

Электронное научное издание

«Международный электронный журнал. Устойчивое развитие: наука и практика»

www.ygrazvitiye.ru

вып. 2 (15), 2015, ст. 20

Выпуск подготовлен по итогам V Международной научной конференции по фундаментальным и прикладным проблемам устойчивого развития в системе «природа – общество – человек» (21-22 декабря 2015 г.)

УДК 332, 352

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ — ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРНЫХ РЕГИОНОВ

Караев Юрий Исаевич, директор Северо-Кавказского инновационного центра «Устойчивое развитие горных территорий» (СКИЦ «Горы») Северо-Кавказского горно-металлургического института (государственного технологического университета) (СКГМИ (ГТУ))

### Аннотация

*В исследовании рассматриваются проблемы устойчивого развития горных регионов в связи с уровнем развития сельских муниципальных образований. Дается анализ ресурсной базы сельских поселений в условиях горных территорий. Предлагаются варианты выхода из кризисной ситуации.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** устойчивое развитие, горные территории, развитие регионов, нормативная правовая база, сельские муниципальные образования, ресурсы.

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENT — A BASIS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF MOUNTAIN REGIONS

Karayev Yury Isaevich, Director of the North-Caucasian Innovation Centre “Sustainable Development of Mountain Territories” (NCIC “Mountains”) at the North-Caucasian Mining and Metallurgical Institute (State Technological University) (NCIMM (STU))

### Abstract

*In the article the problems of sustainable development of mountain regions in connection with the development level of rural municipalities. The analysis of the resource base of rural settlements in mountainous areas. Are offered options of exiting a critical situation.*

**KEYWORDS:** sustainable development, mining areas, development regions, legal and regulatory framework, rural municipalities, resources.

### Введение

Развитие региона напрямую связано с уровнем и потенциалом развития муниципальных образований его составляющих. Несмотря на достаточно продолжительный срок экономических и политических преобразований в современной России, абсолютное большинство регионов как были, так и остаются дотационными. Значит можно сделать простой и понятный вывод — регионы, в силу системных ошибок и недоработок на всех уровнях управления, не только не развиваются, но десятилетиями находятся в стадии стагнации и/или деградируют. Функционируют такие регионы только благодаря «пожертвованиям» других, очень немногих, развивающихся регионов, через ссуды, кредиты, дотации и прочие шаги центра, старающегося сохранить социальный статус государства.

Сложившаяся ситуация не может не беспокоить в виду того, что, с одной стороны, подобные меры тормозят процессы развития нескольких нормально развивающихся регионов. С другой стороны, негативное влияние происходящих в мире потрясений, связанных с очередным финансово-экономическим кризисом, ввиду смены предыдущей, но всё ещё продолжающейся, пятой технологической формации следующей, шестой, и этот кризис на экономику нашей страны влияет, по крайней мере, пока, только отрицательно.

Несмотря на большие надежды развития внутреннего рынка производителей, особенно сельскохозяйственного и перерабатывающего комплексов, после введения рядом стран экономических санкций против России, которые побудили руководство страны к введению достаточно ощутимых и определённых контрсанкций против этих стран, и, одновременно льгот, пока ещё недостаточных, для наших сельхозпроизводителей и переработчиков, реально рассчитывать на получение скорых положительных результатов не приходится. Ни экономически, ни политически, ни законодательно и далее по порядку, страна, в целом, и регионы, их абсолютное большинство, в частности, не готовы решать столь «глобальные» для нас вопросы в короткое время.

Всё это вместе, с учётом реального состояния дел в стране, привело к тому, что, как и в предыдущую эпоху, руководство государства и регионов вынуждены в ручном режиме решать очень многие проблемы и конкретные задачи, которые, при нормальном функционировании муниципальных образований всех уровней, решались бы своевременно и качественно без тотального участия государственных органов управления в этих процессах.

Проблема приведения в нормальное состояние и вывод на современный уровень всего комплекса аспектов развития муниципальных образований, создание условий, институциональных, законодательных, экономических и др. для нормализации ситуации и перевода процессов развития в них на инновационные рельсы и является одним из действенных рычагов, которые способны наладить ситуацию, на первых порах — на местах, следом – в регионах и далее — в стране, в целом. Без скорейшего решения вопросов развития самоуправления на местах, передачи действительных полномочий (с реальными рычагами реализации этих полномочий) на муниципальный уровень невозможно решать сложный комплекс современных проблем, стоящих перед страной. Если ситуация с перераспределением полномочий не изменится в ближайшие год-два, Россию ждут очередные тяжёлые потрясения, которые пока ещё можно предупредить и предотвратить.

## 1. Устойчивое развитие и горные территории

Вопросы и проблемы, связанные с историей возникновения, различными вариантами определения, достижениями и просчётами, связанными с устойчивым развитием, уже многократно обсуждались на различных форумах, как в мире, в целом, так и в России, поэтому нет необходимости останавливаться на этом детально [5].

Вопросам устойчивого развития человечества, отдельных стран и регионов в последние годы стало уделяться достаточно много внимания, в первую очередь, со стороны научного сообщества и общественных организаций. Они, в свою очередь, постепенно вовлекли в эти процессы, как государственные структуры большинства стран мира, так и международные организации, что заметно повысило уровень обсуждаемых проблем и решение тех или иных вопросов, отдельные составляющие жизни и многие аспекты этой глобальной и многогранной темы. Такая ситуация не могла не повлиять и на решение конкретных задач в той или иной области знаний, практических проблем в отдельных регионах и, хотя и редких, но не менее важных глобальных проблем, стоящих перед человечеством.

Не случайно, видимо, ещё на заре этого движения, на первой конференции ООН по окружающей среде и развитию, в Рио-де-Жанейро, 1992 г., прозвучали из уст Генерального секретаря следующие слова:

«Воплощение в жизнь устойчивого развития будет самым сложным мероприятием, которое когда-либо было предпринято человечеством, а у нас на этот счет имеется не так много идей.

Однако это не повод избегать этой темы. В действительности она настолько важна для будущего всего человечества, что мы должны быть во всеоружии».

Понятие «устойчивое развитие» впервые появилось в Международной стратегии охраны природы (МСОП), разработанной с участием отечественных специалистов, Международным союзом охраны природы, Мировым фондом дикой природы и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и одобренной в 1980 г.

Главный же шаг в популяризации и осмыслении этого понятия внесла работавшая с 1984 по 1987 год независимая Международная комиссия по окружающей среде и развитию, которая «узаконила» это понятие в своём докладе ООН в 1987 году. Здесь же было сформулировано определение устойчивого развития, которое и по сей день столь же актуально, как и, почти, три десятилетия назад:

«Устойчивое развитие — развитие, обеспечивающее сбалансированное решение задач социально-экономического развития на перспективу и сохранение благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей как ныне живущих, так и будущих поколений людей» [1].

Известно, что горные и предгорные территории характеризуются наибольшей ранимостью по сравнению с равнинными экосистемами при усилении антропогенного давления. Аналогичные по интенсивности нагрузки в горах приводят к более глубоким последствиям и степени трансформации, как природных экосистем, так и антропогенно-природных, поэтому и возникающие здесь проблемы на порядок сложнее, а их разрешение требует больших усилий и значительно больших трудовых, материальных и финансовых затрат нежели таковые на равнинных территориях. Жизнь и производственная деятельность человека в горных районах требуют особого учета характера природных образований с тем, чтобы не нарушать веками сложившееся динамическое равновесие.

Впервые на мировом уровне тема устойчивого развития горных территорий была обозначена в главе 13 «Рациональное использование уязвимых экосистем: устойчивое развитие горных районов» раздела II. «Сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития» в документе «Повестке дня на XXI век». Во введении этой главы сказано, что «горы являются важным источником водного, энергетического и биологического разнообразия. Кроме того, они служат источником таких ценнейших ресурсов, как полезные ископаемые, лесные и сельскохозяйственные продукты, и открывают широкие возможности в плане отдыха. Являясь одной из крупнейших экосистем, представляющих сложную и взаимозависимую экологию нашей планеты, горы имеют большое значение для выживания глобальной экосистемы. Вместе с тем горные экосистемы быстро меняются. Они восприимчивы к ускоряющейся эрозии почв, оползням, быстрому сужению среды обитания и уменьшению генетического разнообразия. В социальном плане для проживающего в горных районах населения характерна повсеместная бедность и утрата традиционных навыков. В результате в большинстве горных районов мира происходит деградация окружающей среды. Поэтому интересы надлежащего управления горными ресурсами и социально-экономического развития населения требуют принятия немедленных мер. Почти 10 процентов населения мира находится в зависимости от горных ресурсов. Гораздо большая доля населения использует другие горные ресурсы, включая в особенности воду. Горы являются кладовыми биологического разнообразия и исчезающих видов» [4].

В этой главе программы впервые на международном уровне были заложены основы для признания уникальности и важности горных территорий в решении глобальных проблем устойчивого развития человечества [2].

Теперь уже, по прошествии более 20 летнего периода, можно констатировать, что международное сообщество под эгидой Организации Объединенных Наций разрабатывает программы интеграции горных территорий в равноправные процессы глобального политического, экономического и социального развития.

В Республике Северная Осетия-Алания (РСО-Алания) уже почти четверть века достаточно успешно претворяются в жизнь основные идеи концепции ООН «Устойчивое развитие». В г. Владикавказе, РСО-Алания, начиная с 1992 г. один раз в три года проводятся Международные конференции по различным аспектам устойчивого развития горных территорий с участием крупных ученых национальных академий наук России и других стран. Надо особенно отметить, что постоянными участниками этих форумов были молодые учёные и преподаватели, студенты и аспиранты высших учебных заведений юга России и других горных регионов, а также Армении, Азербайджана и других стран. Количество молодых участников конференций всегда составляло значительную часть участников конференции и, нередко, достигало 30 и даже 40% от общего их числа.

В работе всех прошедших восьми конференций приняли участие около 4000 тысяч человек, в т.ч. российские ученые, представители национальных академий наук и различных научных и образовательных учреждений Абхазии, Италии, Казахстана, Испании, Франции, Чехии, Турции, Ирана, Армении, Грузии, Азербайджана, Германии, Австрии, Швейцарии, США, Канады, Таджикистана, Кыргызстана, Украины, Китая, Южной Осетии и других стран [3].

К основным практическим результатам работы прошедших форумов можно отнести следующие. Пятнадцать лет, начиная с 1994 года и до 2008 года, претворялась в жизнь республиканская программа «Горы Осетии», направленная на улучшение социально-экономический условий для населения горных районов республики. А с 1997 года была начата разработка и реализация проекта инвентаризации РСО-Алания как эталонной горной территории РФ в виде многотомного издания «Природные ресурсы РСО-Алании». Авторский коллектив этого издания составляют более 500 ученых и специалистов России. Это уникальное издание содержит информацию о богатствах недр и природных опасностях, флоре и фауне, памятниках архитектуры, истории и природы, здоровье населения и

демографической ситуации, промышленном и энергетическом потенциале, агропромышленном комплексе и техногенных опасностях и многих других составляющих ресурсного потенциала республики. Всего издано 17 томов, реализация проекта продолжается. По итогам работы очередной конференции в 1998 г. был подготовлен и принят Парламентом РСО-Алания первый горный закон в Российской Федерации. В 2008 году был создан Международный инновационный научно-технологический центр «Устойчивое развитие горных территорий» (МИНТЦ «Горы»), а с 2009 года издаётся научный журнал «Устойчивое развитие горных территорий». Это перечисление можно продолжить ещё.

Все проведённые мероприятия и принятые по результатам их работы меры и предпринятые конкретные шаги и действия создали определённую почву для дальнейшей плодотворной деятельности в области устойчивого развития, а творческий подход по претворению в жизнь полученных ранее и новых научных идей и научно-практических результатов и разработок позволяют решить ряд важнейших задач по повышению уровня жизни в горных регионах, рациональному использованию природных ресурсов, охране окружающей среды горных территорий и, в конечном итоге, приходу в горные районы современной, нормальной и полноценной жизни, а значит и возвращению жителей в когда-то заброшенные населённые пункты.

## **2. Проблемы сельских, в том числе горных, поселений и основные ресурсы устойчивого развития**

Проведённые исследования и изучение предмета и опыта устойчивого развития различных регионов показывают, что ключевая роль в процессе воплощения в жизнь инновационных научных разработок, практических рекомендаций, способствующих развитию, если не считать федеральные государственные и некоторые региональные программы развития, принадлежит, как правило, органам местного самоуправления муниципальных образований и конкретных поселений, которые в первую очередь заинтересованы в реализации проектов и программ, способствующих социально-экономическому развитию территории.

Многолетние наблюдения за процессами, происходящими на территории горной зоны РСО-Алания, позволяют с высокой долей уверенности говорить о нескольких основных ресурсах, которые, при их рациональном использовании, будут способствовать остановке деструктивных процессов, стабилизации современного состояния ситуации на местах и

планированию комплексных мероприятий для организации процессов развития муниципальных образований горных территорий [3].

Главным ресурсом развития является человек, в связи, с чем главной задачей современного этапа развития общества для целей устойчивого развития является совершенствование работы по повышению информационно-просветительского обеспечения образовательного уровня и экологической культуры населения в местах проживания и постоянного пребывания. Поэтому, осознавая этот аспект развития и придавая важнейшее значение широкому привлечению населения и, в первую очередь, молодёжи горных поселений, к пониманию проблем устойчивого развития, развиваются различные формы пропаганды населения. В этой работе используются и планируются все доступные средства массовой информации и современные информационные технологии, при этом главный принцип просветительской деятельности это системная работа. К основным видам просвещения населения относятся *лекции и беседы* в детских садах, школах, библиотеках, домах культуры и клубах, на предприятиях и в организациях; *рубрики в газетах и журналах* с систематической публикацией статей по различным аспектам устойчивого развития горных территорий; *передачи* по местному радио и телевизионные передачи; использование республиканских СМИ для обмена опытом; *организация регулярных встреч* с ведущими учёными и специалистами в области устойчивого развития горных территорий.

К возможности «использования» потенциала человеческого фактора для устойчивого развития относятся и миграционные процессы. Наблюдаемый отток населения создаёт серьёзные проблемы, т.к., в первую очередь уезжают молодые и образованные, причины тому, как отсутствие работы, так и известные преобразования в области образования (процесс укрупнения школ и классов) и здравоохранения (нормальное медицинское обслуживание можно получить, в лучшем случае, в районных центрах), которые способствуют ускоренному оттоку населения. Современные инновационные производства, как во всех отраслях промышленности, так и сельском хозяйстве, связаны, в том числе, и с информационными технологиями, а осваивать их в создавшихся условиях некому. Без создания и возрождения промышленного и сельскохозяйственного производств, в том числе и переработки сельхозпродукции, так необходимых сегодня на селе, притом на основе самых современных технологий, невозможна не только развитие, но даже и стагнация.

Следующий значительный комплекс ресурсов, который также имеет важнейшее значение для развития — это природные ресурсы и, в первую очередь, земельные ресурсы.

Проблемы с землепользованием уже многие годы не решаются должным образом, что создаёт, нередко, неразрешимые проблемы тем, кто может и хочет работать на земле. Одной из этих проблем являются, так называемые арендные отношения. Под тем предлогом, что наш народ не готов к купле-продаже земли, большая часть земель сельскохозяйственного назначения была взята в аренду на 49 лет, в основном теми, кто на ней не работает и не собирався изначально работать. В субаренду землю сдавать нельзя, что привело к значительному объёму теневого оборота в процедурах с земельными ресурсами, которые не позволяют создать нормальный современный рынок в аграрном секторе и тормозят создание перерабатывающих предприятий, особенно малообъёмных комплексов по переработке актуальных для современных сельских товаропроизводителей. Это только один из многочисленных примеров нерационального использования одного, хотя и самого главного, природного ресурса.

В силу понятных ограничений нет возможности, да и особой необходимости, освещать в данной работе все проблемы, связанные с подобным отношением к общенациональным богатствам страны. А корень зла один – несовершенная законодательная база в части рационального использования и охраны всего комплекса природных ресурсов.

Другой реально не используемый значительный ресурс для устойчивого развития это программы социально-экономического развития, как страны, так и регионов, которые мало того, что составляются «столичными» специалистами, но и составляются, по сути, абсолютно нелогично – «не от сохи». В первую очередь необходимо составлять программы развития населённых пунктов, по крайней мере, хотя бы, муниципальных образований, затем, на их основе программы социально-экономического развития региона (района) и уже на базе последних – программу развития страны.

Такой метод составления программ развития потребует дополнительных затрат, т.к. к составлению подобных программ необходимо будет привлекать знающих «предмет» специалистов, нужно ввести определённые изменения и дополнения в действующие нормативные правовые акты, необходимо учесть и дать реальную оценку всему потенциалу и наличествующему «имуществу» каждого субъекта — ресурсам, промышленным и аграрным предприятиям, людским ресурсам и т.д., и т.п. Но в реальной эффективности такого подхода вряд ли можно усомниться [3].

Принятые же в стране, а также в разных регионах и в разные времена и действующие (или бездействующие) по настоящее время программы социально-экономического развития

показали, за редчайшим исключением, свою неэффективность, в лучшем случае, малоэффективность и анализировать этот аспект нет смысла.

Есть ещё один важный ресурс устойчивого развития – это развитие системы местного самоуправления, который рассматривается очень кратко. Этот вопрос также много лет обсуждается на всех уровнях и во всех кругах нашего общества, но, сколько-нибудь, вразумительных действий со стороны, как законодательной, так и исполнительной власти не наблюдается. Судебная же власть не успевает разбирать поток исков по различным вопросам и аспектам, касающихся, как многочисленных общих проблем местного самоуправления, так и не меньшего количества частных вопросов.

Чем дольше будет откладываться комплексное разрешение проблем местного самоуправления, чем дольше будет действовать современное невнятное законодательство в этой области, тем тяжелее будут решаться все остальные проблемы страны, тем дольше будут обсуждаться, а не решаться вопросы устойчивого развития различных отраслей экономики, регионов и страны, в целом.

### **Заключение**

Объектом научных исследований часто является человек, удовлетворение его жизненных и социальных потребностей, обеспечение его конституционных прав, предоставление образовательных, медицинских, культурных и прочих жизненно важных услуг. Практическая реализация научных исследований и разработок требует постоянного совершенствования и инновационного подхода ко всем составляющим и определяющим среду обитания человека факторам. В первую очередь это касается строительства соответствующей времени государственной системы, регулирующей взаимоотношения в обществе через соответствующие институты, нормативно-правовую базу и общественные организации. Во всей этой системе определяющую роль играет местное самоуправление, муниципальные органы самоуправления, от уровня их соответствия времени зависит уровень развития общества в целом и только тогда, когда эти формы власти на местах способствуют развитию конкретного сообщества.

### Литература

1. Гру Харлем Брундтланд и др. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию. 1987 год. — М.: Издательство «Прогресс», 1989.
2. Караев Ю.И. О концепции устойчивого развития и некоторых особенностях устойчивого развития горных территорий // Труды вольного экономического общества России. Том 177. Инновационные решения для устойчивого развития горной зоны. — Москва-Владикавказ: ВЭО России, 2013. — С. 198-209.
3. Материалы I-VIII Международных конференций по устойчивому развитию горных территорий. — Владикавказ, 1992-2015.
4. Повестка дня на XXI век. Материалы Конференции ООН по окружающей среде и развитию. — Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г.
5. Энциклопедия систем жизнеобеспечения: знания об устойчивом развитии. Тт. 1-3. — М.: ЮНЕСКО: Издательский дом МАГИСТР-ПРЕСС, 2005.