированию определения термина «устойчивое развитие муниципального образования» применительно к северным муниципальным образованиям Российской Федерации на основе документов ООН, международного опыта и законодательства Российской Федерации.

Устойчивое развитие муниципального образования

Термин *sustainable development*, переведенный на русский язык как «устойчивое развитие», впервые был предложен в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию под руководством Г.-Х. Брундтланди, определен как «развитие, при котором удовлетворение потребностей общества осуществляется без ущерба для будущих поколений» [6].

Определение устойчивого поселения впервые дано в 1992 году в главе 7 Повестки дня на XXI век [7]. Если коротко изложить данную главу, то устойчивое поселение – это поселение, где ликвидирована бедность, гарантирована безопасность, снабжение питьевой водой, санитарная очистка территорий, где строительство ведется из местных материалов, стратегии развития транспорта направлены на снижение потребности в автомобилях.

На Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов в Ольберге, Дания, 27 мая 1994 года была принята «Хартия городов Европы за устойчивое развитие (Ольборгская хартия)». Ольборгская Хартия, которую к настоящему времени подписали более 2000 городов Европы, декларирует, что города на пути к устойчивости стремятся основывать уровень и образ жизни на жизнеобеспечивающей способности экосистем, социальной справедливости, устойчивой экономике и экологической устойчивости [15].

В зарубежной литературе во многих определениях устойчивого развития городов акцент делается на экологическом аспекте устойчивости. Считается, что впервые определение устойчивого города или эко-города дал Ричард Реджистер в 1887 году [17]: «устойчивый город или эко-город – это город, спланированный с рассмотрением вопросов

влияния на окружающую среду, населенный людьми, стремящимися к минимизации потребления энергии, воды, пищи и к минимизации производства отходов, выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (в первую очередь это CO₂ и CH₄) и в воду».

Среди современных зарубежных ученых, работы которых посвящены изучению устойчивого развития городов, считаем важным выделить работы W. M. Adams, A. Bartlett, J. B. Blewitt, S. J. Jeanrenaut, T. Nak и др. В. М. Адамс и С. Дж. Жанрено предложили современное определение устойчивого города: устойчивый город может прокормить себя с минимальной зависимостью от окружающей сельской местности, обеспечить энергией с помощью возобновляемых источников энергии, тем самым минимизировать свой экологический след; стремится производить минимальное количество загрязнения, эффективно использовать отходы (компостируя органические отходы, перерабатывая вторичные ресурсы и преобразуя в энергию те отходы, которые невозможно переработать другим образом), тем самым минимизировать вклад города в изменение климата [16]. И, следовательно, устойчивое развитие городов – это общественно-политический процесс в целях достижения состояния «устойчивый город».

Работы перечисленных ученых были использованы при разработке и реализации совместной инициативы ООН-Хабитат и ЮНЕП (программа ООН по окружающей среде). Программа устойчивого развития городов, целью которой является создание потенциалов городского экологического планирования и управления с помощью методов расширения участия населения. В основе совместного плана осуществления Программы лежат пять ключевых областей: города и изменение климата; экомобильность; регулирование отходов; города: биоразнообразие и экосистемы; информационно-пропагандистская деятельность. За годы существования программы и других похожих инициатив ООН накоплен колоссальный опыт движения по пути устойчивого развития на местном уровне. Данный опыт необходимо инкорпорировать в определение устойчивого развития муниципальных образований РФ, для того чтобы органы местного самоуправления могли им руководствоваться.

В отечественной дискуссии по вопросам устойчивого развития внимание в большей степени уделяется региональному уровню. Проблематика устойчивого развития региона и муниципального образования отражена в работах таких российских авторов, как Алексева Ю. Н., Гапоненко А. Д., Гранберга А. Г., Штульберга Б. М., Урсула А. Д. и др. Методологические подходы к определению устойчивого развития региона и муниципальных образований предложены А. Г. Гранбергом, который делает акцент на необходимости системного подхода: «Понятие устойчивого развития региона призвано отразить современные научные взгляды на проявления и тенденции общественного территориального разделения труда и экономической интеграции. В нем учитываются как устойчивость в

постсоветском экономическом пространстве сложившегося ранее территориального разделения труда, так и трансформация территориально-хозяйственной структуры из-за изменения социально-экономического положения...» [3]. На основании предложенного А. Г. Гранбером подхода ряд российских авторов дают определение устойчивого развития муниципальных образований. Так, Гапоненко А. Л. под устойчивым развитием муниципального образования предлагает понимать стабильное социально-экономическое сбалансированное развитие, не разрушающее природную среду и обеспечивающее непрерывный прогресс общества [1]. Полякова А. Г. дает следующее определение: устойчивое развитие муниципального образования означает сбалансированное развитие его структурных элементов, обеспечение баланса интересов субъектов с целью обеспечения качества жизни населения в рамках существующей общенациональной системы разделения труда [8]. Данные определения являются общими и не могут напрямую быть использованными при разработке целей и направлений политики устойчивого развития муниципальных образований.

Органы местного самоуправления обязаны действовать в рамках законодательства РФ, которое даёт определение устойчивому развитию в целом (стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы) [9,11], определяет, что его основой являются природные богатства [14], задает направление развития территорий в сторону обеспечения устойчивого развития [2]. Последний вывод мы делаем, исходя из того, что согласно Градостроительному Кодексу РФ Генеральный план является основным стратегическим документом для каждого муниципального образования, а «территориальное планирование проводится... в том числе... в целях устойчивого развития территорий» [2]. И, наконец, Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 [12] определяет в качестве стратегической цели обеспечение устойчивого развития страны. Таким образом, обеспечение устойчивого развития на всех уровнях, включая муниципальный, имеет под собой некоторую законодательную базу и является стратегической целью развития страны. Это указывает на существование законодательной базы и даже обязанности (обеспечение безопасности страны по [12]) формирования политики устойчивого развития для муниципальных образований РФ, но законодательство не дает органам местного самоуправления функционального определения устойчивого развития, опираясь на которое они смогли бы формулировать цели и разрабатывать направления муниципальной политики.

Согласно законодательству РФ местное самоуправление осуществляется в интересах всего населения муниципального образования в целях повышения качества жизни населения [5,13]. Качество жизни, по определению ВОЗ: «восприятие индивидуумом его положения в жизни в контексте культуры и системы ценностей, в которых индивидуум живет, и в связи с

целями, ожиданиями, стандартами и интересами этого индивидуума». Таким образом, качество жизни человека определяется не только экономическими и социальными условиями, но и качеством среды обитания. Категория качества окружающей среды тесно связана с понятием устойчивого развития территорий.

Для северных регионов, характеризующихся малой экологической емкостью природной среды, использование обычных способов хозяйствования и градостроительства является неприемлемым. Поэтому определение понятия «устойчивое развитие» применительно к северным муниципальным образованиям должно задать направления муниципальной политики, повышающие качество природной среды. В условиях Севера и Арктики нарушенные экосистемы восстанавливаются очень медленно, поэтому необходимо ограничивать расширение городских границ, не создавать новых поселений, стремится использовать уже существующие. Таким образом, устойчивое развитие на Севере подразумевает обеспечение максимально длительного существования муниципального образования на данной территории.

В документах социально-экономического развития некоторых городов Российской Федерации также встречается определение устойчивого развития. Например, Стратегия развития г. Белгорода до 2025 года [10] определяет: «устойчивое развитие муниципального образования обеспечивается за счет перехода к генеральному эколого-градостроительному планированию, предполагающему экологизацию градостроительных решений с перспективой формирования контуров экополиса». Данное определение, закрепленное муниципальным нормативно правовым актом, ставит цели и задает направление формирования муниципальной политики устойчивого развития.

Таким образом, можно выделить два подхода к определению «устойчивое развитие муниципальных образований». Первый, сложившийся в мировой практике, очень конкретный, с постановкой четких задач, базирующийся на международных документах (Киотский протокол, Декларация по окружающей среде и развитию, Повестка дня на 21 век, документы ООН – Хабитат), вобравший в себя опыт городов, идущих по пути устойчивого развития, являющийся ориентиром для муниципальных образований, принявших решение встать на этот путь. И второй, используемый в российской литературе и законодательстве РФ, не ставящий конкретных задач, и в связи с этим достаточно декларативный. И как нам показывает пример Стратегии развития города Белгород, органы местного самоуправления при формировании политики развития предпочитают руководствоваться функциональными определениями. Поэтому целесообразно использовать международный подход к определению устойчивого развития муниципальных образований, к анализу существующего положения и к разработке рекомендаций по формированию политики устойчивого развития

на муниципальном уровне. Этот выбор объясняется тем, что определение, базирующееся на международных соглашениях, подписанных в том числе и Российской Федерацией, используется во многих странах мира и успешно прошло апробацию на практике. При разработке рекомендаций по формированию политики устойчивого развития муниципальных образований мы сможем анализировать накопленный опыт и предлагать лучшие зарубежные практики по достижению состояния «устойчивый город» муниципальных образований на российском Севере.

Заключение

Таким образом, автор предлагает трактовать устойчивое развитие муниципального образования как социально-экологическое развитие, направленное на улучшение качества жизни населения, сохранение и восстановление окружающей природной среды как основы жизнеобеспечения муниципального образования в целях обеспечения максимально длительного существования муниципального образования на данной территории; это общественно-политический процесс, направленный на достижение муниципальным образованием минимальной зависимости от внешних поставщиков продуктов питания и строительных материалов, обеспечения энергией из возобновляемых источников, минимизации сбросов в водные объекты и выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, внедрения эффективной системы обращения с отходами, направленной на их переработку.

Политика устойчивого развития муниципального образования должна формироваться, исходя из следующих концептуальных подходов: достижения консенсуса; равнозначности экологических, экономических и социальных подходов; ориентации в будущее, долгосрочном планировании, готовности к длительным действиям; широком участии, партнерстве и разделении ответственности.

Список литературы

1. Гапоненко А. Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. – М.: РАГС, 2001. – 225 с.
2. Градостроительный Кодекс от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник. – 4-е изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.
4. Козьменко С. Ю. Региональное присутствие России в Арктике: геополитические и экономические тенденции // Арктика и Север. – 2011. – № 3.
5. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

6. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР): пер. с англ. / под ред. и с послесл. С. А. Евтеева и Р. А. Перелета. – М.: Прогресс, 1989.
7. Повестка дня на 21 век. – Режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch28.shtml
8. Полякова А. Г. Обеспечение устойчивого развития муниципального образования в процессе эволюции: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: Тюмень, 2003. – 168 с. РГБ ОД, 61:04-8/1533
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2008 № 1225-р «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
10. Стратегия развития г. Белгорода до 2025 года, утвержденная решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 января 2007 г. N 413 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
11. Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О концепции перехода РФ к устойчивому развитию» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
12. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
13. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
14. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».
15. Хартия городов Европы за устойчивое развитие (Ольборгская хартия). – Режим доступа: URL: euronet.uwe.ac.uk/www.sustainable-cities.org/charter_russian.rtf
16. Adams W. M., Jeanrenaud S. J. Transition to Sustainability: Towards a Humane and Diverse World. 2008. Science. 107 p.
17. Register, Richard. Ecocity Berkeley: building cities for a healthy future. NorthAtlanticBooks, 1987. 140 p.

Рецензенты:

Жаров Владимир Сергеевич, доктор экономических наук, профессор, декан экономического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Петрозаводский государственный университет» Кольский филиал, г. Апатиты.

Скуфьина Татьяна Петровна, доктор экономических наук, профессор, зав. отделом регионального и муниципального управления на Севере РФ, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина» Кольского научного центра Российской академии наук, г. Апатиты.