Глава 1

Модель устойчивого развития Республики Беларусь

В разделе дана критическая оценка модели устойчивого развития, определяющей содержание и структуру НСУР-1997, уточнены ее концептуальные положения и механизмы реализации, а также разработаны практические рекомендации по совершенствованию содержания и структуры новой НСУР Республики Беларусь, созданию мониторинга, системы индикаторов и нормативно-правовой базы устойчивого развития.

В качестве методологической базы построения новой модели устойчивого развития выдвинута культурологическая концепция. Она не противоречит основным установкам «Повестки дня на XXI век» и принципиальным положениям НСУР-1997, но усиливает акценты в отношении ведущих факторов и целей устойчивого развития.

Согласно культурологической концепции, устойчивое развитие рассматривается как социально-исторический процесс, основа которого – культура, т. е. совокупность ценностей, целей и образцов, определяющих деятельность человека, стиль его жизни и поведенческие стандарты в обществе.

Конструируемым элементом модели устойчивого развития, следовательно, выступает человеческий капитал, который в концентрированном виде выражает взаимосвязь между социальной, экономической и экологической сферами, результативность их функционирования.

С позиции культурологической концепции, устойчивое развитие – процесс нормативный, обусловленный заданной линией поведения человека и факторами его жизнедеятельности. В связи с этим специальными институтами устойчивого развития призваны стать мониторинг, включающий систему индикаторов, и нормативно-правовая база устойчивого развития. Выступая регуляторами социально-экономических и эколого-экономических отношений, они выражают основное содержание институциональной сферы устойчивого развития, определяя взаимосвязь и единство его трех аспектов: экономического, социального и экологического.

1.1. Концептуальные положения модели устойчивого развития. Анализ структуры НСУР-1997

В целом модель устойчивого развития Республики Беларусь соответствует основным положениям «Повестки дня на XXI век», охватывающим важнейшие сферы жизнедеятельности общества – социальную, экономическую и экологическую. Вопросам социально-экономического и экологического развития Республики Беларусь посвящен раздел 1.2 «Геополитические и соци-

ально-экономические особенности Республики Беларусь», 1.3.1 «Экологический императив в развитии народного хозяйства», 1.3.2 «Изменение структур потребления и производства», 1.3.3 «Охрана и укрепление здоровья людей», 1.3.4 «Борьба с бедностью», 1.3.5 «Борьба с преступностью», 1.5 «Стратегические и тактические цели устойчивого развития Беларуси».

Анализ указанного раздела НСУР-1997 позволяет сделать вывод, что в предложенной модели в целом охвачены все основные составляющие социально-экономического и экологического развития республики. Вместе с тем раскрытие содержания этих вопросов во многих случаях носит весьма общий характер и представлено простым перечислением мер в целях достижения устойчивого развития.

Логически уязвимым является включение разработчиками модели НСУР-1997 таких ее компонентов, как «новая цивилизационная стратегия, парадигма общественного прогресса и новые принципы взаимодействия природы, хозяйства и человека; тип создаваемого государства и общества; перспективная модель экономики и социального устройства» (с. 5). Стратегия, парадигма и принципы – это принципиально разные понятия. Стратегия – это направление развития, парадигма – это устоявшиеся представления об объективной реальности[1], принципы – основополагающие научные положения. Произвольное объединение стратегии, парадигмы и принципов в качестве компонентов модели нельзя признать обоснованным.

Потребность изменения сложившихся мировоззренческих установок в отношениях человека и природы предполагает постановку и определение стратегических целей, которые в НСУР-1997 правомерно определены как необходимость обеспечения стабильного социально-экономического развития при сохранении благоприятной окружающей среды и рационального использования природно-ресурсного потенциала для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений насселения Беларуси (с. 27).

Данная стратегическая цель отражает пути достижения устойчивого развития, однако для ее практической реализации необходимо сформулировать основные цели и задачи, которые отсутствуют в НСУР-1997. Вместо четко поставленных целей в существующем варианте стратегии ведется речь о направлениях деятельности по формированию новой модели экономики и общества (с. 27). Такого рода подмену нельзя признать обоснованной, поскольку направления по созданию новой модели и цели стратегии – не тождественные понятия.

В обозначенной в стратегии цели – необходимость перехода на новые принципы взаимодействия природы общества и человека, а высшей целью научно-технического и социально-экономического прогресса должен стать человек, его духовное и физическое здоровье в благоприятной и безопасной сфере (с. 6), – отсутствуют содержательные аспекты.

Кроме того, в стратегии не раскрыто содержание названных принципов, помимо общего указания на необходимость учета принципа оптимального научно обоснованного сочетания государственных и рыночных механизмов управления, отсутствует анализ изменения вектора социально-экономического развития, обусловленного спецификой переходного периода страны, которая вследствие разрыва межкооперационных связей, нерационального размещения производственных сил и последствий чернобыльской катастрофы оказалась в весьма сложном социальном и экономическом положении. Радикальные изменения во всех сферах жизнедеятельности страны вызывают необходимость включить в основные положения стратегии устойчивого развития систему принципов экологически ориентированного природопользования.

Цели устойчивого развития, изложенные в НСУР-1997 (с. 27–30), важно оценить с точки зрения их реального исполнения за истекшее время. Вместе с тем ориентация на выполнение целей в экономическом измерении при относительно низкой природоохранной деятельности вряд ли может быть признана реалистичной. В этом плане особая роль принадлежит вопросам совершенствования образования в области окружающей среды, экологического воспитания населения, изменения сложившихся стереотипов мышления во взаимоотношениях человека и природы, которые в существующей стратегии носят крайне общий абстрактный характер (с. 181–185).

Отсутствие конкретных целей и задач по достижению устойчивого развития с учетом необходимости поддержания качества окружающей среды, ограничений и нейтрализации послед-

[1] Т. Кун. Структура научных революций. М., 1975.

ствий индустриального и радиационного воздействия на природные экосистемы региона является наиболее уязвимым звеном НСУР–1997 как основополагающего документа деятельности государства.

На основании изложенного можно заключить, что в стратегии четко не выделены основные компоненты модели устойчивого развития. В ней механически объединены новая цивилизационная стратегия (что не является компонентом модели), тип государства и общества, модель экономики и общества (что само по себе уязвимо, ибо модель в данном случае выступает как компонент), направления и характер взаимодействия с внешней средой (неясно, что подразумевается под внешней средой), стратегические целевые ориентиры и система социальной, экономической и экологической безопасности.

В будущей стратегии необходимо четко выделить основные компоненты модели, концептуальные положения, стратегические и основные цели устойчивого развития, учитывающие особенности трансформационных процессов, происходящих в государстве.

Структура НСУР-1997 не в полной мере соответствует предложенной модели, хотя она в целом отражает базовые установки программы действий «Повестки дня на XXI век». Вместе с тем наполнение конкретным содержанием многих разделов нуждается в уточнении.

Требуют уточнения в разделе 1 «Модель устойчивого развития Республики Беларусь» структурные компоненты, охватывающие экономическую, экологическую и социальную сферы устойчивого развития. В частности, экономические аспекты рассматриваются преимущественно в плане изменения структур потребления и производства, социальные – как охрана и укрепление здоровья, борьба с бедностью и преступностью, экологические – как потенциальная угроза устойчивому развитию, экологический императив.

В будущей стратегии эти компоненты модели нуждаются в содержательной интерпретации. В частности, устойчивое развитие необходимо рассматривать в контексте воспроизводства (создания, сохранения и поддержания) экономического, экологического и человеческого (в том числе информационного) капитала. Целесообразно раскрыть конкретные механизмы запретов на промышленное, сельскохозяйственное и иные виды производства в целях сохранения нормального функционирования экосистем.

Происшедшие в мире события требуют переосмысления классификации внешних потенциальных угроз, поскольку вектор международных отношений существенно изменился в связи с нарастанием террористических акций и обострением межнациональных отношений в различных регионах мира. Все это в той или иной степени затрагивает и интересы Беларуси. Данное обстоятельство предопределяет необходимость изменения структурной композиции модели НСУР-1997, а следовательно, всей структуры стратегии.

В разделе 2 «Национальные ресурсы и социально-экономический потенциал устойчивого развития» механически объединены вопросы производственного потенциала, науки и образования, населенных пунктов, экономико-географического положения республики.

Исходящее из некорректности предложенной модели подобное механическое соединение социальных и экономических аспектов устойчивого развития вряд ли можно признать обоснованным. В будущей стратегии отдельные подразделы данного раздела целесообразно перенести в соответствующие места. Так, вопросы науки, образования, культуры, системы социально-политических отношений и правовой базы (раздел 5) целесообразно систематизировать в соответствии с обозначенными выше сферами человеческой деятельности и видами капитала, обусловливающими переход к устойчивому развитию. Вопросы производственного потенциала, населения и трудовых ресурсов, производственной и социальной инфраструктуры необходимо рассмотреть в блоке экономической сферы (промышленное, сельскохозяйственное и иные производства).

Сформулированные в общем виде мероприятия по сохранению и рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды (раздел 3) нуждаются в детальной конкретизации применительно к особенностям экологической ситуации в республике. Важно не только их обозначить, но и показать, что реально осуществимо в сложившихся условиях переходного периода. Кроме того, учитывая уникальность лесного покрова республики, наличие водно-болотных экосистем, существующего биологического разнообразия, целесообразно раскрыть

конкретные направления международного сотрудничества в плане рекомендаций «Повестки дня на XXI век» о передаче новых технологий и оказании финансовой помощи другим странам в целях достижения устойчивого развития. Данный раздел должен носить конструктивный характер, утверждать приоритетность направлений перехода к экологически устойчивому развитию.

В главе 4 «Направления и механизм перехода к устойчивому развитию» изложены основные социально-экономические предпосылки достижения устойчивого развития, сформулированы общенациональные программы социально-экономического развития с учетом экологических требований, определены основные направления структурной перестройки экономики и меры в области социальной политики, обоснована необходимость внедрения экологически безопасных технологий. Эти положения нуждаются в конкретизации с учетом целесообразности обоснования конкретных направлений и механизмов воспроизводства национального капитала.

Отсутствие четко сформулированных целей и задач устойчивого развития страны в НСУР-1997, как подчеркивалось выше, позволяет сделать ряд критических замечаний по поводу раздела 5 «Социально-политический механизм устойчивого развития». В нем содержится простое перечисление основных задач деятельности государственных и неправительственных организаций по достижению устойчивого развития. Основной недостаток раздела – неопределенность конкретных действий, перечисленных в общем виде без указания механизмов их практической реализации. В частности, отсутствует анализ нормативной правовой базы по достижению целей стратегии, не раскрыты меры в области учета интересов основных групп населения, не выделены механизмы содействия региональным и местным инициативам в рамках единой стратегии развития государства, не в полной мере обоснованы перспективы международного сотрудничества. Иными словами, социально-политические механизмы лишь обозначены в общем виде.

В последнем разделе «Средства осуществления устойчивого развития» не в полной мере раскрыты перспективные направления науки, внедрение ее достижений в производство в целях устойчивого развития.

Акцент на малую вероятность использования достижений научно-технической революции в экономике из-за недостаточных финансовых средств и неподготовленности предприятий (с. 176), обозначенный разработчиками, не может быть признан целесообразным, поскольку фактически закрывает перспективы развития науки в области создания нанотехнологий, компьютерных систем нового поколения, моделирования экологических систем и других направлений.

В подразделе 6.6 «Экологическое просвещение и образование, подготовка кадров, информационное обеспечение» кроме констатации необходимости и важности экологического просвещения следовало бы раскрыть механизмы реформирования сложившейся системы образования, указать на необходимость создания программы непрерывного образования для достижения устойчивого развития.

В целом НСУР-1997 как первая попытка определения контуров устойчивого развития представляет собой систематизацию уже имеющихся материалов по различным аспектам социального, экономического и экологического развития республики, выделение его приоритетных направлений. К сожалению, остались вне рассмотрения вопросы весьма сложной социально-экономической и экологической ситуации в республике. Достижение устойчивого развития возможно в том случае, если будет обеспечен социально и экологически устойчивый экономический рост, позволяющий удовлетворять разумно обоснованные потребности настоящего и будущих поколений с учетом системы запретов и ограничений на характер человеческой деятельности.

За истекшее после принятия концепции устойчивого развития время как на уровне мирового сообщества, так и в отдельно взятых странах радикальных изменений в плане достижения такого развития не произошло: стремительно нарастает бедность, увеличивается разрыв между богатыми и бедными странами, все более усиливаются межнациональные конфликты и противоречия на международной арене.

В большинстве случаев молчаливо игнорируется, что нынешнее состояние биосферы уже во многих случаях нарушило допустимые пределы устойчивости. Сложившиеся стереотипы мышления, базирующиеся на прошлом опыте человечества и глубоко укоренившиеся в сознании большинства людей, служат убеждением, что

нынешние экологические затруднения можно разрешить только за счет внедрения ресурсосберегающих и малоотходных технологий, за счет интенсификации производственных процессов.

Такого рода представления не учитывают того бесспорного факта, что главное в достижении устойчивого развития зависит от ценностных ориентаций человека и его отношения к природе. Представление о человеке как венце эволюции, лежащее в основе антропоцентризма, предопределило сугубо потребительский вектор развития цивилизации и привело к необходимости разработки стратегии устойчивого развития, которая предполагает выбор нового пути, учитывающего требование сохранения окружающей среды и изменения человеческих качеств.

Сказанное может служить основанием для необходимости изменения структуры НСУР-1997. Разделы стратегии 2.4 «Наука и образование, научно-технический и информационный потенциалы», 2.5 «Информационные ресурсы», 2.6 «Национальная культура и менталитет населения», 5.3 «Система социально-политических отношений и правовая база» целесообразно сконцентрировать в отдельном блоке, включающем вопросы социального развития.

Социально устойчивое развитие в концентрированном виде достигается посредством воспроизводства человеческого капитала, направленного на обеспечение равноправия людей и социальной справедливости в обществе, социального благополучия и совершенствования человеческих качеств. В данном блоке целесообразно раскрыть факторы обеспечения демографической стабильности и борьбы с бедностью.

Реализация концепции социально ориентированной рыночной экономики, предложенная в НСУР-1997, за истекшие 5 лет обнажила трудности переходного периода, прежде всего социального плана, что обусловлено сложившейся структурой производства, разрывом кооперационных связей, уровнем технического развития, особенностями менталитета населения страны.

В этой связи в новой стратегии необходимо обозначить конкретные меры по достижению социальной справедливости и устойчивости общества, ликвидации бедности, сокращению разрыва между доходами бедных и богатых (система налогообложения, поддержка малого и среднего бизнеса и т. д.).

Обеспечение социальной справедливости предполагает рассмотрение вопросов формирования личности нового типа, в первую очередь таких ее качеств, как заинтересованность в оплате труда, поднятие статуса самоценности; создания условий для раскрытия творческого потенциала, соблюдения этических норм для политических партий, общественных организаций, средств массовой информации, правительств.

В формировании личности такого типа важное место принадлежит гуманистической составляющей – не в сугубо традиционном смысле, а выражающей необходимость сохранения окружающей среды. Эти вопросы должны найти отражение в новом варианте национальной стратегии устойчивого развития.

В блоке стратегии «Устойчивое экономическое развитие» целесообразно раскрыть основные направления воспроизводства созданного человеком экономического капитала.

Кроме общепринятых моделей воспроизводства экономического капитала, в данном блоке важно выделить составляющие элементы человеческой активности, оказывающие воздействие на функционирование природных экосистем. С этой целью требуется оценить масштабы и степень воздействия различных отраслей промышленности (химическая, нефтехимическая, металлургическая, машиностроение), транспорта, сельского хозяйства и других на экосистемы в различных регионах страны. В данном случае важно использовать понятие экологического императива (в концепции НСУР-1997 на это обращено особое внимание), который определяет систему запретов на характер человеческой деятельности, а также необходимость повышения уровня технологической культуры.

Нужно показать, что сохранение естественных природных экосистем тесно связано с решением ряда экономических задач, и в первую очередь с разработкой и внедрением интенсивных технологий производства, рекультивацией и восстановлением земель, повторным использованием материалов, вложением инвестиций в восстановление природных ресурсов, внедрением природоохранных технологий, замкнутых материальных потоков в производственных процессах и др.

Экологизация производства, внедрение высокоэффективных технологий – важнейшая задача в достижении устойчивого развития, поскольк-

ку ресурсоемкое производство, сложившееся в условиях бывшего СССР, приведет Республику Беларусь к полной экономической зависимости от других стран.

В разработке новой стратегии важно выделить собственно экологический блок, отражающий основные направления и мероприятия по сохранению экологического потенциала Республики Беларусь. Данный блок целесообразно обозначить как экологически устойчивое развитие. В нем должны найти отражение основные механизмы сохранения стабильности природных экосистем региона как важнейшее условие поддержания пригодной для обитания среды.

В качестве основных компонентов в блоке необходимо выделить следующие виды оценки:

степени нарушенности экосистем региона и хозяйственной нагрузки на них, уровень потребления чистой биологической продукции;

степени сохранности естественных экосистем (ненарушенные территории) по уровню их продуцирования и стабильности;

уровня образования в области окружающей среды;

уровня международного сотрудничества по достижению экологически устойчивого развития.

В экономическом блоке должна быть представлена система мероприятий, основанная на соблюдении следующих важнейших принципов устойчивого природопользования: оптимального соответствия темпов и характера общественного развития законам эволюции биосферы (принцип управляемости социальными и природными процессами); поддержания целостности и устойчивости биосферы на основе поддержания естественного равновесия; компенсации, т.е. восстановления нарушенных процессов; экологической чистоты человеческой деятельности, предполагающей утилизацию отходов производства и бытового потребления; экологической обоснованности принимаемых решений в сфере природопользования; оптимизации потребностей; биоантропоцентризма, основанного на культуре нового типа.

Эти базовые принципы служат обоснованием важнейших положений стратегии экологически устойчивого развития.

Эффективное взаимодействие социальной, экономической и экологической сфер обеспечивает институциональная сфера, системообразующим элементом которой является гражданское общество и правовое государство. В целях достижения устойчивого развития важно направить интересы личности на формирование эффективного гражданского общества, которое, в свою очередь, служит государству.

В институциональной сфере важно учитывать вопросы экологии в планировании и управлении, особенности национальных механизмов, информирование населения для принятия решений, участие в международном сотрудничестве. Специальными институтами являются мониторинг, включающий систему индикаторов, информативно-правовая база устойчивого развития (рис. 1.1).

Модель устойчивого развития – это конструируемая социо-эколого-экономическая система, выражающая взаимодействие общества и природы, направленное на приращение национального богатства и сбалансированное, взаимообусловленное воспроизводство его основных источников: человеческого, экономического и экологического капиталов, обеспечивающих стабильное удовлетворение материальных и духовных потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

Истоки механизма устойчивого развития лежат в недрах человеческой культуры, а силы, приводящие этот механизм в движение, уходят своими корнями в материальные и духовные потребности общества, их субординацию и взаимосвязь. Именно диалектика, вектор и новое качество потребностей определяют «коридор» устойчивого развития, которое в связи с этим следует понимать как развитие нормативное, обусловленное заданной линией поведения человека и факторами его жизнедеятельности.

Культурологический подход, основанный на необходимости перехода от антропоцентризма к биоантропоцентризму, определяет контуры будущей модели устойчивого развития, предполагающей формирование новых человеческих качеств и обеспечивающей реальные возможности сохранения пригодной для жизни среды обитания.

Культура как совокупность материальных и духовных ценностей задает ориентиры для принятия политических и правовых решений с целью достижения устойчивого развития («Повестка дня на XXI век» – наглядное подтверждение этого). Культура в ее духовном измерении – главная движущая сила на пути к достижению устой-

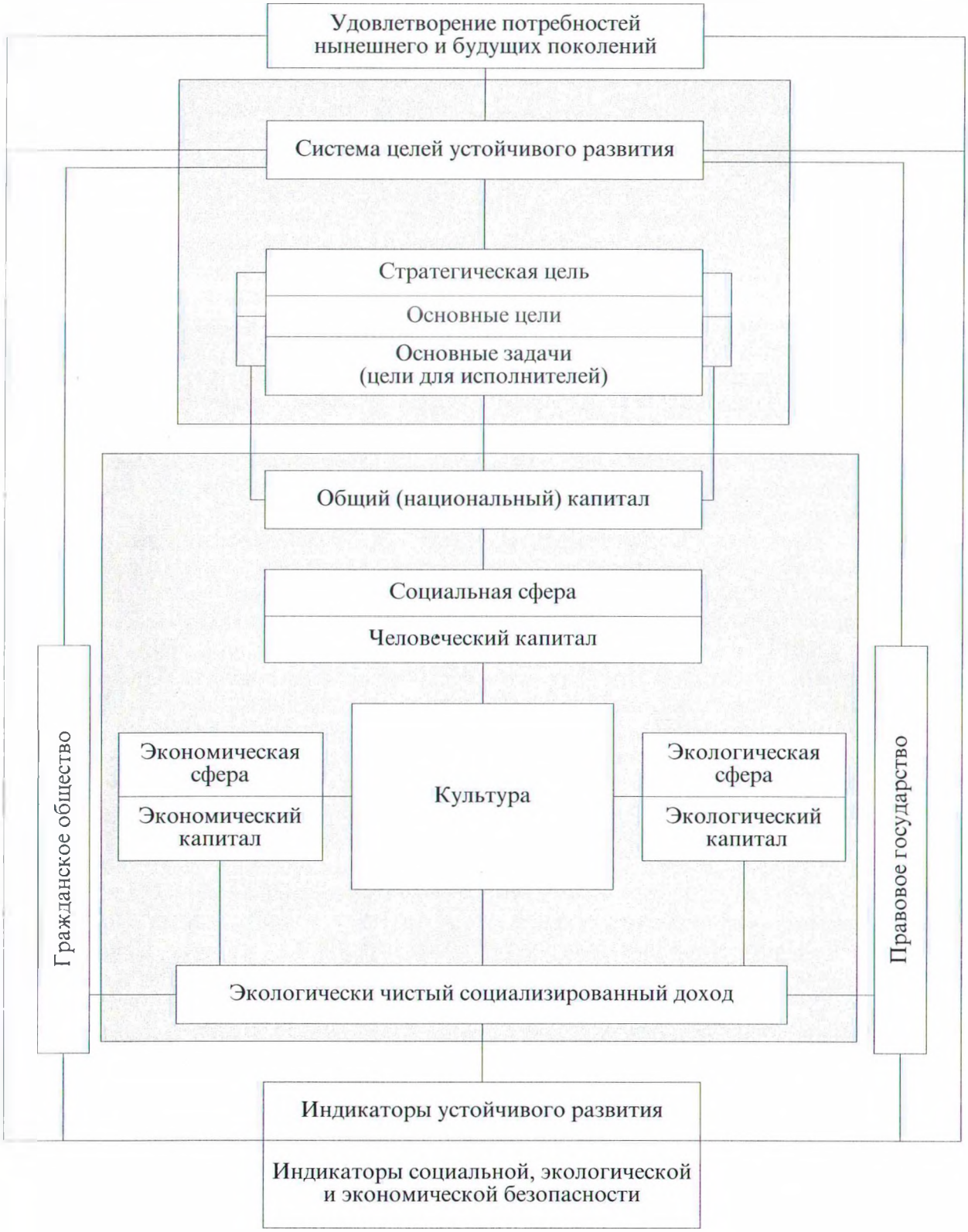

Рис. 1.1. Структурная схема модели устойчивого развития

чивого развития, пронизывающая все сферы человеческой деятельности.

Основной замысел модели в прикладном аспекте выражает система целей. Алгоритм формирования системы целей должен учитывать:

основные положения концепции устойчивого развития;

особенности социально-экономического и экологического развития республики в переходный период;

национальные ценности и особенности менталитета;

международную роль экологического потенциала страны.

Система целей включает: стратегическую цель, основные цели и основные задачи (цели для исполнителей), которые взаимосвязаны.

Стратегическая цель – это генеральное направление государственной политики по реализации идей устойчивого развития. Эту цель конкретизируют основные цели, дифференцированные по направлениям и определяющие экономический, социальный, экологический и институциональный аспекты устойчивого развития. Основные задачи несут конструктивную нагрузку, являются руководством для непосредственных участников национальной стратегии устойчивого развития.

Основная стратегическая цель устойчивого развития состоит в росте общего благосостояния народа, обеспечивающего удовлетворение разумно обоснованных потребностей настоящего и будущих поколений на основе новых ценностных ориентаций. Эта цель предполагает не только достижение материального благополучия и социальной справедливости, но и сохранение качества окружающей среды, ее оздоровление.

Реализация этой цели тесно связана с основными целями, в качестве которых выступают следующие:

поддержание качества жизни и качества окружающей среды на основе утверждения культуры нового типа;

обеспечение социально и экологически приемлемого экономического роста;

совершенствование нормативно-правовой базы;

сохранение продуцирующей способности природных экосистем и обеспечение экологической безопасности.

Необходимо подчеркнуть, что достижение основных целей возможно при условии создания эффективной правовой базы, определяющей экономический механизм природопользования за счет совершенствования уже действующего законодательства в области окружающей среды и разработки новых правовых актов, необходимых для достижения устойчивого развития. Важное значение при этом имеют выявление стимулов хозяйственной деятельности, ответственность за экологические последствия осуществляемых действий. Представляется необходимым определить допустимые пределы воздействий на природные экосистемы в различных регионах.

Целевые ориентиры, отражающие качество жизни и качество окружающей среды, уровень экономического развития и экологического благополучия, в будущей стратегии важно выразить в соответствующих показателях.

Сложившаяся структура промышленного и сельскохозяйственного производства определяет остроту современной экологической ситуации. В этих условиях крайне важным для достижения устойчивого развития является внедрение современных технологий на крупных заводах химической и нефтехимической промышленности, замена крупных животноводческих комплексов более мелкими, постепенная замена крупных предприятий средними и мелкими.

Реализация основных целей неразрывно связана с решением ряда актуальных задач по достижению устойчивого развития. К их числу следует отнести:

экологизацию производства, науки и основных сфер человеческой деятельности;

нейтрализацию последствий чернобыльской катастрофы, обеспечение радиационной безопасности населения;

оживление процессов экономического роста;

сохранение хозяйственной емкости экосистем;

снижение природо- и материалоемкости производства, внедрение энерго- и ресурсосберегающих, наукоемких технологий;

сохранение и поддержание стабильности в обществе, предотвращение негативных тенденций в социальной и политической жизни;

улучшение демографической ситуации в стране;

ликвидацию бедности и сокращение преступности;

предотвращение распространения наркомании, алкоголизма и других социальных болезней общества;

обеспечение политической безопасности государства;

формирование экологической культуры и совершенствование образования и воспитания населения в области окружающей среды;

повышение эффективности международного сотрудничества и роли государства в решении проблем охраны окружающей среды.

В качестве ключевых компонентов модели, реализующей цели устойчивого развития, выступают человеческий, экономический и экологический капиталы, носящие системообразующий характер и определяющие новые акценты и требования в отношении удовлетворения нынешних и будущих потребностей людей.

Категория «капитал» наиболее сильно и адекватно выражает интересы устойчивого развития, обеспечивая компромисс между долгосрочными и текущими целями. Национальный капитал – это совокупность материальных, нравственно-интеллектуальных и природных ценностей, определяющих приращение богатства народа.

В системе устойчивого развития каждый вид капитала выполняет свою, только ему присущую функцию воспроизводства. Во временном аспекте темпы роста экономического капитала могут уступать темпам роста человеческого и экологического капиталов. Однако с позиции интересов устойчивого развития инвестиционная политика должна обеспечить его расширенное воспроизводство. В противном случае подрывается производительная и материальная основа жизнедеятельности общества и благосостояния народа. Проблема сохранения и обновления экономического капитала – одна из ключевых для нынешнего этапа развития Беларуси.

Не менее актуальной проблемой является сохранение и воспроизводство экологического капитала, величину которого определяет продуцирующая способность экосистем (лесных, водно-болотных, земельных), ассимиляционный потенциал окружающей среды. Структура его воспроизводства должна учитывать разнообразные экологические потребности общества, а также международную роль природных комплексов страны в сохранении естественного равновесия Европы. Экологический капитал следует отличать от природного, вовлеченного в хозяйственный оборот и потому представляющего собой разновидность экономического капитала, обладающего свойством взаимозаменяемости.

В целом структура и темпы роста экономического и экологического капиталов зависят от уровня развития и качества человеческого капитала, который в концентрированном виде выражает взаимосвязь между социальной, экономической и экологической сферами. Его рост (приращение) свидетельствует о благоприятных изменениях, происходящих в этих областях (сферах), и взаимосвязях между ними. Как фактор национального богатства человеческий капитал реализуется в новых технологиях, структуризации экономики и всего общества.

С культурологической точки зрения, *технология* – это искусство превращения (трансформации) естественных ресурсов в готовый продукт (полезный результат). В основе любой технологии лежат ценностные ориентации человека, обусловленные его потребностями. Под влиянием знания меняется суть технологии, а значит, и содержание созидательного процесса производства разнообразных благ. Опыт экономически развитых стран свидетельствует, что на данном этапе социально-экономического развития приращение ценностей и в целом национального богатства определяется знанием, овеществленным в высоких (наукоемких) технологиях. Применение знаний в области высоких технологий свидетельствует о взрывном характере экономического эффекта и об установлении на многие продукты сюрреалистической (сверхреальной) цены, отражающей значительный разрыв между созданной в денежном выражении ценностью и стоимостью продукта. Отсюда и значительные параметры экономического роста индустриально развитых стран. Все это свидетельствует о том, что новым источником богатства является нечто виртуальное, нематериальное, совершенно не вписывающееся в обычную систему экономических оценок и рыночных отношений. Этим источником выступает интеллектуальный капитал – творческие силы и способности человека, основанные на информации и знании.

Начавшиеся в конце XX столетия в развитых странах технологические изменения знаменуют переход к обществу нового типа с коренными преобразованиями социальной структуры,

которая зиждется на так называемой *интеллектуальной экономике.* Основой развития этой хозяйственной системы служит человеческий капитал, материализованный в высоких технологиях, культуре производства и образе жизни, информационно-организационных структурах, определяющих новое качество экономического роста.

С позиции технологического развития страны обращает на себя внимание высокая материало- и природоемкость выпускаемой продукции. Отсутствие необходимых организационных структур и экономических интересов ресурсосбережения – главная причина низкого уровня технологической культуры производства.

Интеллектуальная экономика в нашей стране лишь начинает формироваться. Для того чтобы слагаемые интеллектуального капитала (знание, информация, интеллект, творчество) действительно стали капиталом и определяли дальнейшее социально-экономическое развитие страны, необходимы соответствующие *мотивационные отношения его воспроизводства.*

Учитывая менталитет нации, сложившиеся социально-экономические отношения, следует отметить, что при построении мотивационных отношений экономики устойчивого развития важнейшим является принцип социальной справедливости. В соответствии с ним обогащение отдельного индивидуума или социальной группы (слоя) может иметь место только при общем росте благосостояния народа. В противном случае «затухают» не только экономические стимулы к труду, но и подрывается политическая основа устойчивого развития.

В переходный период, когда еще не сложились здоровые рыночные отношения и соответствующие им инфраструктурные институты, необходимо усилить *систему государственного регулирования* мотивационных отношений в экономике страны. Но «усиление» должно иметь явно выраженную правовую и экономическую основу, чтобы оно развивало, а не тормозило экономические интересы и свободы субъектов хозяйствования.

Социально-политические преобразования в контексте культурологической концепции должны осуществляться на основе утверждения истинно белорусских ценностей как ценностей славянского народа, в которых явно выражено нравственное (не только материальное) начало развития общества с органично встроенным регулируемым рыночным механизмом хозяйствования.

В качестве результирующего (критериального) показателя модели, интегрирующей действие факторов устойчивого развития – человеческого, экономического и экологического капиталов, следует принять экологически чистый социализированный доход.

Экологически чистый социализированный доход характеризует:

доход, очищенный от: а) продукции, выпущенной с нарушением экологических норм хозяйствования; б) стоимости отходов (включая экологически опасные), образующихся в результате производства и потребления продукции;

социально приемлемый разрыв между его максимальной и минимальной величинами (в расчете на одного человека); ориентацию на сближение, а не усиление разрыва в уровне жизни между бедными и богатыми слоями населения, в достижении равных возможностей для удовлетворения насущных материальных, духовных и экологических потребностей человека с позиции достойной его жизни;

поступление сверхприбыли (или ее значительной части) от частной и иной деятельности на нужды всего общества путем вложений в духовно-интеллектуальную и экологическую сферы.

Оценку продвижения по пути к устойчивому развитию призвана отразить система индикаторов, построенная по принципу реализации основных положений модели. В этой системе целесообразно выделить индикаторы: 1) экономической, социальной и экологической безопасности страны, выражающие нижний (пороговый) предел устойчивого развития; 2) выражающие динамику процесса устойчивого развития, изменение параметров жизни общества в аспекте удовлетворения всей гаммы человеческих потребностей.

Приняв на вооружение культурологическую концепцию устойчивого развития и адекватную ей модель, Беларусь может стать одной из первых стран в мире, избравшей принципиально новые ценностные ориентиры и механизмы движения к будущему, гармонизируя отношения между обществом и природой на основе роста духовной культуры нации, социальной справедливости, экономики ресурсосбережения и экологических ограничений во благо нынешнего и всех последующих поколений.

Культурологическая концепция актуальна для Беларуси не только потому, что она выражает суть будущего развития в контексте прогрессивных мировых тенденций, но и потому, что для Беларуси главный ресурс развития – человеческий капитал, особенно такой его структурный элемент, как образование, от которого во многом зависит воспроизводство национального капитала – основы устойчивого развития.

Глобальная политика в области управления должна учитывать специфику каждого конкретного государства на пути к достижению устойчивого развития. И в этом плане важно добиться того, чтобы общественное сознание биоантропоцентристской ориентации опережало запросы бытия, направляло его на единственно возможный путь выживания цивилизации.

1.2. Мониторинг и система индикаторов устойчивого развития

Мониторингу и индикаторам устойчивого развития в НСУР-1997 посвящена глава 6.7 "Создание мониторинга устойчивого развития", приложение 1 "Основные показатели устойчивого развития Республики Беларусь" и приложение 2 "Соотношение предельно-критических и реальных показателей развития белорусского общества в 1995 г.". "Повестка дня на XXI век" не описывает мониторинг устойчивого развития и систему индикаторов устойчивого развития отдельной главой. Ожидалось, что при разработке национальных стратегий в той или иной степени будет решен проблемный вопрос создания такого мониторинга и выбора (или разработки) таких индикаторов (системы индикаторов), в которых бы комплексно учитывались социальные, экономические, экологические и институциональные факторы. Глава 40 "Повестки дня на XXI век" подчеркивает значение объединенных усилий международных организаций, правительств и общественных организаций по выработке единой системы индикаторов для их интеграции в многоуровневый аналитический процесс для значимой оценки прогресса в достижении устойчивого развития.

Наличие в НСУР-1997 главы "Создание мониторинга устойчивого развития" свидетельствует о понимании необходимости выработки принципов мониторинга устойчивого развития. Однако уже в содержании главы отсутствует термин "мониторинг устойчивого развития", используются термины "мониторинг" и "информационная база", нет определения и не описаны принципы мониторинга устойчивого развития. Название главы 6.7 не отражает ее истинного содержания, так как в ней описывается информационная база, основные элементы, регламентирующие формы, методы и средства осуществления традиционного мониторинга социально-экономического развития страны и осуществления природоохранной деятельности, что не является достаточным для регламентации усилий министерств, ведомств, организаций, направленных на выработку стратегии мониторинга устойчивого развития и индикаторов, отражающих результаты реализации национальной стратегии устойчивого развития.

В главе определены:

- основные компоненты информационной базы – систематизированные отчетные данные, аналитические данные и нормативные материалы, данные об устойчивости развития других стран;
- три основных аспекта такой базы – социальная сфера, экономика, окружающая среда;
- уровни разработки данных – район, область, страна.

Такой подход является традиционным при разработке информационных баз ведомствами (по отраслям) и аналитической обработке данных по основным выделенным аспектам "в рамках выполнения текущих задач Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерством экономики и Министерством статистики и анализа Республики Беларусь" (с. 193) и не находится в противоречии с общим характером и целями НСУР-1997. Однако он недостаточен для создания действительного мониторинга устойчивого развития и системы индикаторов устойчивого развития для Беларуси, гармонизированной с международными требованиями и российской системой. Сбор и анализ данных по упомянутым трем основным аспектам (социальная сфера, экономика, окружающая среда) возлагается на Министерство экономики, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и Министерство статистики и анализа Беларуси. Министерство статистики и анализа допол-

806785

БІБЛІЯТЭКА
Беларускага дзяржаўнага
тэхналагічнага універсітэта

няет экологические данные социально-экономическими, агрегирует всю информацию и формирует общую базу данных (с. 195). В стратегии не указывается необходимость создания аналитического центра (проекта или группы) по работе над анализом взаимосвязей индикаторов из разных аспектов, представленных в НСУР-1997. В главе не определена возможность учета данных независимых исследовательских институтов, не обозначены группы потребителей информации (целевые группы) – систематизированных и аналитических данных в виде сборников, бюллетеней, альманахов, справочников и аналитических докладов (с. 195), не определена роль Национальной комиссии по устойчивому развитию в отношении создания мониторинга устойчивого развития и координации деятельности по разработке эффективной системы индикаторов устойчивого развития. В НСУР-1997 индикаторы систематизированы по 11 *основным* блокам (всего 221 индикатор):

общеэкономические показатели социально-экономического и экологического развития – 22 индикатора;

сохранение и рациональное использование природных ресурсов, охрана окружающей среды – 98;

уровень жизни населения – 8;

социальная сфера – 17;

потребительский комплекс – 15;

топливно-энергетический комплекс – 2;

промышленность – 13;

агропромышленный комплекс – 28;

строительный комплекс – 9;

транспорт – 5;

связь – 4.

Данный тип систематизации индикаторов устойчивого развития позволяет проследить, какие темы, отраженные в НСУР-1997, и в каком объеме описываются индикаторами, и определить пробелы. Список отражает основные темы НСУР, но не позволяет проследить их иерархичность в структуре документа. В документе значительное внимание уделено системе мониторинга окружающей среды: описана "Система показателей рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды" и указаны организации, ответственные за мониторинг (с. 193–194). Это подчеркивает приоритет аспекта охраны окружающей среды в самом документе, но объясняется и наличием национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь, опытом, накопленным министерствами и организациями, осуществляющими этот мониторинг. Название первого блока индикаторов в приложении 1 НСУР-1997 "Общеэкономические показатели социально-экономического и экологического развития" некорректно, поскольку определение понятия "экологическое развитие" в документе отсутствует; непонятно также, какой из индикаторов и каким образом отражает уровень "экологического развития" (с. 196). Кроме того, общеэкономические показатели не могут отражать экологическое развитие.

В содержании главы 6.7 и приложений 1 и 2 НСУР-1997 можно выделить следующие недостатки:

- нет определения термина "индикатор устойчивого развития" (или "показатель" – по терминологии НСУР-1997);
- нет обоснования выбора индикаторов, изложенных в приложениях 1 и 2;
- отсутствует структурирование индикаторов – ключевые, основные по аспектам устойчивого развития и вспомогательные;
- нет указания на необходимость интерпретации индикаторов для разных целевых групп общества, что ограничивает их применение для улучшения просвещенности и понимания обществом происходящих процессов, ограничивает использование индикаторов в планировании работы малых предприятий, развитии малых городов;
- не определены национальные ключевые индикаторы устойчивого развития;
- нет объяснения принципов изложения индикаторов в приложениях 1 и 2 (по главам, приоритетам, целям, задачам, по эффективности использования в планировании и т. д.);
- не прослеживается, какие цели устойчивого развития страны и в каком объеме описывают те или иные индикаторы, т. е. нет четкого соотношения индикаторов с иерархией целей НСУР-1997;
- нет указания на необходимость использования системы индикаторов, позволяющей проанализировать их взаимозависимость;
- в системе индикаторов не отражен институциональный аспект устойчивого развития.

Задачи министерств экономики, природных ресурсов и охраны окружающей среды, статистики и анализа Беларуси и их научных центров в главе

6.7 НСУР–1997 поставлены с перспективой создания мониторинга устойчивого развития. В главе 6.7 определены задачи совершенствования системы индикаторов и ее адаптации к общепринятым международным стандартам, разработки системы анализа данных, форм отчетности, методологического сопровождения сбора данных (с. 195). Выполнение этих задач позволило бы создать эффективную систему индикаторов устойчивого развития, способную повысить качество данных для принятия политических решений. Такая система содействовала бы определению тактических целей и задач по устойчивому развитию, отражению действительных процессов развития страны. Однако эти задачи по-прежнему остаются в плоскости перспективы, поскольку:

- системы анализа данных и формы их представления в НСУР-1997 и отчетах министерств и ведомств оставались традиционными, и положительные результаты проектов других стран в области методологического сопровождения сбора, обработки и эффективного представления данных по индикаторам устойчивого развития не стали активно применяться в практике министерств и ведомств Беларуси (есть прогресс по индикаторам охраны окружающей среды, см. соответствующий раздел аналитического отчета);
- внедрение опыта и инноваций тормозилось из-за слабого повышения квалификации специалистов по сбору, анализу, представлению данных;
- процесс агрегирования и обработки данных с целью обобщения оставался непрозрачным для общественности;
- не велась работа по адаптации имеющихся индикаторов устойчивого развития к общепринятым стандартам и по разработке их систем, не разработаны методологические ведомости индикаторов и нет системы "верификации" данных (качественного анализа статистических данных);
- не проводились анализы эффективности применения индикаторов в процессе принятия решений и стоимости сбора данных по индикаторам (во что обходится налогоплательщикам сбор информации по тому или иному индикатору и насколько этот индикатор весом и необходим в принятии решений).

Поскольку "эффективная организация мониторинга" в рамках НСУР-1997 основывалась на системе сбора и обработки информации лишь "в рамках выполнения текущих задач" (с. 193) упомянутых министерств, то индикаторы устойчивого развития, использовавшиеся в НСУР-1997, характеризовали состояние отдельных аспектов устойчивого развития. Для оценки развития общества их важность неоспорима, но полного представления о продвижении страны к устойчивому развитию они не дают, хотя слишком подробно информируют о политике. Это свидетельствует о неоптимальном выборе, отсутствии соответствующей систематизации и о недостаточном количестве индикаторов. Представленные в НСУР-1997 индикаторы устойчивого развития имеют свои преимущества, отражающие результаты работы по задаче, поставленной в главе 6.7 НСУР-1997, – совершенствовать систему показателей и адаптировать ее к общепринятым международным стандартам:

- многие индикаторы соотносились с темами, жизненно важными для общества и находящимися в эпицентре его озабоченности (энергоемкость ВВП, общая площадь нарушенных земель, реальные денежные доходы населения, рентабельность продукции и др.), что может положить начало национальной дискуссии о движении страны к устойчивому развитию;
- индикаторы по сохранению и рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды дают возможность ознакомления с состоянием дел в этой области;
- индикаторы в приложении 2 НСУР-1997 "Соотношение предельно-критических и реальных показателей развития белорусского общества в 1995 г." (база сравнения – 1990 г.) перспективны для разработки национальной системы индикаторов экономической и социальной безопасности, а также систематизации индикаторов состояния окружающей среды по схеме "состояние – давление – реагирование" (приложение 2, табл. 2).

К недостаткам индикаторов, используемых в НСУР-1997, следует отнести следующее:

- система данных индикаторов не отвечала требованиям эффективного отражения результатов политических решений в рамках реализации целей Национальной стратегии;
- в ведении национальных дискуссий по продвижению страны к устойчивому развитию потенциал индикаторов не использовался;
- набор индикаторов не обеспечивал понимания того, какие сферы экономики приоритет-

ны и специфичны для устойчивого развития Беларуси;

• неясно, если судить по приведенным индикаторам, будут ли следующие поколения белорусов иметь доступ к такому же уровню природных ресурсов, как нынешние;

• многие индикаторы, выраженные в абсолютных количественных величинах, отражали лишь темпы роста, но не характеризовали продвижение страны к устойчивому развитию без дополнительных относительных данных (например, индикатор ВВП при использовании его как индикатора продвижения к устойчивому развитию требует учета степени "давления" показателя на окружающую среду – "ВВП/водопотребление" или "рост ВВП/рост объемов накопившихся отходов");

• форма представления индикаторов затрудняла быстрый анализ количественных данных, определение тенденций;

• отсутствовали (или не были специфицированы) индикаторы, отражающие эффективность управления последствиями чернобыльской катастрофы, несмотря на то что в НСУР-1997 в таблице "Система показателей рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды" есть показатель "Последствия катастрофы на ЧАЭС" (с. 194).

Традиционные позиции и методы не могут обеспечить создание модели мониторинга устойчивого развития, а также разработку системы индикаторов – требуются новые научные подходы, объединяющие современные реалии и предполагаемые перспективы развития. Подобная работа может осуществляться в Беларуси только при постановке в НСУР-2020 четких целей на пути к устойчивому развитию и определении иерархии этих целей, что позволит определить ключевые индикаторы устойчивого развития страны и отразить национальную специфику.

Рекомендации

В качестве обязательных элементов соответствующих глав НСУР-2020 должны быть представлены определения:

• понятия "мониторинг устойчивого развития". Концепция мониторинга устойчивого развития во всем мире находится на стадии теоретического обоснования. Такой мониторинг предполагает холистический взгляд на происходящие явления и используется для комплексного описания явлений и оценки динамики изменений, происходящих при взаимодействии четырех аспектов устойчивого развития (экономики, окружающей среды, социальной и институциональной сфер) на пути реализации национальных целей устойчивого развития. Культурологический подход стратегии устойчивого развития Республики Беларусь является стимулом для научных и социальных открытий при разработке мониторинга устойчивого развития для Беларуси. При характеристике мониторинга устойчивого развития в соответствующем разделе будущей НСУР-2020 не имеет смысла говорить о мониторинге каждой сферы отдельно. Это делается в разделах НСУР, посвященных данным сферам. Национальный мониторинг устойчивого развития должен быть ориентирован на создание объективной информационной базы для принятия должных комплексных политических решений в русле устойчивого развития и предполагает наличие:

• объединенной системы индикаторов (или единого интегрального индикатора устойчивого развития);

• аналитических моделей и практик интерпретаций взаимовлияния индикаторов (возможны лишь при наличии четкой концепции устойчивого развития);

• института (или аналитического центра) мониторинга устойчивого развития для управления процессом сбора данных, их анализа, модернизации аналитических моделей, управления процессом обратной связи и обеспечением учета Беларуси во всемирной системе мониторинга устойчивого развития;

• научно обоснованной системы определенных мероприятий с заданной периодичностью и отчетностью;

• термина "индикатор устойчивого развития" с учетом того, что для придания акцента тому или иному аспекту устойчивого развития, признанному приоритетным на данном этапе, используется несколько определений. На данном этапе развития основными признаны "политически ориентированные" определения, подчеркивающие роль индикатора в обеспечении просвещенного выбора и эффективности политических решений на пути к устойчивому развитию, нацеливающие общество на выработку политических, экономических, природо-

охранных, ресурсосберегающих, законотворческих, социальных практик, учитывающих потребности будущих поколений при удовлетворении потребностей нынешних . Например, индикаторы устойчивого развития – это количественные и качественные показатели состояния экономической, социальной, природной и институциональной сфер, изменения в которых сигнализируют об эффективности (неэффективности) принятых политических решений на пути к устойчивому развитию. Основная задача системы индикаторов УР на настоящем этапе – быть инструментарием для руководства в принятии политических решений, направленных на устойчивое развитие, путем предоставления улучшенной информации для сравнительного анализа состояния и развития всего комплекса аспектов устойчивого развития с учетом явных и скрытых взаимосвязей этих аспектов;

• "институциональных" индикаторов (если это войдет в НСУР-2020) как отражающих систему правил, которые регулируют взаимодействие между членами общества, обществом (с его производством, потреблением и т. д.) и экосистемами на пути его устойчивого развития. Институциональные индикаторы показывают, есть ли механизмы принятия решений в соответствии со стратегией устойчивого развития (например, цель – комплексный подход к принятию решений, индикатор – количество объединенных комиссий, деловые и общественные организации, местные органы власти по принятию решений; цель – усиление гражданского общества, индикатор – процент участия и количество свободных ассоциаций, количество программ и курсов по устойчивому развитию и количество вовлеченных в процесс обучения и т. д.). Возможные индикаторы институциональной сферы представлены в табл. 1 в приложении 2 (должны согласовываться с целями в НСУР-2020). Предлагается включить в список индикаторов институциональной сферы индикатор, измеряющий уровень доверия населения к статистическим данным, или индикатор качества методик и практик сбора данных.

Необходимо представить индикаторы в НСУР-2020 в четком соответствии с иерархией целей, уровень достижения которых они призваны отражать. Рекомендуется использовать для этого резюме основных целей или иные примеры изложения индикаторов по иерархии целей (пример резюме приведен в приложении 3).

Должна быть разработана система национальных ключевых индикаторов. Определение набора ключевых индикаторов устойчивого развития (или единого интегрального индикатора) возможно лишь при наличии иерархии целей в НСУР-2020. Основные этапы такой работы приведены в приложении 5. Ключевые – это такие индикаторы, которые отражают тенденции достижения стратегических целей НСУР, характеризуют эффективность политических решений на пути к устойчивому развитию в национальных и мировых масштабах (для единого аналитического процесса).

Необходимо разработать методологические ведомости для ключевых индикаторов (образец методологической ведомости приведен в приложении 4).

Следует регламентировать включение в методологические ведомости индикаторов методику анализа качества их данных с комплексным использованием различных источников информации (статистических данных независимых исследований, социологических обследований групп населения, экспертных оценок, сравнения различных методик расчетов и т. д.). Это повысит доверие к индикаторам, их информативность, эффективность использования в принятии решений на всех уровнях в условиях дестабилизированной экономики и улучшит их соответствие критериям индикаторов устойчивого развития, рекомендованным Комиссией ООН по устойчивому развитию. Выявление степени искаженности данных позволит прояснить латентные взаимосвязи индикаторов, механизмы влияния на их показатели в рамках НСУР-2020, избежать принятия неадекватных политических решений.

Способы представления количественно выраженных индикаторов устойчивого развития в НСУР-2002 должны обеспечивать быстрое извлечение информации (графики, схемы).

Необходимо представить индикаторы устойчивого развития по четырем категориям, соответствующим четырем аспектам устойчивого развития: экономика, социальная сфера, окружающая среда, институциональная сфера. Один и тот же индикатор может быть включен в разные категории в зависимости от национальных приоритетов, понимания роли, трактовки, оценок взаимосвязей индикатора. Следует разделять индикаторы и по следующей системе: 1) ключевые – для

международного анализа; 2) основные в каждом аспекте устойчивого развития; 3) вспомогательные, или второстепенные.

При разработке системы национальных индикаторов устойчивого развития необходимо учесть диспропорции регионального развития государства и определить ключевой индикатор, показывающий эффективность политики государства в решении проблем, связанных с чернобыльской катастрофой.

Исходя из целей, упомянутых в аналитическом отчете, рекомендаций Комиссии ООН по устойчивому развитию и специфики экономического, институционального, ресурсного и социального развития Беларуси рекомендуется рассмотреть к использованию в качестве основных (а возможно, и ключевых) индикаторы, приведенные в приложениях 3 и 5.

Цели:

1) поддержание качества жизни. Возможные индикаторы: скорректированный на экологический ущерб ВВП на душу населения; ожидаемая продолжительность жизни при рождении; спрос на товары и услуги; процент социально ориентированных инвестиций; процент ВВП на образование; процент населения за чертой бедности; средняя зарплата / прожиточный минимум / доходы богатой части населения; процент населения, живущего в неудовлетворительных условиях; уровень безработицы; рост преступности;

2) поддержание качества окружающей среды. Возможные индикаторы: природоемкость ВВП; энергоемкость ВВП; материалоемкость ВВП; рост ВВП к росту объема накопившихся отходов; инвестиции в природоохранную деятельность; количество дней с превышением уровня загрязнения городского воздуха; концентрация парниковых газов; ВВП / водопотребление; процент площади нарушенных земель; потеря видов; инвестиции в экологические технологии в процентах от ВВП;

3) оживление экономического роста. Возможные индикаторы: ВВП на душу населения; темпы роста капитальных вложений; рентабельность производства; платежеспособность;

4) введение рациональных форм природопользования в сферу материального производства. Индикаторы достижения этой цели можно представить в НСУР-2020 при определении рациональных форм природопользования для Беларуси;

5) нейтрализация последствий чернобыльской катастрофы. Возможные индикаторы: процент заболеваний раком щитовидной железы в загрязненных районах от общего уровня по стране;

6) совершенствование системы образования в области окружающей среды. Возможные индикаторы: процент школ с преподаванием тематики устойчивого развития, экологии; процент семей, применяющих принципы энергосбережения (и прочие) в быту;

7) активизация деятельности общественности по сохранению пригодной для обитания среды. Возможные индикаторы: процент граждан, участвующих в экологических проектах; процент эфирного времени (телевизионного), посвященного экологической проблематике; количество местных советов по устойчивому развитию;

8) совершенствование международного сотрудничества. Возможные индикаторы: ратификация международных соглашений

Индикаторы устойчивого развития не следует использовать в отрыве от анализа взаимосвязей, они должны быть систематизированы. Для аспекта "окружающая среда" рекомендуется использовать систематизацию индикаторов устойчивого развития по общепринятой модели "давление – состояние – реагирование" (приложение 2, табл. 2), а также опыт западных стран и Украины. Рекомендуется также рассмотреть возможность модифицировать данную схему и добавить графу правовых механизмов (из категории институциональных индикаторов), способных влиять на индикаторы (приложение 2, табл. 3). Это позволит понять, какие правовые механизмы влияют на достижение той или иной цели, описываемой данными индикаторами, а также выявить недостатки в правовых механизмах, их эффективность/неэффективность или дублирование.

Следует регламентировать в НСУР-2020 создание и принципы функционирования рабочей группы по мониторингу устойчивого развития и системе индикаторов устойчивого развития с учетом специфических особенностей страны и международных рекомендаций. Миссия группы – стимулировать прогрессивный тип мышления и анализа в отношении системы индикаторов устойчивого развития, который позволит продвинуться в понимании взаимосвязей и единства четырех аспектов в устойчивом развитии: экономики, окружающей среды, социальной и институцио-

нальной сфер. Основные принципы работы группы – гибкость, открытость, полнота информации, консультации, информационный обмен с организациями Восточной и Центральной Европы, России, исследующими проблему индикаторов устойчивого развития и разрабатывающими методологические ведомости. Задачи группы – анализ эффективности индикаторов в описании достижения целей, в принятии политических решений; разработка методологических ведомостей ключевых индикаторов устойчивого развития Беларуси и их дальнейшее совершенствование с учетом наработок и новаторства ученых и специалистов Республики Беларусь.

Следует определить роль Национальной комиссии устойчивого развития Беларуси в организации мониторинга устойчивого развития.

1.3. Нормативно-правовая база устойчивого развития

Раздел «Нормативно-правовая база устойчивого развития» как отдельный структурный элемент в НСУР-1997 отсутствует. Вопросам совершенствования правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе достижения целей устойчивого развития, в определенной степени уделено внимание в отдельных разделах и пунктах документа: раздел 3 п. 11 «Согласование национального природоохранного законодательства с международными правовыми актами», раздел 5 п. 3 «Система социально-политических отношений и правовая база».

Анализ указанных в НСУР-1997 разделов в целом позволяет сделать вывод о том, что разработчики рассматривали правовые институты в качестве обеспечительных средств (условий) достижения целей устойчивого развития. Отдельные ссылки на необходимость новаций в области правового регулирования фрагментарно присутствуют практически в каждом разделе и пункте НСУР-1997, тем самым объективно констатируется представление о праве и его институтах как об основополагающем средстве достижения целей устойчивого развития.

Вместе с тем в НСУР-1997 нормативно-правовая база устойчивого развития как целостное явление (система) не представлена, практически не нашла достаточного отражения идея взаимодействия и взаимного влияния концепций устойчивого развития, гражданского общества и правового государства, не выявлены приоритеты и этапы нормотворческого процесса с учетом достижения целей стратегии на основе специфических особенностей развития Республики Беларусь.

К сожалению, в НСУР-1997 не в полной мере учтена концепция активного влияния права на формирование общественных отношений, стратегия строилась на признании исключительно пассивной роли правовых институтов как регуляторов отношений. Не отвечает современным научным подходам заложенная в НСУР концепция участия Республики Беларусь в совершенствовании международного законодательства, основанная преимущественно на присоединении к международным соглашениям.

Нечеткое понимание роли, содержания и перспектив развития нормативно-правовой базы устойчивого развития, игнорирование в законодательстве самого термина «устойчивое развитие» ведет к умалению значения НСУР в качестве программного документа деятельности государства на современном этапе развития, что недопустимо. Очевидно, назрела необходимость разработки раздела НСУР «Нормативно-правовая база устойчивого развития».

Нормативно-правовая база представляет собой совокупность источников права в виде нормативно-правовых актов, которые образуют иерархическую систему и разделяются на законодательные акты (Конституция Республики Беларусь, кодексы и законы, декреты и указы президента) и иные акты законодательства. Иерархичность системы обусловлена положением органа, уполномоченного на принятие (издание) акта, в системе государственных органов. Подобная иерархия призвана обеспечить непротиворечивое применение актов в их взаимодействии в соответствии с их юридической силой. Использование понятия «нормативно-правовая база» или «система нормативных актов» в правовой доктрине и в области правоприменения предполагает объединение нормативных актов, регулирующих некую общность отношений. Сложность и многоаспектность задачи формирования нормативно-правовой базы устойчивого развития обусловлена структурным и содержательным многообрази-

ем общественных отношений в рамках такого развития – экономических, социальных, экологических, а также их различиями по основаниям возникновения, по предмету, субъектам, возможным методам регулирования.

Современный подход к реализации идей устойчивого развития диктует необходимость учета экологического компонента при регулировании общественных отношений, объективно формируются так называемые эколого-экономические и эколого-социальные отношения. В связи с этим правовая концепция рационального природопользования нуждается в обновлении и трансформации ее в концепцию биосферно-совместимого (экологически ориентированного) природопользования, так как она в наибольшей степени удовлетворяет целям устойчивого развития. Данные проблемы остаются малоизученными в науке, а следовательно, новые подходы в области правового регулирования указанных отношений не формируются. В области же правотворчества не удается преодолеть отраслевые препятствия, перейти на новый качественный уровень правового регулирования комплексных отношений, в то же время количественные нормотворческие показатели растут.

Так, в период 1997–2001 гг. было принято (дополнено, внесено изменений) более пятисот законов, которые охватывали в той или иной степени практически все аспекты стратегии устойчивого развития.

Анализ нормативно-правовых актов, принятых в указанный период времени, позволяет выделить основные позитивные тенденции нормотворческого процесса:

• значительное обновление собственно экологического законодательства. Обновлены либо приняты в новой редакции все природоресурсные, экологические кодексы и законы (кодексы «О земле» (1999 г.), «О недрах» (1997 г.), Лесной кодекс (2000 г.), Водный кодекс (1998 г.), законы «Об охране и использовании животного мира» (1996 г.), «Об охране атмосферного воздуха» (1997 г.), «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» (2000 г.), «Об охране озонового слоя» (2001 г.) и др. Позитивным следует считать стремление законодателя в данной области использовать как метод дифференциации правового регулирования отношений (формирование законодательных актов по отдельным природным ресурсам или объектам), так и метод интеграции правового регулирования (формирование актов с учетом целостности природной среды и негативного комплексного воздействия на нее). Интеграция правового регулирования, в частности, проявляется через принятие таких актов, как законы «О государственной экологической экспертизе» (2000 г.), «О гидрометеорологической деятельности» (1999 г.), «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (2000 г.) и др.;

• обновление хозяйственного, гражданского законодательства на основе провозглашения принципов равенства участников гражданских правоотношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела. Проявлением данной тенденции является вступление в силу Гражданского кодекса (1998 г.), Банковского и Инвестиционного кодексов (2001 г.);

• осознание законодателем необходимости расширения на уровне нормативных актов комплекса прав и свобод прежде всего за счет ориентации на международные правовые эталоны и стандарты в сфере прав человека (право на жизнь и на достойный ее уровень, на благоприятную окружающую среду, на неприкосновенность частной собственности, на защиту свободы и достоинства личности, на свободу перемещений и выбор места жительства и т. д.). Изменены методы регламентации прав и свобод, что проявляется в предпочтении общепризнанных международных правовых принципов средствам национального регулирования. Данные положения нашли отражение в Конституции Республики Беларусь, а также в упомянутых кодексах. В настоящее время в нормах Конституции Республики Беларусь, закона «О нормативных правовых актах» не только провозглашается приоритет международных принципов, но и констатируется вхождение норм международных договоров в отечественную систему законодательства;

• постепенное формирование правовых институтов, обеспечивающих гражданам и общественным объединениям возможность участия в процессе принятия экологически значимых решений. Подписание и ратификация в 1998 г. Орхусской конвенции о доступе к информации, а также утверждение постановлением Совета Министров Республики Беларусь в конце 2001 г. плана

действий по реализации данной конвенции создают основу для такого участия;

• экологизация уголовного законодательства, введение в Уголовный кодекс раздела «Экологические преступления», значительный пересмотр уголовно-правовых санкций, многие из которых представлены в Уголовном кодексе 1999 г. в виде альтернативных, что предоставляет суду большие возможности в индивидуализации наказания лицам, виновным в совершении преступлений, в применении к ним в необходимых случаях наказаний, не связанных с лишением свободы.

Вместе с тем следует обратить внимание на недостатки и негативные тенденции нормотворческого процесса:

• правовое понятие «устойчивое развитие», его цели, приоритеты не определены в законодательстве, что существенно снижает эффективность его применения в правотворческом процессе, понимание его правоприменителем;

• декларативность, противоречивость, множество бланкетных (отсылочных) норм, наличие пробелов в законодательстве, в особенности в экологическом и природоресурсовом, превращает нормативные правовые акты в «бумажное» право. Некоторые правовые институты, упомянутые в НСУР-1997, не нашли достаточного отражения в законодательстве и не стали инструментами правового регулирования. Это, в частности, касается экологической сертификации, экологического аудита и страхования, методик определения экологического ущерба и т. д. «Пробельной» остается область регулирования отношений использования и охраны растительного мира (кроме лесов), обеспечения биобезопасности;

• значительное количество временных декретов и указов президента в области регулирования экономических отношений не способствует обеспечению стабильных «правил игры» различных субъектов хозяйственной деятельности;

• регистрационные процедуры субъектов предпринимательской деятельности сложны и длительны, значителен перечень оснований ликвидации и приостановления деятельности указанных лиц, норм о специальной правоспособности коммерческих организаций, постоянно увеличиваются лицензируемые виды деятельности;

• регулярно повышается налоговая нагрузка при снижении льгот и отмене иных мер позитивного стимулирования субъектов хозяйствования;

• отсутствуют правовые стимулы для развития предпринимательства в области сельского хозяйства;

• сохраняется наказательная ориентация правовых норм. Во многих случаях разница между требованиями законодательства и реальными возможностями его исполнения настолько велика, что никакие угрозы репрессивных мер не в состоянии заставить производителя-природопользователя соответствовать предъявляемым нормативным требованиям. В свою очередь, в законодательстве практически отсутствуют нормы экономико-правового стимулирования последовательного снижения уровня неблагоприятного воздействия на окружающую среду;

• в нормативно-правовых актах закреплено совмещение выполнения одним субъектом (органом) функций управления природными ресурсами с функциями природопользователя, что значительно снижает эффективность выявления нарушений законодательства. Это особенно характерно для лесохозяйственной отрасли;

• правовой механизм контроля в области природопользования малоэффективен, что приводит к значительной латентности правонарушений;

• существенны правовые барьеры для иностранного инвестирования и финансирования. Налоговая политика, ограничения в отношении прав собственности и неопределенность в отношении природоохранных обязательств сдерживают иностранных инвесторов. В настоящее время одним из главных источников такого инвестирования являются кредитные соглашения с иностранным поставщиком. Однако данный способ финансирования является в большинстве случаев некоординируемым и зависящим от случая и потому в действительности может использоваться скорее для поддержки неблагополучных, но важных с политической точки зрения предприятий, а не тех, которые являются жизнеспособными в долгосрочном плане;

• в законодательстве отсутствуют существенные различия между некоммерческими юридическими лицами «общественного блага» и «взаимной выгоды». В последнее время усиливаются тенденции увеличения налоговой нагрузки на общественные объединения, распространение на благотворительные средства режима налогообложения доходов и прибыли существенно ослабляет организации, приводит к ликвидации. Данная

тенденция, в свою очередь, не способствует установлению диалога и является препятствием для участия граждан, общественных объединений в процессе принятия решений, в том числе экологически значимых;

• внебюджетный фонд охраны окружающей среды зачастую трансформируется в бюджетный и используется в ряде случаев не по целевому назначению;

• отсутствует реструктуризация системы социальной защиты путем проведения пенсионной реформы (предусматривающей поэтапное замещение части распределительной системы накопительной системой), снижения и возможной консолидации в бюджете расходов по социальному страхованию и службе занятости, максимального обеспечения принципа адресности социальных гарантий в рамках имеющихся ресурсов.

Рекомендации

НСУР нуждается в дополнении соответствующим разделом «Нормативно-правовая база устойчивого развития». На основе четко сформулированных целей устойчивого развития Республики Беларусь следует определить приоритеты построения нормативно-правовой базы, а на этой основе – перспективы ее формирования. Исходя из смысла слова «sustainable» («поддерживающий окружающую среду, благоприятный для окружающей среды»), в качестве ядра указанной базы необходимо рассматривать экологическое законодательство, которое в настоящее время понимается как комплексное, и на его основе (с учетом влияния экологического императива) строить систему нормативно-правового регулирования эколого-экономических и эколого-социальных отношений. Важно проследить в данном разделе влияние экологического законодательства (тенденцию экологизации) на иные отрасли законодательства, особенно хозяйственное, приватизационное, банковское, с учетом различных структурных уровней: а) горизонтального (по кругу актов); б) вертикального (по иерархии); в) внутреннего (по соотношению с актами иных отраслей законодательства); г) внешнего (по соотношению национального и международного законодательства).

Приоритетом нормативно-правового регулирования устойчивого развития, на наш взгляд, в настоящее время должна являться экологически ориентированная макроэкономическая политика государства. Она включает экологически сбалансированную реструктуризацию экономики, адекватный учет экологического фактора в экономических показателях, экономическую оценку природных ресурсов и природных услуг, изменение инвестиционной политики в направлении экологически сбалансированных приоритетов, совершенствование механизма приватизации с учетом экологического фактора (учет прошлого экологического ущерба, обязательства по проведению реабилитационных мероприятий, экологическое страхование, аудит и т. д.), четкое определение прав собственности на природные ресурсы, изменение экспортной политики в направлении сокращения удельного веса в экспорте первичных природных ресурсов при увеличении удельного веса высокотехнологичной наукоемкой продукции.

Ко второй группе следует отнести меры, имеющие четко выраженную экологическую ориентацию: взимание экологических налогов и сборов с природопользователей, формирование и целевое распределение экологических фондов, создание стимулирующих механизмов взимания штрафов за загрязнение окружающей среды и иные правонарушения в области природопользования, существенное обновление с учетом современных требований природоохранных стандартов и нормативов, развитие механизма продажи прав на загрязнение, формирование правовых механизмов для реализации Локальных повесток на XXI век, развитие института общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений, защиты экологических прав граждан и стратегии образования для устойчивого развития.

Очевидно, что указанные меры, а также меры, направленные на устранение негативных тенденций в нормотворчестве, отмеченных выше, должны найти отражение в новой НСУР.

Принципиально важным является отражение в данном разделе новых подходов во взаимодействии национального и международного законодательства и права. В данном случае республика должна исходить из:

• во-первых, интеграции в мировое сообщество в качестве нового полноправного участника международных отношений, активно влияющего на формирование будущего миропорядка;

• во-вторых, обозначения и международного правового закрепления своего места как государства, обладающего крупным экологическим потенциалом, в глобальной экологической нише;

• в-третьих, использования международных экономических и правовых инструментов для содействия усилиям в области устойчивого развития, предпринимаемым на национальном уровне;

• в-четвертых, согласования перехода на уровень устойчивого развития с фундаментальным процессом вхождения в систему рыночного хозяйствования.

В-пятых, вынесения на обсуждение мирового сообщества ряда важнейших предложений, относящихся к основополагающим аспектам разработки и реализации глобальной стратегии устойчивого развития.

Несовершенство концепции устойчивого развития связано с допущением недифференцированного экономического роста индустриальных, развивающихся и переходных государств в условиях ограниченной несущей емкости биосферы и выхода человечества за допустимые пределы ее использования. Понимание такой угрозы дает возможность республике как субъекту международных отношений совместно с другими государствами более активно заявлять на уровне международного правового акта о необходимости распределения между государствами прав на использование несущей емкости внегосударственных пространств планеты и ответственности за трансграничное истощение экологического потенциала, расположенного на территории других государств, а также формулировать подходы к созданию глобального управления экологическими рисками. Республика Беларусь могла бы выступить инициатором создания нового механизма глобального согласования государственных стратегий перехода к устойчивому развитию, разрабатываемых в странах-участницах. В основу такого согласования могли бы быть положены данные о хозяйственной емкости экосистем отдельных государств, совокупный уровень которых в процессе согласования должен быть приведен к допустимому уровню использования хозяйственной емкости экосистем Земли. Основу такого механизма могла бы составить рамочная конвенция ООН о распределении между государствами соответствующих обязательств (квот) по сокращению антропогенной нагрузки на биосферу.