

УДК 330.332

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПРОБЛЕМНОГО РЕГИОНА

Арсланова Х.Д., Арсланов Ш.Д.

*Институт социально-экономических исследований ДНЦ Российской академии наук,  
Махачкала, e-mail: ars\_nauka@mail.ru*

В статье рассмотрена сложившаяся система институционального обеспечения экологического развития проблемных регионов. Выявлены основные недостатки существующей системы, носящие как нормативно-правовой, так и неформальный характер. Обосновывается необходимость комплексного подхода к решению вопросов экологизации, где равнозначно оценивается важность как законодательного ее обеспечения, так и формирования соответствующего экологического сознания, что позволит гармонизировать отношения в системе «экономика – социум – экология». Выявлены основные направления развития законодательной базы регионов, на основе совершенствования систем экологического аудита, сертификации, совершенствования существующего экологического контроля, разграничения сферы ведения и полномочий между регионами и центром. Определено, что формирование экологического сознания – процесс длительный и требующий значительных усилий со стороны как государства, так и самого общества, требующий разработки и внедрения соответствующих систем экологического воспитания, привития экологической культуры населению.

**Ключевые слова:** экологоориентированное развитие, институциональная база экологического развития, формальные и неформальные институты, сертификация, аудит, экологический контроль, экологическое сознание

## INSTITUTIONAL PROBLEMS OF GREENING OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE PROBLEM REGION

Arslanova Kh.D., Arslanov Sh.D.

*Institute of social and economic researches DNTs of the Russian Academy of Sciences,  
Makhachkala, e-mail: ars\_nauka@mail.ru;*

The article considers the existing system of institutional support for environmental development of problem regions. The basic shortcomings of the existing system, bearing both regulatory and informal character. The necessity of a comprehensive approach to addressing greening, which is equivalent to estimated importance as its legislative support, and generate a corresponding ecological consciousness, which will harmonize relations in the system «economy – society – environment». The basic directions of the legal framework of regional development, based on the improvement of environmental audit systems, certification and improvement of existing environmental monitoring, delineation of the scope of authority and powers between the regions and the center. It is certain that formation of ecological consciousness process long and demanding considerable efforts from outside, both the state, and the society, demanding development and deployment of the relevant systems of ecological education, instilling of ecological culture in the population.

**Keywords:** ecological oriented development, institutional framework of environmental development, formal and informal institutions, certification, auditing, environmental monitoring, environmental awareness

Экологизация – один из трендов современного развития, подразумевающий под собой внедрение принципов рационального природопользования, сокращение негативного антропогенного влияния на окружающую среду, соподчинения и взаимоувязки экономических и экологических интересов общества. Процесс экологизации социально-экономического развития территорий может осуществляться в двух направлениях. Во-первых, это внедрение механизмов и технологий, которые позволяют сводить к минимуму негативное воздействие побочных продуктов производства. Во-вторых, это разработка и внедрение системы мероприятий, направленных на предупреждение

возникновения самого негативного воздействия на природную среду.

Если первое направление предполагает развитие технологий очистки, то второе – создание таких технологий, которые изначально экологичны и не несут вреда окружающей среде.

Какое бы из направлений не выбиралось в качестве приоритетного, необходимо осознавать, что основополагающей предпосылкой самого процесса следует рассматривать изменение внутреннего сознания общества, пересмотр основных принципов и ценностей его развития и формирования соответствующей формальной и неформальной институциональной подсистемы

экологизации. Именно институциональная подсистема создает необходимый фундамент и определяет границы данного процесса, задает порядок функционирования остальных подсистем. Наличие эффективной институциональной базы во многом определяет успешность экологизации социально-экономического развития территорий.

Наглядное тому подтверждение – опыт зарубежных стран, которые лидируют в ежегодных международных рейтингах по уровню экологического благополучия. Протекающий достаточно длительное время в развитых странах процесс экологизации привел не только к созданию четкой системы законодательных норм, определяющих права, обязанности, а также регулирующих отношения, возникающие в процессе природопользования, но и к изменению отношения к окружающей среде, экологическим проблемам, пониманию важности личного участия в сохранении природной среды как главной ценности человечества.

В российской действительности, к сожалению, отношение к экологическим проблемам несколько вторично. По опросам ВЦИОМ было выявлено, что общественное мнение ставит загрязнение окружающей среды на четвертое место в иерархии проблем, представляющих угрозу для жизни людей в России. Более опасными, чем плохая экологическая обстановка, представляются наркомания, алкоголизм и теракты.

Интересен тот факт, что подавляющая часть населения России мало интересуется вопросами и проблемами экологии. По результатам социологического исследования ВЦИОМ, проведенного в 2013 году, лишь 2% из общего числа опрошенных осведомлены о реализации экологических и природоохранных мероприятий. Слышали и знают о деятельности экологических организаций – 4%, и лишь 2% считают, что ответственность за сложившуюся экологическую ситуацию лежит на самих гражданах. В то время как 50% полностью ее возлагают на органы государственной власти [3].

Подобные результаты наглядно демонстрируют, что для среднестатистического россиянина на сегодняшний день проблемы экологии остаются второстепенными и перекрываются более существенными и острыми проблемами – обеспечения достойного уровня своего существования. Как следствие, это находит отражение в отношении к окружающей среде и ее современном состоянии.

В России ситуация с экологией оставляет желать лучшего. Ее состояние значительно варьируется от региона к региону, что объясняется уровнем развития производственной

базы региона и характером самого производства. Совершенно очевидно, что к наиболее проблемным с точки зрения благоприятной экологической обстановки относятся в первую очередь промышленные регионы. Однако не все регионы, где промышленность развита не так сильно, можно отнести к благополучным или лишенным экологических проблем. Примером таких регионов могут быть регионы СКФО. С одной стороны, данные регионы обладают значительным туристическим и рекреационным потенциалом, а с другой, характеризуются отставанием в уровне жизни, социальной обеспеченности, неблагоприятными условиями реализации экономической активности, находясь по рейтингам социально-экономического развития в хвосте регионов России.

На общероссийские проблемы в данных регионах накладываются характерные именно для них религиозные, этнические, клановые и иные проблемы. Подобное наложение нерешенных проблем определяет данные регионы как проблемные. Решение существующих экологических проблем, таких как проблемы обращения с отходами, сохранение гидроминеральной базы регионов, защиты зеленого пояса курортов, да и реализация самого процесса экологизации в данных регионах во многом затрудняется. Наблюдается постоянное смещение акцента в сторону решения более острых социально-экономических и политических проблем регионов. Экология отходит на второй план, что отражается в уровне разработанности и сбалансированности ее институционального обеспечения.

Говоря же об институциональных проблемах обеспечения экологизации данных регионов, необходимо отметить, что в целом они схожи с общероссийскими проблемами. Как отмечают в своей статье И.И. Ребрик и И.А. Кочешков, оценивая общее состояние экологического права в России, «существующая практика регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды, а также методы экологического нормирования и контроля показали неэффективность системы российского природоохранного законодательства и его несоответствие международным принципам и тенденциям. Действующая в России система не сочетает использование компенсирующих санкций за сверхнормативное загрязнение окружающей среды с применением целевых параметров допустимого экологического воздействия для предприятий реального сектора экономики, а также не содержит каких-либо значимых стимулов для предприятий по реализации природоохранных мероприятий и внедрению ими экологически чистых технологий» [13].

Следующее, что необходимо отметить, это то, что для российской практики характерен перекоп в пользу применения методов административного принуждения и регулирования экологических правоотношений: проверки, штрафы, разрешения, приостановления деятельности. Тогда как практика зарубежных стран свидетельствует о преобладании механизмов экономического стимулирования в области охраны окружающей среды: экомаркировка, экологическое страхование и аудит, экологическая сертификация, зеленые стандарты.

Все это приводит к тому, что на данный момент своего развития экологическое законодательство нацелено не на предотвращение экологических нарушений, а на выявление и наказание экологических преступлений, система не носит тем самым превентивный характер. Действующие же системы применения санкций и штрафов к нарушителям не сравнимы с наносимым природной среде вредом, отсутствует работающая система стимулов, способная заинтересовать и мотивировать к переходу к так называемым чистым или экологичным технологиям.

В Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды» содержится лишь перечень основных методов экономического стимулирования в области охраны окружающей среды, механизм их реализации детально не представлен. Практика же показала, что проведение природоохранных мероприятий, внедрение очистных сооружений и более экологически чистых технологий влечет за собой значительные финансовые затраты со стороны природопользователя, чья деятельность может напрямую или косвенно повлечь негативное воздействие на окружающую среду. Отсутствие со стороны государства законодательно закрепленных стимулов, которые выразились бы в предоставлении значимых льгот, субсидий или иного стимулирования, значительно снижают заинтересованность природопользователя в предотвращении возникновения ситуаций влекущих вред природной среде. Во многих развитых странах арсенал экономического стимулирования достаточно широк, к примеру используются экологические налоги, экологические платежи, экологические субсидии и поощрения [2].

В России и ее субъектах отсутствие отлаженной системы экономического стимулирования во многом тормозит развитие экологоориентированных производств. На территории СКФО создание такой системы позволило бы решить одну из серьезных экологических проблем – проблему обращения твердых бытовых отходов (ежегодная

величина которых по последним данным достигает 6 млн т). Наличие экономических стимулов со стороны государства могло бы способствовать развитию мусороперерабатывающей отрасли, тем самым разрешив проблему несанкционированных свалок.

Другим серьезным недостатком сложившейся системы выступает отсутствие действенной системы экологического контроля и низкие штрафные санкции, порождающие многочисленные факты браконьерства. Его следствием в Дагестане, к примеру, явилось исчезновение за 30 лет из животного мира республики кулана, тарпана, лося, зубра, леопарда; на грани истребления в Церском заказнике (РСО-Алания) до недавнего времени находилась некогда самая крупная на Северном Кавказе популяция зубра, численность которой сократилась с начала 1990-х годов с 270 до 30–43 особей.

Схожая ситуация наблюдается с массовым выловом ценных пород рыб в Дагестанской части Каспийского моря. По экспертным оценкам выловы в 20 раз превышают выделяемые квоты [9]. Тем самым несоразмерность существующих штрафов с получаемой нелегальной прибылью от нарушения закона приводит к появлению соблазнов личного обогащения.

Несмотря на непрекращающийся процесс доработки экологического законодательства и значительный рост законодательного массива в сфере экологии за последние десятилетия, сложившаяся система характеризуется наличием существенных пробелов в законодательстве. На территории регионов СКФО с 1990 года по 2000 год было принято 809 нормативно-правовых актов в сфере экологии и охраны окружающей среды. В период же с 2000 года по 2016 год – 16482, количество нормативно-правовых актов увеличилось в разы. Однако, как отмечают многие исследователи, нормотворчество в данной сфере шло хаотично, что отразилось на противоречивости и неточности многих норм, а как следствие, их низкой эффективности. Неэффективность законодательства во многом объясняется и наличием большого количества отсылочных норм в законах, как субъектов РФ, так и Российской Федерации в целом. Так, к примеру, в Федеральном Законе от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» дается переключение специальных мер экономического стимулирования, однако сами меры и их характер не раскрывается подробно, а лишь даются отсылка, что данные меры должны осуществляться в соответствии с законодательством России. Похожая ситуация наблюдается и в региональном

законодательном пласте, когда законодательная база формируется как «слепок» федеральных законов.

Здесь нельзя не согласиться с В.Е. Сизовым [14], который в своей статье отмечает, что одной из основных причин сложившейся ситуации являются просчеты государственной экологической политики, которая бы задавала цели, определяла задачи и выработывала механизмы процесса экологизации, образуя целостное видение экологоориентированного развития территорий.

Для регионального уровня в решении экологических проблем серьезной выступает проблема разграничений полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Решение вопросов по объектам, отнесенным к совместному ведению, порождает множество противоречий в практике регулирования отношений по природопользованию и охране окружающей среды. Ярким тому примером может служить неопределенность имущественного статуса гидроминеральных месторождений Кавказских Минеральных вод. Неразграниченность контроля на 99% площади залегания формализует участие Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской республик, а также Ставропольского края, территориальную принадлежность к которым имеет курортный субрегион, в отношении недропользования, а также среди прочего, является причиной бесхозности и аварийного состояния скважин, порождая угрозу истощения запасов основных типов вод на федеральных курортах [12].

Таким образом, на сегодняшний день важнейшими направлениями, которые необходимо развивать в сфере законодательного обеспечения экологизации, выступают: совершенствование на законодательном уровне порядка осуществления государственного, общественного и производственного контроля, внедрение системы экологического страхования, сертификации, развитие разветвленной системы независимого экологического аудита, преодоление изолированности экологического законодательства от других блоков законодательства. Создание механизмов экономического стимулирования [1, 4, 5, 10] осуществления природоохранной деятельности. Согласование национального законодательства и обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в международных конвенциях и соглашениях.

Рассмотренные выше аспекты формирования нормативно-правовой базы

экологизации социально-экономического развития территорий представляют собой лишь часть комплексной проблемы. Другой, но не менее важной ее составляющей выступает формирование экологоориентированного сознания общества [2, 6, 7, 8, 11]. Проблема экологического сознания сегодня становится объектом пристального интереса со стороны многих ученых, в силу того, что именно оно во многом определяет систему формирующихся отношений и поведенческие стереотипы в системе «человек – природа».

Экологическое сознание – это то же самое сознание, но имеющее свою специфику, направленность, связанную со своеобразием отражения мира природы и конструктивно-творческим его преобразованием. В.А. Скребец, характеризуя экологическое сознание в целом, отмечает, что это высший уровень психического отражения природной и искусственной среды, своего внутреннего мира, рефлексия места и роли человека в биологическом, физическом и химическом мире, а также саморегуляция данного отражения. Автор отмечает, что экологическое сознание выступает как непрерывно меняющаяся совокупность чувственных и мысленных образов, непосредственно отражаемых в аналитически создаваемых категориях и явлениях, непосредственно фиксирующих индивидуальный либо общественный экологический опыт, который предвосхищает экологическую практику [15].

Основной задачей неформальной составляющей институциональной базы тем самым выступает формирование позитивного общественного экологического опыта. Изменение внутреннего отношения к окружающей среде и экологическим проблемам позволит изменить существующую экологическую практику, когда сохранение природной среды станет наивысшей ценностью, а отношения в системе «экономика – социум – природа» будут выстраиваться с позиций сохранения гармонии.

Формирование экологического сознания – процесс длительный и требующий значительных усилий со стороны как государства, так и самого общества, требующий разработки и внедрения соответствующих систем экологического воспитания, привития экологической культуры населению.

*Статья подготовлена при поддержке РГНФ, грант № 15-02-00093а «Механизмы обеспечения социо-эколого-экономической сбалансированности развития проблемных регионов (на примере субъектов Северо-Кавказского федерального округа)».*



Список литературы

References

1. Абдулаев Ш.С. О. Формирование корпорации-субъекта для устойчивого и эффективного развития экономики Республики Дагестан // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2013. – № 4 (38). – С. 132–135.
2. Абдуллин Р.А. Финансовый механизм компенсации за негативное воздействие на окружающую среду [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/57854062/>.
3. Абрамов К.В. Россияне о состоянии окружающей среды (по результатам социологических исследований) [Электронный ресурс]. – Режим доступа [http://wciom.ru/fileadmin/file/reports\\_conferences/2013/2013-06-17-ekologiya.pdf](http://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2013/2013-06-17-ekologiya.pdf).
4. Амирова Э.А. Повышение эффективности использования производственного потенциала Республики Дагестан. // Вопросы структуризации экономики. – 2011. – № 4. – С. 6–11.
5. Арсланов Б.Д., Ниналалова Л.Г. Формирование и развитие благоприятных условий для бизнеса в инвестиционной сфере // Институциональная модернизация регионов: экономические, социальные и управленческие вызовы: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции Чебоксарский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». – 2016. – С. 393–396.
6. Арсланов Ш.Д. Инвестиционная политика региона // Проблемы формирования и реализации эффективной инвестиционной политики региона: материалы круглого стола ИСЭИ ДНЦ РАН. – Махачкала, 2015. – С. 21–26.
7. Арсланов Ш.Д., Издиев Г.И., Арсланова Х.Д., Рабаданова А.А. Современная государственная политика в области поддержки инвестиционной деятельности в Республике Дагестан // Вопросы структуризации экономики. – 2014. – № 3. – С. 84–86.
8. Багомедов М.А. Институциональные меры развития социальной сферы и наращивания человеческого капитала в экономически отстающих регионах СКФО // Человеческий капитал как фактор социально-экономического развития региона: материалы круглого стола ИСЭИ ДНЦ РАН. – Махачкала, 2015. – С. 73–85.
9. В этом году государственные инспекторы ЗКТУ выявили 2059 нарушений правил рыболовства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://riadagestsn.ru/news/2009/10/13/87173>.
10. Гаджиева А.Г. Современное состояние и особенности формирования молодежного рынка труда на региональном уровне // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2014. – № 5 (43). – С. 155–159.
11. Гордеев О.И. Формирование и проведение экономической политики региона на современном этапе постиндустриального общества // Апробация. – 2015. – № 3 (30). – С. 13–17.
12. Медякин Н.В., Медякин Б.В. направления совершенствования государственной экологической политики в регионах Юга России // Инженерный вестник Дона. – 2013. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ivdon.ru/magazine/archive/n4y2013/2210>.
13. Ребрик И.И., Кочешков И.А. Наилучшие доступные технологии: планы и реальность концепция перехода к нормированию негативного воздействия на окружающую среду на основе наилучших доступных технологий // объединенная компания «РУСАЛ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ineca.ru/?dr=bulletin/archiv/0134&pg=010>.
14. Сизов В.Е. К проблеме развития экологического права: экономико-правовой аспект [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawmix.ru/comm/1319>.
15. Экологическая психология [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecoteco.ru/library/magazine/3/ecology/ekologicheskaya-psihologiya>.
1. Abdulaev Sh.S. O. Formirovanie korporacii-sub#ekta dlja ustojchivogo i jeffektivnogo razvitija jekonomiki Respubliki Dagestan // Regionalnye problemy preobrazovanija jekonomiki. 2013. no. 4 (38). pp. 132–135.
2. Abdullin R.A. Finansovij mehanizm kompensacii za negativnoe vozdejstvie na okruzhajushhiju sredu [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://base.garant.ru/57854062/>.
3. Abramov K.V. Rossijane o sostojanii okruzhajushhej sredy (po rezul'tatam sociologicheskikh issledovanij) [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa [http://wciom.ru/fileadmin/file/reports\\_conferences/2013/2013-06-17-ekologiya.pdf](http://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2013/2013-06-17-ekologiya.pdf).
4. Amirova Je.A. Povyshenie jeffektivnosti ispolzovanija proizvodstvennogo potenciala Respubliki Dagestan. // Voprosy strukturizacii jekonomiki. 2011. no. 4. pp. 6–11.
5. Arslanov B.D., Ninalalova L.G. Formirovanie i razvitie blagoprijatnyh uslovij dlja biznesa v investicionnoj sfere // Institucionalnaja modernizacija regionov: jekonomicheskie, socialnye i upravlencheskie vyzovy: materialy VII Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii Cheboksarskij filial FG-BOU VO «Rossijskaja akademija narodnogo hoz'jajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente Rossijskoj Federacii». 2016. pp. 393–396.
6. Arslanov Sh.D. Investicionnaja politika regiona // Problemy formirovanija i realizacii jeffektivnoj investicionnoj politiki regiona: materialy kruglogo stola ISJeI DNC RAN. Mahachkala, 2015. pp. 21–26.
7. Arslanov Sh.D., Idziev G.I., Arslanova H.D., Rabadanova A.A. Sovremennaja gosudarstvennaja politika v oblasti podderzhki investicionnoj dejatel'nosti v Respublike Dagestan // Voprosy strukturizacii jekonomiki. 2014. no. 3. pp. 84–86.
8. Bagomedov M.A. Institucionalnye mery razvitija socialnoj sfery i narashhivanija chelovecheskogo kapitala v jekonomicheski otstajushhix regionah SKFO // Chelovecheskij kapital kak faktor socialno-jekonomicheskogo razvitija regiona: materialy kruglogo stola ISJeI DNC RAN. Mahachkala, 2015. pp. 73–85.
9. V jetom godu gosudarstvennyye inspektory ZKTU vyjavili 2059 narushenij pravil rybolovstva [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://riadagestsn.ru/news/2009/10/13/87173>.
10. Gadzhieva A.G. Sovremennoe sostojanie i osobennosti formirovanija molodezhnogo rynka truda na regionalnom urovne // Regionalnye problemy preobrazovanija jekonomiki. 2014. no. 5 (43). pp. 155–159.
11. Gordeev O.I. Formirovanie i provedenie jekonomicheskoy politiki regiona na sovremennom jetape postindustrial'nogo obshhestva // Aprobacija. 2015. no. 3 (30). pp. 13–17.
12. Medjakin N.V., Medjakin B.V. napravlenija sovershenstvovanija gosudarstvennoj jekologicheskoy politiki v regionah Juga Rossii // Inzhenernyj vestnik Dona. 2013. no. 4 [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://ivdon.ru/magazine/archive/n4y2013/2210>.
13. Rebrik I.I., Kocheshkov I.A. Nailuchshie dostupnyye tehnologii: plany i realnost koncepcija perehoda k normirovaniju negativnogo vozdejstvija na okruzhajushhiju sredu na osnove nailuchshih dostupnyh tehnologij // ob#edinennaja kompanija «RUSAL» [Jelektronnyj reksurs]. Rezhim dostupa: <http://ineca.ru/?dr=bulletin/archiv/0134&pg=010>.
14. Sizov V.E. K probleme razvitija jekologicheskogo prava: jekonomiko-pravovoj aspekt [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://lawmix.ru/comm/1319>.
15. Jekologicheskaja psihologija [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.ecoteco.ru/library/magazine/3/ecology/ekologicheskaya-psihologiya>.