

## 1.2. Учет экологических факторов в стратегиях, программах и планах регионального развития России и КНР (на примере Дальнего Востока России и Северо-Восточного Китая)

*Дикарёв А. Д., Дикарёв В. А.*

Последние два года дают основание полагать, что в риторике как федерального центра, так и региональной власти на тему перестройки экономики Дальнего Востока все больше внимания уделяется проблемам экологии. Так, например, губернатор Приморья С. Дарькин, выступая осенью 2008 года на 3-м Международном экологическом форуме «Природа без границ», сформулировал региональные приоритеты на ближайшие годы. Это — усиление контроля над соблюдением природоохранного законодательства, дальнейшее развитие системы нормативных актов, регулирующих деятельность природопользователей, экономическое стимулирование внедрения экологически чистых, малоотходных и ресурсосберегающих технологий, создание новой отрасли экономики, основанной на использовании отходов производства и потребления как техногенного сырьевого ресурса. В частности, готовятся проекты строительства предприятий, основанных на малоотходной переработке древесины, — целлюлозного завода, производства по выпуску плит OSB и т. д.<sup>9</sup>

Тем не менее из всех опубликованных к настоящему времени стратегических программ развития дальневосточных субъектов именно в программе Приморского края (утверждена законом края 20 октября 2008 года) об экологических проектах говорится крайне скупно: «Приоритетом Приморья будет развитие сельского хозяйства. Ключевое направление — производство экологически чистых, без трансгенных модификаций продуктов питания». Основными проектами в области энергосбережения являются: создание новых генерирующих мощно-

стей и модернизация имеющихся, а именно: реконструкция Артемовской теплоэлектростанции и Владивостокской ТЭЦ-2 с переводом на сжигание газового топлива; строительство атомной электростанции в Приморском крае. Вот, собственно, и все, что имеет отношение к экологии в этом документе<sup>10</sup>.

В мае 2009 года на совещании «О приграничном сотрудничестве с Китаем и Монголией и задачах развития восточных регионов Российской Федерации» президент РФ Дмитрий Медведев об экологии напрямую не говорил, но подчеркивал необходимость «заниматься сменой наших приоритетов, переходить от примитивного экспорта сырья к его переработке, созданию современных мощностей по переработке — и, соответственно, получать максимальные выгоды от сотрудничества с другими государствами»<sup>11</sup>.

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года была подписана премьером В. Путиным 28 декабря 2009 года<sup>12</sup>.

Изначальные цели разработчиков стратегии были весьма амбициозны. Достаточно упомянуть хотя бы об установке увеличения населения региона за 15 лет на 2,5—3 млн человек (очевидно, речь идет сугубо о внутренней миграции вкупе с естественным приростом, в противном случае вопрос переходит в совершенно иную плоскость). Об этом говорил в сентябре 2009 г. заместитель министра регионального развития Российской Федерации С. Юрпалов<sup>13</sup>. При этом оставалось совершенно непонятно, как именно планировалось переломить неуклонную тенденцию к убыванию численности населения Дальнего Востока в последние десятилетия (в первой половине 2009 года незначительную тенденцию к демографическому росту из всех дальневосточных субъектов федерации продемонстрировала только Якутия). Собственно говоря, уже по динамике одного этого показателя в ближайшие годы можно было бы судить о реалистичности данной стратегии в целом. Не случайно, наверное, данная установка в окончательный вариант Стратегии не вошла. В таблицах-приложениях к Стратегии запланировано лишь довольно скромное (примерно на 200 тыс. человек) увеличение числа занятых в экономике Дальнего Востока в период между 2005 и 2015 годами. Но, пока что в дальневосточном

<sup>9</sup> <http://www.rg.ru/2008/11/13/reg-primorie/ecology.html> (13 ноября 2008 года)

<sup>10</sup> <http://www.pacific-congress.ru/ru/total-materials/1>; <http://primorsky.ru/governor/?a=3328&s=72&p=1>

<sup>11</sup> <http://kremlin.ru/transcripts/4160> (21 мая 2009 года)

<sup>12</sup> Официальный текст стратегии: <http://government.ru/gov/results/9049/>. Процесс разработки Стратегии явно затянулся и даже привлек в себе внимание на самом верху во время визита президента Д. Медведева на Дальний Восток осенью 2008 года, когда глава государства дал понять, что принятую страной стратегию модернизации уже давно пора воплощать в жизнь, а срок представления в правительство стратегии, обозначенный как 18 июня 2008 года, давно прошел. Критика президента была воспринята, и уже 1 октября 2008 года первый заместитель председателя правительства РФ И. Шувалов провёл совещание по вопросу разработки проекта стратегии. См.: Голобокова Я. Стратегия 2020: Региональное измерение.— «Власть», 2008, №12 с. 138

<sup>13</sup> <http://dvccongress.ru/doklady/yurpalov.pdf>

федеральном округе отрицательное сальдо миграции — одно из самых высоких в России (по данным на 2008 год — минус 26 тыс. человек).

Стратегической целью развития этого региона России определено формирование развитой экономики и комфортной среды проживания населения, достижение среднероссийского уровня социально-экономического развития. Комфортная среда проживания — понятие, имеющее очевидное экологическое содержание. В этом смысле риторике официальных лиц, знакомивших гостей 4-го Дальневосточного международного экономического форума с основными параметрами Стратегии, вполне можно приветствовать. В качестве основных подходов к ее реализации ими назывались<sup>14</sup>:

**Максимальное природосбережение** — допуск к освоению природных ресурсов только при условии использования технологий, наносящих минимальный урон природной среде, при обязательном проведении мероприятий по регенерации естественной среды, при этом необходимы реализация комплексных программ мониторинга экологической безопасности жизнедеятельности, принятие изменений в законодательстве, касающихся вопросов компенсации нанесенного природе ущерба<sup>15</sup>.

Кроме того, компенсация невосполнимого ущерба от деятельности человека должна иметь региональную составляющую, определяемую потерями доходов региональных бюджетов и снижением занятости населения.

**Максимальная ресурсоэффективность** — допуск к освоению ресурсов только при условии высоких показателей эффективности освоения. По замыслу авторов, таким образом удастся запустить процесс освоения новых технологий работы с природными ресурсами, фактически реализовать принцип «технологии в обмен на ресурсы».

Крайне важен с точки зрения экологии подход, основанный на **принципе глобальной инновационности**, понимаемом как «возможность реализовывать глобально инновационные проекты в интересах всего человечества на основе международного сотрудничества». Ключевые приоритеты на этом направлении:

- рациональное (оптимальное) использование возможностей океана (шельф) — углеводороды — биоресурсы — приливные электростанции — испаритель (пресная вода) — глубоководные течения — прочие (штормы, ураганы, цунами, стоячие волны и т. д.)<sup>16</sup>;
- использование возможностей вулканов (добыча полезных ископаемых (газа, магмы), испаритель (получение пресной воды), разность температур (электроэнергия, тепловая энергия и т. д.);
- геотермальные возможности;
- комплексная система эксплуатации и регенерации природы (лесных массивов, рек и озер, горных систем);
- ветроэнергия;
- возможности глубоких слоев земли;
- возможность добычи полезных ископаемых из легкодоступного сырья с малым содержанием ресурса — например, разработка платиновых песков;
- масштабное выращивание и переработка технических культур для получения биотоплива<sup>17</sup>.

По сравнению с докладами о подходах к Стратегии утвержденный текст самой Стратегии выглядит не столь амбициозно, хотя в тексте документа, разумеется, то и дело встречаются рассуждения об «инновациях», «ресурсоэффективности» и «природосбережении». Так, в частности, ставится задача внедрения энергоресурсосберегающих технологий в 2009—2015 годах<sup>18</sup>; принятия «комплекса мер по стимулированию разработки и внедрения ресурсо- и энергосберегающих технологий», «обязательных мер по определению экологической емкости природных систем»<sup>19</sup>.

Центральное направление работы в сфере экологии сформулировано следующим образом: «В долгосрочной перспективе энергетическая и экологическая безопасность Дальнего Востока и Байкальского региона будут обеспечены за счет освоения и использования энергии приливов, геотермальных энергоресурсов, ветровой, солнечной энергии и др. Важным фактором перехода к экологической энер-

<sup>14</sup> <http://dvcongress.ru/doklads/vvedenie.pdf>

<sup>15</sup> Так, компенсация невосполнимого ущерба по проекту Сахалин-1 в 2006 году составила всего 11 млн долл., что совершенно не соответствует масштабам причиненного урона окружающей среде.

<sup>16</sup> Трудно понять, о чем здесь идет речь, особенно при перечислении «прочих» возможностей океана. Видимо, это из области научной фантастики.

<sup>17</sup> Тем не менее, если мы обратимся к перечню конкретных проектов, запланированных к запуску в соответствии с «Программой сотрудничества на 2009–2018 гг. между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири России и северо-востока КНР», одобренной главами обеих стран 23 сентября 2009 года («Программа 2018»), то инновационных и высокотехнологичных среди них практически нет, по крайней мере, на территории РФ, если не считать высокими технологиями принцип глубокой переработки древесины со строительством соответствующих предприятий на нашей территории, на что ориентировал местных власти В. Путин еще в свою бытность президентом.

<sup>18</sup> <http://government.ru/gov/results/9049/>, с. 10.

<sup>19</sup> Там же, с. 209.

<sup>20</sup> Там же, с. 193.

гетике является принятие необходимых нормативных актов, направленных на стимулирование расширения использования возобновляемых источников энергии»<sup>20</sup>.

Важно отметить, что в тексте Стратегии и других официальных документах экологические вопросы, как правило, считаются фактором, «напрямую влияющим на экономику и социальную сферу региона». Весьма характерно, что прямо вслед за этой констатацией весьма общего характера делается следующий вывод: «С этой точки зрения наличие водной границы с Китаем из фактора конкурентного преимущества переходит в разряд проблемных факторов, несущих реальные угрозы и вызовы»<sup>21</sup>.

После опубликования текста Стратегии в регионе началось выяснение реакции общественности. Так, 26.01.2010 в Хабаровске началось обсуждение проекта плана реализации Стратегии<sup>22</sup>, который был скорректирован в апреле 2010 года, но пока официально не утвержден.

Обсуждения Стратегии ДВБР в средствах массовой информации (в основном в интернете) можно разделить на официальные и неофициальные.

На официальных сайтах Приморского края и Камчатского региона предложения и комментарии просили присылать по почте; открытого обсуждения он-лайн не было. Есть комментарии официальных лиц «Единой России»<sup>23</sup>, но в них нет критики. Более интересные комментарии дал полномочный представитель президента РФ в Дальневосточном федеральном округе Виктор Ишаев: «...Ни в какие времена за идею люди здесь не жили и не работали. Если Столыпин проводил реформу, то он давал приезжим по 100 рублей, бесплатную землю и инвентарь. ...Нам нужно сделать жизнь людей на востоке России комфортной...»<sup>24</sup>. «...В первую очередь мы говорим о комплексном и опережающем развитии инфраструктуры на Дальнем Востоке. Здесь нужно строить дороги — автомобильные, железные, порты и аэропорты. Например, мы прорабатываем вопрос о строительстве дороги БАМ-2, так как Транссибирскую магистраль мы уже не сможем развивать. Государство планирует развивать здесь промышленность, активно строить жилье. Если мы сделаем здесь жизнь комфортной, то люди сами сюда поедут...»<sup>25</sup>.

Неофициальные обсуждения представляют собой комментарии после новостей и сообщения в блогах. Их можно разделить на:

- **сугубо негативные**, отражающие неприятие значительной частью общества любых инициатив властей («никакие стратегии у нас не действовали, не действуют и не будут действовать»);
- **достаточно конструктивные замечания по существу**. Так, основной критике подвергаются:
  - 1) несогласованность Стратегии с Программой сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока КНР (2009—2018 годов);
  - 2) отсутствие в стратегии идей формирования гражданского общества, изменения общественных ценностей, развития демократических институтов, открытости и прозрачности органов власти, в результате чего вместо стратегии получился план экономического развития региона;
  - 3) отсутствие в Стратегии программы развития малого и среднего бизнеса. В противном случае, по подсчетам комментирующих, при ежегодной убыли населения в 10—15 тыс. человек к 2025 году в Приморском крае останется 1 млн 800 тыс. — то есть одни чиновники, военные и прочие госслужащие и пенсионеры.

Основным инструментом реализации Стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона являются федеральные целевые программы (ФЦП) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года», а также «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007—2015 годы»<sup>26</sup>. О содержании первой из них, наиболее интересной в смысле российско-китайского сотрудничества, что-либо определенное сказать трудно, поскольку в настоящее время ведется ее корректировка. В имеющемся же проекте содержится констатация несбалансированности природопользования в регионе и ряд привычных рекомендаций достаточно общего характера (санация ареалов критического экологического состояния, мониторинг состояния среды, установление четких экологических стандартов,

<sup>21</sup> <http://www.primorsky.ru/content/?s=1856>

<sup>22</sup> [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/346/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/346/)

<sup>23</sup> <http://www.er-duma.ru/press/39437/>

<sup>24</sup> [http://www.tpp-inform.ru/partner/partner\\_195.html?Number=2610/](http://www.tpp-inform.ru/partner/partner_195.html?Number=2610/)

<sup>25</sup> <http://baikal-daily.ru/news/15/5830/>

<sup>26</sup> См.: [www.programs-gov.ru](http://www.programs-gov.ru); <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/>

<sup>27</sup> См.: Голобокова Я. Стратегия 2020: Региональное измерение — «Власть», 2008, №12, с. 139; Amur-Heilong River Basin. Ed. by E. Simonov & T. Dahmer. Hong Kong, 2008. p. 290.

экологизация топливного баланса энергетики, развитие лесной инфраструктуры и пр.). Чуть более конкретно в документе выглядит проект создания системы дифференцированного сбора отходов и мусоропереработки (а не мусоросжигания). Эксперты выражают сожаление, что, «несмотря на неоднократное озвучивание, в ФЦП не вошла проблема народонаселения»<sup>27</sup>.

Авторы программы честно признают, что «намеченные структурные преобразования в экономике регионов Дальнего Востока и Забайкалья несут в себе противоречивые тенденции относительно влияния на состояние окружающей природной среды». Вместе с тем они выражают убежденность в том, что «наращивание производства на основе модернизации явится мощным фактором, способствующим стабилизации экологической обстановки» и, таким образом, в ходе реализации Программы экологическая ситуация не ухудшится. Выходит так, что ожидать ее улучшения просто не приходится.

В перспективе планируется продление сроков действия программы до 2018 года с увеличением объемов финансирования из федерального бюджета, а также включение в состав субъектов, в которых реализуется программа, Иркутской области. Кроме того, Минрегионом России прорабатывается предложение президента Республики Саха (Якутия) по приведению временного периода действия Программы социального и экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья в соответствие со сроком действия Стратегии, то есть до 2025 года.

Действовавшая ранее в регионе Программа развития, принятая еще в 2002 году, работала, очевидно, плохо и не раз подвергалась критике со стороны ученых и неправительственных организаций. Так, в частности, эксперты WWF оценивали ее как длинную серию неудач, имеющую несколько фундаментальных просчетов, как скорее собрание различных проектов и благопожеланий, нежели целостную стратегию. Эта программа:

- не требовала экологической экспертизы, которая могла бы помочь избежать экологических проблем или смягчить их;
- получала лишь малую часть запланированного финансирования, вследствие чего невозможно формирование жизнеспособных планов схем развития;
- замкнута в границах России, не учитывает Программу возрождения Северо-Восточного Китая, и, таким образом, не участвует в кон-

фликтах и совместных проектах, которые на деле формируют экономическое и политическое развитие региона.

В результате делался неутешительный вывод о том, что на развитие российского Дальнего Востока и Сибири влияет скорее китайская экономическая экспансия, нежели этот документ<sup>28</sup>.

Остается надеяться, что после утверждения новой Стратегии и корректировки ФЦП положение изменится и мы подойдем наконец к эффективному приграничному сотрудничеству в сфере охраны среды. Именно отсутствие в России стратегии развития региона, сравнимой с китайской, эксперты считали одним из основных препятствий в этом процессе.

Перейдем теперь от общерегиональных стратегий и федеральных программ на уровень отдельных субъектов федерации, каждый из которых работает в последние годы над стратегиями собственного развития, и посмотрим, в какой мере в них учитываются экологические факторы, какие из экологических проблем считаются наиболее острыми<sup>29</sup>.

### Хабаровский край

Стратегия социального и экономического развития края до 2025 года утверждена постановлением правительства Хабаровского края от 13.01.2009 №1-пр. Главной ее целью является формирование и развитие высококонкурентной экономики при соблюдении соответствующих экологических ограничений<sup>30</sup>.

При характеристике возможностей развития края в целом к слабым сторонам отнесены:

- нерациональное использование потенциала природных ресурсов.
- резкое увеличение вероятности экологических и природных катастроф, в том числе из-за прогрессирующих трансграничных загрязнений бассейна реки Амура, лесных пожаров.

Среди экологических приоритетов развития края названы три:

- создание системы мер, обеспечивающих воспроизводство не только биологических ресурсов суши и моря, но и мер по охране и воспроизводству природных ландшафтов, что особенно актуально в районах проживания малочисленных народов Севера и Приамурья;

<sup>28</sup> Amur-Heilong River Basin. Ed. by E. Simonov & T. Dahmer. Hong Kong, 2008, p. 290.

<sup>29</sup> Следует отметить, что соответствующие источники не слишком доступны, вследствие чего сравнительный анализ всех без исключения субъектов пока что затруднителен.

<sup>30</sup> <http://www.fipa.khv.ru/info/strategy/>

- комплексная мелиорация агроландшафтов, а также сохранение тех природных ландшафтов, которые могут быть использованы как туристские и рекреационные объекты;
- формирование системы мер, обеспечивающих снижение антропогенного воздействия (загрязнение вод, почв, атмосферного воздуха), в том числе за счет утилизации отходов производства и потребления, негативных природных процессов (наводнения, лесные пожары и т. п.) на природную среду.

Кроме того, выделена известная проблема международного характера, о которой говорится буквально следующее:

«Особо важное политическое и социальное значение для обеспечения экологической безопасности российского Дальнего Востока имеет решение на государственном уровне проблемы международного характера, обусловленной трансграничным загрязнением реки Амур — крупнейшей трансграничной реки Евразии. Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального использования трансграничных вод от 29 января 2008 года возлагает на стороны обязательства по принятию мер, направленных на противодействие трансграничному загрязнению окружающей среды. Китайской стороной в настоящее время реализуется программа экологического оздоровления крупнейшего притока Амура — реки Сунгари на сумму 1,9 млрд долл., в то время как симметричные меры с российской стороны отсутствуют».

Для решения данной проблемы стратегия предлагает совершенствовать мониторинг трансграничного воздействия на окружающую среду, конкретизируя задачу:

- развивать российско-китайский трансграничный мониторинг воды, донных отложений и рыбы в части расширения определяемых показателей;
- открыть пункты ежемесячных наблюдений в с. Амурзет (в ЕАО выше устья реки Сунгари) и с. Нижнеленинское (в ЕАО ниже устья реки Сунгари);
- создать стационарный пост наблюдения в районе государственной границы Российской Федерации на о. Большой Уссурийский.

### Еврейская автономная область (ЕАО)

Стратегия социально-экономического развития области на период до 2020 года одобрена поста-

новлением областного правительства от 23 декабря 2008 года №394-пп. В этом обширнейшем (около 500 страниц) документе на удивление много (по крайней мере, больше, чем в аналогичных документах, принятых другими субъектами федерации) говорится об экологии<sup>31</sup>.

Одним из главных подходов в стратегии обозначено «максимальное природосбережение» — допуск к разработке природных ресурсов области только при условии использования передовых природосберегающих технологий. Для этого необходимы реализация комплексных программ мониторинга экологической безопасности жизнедеятельности, принятие изменений в законодательстве, касающихся вопросов компенсации нанесенного ущерба.

Оценка общего экологического состояния области — уже знакомое и привычное для всего дальневосточного региона «несбалансированное природопользование». При этом авторы документа полагают, что ЕАО может служить своеобразным региональным эталоном для разработки концепции оценки природно-антропогенных проблем, поскольку здесь имеется комплекс довольно распространенных ситуаций:

- сочетание слабой освоенности территории и малочисленности населения с урбанизированными очагами;
- сохранение уникальных природных экосистем и катастрофическое состояние большинства водотоков;
- значительный спад производства и увеличение доли особо опасных веществ в промышленных выбросах;
- отсутствие системы мониторинга и дублирование в работе контролирующих организаций, значительный вклад вторичного и трансграничного загрязнения и трудности его учета.

Одной из главных экологических проблем области названо значительное и устойчивое загрязнение поверхностных вод. При этом важно отметить, что основной угрозой экологической безопасности считается трансграничное загрязнение вод Амура стоками с территории Китая. Экологическая ситуация на реке Амур ухудшается и в недалеком будущем может превратиться в катастрофическую, считают авторы документа. Поэтому международное сотрудничество ЕАО сосредоточено на решении экологических проблем Амурского бассейна. Мероприятия по мониторингу вод Амура ежегодно включаются в областную целевую программу «Экология ЕАО». Хотя предусмотренный, например, на 2009 года объем ее финансирования в размере 1870 тыс. руб. кажется, мягко говоря, недостаточ-

<sup>31</sup> [http://www.eao.ru/state/economy/strategy\\_2020.rar](http://www.eao.ru/state/economy/strategy_2020.rar)

ным. Правительство области участвует в работе Координационного комитета по устойчивому развитию в бассейне реки Амур и оказывает ему финансовую поддержку.

Еще одна острая проблема области — свалки. Около 90% от всех подобных объектов составляют несанкционированные свалки твердых бытовых отходов, находящиеся вблизи и в пределах населенных пунктов. До половины свалок расположено на землях сельхозназначения, представленных пастбищами, сенокосами, пашнями. На всех объектах постоянного хранения отходов на территории области отсутствуют какие-либо виды защиты окружающей природной среды. Обустройство всех свалок не соответствует действующим санитарным нормам.

В документе перечислены также и многие другие потенциальные угрозы экологии региона (лесные пожары, наводнения, паразитарные заболевания животных). Главной же угрозой считается нарушение экологического равновесия вследствие развития горно-металлургического кластера. Для снижения этой угрозы наиболее перспективна сертификация бизнеса по международным экологическим стандартам, считают авторы документа.

Характерно, что еще одним виновником ухудшения экологического состояния области прямо названа политика КНР, направленная на поощрение ввоза сырья и продукции с низкой степенью переработки, что способно на длительный период закрепить за областью роль источника сырья. А иностранные инвестиции «создают угрозу для социальной и экологической безопасности области, поскольку иностранные инвесторы ориентированы, в первую очередь, на обеспечение рентабельности инвестиций, а значит, возможны несоблюдения ограничений по экологическим нормативам».

Важно отметить, что в базовом сценарии развития области предусматривается «усиление ограничений роста, связанных с экологическими факторами».

В документе сформулирована довольно обширная программа деятельности по «созданию благоприятных экологических условий для жизни дальневосточников» и обеспечению «безопасной жизнедеятельности населения области». Первой и главной задачей на ближайшую перспективу названа все та же «разработка мер по предотвращению угроз трансграничного загрязнения и экологического оздоровления бассейна реки Амур, их включение в ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», а также в проект федеральной программы «Чистая вода».

Таким образом, на примере двух рассмотренных стратегий развития отдельных субъектов РФ совершенно очевидно, что проблема трансграничного водопользования и в более широком смысле — природопользования является чуть ли не главным осознанным политиками экологическим вызовом на предстоящие годы. Следовательно, при сохранении курса на открытость экономики неизбежно все более плотное взаимодействие дальневосточных краев и областей с китайским Северо-Востоком.

Для противодействия неуклонно растущему в последние годы загрязнению пограничных рек, кроме общих слов об озабоченности, необходимо для начала принятие общих для обеих стран нормативов. Что же касается экономического сотрудничества в регионе на обозримое будущее, то уже сформировавшийся «сырьевой перекокс», называемый некоторыми экспертами «колониальной моделью»<sup>32</sup>, неизбежно сохранится, подтверждением чего являются планы как собственно Китая по развитию Северо-Востока, так и недавно принятая программа сотрудничества между приграничными регионами наших стран.

### Северо-Восточный Китай

Поскольку кризис природных ресурсов на Северо-Востоке КНР стал очевиден, китайская инженерная академия предприняла стратегическую оценку ресурсной базы этого региона и изложила рекомендации по обеспечению устойчивости при осуществлении проекта «Возрождение старых промышленных баз Северо-Востока». Рекомендации были обсуждены в правительственных инстанциях, одобрены ими и могут рассматриваться как идеальные стратегические установки развития Северо-Востока Китая вплоть до 2030 года и далее. Предстоящий период кажется довольно долгим, но следует иметь в виду, что всего за столетие развития (при существенном иностранном участии) почти девственный край превратился в зону, стоящую на грани экологического кризиса. Северо-Восток Китая ныне — это регион, где 45% лесов — слишком молодая поросль, которую нельзя использовать для вырубki, где большие реки слишком загрязнены, чтобы считаться источником питьевой воды, где многочисленные дурно освоенные равнины с пересыхающими болотами опустошаются учащающимися наводнениями. Несмотря на все эти бедствия, регион считается более богатым природными ресурсами по сравнению с прочими частями Китая, а современный «кризис», по мнению китайских экспертов, — результат скорее плохого управления, нежели ресурсных ограничений.

<sup>32</sup> Amur-Heilong River Basin. Ed. by E. Simonov & T. Dahmer. Hong Kong, 2008, p. 286.

По мнению экспертов WWF, основной недостаток этих рекомендаций состоит в том, что у китайского экспертного сообщества не было ни намерений, ни установки рассматривать все эти вопросы с точки зрения общности водного бассейна для трех стран (Китай, Россия, Монголия), а посему возможные экологические последствия для соседей от деятельности китайской стороны проигнорированы.

Несмотря на определенный скептицизм экспертов, можно утверждать, что по сравнению с Россией декларированная китайская политика «Возрождение старых промышленных баз» выглядит куда более удовлетворительно. Это многоаспектная стратегия внутреннего экономического развития. Ее международный аспект состоит преимущественно в обеспечении доступа к ресурсам соседней страны, и ничего иного (в смысле учета трансграничных экологических проблем) от правительства Китая ожидать не приходится.

Что касается внутренних аспектов развития Китая, то разработанный под эгидой Национального комитета по развитию и реформам **План возрождения Северо-Восточного Китая** на 11-ю пятилетку (а по ряду показателей — до 2020 г.) имеет внушительную и довольно конкретную экологическую составляющую<sup>33</sup>. Вот что говорится в разделе 7.3 «**Экология и охрана окружающей среды**»:

«Необходима всесторонняя работа по сохранению окружающей среды в районах добычи полезных ископаемых вокруг «ресурсных» городов. Провести соответствующие работы в районах потенциальной геологической опасности (карьеры, свалки отходов), провести при необходимости переселение жителей, принять меры, препятствующие падению уровня воды в реках и ощелачиванию почв, вызванному добычей нефти, провести рекультивацию в районах прекращенных разработок.

Необходимо увеличить объем вложений в борьбу с опустыниванием и деградацией земель, продолжать работу по увеличению площади лесов, защите естественного растительного фонда».

Интересно отметить, как в рассматриваемом документе установки достаточно общего характера перемежаются вполне конкретными нормативами:

«Необходимо стимулировать энергосбережение, снижение вредных выбросов. В частности, необходимо реализовать программу предотвращения загрязнения вод рек Сунхуа и Ляохэ, усилить охрану и улучшить очистку источников питьевой воды для крупных и средних городов с централизованным водоснабжением, повысить степень очистки городских стоков до уровня выше 70% и обеззараживания городских отходов до уровня выше 60%, улучшить систему предотвращения загряз-

нений промышленными стоками, стимулировать создание систем десульфуризации на электростанциях, повысить уровень повторного использования воды в промышленности до более чем 90%. Будет активно развиваться вторичная переработка. Пилотные проекты, связанные с развитием отраслей вторичной переработки, должны быть инициированы бизнесом, промышленными парками и правительствами с упором на отрасли, связанные с производством энергии, сырья, промышленного оборудования и переработкой сельхозпродукции».

Экологический раздел имеет два приложения. Одно из них называется «**Приоритеты экологического развития СВК**». Среди таковых:

**мероприятия в отношении песчаных земель Кээрцина:** создание экологического пояса, блокирующего распространение песков, создание интегрированной системы лесов, кустарников и лугов, предотвращение уменьшения площади хвойных лесов и реализация проектов сохранения вод и почв в засушливых районах;

**мероприятия в отношении источников песчаных бурь в районе Пекина и Тяньцзиня:** ограждение опустынивающихся земель и их защита, выращивание лесов и кустарников, являющихся защитой от ветра и песка, сдерживание роста пастбищных земель и реализация миграционных программ;

**мероприятия, проводимые в черноземных районах:** активизация работы по предотвращению эрозии почв, повышение качества защитных лесопосадок для сохранения сельскохозяйственных земель, восстановление растительности на пастбищах и повышение плодородности чернозема, предотвращение загрязнений поверхностными стоками.

Среди приоритетов — **защита и развитие естественных лесов**, а также **травяные пастбища в программе развития естественных лугов** (в основном в АРВМ), интенсификация работы с проблемными лугами, отход от традиционных форм выпаса, создание высокопродуктивных искусственных пастбищ и кормовых баз, введение стойлового кормления скота.

Выделена также экологическая **рекультивация в районах добычи полезных ископаемых** при сочетании инженерных и биологических методов, а также всесторонней переработки отходов в целях остановки эрозии почв. Отдельно перечислены мероприятия **по охране и восстановлению водноболотных угодий** и биологического разнообразия равнин Саньцзян и Суннэнь, а также **по охране морей** с пилотным проектом восстановления их экологического состояния.

<sup>33</sup> Текст Плана опубликован на русском языке в журнале «Пространственная экономика», 2009, №1, с. 62–123. Экологические разделы см. с. т89–94.

Во втором приложении к экологическому разделу Плана возрождения определены **приоритеты охраны окружающей среды и защиты от вредных выбросов в СВК**. Здесь главное — охрана водных ресурсов, в частности защита и повышение качества источников питьевой воды, для чего необходимо четкое определение границ охраняемой зоны источников питьевой воды.

**Контроль вредных стоков в бассейнах рек Ляохэ и Сунхуа** предполагает развитие экологически чистых производств, ускорение строительства фабрик по переработке городских стоков и мусора, расширение практики вторичного использования воды, улучшение системы переработки отходов массового животноводства и птицеводства, устранение диффузных источников загрязнений, вызванных сельскохозяйственной деятельностью, ускорение строительства городских очистных сооружений.

Что касается **контроля за вредными выбросами в атмосферу региона** — особое внимание рекомендуется обратить на десульфуризацию выбросов угольных электростанций и снижение выбросов автомобильных выхлопных газов. Особенно неблагоприятная обстановка в этом смысле — в городских агломерациях в центре провинции Ляонин. Контроль должен быть на уровне каждого города. Запланировано начало работ по перепрофилированию и перемещению производств, связанных с большим объемом вредных стоков, расположенных в густонаселенных городских районах.

Раздел 7.4 Плана возрождения посвящен **рациональному использованию ресурсов**.

Относительно **земельных ресурсов** — предусмотрено защитить сельскохозяйственные земли, предотвращать избыточное расширение площадей, используемых под строительство, и стимулировать вторичное использование земли. Речь идет также о консолидации и вторичном использовании земель в районах заброшенных горных шахт, засоленных земель и побережий. Будет стандартизирована лизинговая система для земель, используемых под коммерческую деятельность.

В том, что касается **водных ресурсов** — будет реализовываться программа по их межрегиональному распределению и снабжению городов водой. Для защиты от наводнений и паводков будут создаваться средние и крупные водохранилища. Упомянуто вкратце о водосберегающих ирригационных технологиях — так, повышение уровня использования вторично переработанной воды в регионе к концу 11-й пятилетки должно вырасти на 20%.

Переходя к конкретике по водным проблемам региона, следует указать, что в Приложении 12 перечислены весьма масштабные и многочислен-

ные проекты гидротехнического строительства в СВК. Они подразделяются на два основных типа:

**Проекты перераспределения водных ресурсов.** Речь идет о завершении проектов по переброске вод водохранилищ Дахофан, Сишань, Санвань; созданию гидроузлов Лаолункоу и второй очереди проекта Таошань, завершению подготовительных работ для создания водохранилища Хадашань и переброски вод водохранилища Сунхуасанху для снабжения городских агломераций провинции Цзилинь и из реки Нэньцзян (Нонни) в город Байчэн, проект водоснабжения города Даляня и пр.

**Проекты в районах искусственного орошения.** Здесь, в первую очередь, речь идет о завершении расширения проекта по сохранению воды в районе города Нирцзи в целях перенаправления вод реки Нэньцзян, а также о подготовительных работах по ирригационным долинам рек Саньцзян, Суннэн и Ляохэ и начале осуществления этих проектов.

Что касается **рудных ископаемых**, то при преимущественной опоре на импорт в Китае все же понимают, что хорошо бы иметь некую внутреннюю «подушку безопасности». С этой целью будут активизированы изыскательские работы в области разведки нефти и природного газа в долине Сунляо, а также в области разведки цветных и драгоценных металлов, подземных вод и прочих важных неметаллических ресурсов в горах Большой и Малый Хинган, Чанбайшань. Будут инициированы пилотные проекты в районе Вэнцюаньгоу г. Фэнчэн провинции Ляонин, связанные с комплексным развитием железоборных шахт.

В области **лесных ресурсов и луговых угодий** сохраняется важнейший принцип «восстановление лесных участков должно опережать их вырубку». Ставится задача создать государственные стратегические резервные базы деловой древесины, рационально использовать и охранять естественные пастбища в Хулунбэйэре, Силяньголе и других районах, восстановить продуктивность лугов и их экологические функции.

Что касается **морских ресурсов** — будет развиваться морская добыча нефти и газа, производство термальной энергии и химических продуктов из морской воды. Планируется обеспечить такое состояние, при котором развитие аквакультуры морского мелководья не будет превышать возможности сохранения морской среды. Добыча морского песка должна быть ограничена ради сохранения экологической системы прибрежных районов.

Из приведенных данных очевидно, что в отношении многих природных ресурсов в плане возрождения Северо-Востока Китая формулируется чрезвычайно важное требование о сохранении динамического баланса биологических ресурсов, что,

несомненно, является показателем стремления к сохранению устойчивости экосистем в региональных планах развития народного хозяйства. О повышении устойчивости развития в целом в этой обширной программе также говорится немало.

#### **Программа сотрудничества между регионами РФ и КНР<sup>34</sup>**

На фоне Плана возрождения раздел IX «Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири РФ и Северо-Востока КНР на 2009—2018 годы» (далее «Программа 2018»), где говорится о взаимодействии России и Китая в области охраны окружающей среды, выглядит куда менее конкретным.

В основном здесь в самом общем виде говорится о сотрудничестве администраций субъектов РФ с правительствами китайских провинций. Вместе с тем предусмотрены многие важные направления деятельности: совместный мониторинг качества атмосферного воздуха, поверхностных вод и биоресурсов; создание совместных особо охраняемых природных территорий в целях сохранности экосистем трансграничных водных объектов; обмен технологиями экологически чистого производства, использования и переработки отходов производства и потребления и обмен специалистами в области охраны окружающей среды.

Более конкретных мероприятий в «Программе 2018» нет. Поэтому очевидно, что при некоторой общности в экологических приоритетах России и Китая основная задача будет состоять в том, чтобы найти общие подходы ко всем частным случаям трансграничного природопользования и согласовать мероприятия по охране среды при реализации всех совместных проектов.

Если проанализировать «Программу» целиком, со всеми ее более чем 200 конкретными проектами, то очевидно, что на территории России планируется создавать главным образом предприятия по добыче или переработке сырья, а на территории Китая — по производству конечной продукции. Так, из 87 проектов, запланированных к осуществлению на территориях дальневосточных субъектов РФ, около 60% — это добыча или первичная переработка сырья. Из 125 проектов на территории Северо-Востока КНР к сырьевым (с упором на переработку, а не добычу) относится не более 15%. Прочие же — это производство самой разнообразной продукции, зачастую высокотехнологичное, в некоторых случаях — с подчеркнуто экологической направленностью. В качестве примера можно при-

вести энергоэффективное производство извести с низкими выбросами окислов азота в городе Аньшань, производство экологически безопасных пластиковых труб новой серии в провинции Ляонин, производство нового поколения вакцин против гриппа в городе Далянь.

Среди производств на территории России к экологическим можно отнести (с достаточной долей условности) разве что несколько проектов по глубокой переработке древесины, запланированных почти в каждом из дальневосточных субъектов федерации.

Что же касается совместных предприятий и проектов в приграничной зоне в предшествующие годы, то среди них мало примеров, приведших к взаимовыгодным экологическим решениям. Нет попыток достичь взаимопонимания при планировании совместного управления ресурсами и охраны природы, хотя об этом постоянно говорится в последнее время на разного рода форумах и на высшем уровне. Так, премьер В. Путин назвал экологию в числе тех проблем, которые просто не могут быть решены вообще, если у России и Китая не будет общей точки зрения на них<sup>35</sup>.

Если говорить о конкретных проблемах, то на одну из них указал в конце 2009 года министр по ЧС С. Шойгу, призвав Китай и Россию принять единый международный стандарт по качеству чистой воды. По его мнению, различия в понятиях «грязной воды» по обе стороны границы приводит, в частности, к разному уровню реагирования в случае чрезвычайных ситуаций, подобных той, что имела место в 2005 году при выбросе бензола в реку Сунгари<sup>36</sup>.

Пока же вывод экспертов неутешителен: «Обе страны не готовы к решению экологических проблем, возникающих вследствие их экономического развития. И еще меньше готовы они к рассмотрению экологических последствий при планировании своей будущей хозяйственной деятельности. В результате экономический рост неизбежно вызовет деградацию среды, все больше воды будет непригодной для питья и все больше рыбы — несъедобной»<sup>37</sup>. Если же имеются совместные российско-китайские планы экономического освоения трансграничных территорий, они считаются, как правило, «экологически разрушительными»: к такому относится, в частности, российско-китайская Схема комплексного использования водных ресурсов на трансграничных участках рек Аргунь и Амур.

<sup>34</sup> [http://www.minregion.ru/activities/international\\_relations/data\\_base/293.html](http://www.minregion.ru/activities/international_relations/data_base/293.html)

<sup>35</sup> <http://www.rg.ru/2009/10/14/gaz.html>; <http://www.premier.gov.ru/events/pressconferences/7892/>

<sup>36</sup> <http://www.rg.ru/printable/2009/11/25/voda.html>

<sup>37</sup> Amur-Heilong River Basin. Ed. by E. Simonov & T. Dahmer. Hong Kong, 2008, p. 287.

Интересным примером того, как локальная экологическая проблема превращается в предмет политической игры на различных уровнях между Китаем и Россией, является «Аргуньский кризис». С начала 2007 года Китай выделяет обширное финансирование для очистки рек, однако одновременно с этим он намерен начать реализацию плана по переброске вод реки Аргунь (Хайлар) в озеро Далай, что, естественно, негативно отразится на экологии реки на российской территории. На беспокойство со стороны экологов и местных властей Китай реагирует резко: он считает Аргунь внутренней рекой Китая и поэтому не обязан информировать Россию о своих планах. Параллельно с этим на высшем уровне продолжается работа над новым соглашением о сотрудничестве в области использования и охраны трансграничных вод. Российские политики оказались гораздо инертнее своих китайских коллег, пытаются урегулировать отношения по поводу загрязнения и охраны рек, на что сам Китай уже обратил внимание, игнорируя при этом новую проблему.

Летом 2008 года корпорация «Золото Китая» начинает строительство водовода от озеро Далай. Это противоречит Рамсарской конвенции, международному договору об охране водно-болотных угодий. В прошлом году КНР убеждала Россию в том, что переброска трети стока Аргуни в Далай призвана «спасти экологию» уникального озера, а не транжирить остатки скудных водных ресурсов, но вместе с тем жестко заявила, что это сугубо внутреннее дело КНР. Тем не менее проект переброски реки в озеро пока осуществлен не был. Появилась надежда, что соседи передумали. Оказывается, не передумали, а решили начать с другого конца — забрать еще больше воды из озера, чтобы забор из Аргуни выглядел обоснованным. Одновременно с этим руководство автономного района Внутренняя Монголия (КНР) предложило администрации Забайкальского края более не встречаться по вопросам охраны вод и ландшафтов бассейна Аргуни под предлогом того, что эта работа успешно ведется на уровне подкомиссии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды. Внимание общественности сосредотачивается на позитивных шагах в деле мониторинга состояния вод и создания особо охраняемой территории в пойме Аргуни.

Летом 2009 года губернатор Забайкальского края Р. Ф. Гениатулин обратился к министру природных ресурсов и экологии Ю. П. Трутневу и министру иностранных дел С. В. Лаврову с просьбой найти возможность оперативно проверить информацию о реализации проекта строительства канала от реки Аргунь (Хайлар) к озеру Далай по результатам космической фотосъемки. В случае подтверждения данной информации забайкальский губернатор

просил вынести данные факты для обсуждения на встрече Президента Российской Федерации Д. А. Медведева и Председателя КНР Ху Цзиньтао. Факт строительства был подтвержден, но на встрече Медведев — Ху Цзиньтао эта тема остро не прозвучала.

В сентябре 2009 года Китай пускает воду по руслу протоки из Аргуни в озеро Далай. Российские экологи бьют тревогу. Главы правительств Китая и России, напротив, высоко оценили успехи китайско-российского сотрудничества в сфере охраны окружающей среды по итогам 2009 года. Медленно, но верно продвигается работа по созданию ООПТ в бассейне Аргуни, которая должна стать частью международного заповедника «Даурский». В связи с большими осадками уровень воды в реке Аргунь к концу года, несмотря на введение в действие канала Хайлар (Аргунь) — озеро Далай-Нор, достиг наивысшего показателя по сравнению с периодом засухи, длившейся с 2002 по 2009 год. Центральные и местные власти России, кажется, с облегчением вздохнули в надежде на то, что требовать от Китая прекращения действия канала не придется. Министр Трутнев и губернатор Гениатулин заняты работой по созданию особо охраняемой территории в бассейне Аргуни. Ситуация на данный момент кажется улаженной. Так ли это на самом деле и не является ли подъем уровня Аргуни временным событием, ошибочно характеризующим влияние канала на сток реки? Ответ на этот вопрос можно получить только в будущем.