



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
 И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
 ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ЮЖНО-РОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ  
 КУРГАНСКИЙ ФИЛИАЛ**



**РОССИЙСКОЕ  
 ОБЩЕСТВО  
 ПОЛИТОЛОГОВ**



**Министерство природных  
 ресурсов и экологии  
 Ростовской области**



**МГУ имени М.В. Ломоносова  
 ФАКУЛЬТЕТ  
 ПОЛИТОЛОГИИ**



**ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ  
 АКАДЕМИЯ  
 МИД РОССИИ**



# **ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ**



**2017 г.**

**РОСТОВ-НА-ДОНУ**



УДК 504.03

ББК 65.04

3 402

Печатается по решению Ученого совета Южно-Российского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

*Редакционно-издательская группа:*

**Локота О.В., Шутов А.Ю.** (руководитель), **Еремеев С.Г., Понеделков А.В., Буров А.В., Урбан Г.А., Золочевская Е.Ю., Воронцов С.А., Черкасова Т.П., Слоботчиков О.Н., Ляхов В.П., Уварова Г.Г., Кокин А.В., Яхонтов В.И., Евтушенко С.А., Новожилов В.Ф., Моисеев В.Н., Жанказиев Л.Б., Котов Б.И., Токарев А.С., Волошин Р.П., Ключников С.С., Лопатин Н.Н., Лабинцев В.В., Горбунов А.А., ШарковФ.И., Охотский Е.В., ОвчиевР.М., Голобородько А.Ю., Яланский А.П.**

**3 402 Защита окружающей среды как фактор социально-экономического развития территорий муниципальных образований: опыт и проблемы:** Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием 14-15 апреля 2017 г., Ростов-на-Дону. Ред.-изд. гр.: А.Ю. Шутов (руков.), О.В. Локота, А.В. Понеделков, А.В. Буров и др. Ростов н/Д: ЮРИУ РАНХиГС, 2017. - 892 с.

ISBN 978-5-89546-865-4

Материалы конференции подготовлены на основе современных социально-экологических исследований и обобщений. В них рассмотрены методологические проблемы и инструменты решения экологических проблем на муниципальном уровне.

Материалы публикуются в авторской редакции.

Издание предназначено для политиков, специалистов-экологов, руководителей и специалистов органов власти и управления, преподавателей и студентов.

ISBN 978-5-89546-865-4

© ЮРИУ РАНХиГС, 2017.



принимая новые требования и формулируя новый уровень "матрешки" инструкций и регламентов; ни то, ни другое не скажется на развитии экологической повестки в стране. Действительный же рецепт - трансформация самого отношения к окружающей среде со стороны граждан, развитие особой культуры, совершенствование имеющихся моделей как индивидуального, так и коллективного поведения. Все это возможно лишь при долгосрочном воздействии заинтересованных субъектов не только на принимаемые политические решения и вырабатываемые правовые нормы, но и на те правила поведения, которые не имеют никакого прямого отношения к государственному аппарату и его официально обозначенным полномочиям; эти правила тесно связаны с пробелами в воспитании, педагогической деятельности, принятыми представлениями о допустимых формах досуга и пр. Без учета подобных связей любое совершенствование экологической политики и норм в сфере природопользования будет сталкиваться с уже упомянутым риском "виртуальности".

*Митревска Я. (г. Битола Македония), Сельцер Д.Г. (г. Тамбов)*

### **ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКЕ РЕСПУБЛИКИ МАКЕДОНИЯ**

Цель статьи – показать, как трансформировалась экологическая проблематика в политической повестке Республики Македония. Актуальную повестку перспективнее всего улавливать в анализе деятельности власти, партий, общественных движений, а также в партийной программатике во время разнообразных выборов, ведь за более, чем четверть века независимости этой страны накоплена существенная (некоторые аналитики считают, что даже избыточная) практика их проведения. Авторы статьи предприняли такой анализ и дают панорамный взгляд на генезис и развитие проблемы, ее превращение из собственно экологической в политическую и ее существование в новом качестве.

#### **Экологическая проблема на фоне международных проблем**

Предвыборные программы каждой партии всегда разнообразны и не могут не быть актуальными – учитывать специфику места и времени. Создание рабочих вакансий, увеличение заработных плат, пенсий, пособий, доступность здравоохранения – вот, как правило, вокруг чего конфигурируется выборная партийная программатика. В европейских странах экологические проблемы – состояние окружающей сре-



ды, качество питьевой воды, очистка сточных вод, сохранение зеленых зон, их доступность для населения и т.д. — всегда были и будут актуальны. Исключение — Балканы, Македония — в том числе. Македонского избирателя традиционно гораздо более привлекают темы национализма, практика и перспективы межэтнических отношений, столкновений и конфликтов, их политическое или военное разрешение. Это именно те проблемы, вокруг которых формируются политические процессы, любой выборный дискурс. Во всяком случае, анализируемая нами партийная программатика парламентских выборов в Республике Македония, ведущая свое начало с 1990 г., убедительно это доказывает.

Тогда, на заре македонской самостоятельности, национальный вопрос мгновенно сменил проблему декоммунизации, являвшуюся доминирующей лишь на самых первых — «учредительных» — выборах. Македонские коммунисты стремительно адаптировались к новым реалиям и приняли принципиально иные правила игры. Кроме того, межнациональные конфликты на Балканах в ходе и после распада СФРЮ затмили все остальные процессы. Примеры Боснии, Сербии, Хорватии, отчасти — Словении были настолько пугающими для македонского общества, а албанская угроза настолько велика и актуальна, что местные элиты скрупулезно и последовательно до и во время выборов обсуждали и выстраивали отношения только вокруг национальных проблем и межпартийных отношений. Второй фокус политического интереса тоже вполне понятен: институциональные партийные лидеры Македонии (Внутренняя македонская революционная организация — Демократическая партия за македонское национальное единство, ВМРО-ДПМНЕ, и Социал-демократический союз Македонии, СДСМ) не могут обойтись без партий-сателлитов. Они для создания выборной, а позже — правительственной коалиции обязаны заключить договор с одной из албанских партий, и не только албанских. Заметим, что ВМРО-ДПМНЕ — это нынешние македонские этнические националисты, находящиеся у власти и опирающиеся на Россию; СДСМ — бывшие коммунисты, борющиеся за власть при поддержке США и Евросоюза.

Итак, экологические проблемы в Македонии до поры носили секундарный, фоновый характер.

ДОМ как индикатор политической конъюнктуры:  
от ВМРО-ДПМНЕ — к СДСМ и Евросоюзу



На наш взгляд, впервые на высокий политический уровень экологическую проблему подняла партия «Демократическое обновление Македонии» (ДОМ). Она основана в ноябре 2005 г., ее председателем была выбрана Лиляна Поповска – одна из фактических создателей партии, а до того – член либерально-демократической партии. В парламентских выборах ДОМ впервые участвовала в 2006 г., получив по их результатам одно депутатское место (замещено Л. Поповска)<sup>1</sup>. У партии появились легальные возможности политической активизации, в том числе – и на основе развития экологической проблематики; благо, конкурентов тогда практически не было. Активисты партии стали говорить о необходимости использования регенеративной энергии, улучшении экологической ситуации, борьбе с загрязнением воздуха и воды, защите окружающей среды в самом широком смысле. Кроме этого, ДОМ много занималась пропагандой македонского туризма, культуры, науки, образования с выходом в политическую плоскость – защиту культурной и национальной идентичности. Партия активно выступала и выступает против любого вида насилия, дискриминации, настаивая на толерантности, взаимном уважении всех меньшинств, проживающих на территории Македонии. Самое главное, ДОМ первой заявила о себе как о партии «зеленых». В 2008 г. она вошла в коалицию с правящей ВМРО-ДПМНЕ. В том же году активный член партии Стево Темелковски стал заместителем министра природных ресурсов и охраны окружающей среды республики. Следовательно, «зеленые» возникли и состоялись как привластное движение.

В 2015 г. ДОМ стала членом Европейского движения «зеленых» и таким образом в полной мере закрепила за собой репутацию активного проponentа экологических вопросов. Вместе с тем, продвижение в европейские структуры неминуемо требовало смены политических ориентиров – изменения общего стратегического курса партии, тактики коалиций. И партия совершила «политический кульбит»: в мае 2015 г. ДОМ покинула коалицию, возглавляемую ВМРО-ДПМНЕ, и на парламентских выборах 2016 г. участвовала в рамках оппозиционной коалиции «За жизнь в Македонии», возглавляемой уже СДСМ.

Итак, единственная крупная, и с некоторой историей, партия «зеленых» покинула правительственный лагерь и перешла на сторону оппозиции; правда в тот момент – без особого успеха для себя (СДСМ проиграл ВМРО-ДПМНЕ).

<sup>1</sup>Портал на ДОМ: <http://www.dom.org.mk/>



### Оппозиционные власти и экологические движения

В 2005 г. Македония получила статус кандидата на членство в Европейском союзе. Тогда же был принят государственный закон о защите окружающей среды. На основании статьи 139 этого закона предприятия, как-то воздействующие на окружающую среду, должны были получить до 1 апреля 2014 г. экологическое разрешение<sup>1</sup>. По мере приближения собственно события социально-политическая атмосфера стала накаляться. С 2013 г. экологическая проблема постепенно выходит на самые актуальные политические позиции, а в начале 2014 г. она уже на первых ролях.

В определенной степени сама проблема стала объективно вырастать как реальная и требующая безусловного управленческого решения, но политическая подоплека ее эскалации не вызывает никаких сомнений. Формально началом ее динамики стало задымление воздуха и формирование заметных серых облаков промышленного происхождения, периодически повисающих над Скопье, и не только. Так было всегда (естественно, и тогда, когда правящей партией была СДСМ), но в 2014 г. все пришло в движение. Начались протесты в столице, а и следом и в Битоле.

Вместе с тем, следование букве закона, в логике которого все фирмы, работающие на территории страны, должны были до 1 апреля 2014 г. применить европейские экологические стандарты, никто не отменял. Данное обстоятельство было, о чем уже говорилось, квалификационным условием для Македонии, необходимым для вступления в Европейский Союз. Но это неминуемо влекло за собой дополнительные расходы, оказавшиеся не по карману многим собственникам малых предприятий, что, соответственно, вызвало их жесткое недовольство и сформировало общее требование к правительству отложить применение стандартов.

Произошло множество частных случаев столкновения власти и бизнеса. Например, один из наиболее резонансных. В 2012 г. руководство завода по производству ферросплавов «Югохром» потребовало продлить срок установления фильтров, отвечающих европейским стандартам. Повторно с таким же требованием предприятие обратилось в начале 2014 г. Министерство пошло навстречу и позволило «Югохрому» приспособиваться к новым условиям функционирования предприятий до 31 октября того же года. Тем не менее, впоследствии

<sup>1</sup>Службен весник. 2005. 16 јули (бр. 53). URL: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/ACF1AC118E6F81438BE8DD53D5A613F0.pdf>



завод проигнорировал закон и осенью 2016 г. был закрыт. Сотни людей, потерявших работу, вышли на улицы протестовать. Руководство обратилось к власти с просьбой возобновить работу фабрики, пообещав установить фильтры. Протесты все еще продолжаются. Сам конфликт так и не разрешен<sup>1</sup>. Примерно та же картина и в отношениях государства с предприятием «Макстил».

Трансформация собственно экологической тематики в политическую канву состоялась. Фактически экологическая проблема стала одним из факторов политического кризиса в Македонии конце 2014 – начале 2015 гг. И именно тогда возникли экологические движения, оппозиционные власти: гражданская инициатива «Битола хочет чистый воздух», некоммерческие организации «Речь идёт о нас», «Скопье, дым, будильник», «Давай, Македония», «Хотим, чтобы Аэродром дышал», «Но пассаран», «В защиту Дебар-маало». Причем, создание внешне экологических движений стало мощным фактором эскалации кризиса.

«Первопроходцами» в списке экологических движений стали битолские «Битола хочет чистый воздух» и «Речь идёт о нас». Началось все с того, что группа активистов – Иван Йерчич, Горан Пинза, Илия Балтовски и Дуле Груевски – в сентябре 2014 г. заявили о создании гражданской инициативы «Битола хочет чистый воздух». В скором времени они же для расширения своих возможностей зарегистрировали и юридическое лицо – некоммерческую организацию «Речь идёт о нас». В организации, по словам Г. Пинза, состоят 600 человек, что для Битолы с населением чуть менее 100 тыс. человек довольно много. Все лидеры экологического движения – молодые и энергичные люди – более известны как политические деятели, ярые критики ВМРО-ДПМНЕ. Имея разный профессиональный и социальный опыт (И. Йерчич – актер, И. Балтовски и Д. Груевски – собственники рок-бара «Рокафана», при этом Д. Груевски еще и православный священник, Г. Пинза – эколог), они едины в нелюбви к нынешней власти, ВМРО-ДПМНЕ, президенту Г. Иванову, называют себя революционерами, а по идеологии близки нынешней СДСМ, скорее всего – ситуационно.

Требования экологов и СДСМ тематически совпадают: расследовать причины загрязнения воздуха в Македонии и наказать виновных. Члены оппозиционной СДСМ активно участвовали в организуе-

<sup>1</sup>Судбината на «Југохром» и натаму неизвесна, работници најавуваат порадикални мерки // Эфир канала «Сител». 06.02.2017 г.

URL: <http://sitel.com.mk/sudbinata-na-jugohrom-i-natamu-neizvesna-rabotnicite-najavuvaaat-poradikalni-merki>



мых движениями протестных акциях: силами своих активистов собирали подписи под петициями, раздавали банки с воздухом, протестовали около зданий администраций с противогазами на голове. Интересен и тот факт, что организация «Открытое общество», финансируемая Д. Соросом, выделила битолским adeptам движения «Речь идёт о нас!» 20560 долларов<sup>1</sup>.

Эскалация экологической проблемы, на наш взгляд, какое-то время рассматривалась противниками ВМРО-ДПМНЕ и как часть плана по дестабилизации общеполитической ситуации в стране, и как формальная альтернатива основной – национальной – политической повестке. Дело в том, что экологическая проблема априори выглядит как антиправительственная, а национальная как раз напротив – формируется правительством и добавляет ему популярности. В отличие от во многом искусственной экологической темы, тема национальная является абсолютно естественной для македонцев; причем, не только македонцев этнических, а всех, кто стремится к порядку и стабильности – македонцев, сербов, болгар, цыган и даже немалой части албанцев, живущих в Македонии намного лучше, чем их братья и сестры в Албании.

Показательно, что организация «Речь идёт о нас» планирует участвовать в грядущих локальных выборах, предлагая независимых кандидатов. Македонские эксперты считают, что загрязнение воздуха из-за недостаточного контроля горно-энергетического комбината «Битола» со стороны локальной власти является только поводом для формирования движений «Битола хочет чистый воздух» и «Речь идет о нас».

Итак, экологическая проблема трансформировалась в существенную политическую и к 2016 г. именно такой стала восприниматься и властью, и обществом.

### **Экологическая проблематика**

#### **в выборных программах политических партий 2016 г.**

Коротко рассмотрим «экологические обещания» крупных партий Македонии в их предвыборных программах.

СДСМ прямо указал предприятия, которые, в случае своей победы, обяжет соблюдать современные экологические стандарты – Теплоэлектроцентральный-Битола и Теплоэлектроцентральный-Осломей. СДСМ

---

<sup>1</sup>Б.В. Сорос ќе го «чисти» воздухот во Битола со над 20 илјади долари // Битолски весник. 2015.25 јануари URL: <http://bitolskivesnik.mk/soros-ke-go-chisti-vozduhot-vo-bitola-so-nad-20-iljadi-dolari/>



обещал внедрить органические удобрения в сельском хозяйстве, обеспечить жесткий государственный контроль за здоровьем растений и животных, гарантировать 70-процентное покрытие расходов предприятий на проведение анализа плодородности почв, защиту автохтонных сортов, выделение средств для улучшения переработки отходов. Определенное количество голосов партии принес пункт выборной программы, где СДСМ выступил против жестокого обращения с бездомными животными и заявил о гуманном подходе к регулированию их численности. Именно текст этого пункта пестрил на сайтах всех македонских обществ защиты животных. Выходило, что тот, кто поддерживает гуманизм в отношении к бездомным животным, тот за СДСМ, ведь впервые в истории самостоятельной Македонии политическая партия обратила внимание на эту проблему. Интересным было и предложение государственных субвенций анализа почвы, что могло бы привести к более эффективному и научному использованию земель<sup>1</sup>.

ВМРО-ДПМНЕ обещала ровно то, что могла обещать правящая партия, контролирующая и распределяющая бюджетные средства: строительство и реконструкцию канализационных сетей и станций для очистки воды почти во всех городах страны, составление кадастра подземных вод, защиту автохтонных сортов растений, создание центра по спасению диких животных и кабинетов экологии в школах, государственную поддержку озеленения крыш и, шире, городов, выделение субвенций для покупки электромобилей, государственная помощь в переводе автомобилей на газовое топливо, внедрения отопления жилых помещений на паллетах. Последнее было принято македонцами с оптимизмом: часть населения считает, что причиной экологического кризиса в Македонии стал не только выброс фабриками производственных отходов в атмосферу и воду, но и отопление помещений мазутом<sup>2</sup>.

Вообще говоря, уход ВМРО-ДПМНЕ в проблемы канализационных сетей явился для партии «работой над ошибками». В августе 2016 г. в Скопье случилось наводнение из-за выпавших осадков, унесшее жизни 21 человека. Оппозиционная СДСМ обвинила партию вла-

<sup>1</sup>Бесплатна педолошка и агрохемиска анализ на почвата. Заштита на животна средина. План за живот во Македонија // Портал на СДСМ URL: [https://issuu.com/sdsmakedonija/docs/plan\\_za\\_zivot\\_vo\\_makedonija/8?ff=true&e=11501829/41137972](https://issuu.com/sdsmakedonija/docs/plan_za_zivot_vo_makedonija/8?ff=true&e=11501829/41137972)

<sup>2</sup>Проект: Субвенции за греење со пелети // «Реално»: Програма на ВМРО-ДПМНЕ, 2017-2020 URL: [http://vmro-dpmne.org.mk/files/vmro\\_programa\\_2017-2020\\_web.pdf](http://vmro-dpmne.org.mk/files/vmro_programa_2017-2020_web.pdf)



сти в том, что виной тому послужили старые канализационные сети, не справившиеся с таким объемом воды из-за их неисправного состояния. ВМРО-ДПМНЕ это не признала, но, судя по предвыборной программе, выводы сделала.

Албанские партии внимания на решение экологических проблем, как обычно, не обращали. В основном обошлись общими фразами и констатацией, что соблюдение всех европейских экологических стандартов является необходимым условием вхождения Македонии в Европейский Союз, лишний раз подчеркнув свое стремление туда. Интересно и то, что, по мнению албанских партий, исправлять ситуацию загрязнения атмосферы и воды нужно, прежде всего, в общинах, в которых проживает в основном албанское население, очевидно, считая свою ситуацию худшей<sup>1</sup>. Полагаем, основания так думать есть, но во многом потому, что эти общины никогда не ставили перед собой задач экологического благоустройства, направляя деньги на другие цели. Внешний вид албанских поселений не таков, конечно, как у цыган, но значительно хуже, чем у этнических македонцев.

Итак, экологическая проблематика в выборных программах политических партий 2016 г. получила дальнейшее развитие и закрепилась как одна из основных. В результате выборов победила ВМРО-ДПМНЕ, но понятно, что случилось это совсем не благодаря ее экологической программе, а благодаря развертыванию популярной у македонцев идеи защиты национальных интересов и концентрации усилий государства на этой победе.

#### Заключение

Современная Македония столкнулась с несколькими кризисами (политическим, экономическим, социальным, этническим), на фоне которых экологический кризис не выглядит первостепенным. Но, тем не менее, внимание, которое стали посвящать партии, а следом и македонская общественность (не наоборот, что говорит о некой искусственности появления собственно проблемы и ее истинном месте в иерархии социальных ценностей) проблемам защиты окружающей среды, является признаками изменения политической конъюнктуры. Можно прогнозировать, что экологические аспекты в программах политических партий будут занимать если и не лидирующие, то, во вся-

<sup>1</sup>Илјази Ф. Дива депонија меѓу скопски и кумановски села // Алсат М. 2016. 26 октомври URL: <http://www.alsat-m.tv/mk/218512/>



ком случае, существенно важные позиции. Несомненно, экологические аспекты усилят присутствие в политической повестке дня.

В своей трансформации экологическая проблематика развивалась в рамках «от отдельно стоящей и маловыразительной проблемы» к проблеме «важной и политической», от выразителя привластных интересов к открытой оппозиционности, от отсутствия институциональных акторов (1990-2005 гг.) к их малой численности (2005-2013 гг.), а затем и существенному представительству (с 2013 г.).

*Акопов Л.В. (г.Ростов-на-Дону)*

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРИРОДОРЕСУРСНОЙ ПОЛИТИКИ

Как справедливо отмечено известным российским учёным С.А. Богомоловым: «В федеральном законодательстве под компонентами природной среды подразумеваются те, которые обеспечивают благоприятные условия существования жизни на Земле, но этот глобальный подход упустил охрану здоровья и жизни каждого в качестве главной цели природоохранной деятельности»<sup>1</sup> (подчёркнуто мною — Л.А.)

В указанном контексте следует воспроизвести важнейшие политико-правовые принципы, включённые в совокупность основ конституционного строя современного Российского государства, а именно в статью 9 Конституции Российской Федерации:

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Комментируя указанные нормы, не менее известный автор И.А. Иконичкая обращает внимание на принципиально важный аспект юридического характера, как то: «Земля и другие природные ресурсы квалифицируются в правовом плане нейтрально: как естественная среда обитания народов, проживающих на соответствующих территориях, но отнюдь не как объекты собственности этих народов. В силу своих природных свойств Земля выступает всеобщей основой для размещения объектов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности об-

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Законы природы и законы общества // Государство и право, 2016, №11, с. 21-31), с. 22.