

ФЦП «Возрождение Волги» как основа проекта «Сбалансированное развитие Волго-Каспийского региона»

*М.Я. Лемешев, д.э.н., проф., акад. РАН, А.А. Максимов,
Б.С. Маслов, д.т.н., проф., акад. РАСХН*

На основе анализа ФЦП «Возрождение Волги», показана ошибочность решения о ее закрытии, представлена ущербность альтернативных ее проектов – Проекта ЮНЕСКО «Устойчивое развитие Волго-Каспийского региона» и проекта «КАБРИ-ВОЛГА». Авторами предлагается идея единого общенационального проекта «Сбалансированное развитие Волго-Каспийского региона».

Ключевые слова: ФЦП «Возрождение Волги», проект ЮНЕСКО «Устойчивое развитие Волго-Каспийского региона», проект Евросоюза КАБРИ-ВОЛГА, механизмы управления бассейном Волги.

1. Государственная важность ФЦП «Возрождение Волги»

Слово «возрождение» в контексте ФЦП «Возрождение Волги» имеет не только экономический и экологический смысл. Прежде всего, имеется в виду возрождение символа России. Потому что «Волга для России – не просто река, не просто водный путь. Волга – путь исторический, где сплетаются прошлое и настоящее русского народа и всех больших и малых народов, населяющих её берега. Это исток нашей государственности и культуры, символ Российской державы, символ нации». Эти слова, приведённые «провинциальной» журналисткой Л. Разумовской в «Тверской газете» 8 июня 2007г., по-видимому, точно определяют наше отношение к Волге.

Это хорошо понимали академики Н.Н. Моисеев и В.В. Найденко – учёные-подвижники, руководившие разработкой ФЦП «Возрождение Волги». Концепция Программы, разработанная благодаря огромному труду многих коллективов, предполагает создание современных механизмов системного управления крупным речным бассейном, внедрение передовых инструментов и технологий в рациональное использование потенциала Волги, охрану её уникальной природы. В этой связи заслуживает искреннего признания оптимизм, вера в Россию авторов Программы, учитывая то, что она разрабатывалась в трагический период нашей истории. Это было время безумных идей разрушения волжских водохранилищ, необоснованных, гипертрофированных оценок экологических последствий развития экономики страны, отказа даже от научных проработок развития орошаемого земледелия для обеспечения продовольственной безопасности России, и т.д.

У Программы две основные цели:

– во-первых, коренное улучшение экологической обстановки в регионе, восстановление и сохранение природной среды для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности настоящего и будущих поколений;

– во-вторых, увязка образа жизни человека с биологическими возможностями природной среды, поэтапный переход от ресурсоэнергоемких технологий хозяйственной деятельности сегодняшнего дня к энергоресурсосберегающим малоотходным замкнутым технологическим циклам воспроизводства материальных благ.

Вот только лишь некоторые мероприятия, предусмотренные для достижения указанных целей. Прежде всего – разработка законодательных актов и нормативов, необходимых для реализации Программы. Затем создание экономического механизма экологического оздоровления и обеспечения устойчивого развития бассейна. Вместе с тем – обеспечение населения качественной питьевой водой, для чего необходимо провести инвентаризацию и паспортизацию малых рек, водохранилищ, прудов, гидротехнических систем и сооружений для последующего их восстановления и рационального использования, введения компенсационного

характера берегопользования. Речь идет об экономии энергетических ресурсов, широком внедрении малоотходных и безотходных технологий, перевооружении и реконструкции производств, опасных для окружающей среды, с использованием в промышленной практике методов и средств глубокой переработки сырья, исключающих выброс большого объема токсичных веществ. Одновременно должно быть осуществлено коренное улучшение экологических условий проживания населения за счет озеленения и улучшения планировки городов, выноса за их пределы производств, вредных для здоровья людей. Ну и, конечно, нужно создавать условия для обеспечения жителей экологически чистой сельскохозяйственной продукцией, восстановления и повышения продуктивности рыбных запасов. Наконец, должны соблюдаться научно обоснованные нормы лесопользования и лесонасаждений.

Сравнивая ФЦП «Возрождение Волги» с зарубежными стратегическими, прогнозными, плановыми и программными документами, следует подчеркнуть наличие в ней всех элементов программно-целевого планирования, которые используются в указанных документах. Другими словами, эту Программу можно рассматривать и как Индикативный бассейновый план, и как СКИОВО, и как «План Действий», и т.д. Например, в ФЦП «Возрождение Волги» содержатся такие «целевые показатели» (индикаторы), как:

– до 2000 г. предполагается снизить на 15% сброс вредных стоков, уменьшить концентрацию загрязнения воды по БПК, по фенолам, нефтепродуктам, пестицидам, аммонийному азоту, соединениям железа, меди, хрома, марганца и др.; на 25% сократить удельное потребление природных и энергетических ресурсов за счет внедрения малоотходных и ресурсосберегающих технологий.

– до 2010 г. предусмотрено, в частности: полностью прекратить сброс загрязненных стоков в водные объекты; повысить эффективность существующих водоочистных сооружений; в 1,9 раза уменьшить выбросы в атмосферу от стационарных источников и в 1,7 – от автотранспорта; в 1,6-1,7 раза увеличить мощности систем замкнутого и оборотного водоснабжения; завершить формирование системы ООПТ, причем площадь заповедников и национальных парков составит до 3% общей площади бассейна.

Один из основных разработчиков ФЦП «Возрождение Волги», проф. И.К. Комаров, оценивая ее роль, писал: «Мы очень надеемся уже в ближайшем будущем вновь увидеть Волгу не только великой российской рекой, но и самой чистой. Может быть, даже самой чистой в мире» [1]. Эти надежды, характерные для большинства ответственных участников Программы, несомненно, имели более глубокий смысл. Они относились не только к Волге, но и ко всей России. Можно только удивляться государственной мудрости и прозорливости инициаторов ФЦП «Возрождение Волги», которые этой Программой, дают, возможно, единственно правильный ответ на вопросы – куда надо идти России, и как ей развиваться.

Следует отметить важность ежегодного Форума «Великие Реки», неутомимо информирующего российское общество о роли ФЦП «Возрождение Волги» в решении проблем Волжского бассейна, предоставляющего обществу убедительные аргументы о необходимости восстановления этой Программы, решения этих проблем на системной основе.

2. Ошибочность решения о закрытии ФЦП «Возрождение Волги»

Необходимо с признательностью отметить усилия безвременно ушедшего от нас руководителя Программы, академика В.В. Найденко в продвижении ФЦП «Возрождение Волги». В частности, благодаря ему, в октябре 1997 г. в Нижнем Новгороде, на Форуме «Новая Россия», был принят ряд важных решений и рекомендаций в отношении судьбы Программы. В числе других было принято решение о придании ей статуса Президентской программы, что было одобрено Президентом России Б.Н. Ельциным, давшего там же, на Форуме, соответствующие поручения [2].

Однако все эти рекомендации и решения остались на бумаге. Ей не только не был придан статус Президентской программы, но и её финансирование было практически прекращено. Более того, Правительство РФ своим Постановлением № 486 от 17 сентября 2004 г. закрыло ФЦП «Возрождение Волги». Депутаты Госдумы РФ, озабоченные её

преждевременным закрытием, в своём обращении к Президенту РФ (письмо В.В. Путину № АГ1211ГД от 22 октября 2004 г., подписано 7 депутатами левых фракций), протестовали против такого решения. Депутаты указывали на ошибочность формулировки Постановления: «в связи с завершением Программы». Она отнюдь не завершена, требуется её поддержка, а не закрытие, поскольку ни одна из стратегических задач Программы не выполнена.

Сейчас всё более очевидными становятся ущербность для России такого сомнительного решения. Ликвидирован шанс, не только остановить деградацию Волги, но начать возрождение страны, разрушенной в 90-е годы. В частности, это «поставило крест» на системном подходе к развитию жизненно важного для страны Волго-Каспийского региона, в состав которого входят 38 субъектов РФ, формирующих основной потенциал страны [3].

Таким образом, среди основных причин неудач в реализации ФЦП «Возрождение Волги» можно выделить следующие.

1. Отсутствие реального понимания роли Волжского бассейна в судьбе России и незаинтересованность решать его проблемы. Такая позиция в корне отличается от политики других стран в аналогичных вопросах (например, значительные усилия Евросоюза по укреплению своих геополитических позиций на Дунае, решительные действия президента и Конгресса США по созданию действенных механизмов социально-экономического развития в бассейне реки Миссисипи).

2. Отсутствие необходимых ориентиров и механизмов позитивного развития России, где прагматичный, системный подход к национальной экономике заменён неоправданной идеологизацией управления, от которой отказались за рубежом; неопределённость в ключевых для страны вопросах прогнозирования, планирования и управления социально-экономическими процессами, как в Волго-Каспийском регионе, так и по всей стране.

3. Альтернативы ФЦП «Возрождение Волги», предложенные в последние 10 лет

3.1. Проект ЮНЕСКО «Устойчивое развитие Волго-Каспийского региона»

ФЦП «Возрождение Волги» разрабатывалась в период перехода к новым социально-экономическим отношениям, в условиях нарастания негативных процессов в окружающей среде Волго-Каспийского региона. В то же время разработка Программы совпала с усилением внимания со стороны Международной гидрологической программы (МГП) ЮНЕСКО к формированию научных основ комплексного управления крупными речными бассейнами.

Учитывая большой опыт бассейнового планирования и управления, накопленный в нашей стране, в том числе её значительный многолетний вклад в МГП, в 2001 г. на 2-м Форуме «Великие реки» в г. Нижний Новгород, ЮНЕСКО выступила с инициативой организации крупного международного проекта: «Устойчивое развитие Волго-Каспийского региона». Этот Проект отвечал установкам российского руководства, направленным на максимальное привлечение иностранных инвестиций для решения социально-экономических проблем России. Для ЮНЕСКО Проект был важен тем, что создавались благоприятные условия, используя указанный российский опыт, дополняя его зарубежным опытом, разработать концептуальные установки для эффективного управления крупными речными бассейнами, и применить эти установки в других регионах мира.

Секретариат ЮНЕСКО информировал Российскую сторону, что, несмотря на малую начальную стоимость Проекта (100 тыс. долл.), имеется возможность привлечь 1 млрд. долл., и даже больше, для решения приоритетных проблем Волжского региона, выявленных в рамках начальной стадии Проекта [4]. Впоследствии, однако, оказалось, что указанные оценки ЮНЕСКО не имели реального основания.

Несмотря на это, для России было целесообразно поддержать начальную стадию Проекта ЮНЕСКО. В его рамках могли бы быть сформулированы предложения по конкретному, конструктивному международному сотрудничеству в Волго-Каспийском регионе не только по природоохранной тематике, но и по связанным с нею вопросам социально-

экономического развития. Эти предложения могли бы привлечь внимание потенциальных как российских, так и иностранных инвесторов, учитывая высокий авторитет ЮНЕСКО в мире.

Базируясь на таком подходе, российские эксперты в совместной работе с зарубежными экспертами ЮНЕСКО выделили и обосновали несколько важных задач Проекта, основанных на положениях ФЦП «Возрождение Волги». Ниже кратко изложены эти задачи:

- 1) разработка системы приоритетных мероприятий по использованию ресурсного потенциала Волжских гидротехнических и гидроэнергетических комплексов, в зависимости от участка водосбора Волги, потребностей социально-экономического развития и природоохраны;
- 2) решение приоритетных задач регионального значения по стабилизации и улучшению состояния природной среды в бассейне Волги, в тесной увязке с задачами комплексного управления Волжскими гидротехническими и гидроэнергетическими комплексами;
- 3) научное обеспечение оптимизации комплексного использования ресурсного потенциала Волжских комплексов и охраны окружающей среды;
- 4) развитие непрерывного экологического образования, воспитания и информирования населения по всему комплексу вопросов устойчивого развития Волжского бассейна;
- 5) правовое и нормативное обеспечение устойчивого развития Волго-Каспийского региона.

По решению 30-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО, кроме МГП, в Проекте было также запланировано участие: Международной океанографической комиссии (МОК), Международной программы «Человек и биосфера» (ЧиБ), Межправительственной программы «Управление социальными преобразованиями» (МОСТ), Международной программы геологической корреляции (МПК).

Однако Секретариат ЮНЕСКО нарушил согласованную с Россией направленность Проекта на выработку конкретных мероприятий по решению вышеуказанных задач. Он произвольно, в корне изменил его содержание и фактически в одностороннем порядке реализовал этот Проект.

Председатели 5 Национальных комитетов РФ по ключевым Программам ЮНЕСКО: МГП, ЧиБ, МОК, МПК и МОСТ, в коллективном письме, направленном руководству МИД России, подчёркивали, что нарушение достигнутых договорённостей не позволит развивать наработки ФЦП «Возрождение Волги» в рамках проекта Секретариата ЮНЕСКО. Это не позволит включить в рассмотрение огромный отечественный опыт исследований и управления бассейном реки Волга [5].

К сожалению, так и произошло. Из окончательного доклада по проекту, который назвали: «Видение Волги» [6], можно сделать следующий вывод: западные консультанты ЮНЕСКО ориентировали Проект на формулирование «видения» нескольких параметров «реалистически желаемого будущего (продолжительность жизни, показатели питания, условия проживания, показатели окружающей среды и т.д.) для бассейна Волги на 25-30 лет, рассматривая «видение» как «фундамент для стратегий и действий» в этом регионе. Примечательно, что указанные параметры появились не в результате исследования условий в регионе. Они были просто перенесены из стандартов ОЭСР, ВОЗ, ФАО без учета российской специфики, или же определены на основе умозаключений некоторых западных представителей. В итоге, оказалась небольшой ценностью доклад ЮНЕСКО для решения водохозяйственных и природоохранных проблем в регионе.

По итогам рассмотренного Проекта ЮНЕСКО «Устойчивое развитие Волго-Каспийского региона» неизбежен следующий вывод. Если бы усилия в его рамках были объединены с действиями по выполнению ФЦП «Возрождение Волги» и предложениями России на этот счёт, ценность результатов Проекта ЮНЕСКО была бы значительно выше. Возможно, это позволило бы активизировать выполнение важной для России Программы «Возрождение Волги», не допустить её закрытия.

Сейчас, по-видимому, ЮНЕСКО выработала наиболее оптимальную для этой Организации системы ООН позицию: она стремится не подменять национальные усилия, а выполнять каталитическую роль в решении проблем Волги, оказывая помощь в выявлении и

информировании о «болевых» проблемах в регионе, относящихся к гидрологии, водным ресурсам и охране природной среды. Такой путь, несомненно, может оказаться наиболее эффективным в достижении главной цели ЮНЕСКО в тематике «Великие Реки», а именно, создать концептуальную модель для рационального использования водных ресурсов и охраны природной среды в крупных речных бассейнах, которая могла бы применяться в различных регионах мира.

3.2. Проект «КАБРИ – ВОЛГА» – попытка Евросоюза усилить лидерство в регионе

Не успело Правительство России закрыть ФЦП «Возрождение Волги» (17 сентября 2004 г.), как тут же появилась инициатива Евросоюза об организации Проекта КАБРИ-ВОЛГА «Сотрудничество в бассейне крупной реки: институциональная координация партнёров для управления экологическими рисками в бассейне Волги». При этом главной целью Проекта является выработка уже под руководством западных представителей рекомендаций по объединению и координации внутрироссийских усилий по решению ключевых проблем развития в Волжском бассейне.

При разработке этих рекомендаций предполагалась выработка предложений, в том числе, по созданию и функционированию Волжского бассейнового совета. То есть, в рамках КАБРИ-ВОЛГА выполнялись те же экспертные работы, которые уже проводились в рамках Ассоциации «Большая Волга» и ФЦП «Возрождение Волги». Отличие только одно. Работы в 2005-2007 гг. по указанной тематике выполнялись консорциумом, в котором преобладали представители Италии, Франции, Германии, Нидерландов, Греции, Венгрии, Мальты.

Такое развитие ситуации свидетельствует о существовании в России влиятельных сил, заинтересованных, в ущерб России, в контроле решения ключевых вопросов развития Волжского бассейна западными представителями. Перед консорциумом, созданным Евросоюзом, поставлены следующие задачи:

- улучшение координации и объединение усилий российских организаций по вопросам оценки состояния окружающей среды в бассейне Волги и по вопросам ее сохранения;
- улучшение координации и объединение усилий российских организаций в области предотвращения и ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных аварий в бассейне Волги;
- улучшение координации и объединение усилий российских организаций в области использования природных ресурсов в Волжском бассейне;
- улучшение комплексного управления бассейном Волги с должным учетом интересов различных сфер внутрироссийской деятельности (землепользование, водопользование и водопотребление, инфраструктура, охрана природы, и т.д.);
- улучшение деятельности российских административных структур различного уровня по решению проблем в рамках вышеназванных тем.

Основным результатом проекта была запланирована подготовка ряда "самостоятельных" докладов по тематике проекта, различных баз данных, а также предложений по учреждению Бассейнового совета, Фонда охраны малых рек в бассейне Волги и т.д.

Несмотря на фундаментальные для России цели и задачи, Евросоюз даже не поставил в известность уполномоченные государственные органы России об организации проекта. Подобную ситуацию невозможно представить, например, в бассейне реки Рейн. Но на Волге это в порядке вещей: западные партнеры, продвигая КАБРИ-ВОЛГА, не останавливаются перед подтасовками, выдавая мнения отдельных лоббистов проекта в Госдуме России за его поддержку этим органом государственной власти. Такая бесцеремонность со стороны Евросоюза является дополнительным свидетельством неразберихи во внутрироссийской деятельности на Волго-Каспии.

Финансирование в объеме 1,2 млн. Евро, предоставленное Евросоюзом на реализацию КАБРИ-ВОЛГА, предполагалось использовать в течение двух лет на организацию около 20 совещаний в России и за рубежом для обсуждения вышеуказанных вопросов.

С точки зрения содержательной, в проекте КАБРИ-ВОЛГА не предусматривалось проведения каких-либо исследований и работ, которые бы добавили что-то новое в то, что и так хорошо известно. Например, дискуссии, предусмотренные в проекте, в значительной мере являются повторением анализа, который уже проведен Российской Стороной в аналогичных программах и проектах, таких как ФЦП «Возрождение Волги».

С точки зрения политической – здесь следует согласиться с мнением МИД России, что «во главу угла стратегических целей проекта КАБРИ-ВОЛГА отчетливо поставлены политические интересы Евросоюза» (письмо замминистра иностранных дел РФ Ю.Федотова в адрес депутата Госдумы А. Грешневикува № 42197/ГС от 3 ноября 2004 г.).

Это подтверждается, в частности, тем, что в рамках проекта западные структуры приобретают лидирующую роль в выработке стратегических решений по вопросам социально-экономического развития и охраны окружающей среды в бассейне Волги. Указанная роль заложена в механизм реализации КАБРИ-ВОЛГА.

Германская фирма Rupprecht Consult Forschung & Beratung GmbH возглавила созданный Евросоюзом международный консорциум, она же организовывала и руководила выполнением проекта. В состав консорциума вошли еще 11 западных структур, а также 5 российских организаций и институтов, которые не являются заметными участниками решения Волжских проблем (например, участник консорциума – Администрация г. Костромы). Естественно, при таком составе все шло под диктовку западных партнеров.

Вызывает удивление то, как бесцеремонно, по-хозяйски, Евросоюз сам назначил неизвестную неправительственную организацию «Экополитика» в качестве головной российской организации по выполнению проекта КАБРИ-ВОЛГА, предусмотрел выплату 250 тыс. Евро этой НПО на указанные цели. В соответствии с условиями Евросоюза, оставшаяся часть средств на проект направлена почти полностью на оплату услуг западных экспертов.

Ни один из российских государственных органов, ответственных за формирование и реализацию государственной политики России по развитию Волго-Каспийского региона, не был включен в состав созданного Евросоюзом консорциума.

Официальные результаты проекта КАБРИ-ВОЛГА, завершившегося в 2007 г., оказались весьма скромными, если не считать восторженных оценок Водного кодекса РФ, губительного для водного хозяйства России, но отвечающего интересам Евросоюза в ВТО [7]. Как известно, текст Кодекса, разработанный бельгийской фирмой Milieu Ltd. по заданию Евросоюза, продвигался в Госдуме РФ синхронно с реализацией КАБРИ-ВОЛГА. Более подробная информация по этому вопросу представлена в публикации: «Мировой опыт пока ничему не учит» [8].

Одним из результатов Проекта стал доклад: «Сегодняшние проблемы и завтрашние вызовы». В нём, как подчёркивается авторами (Университет г. Вагенинген, Нидерланды), выявлены три главных препятствия для устойчивого развития на Волге: 1) плохое качество воды; 2) слабый уровень бассейнового управления; 3) недостаточное информирование общества о проблемах Волги и его слабое участие в процессе принятия решений. Действительно, эти проблемы важны, но они общеизвестны.

Ещё один доклад: «Управление экологическими рисками в бассейне Волги» для специалистов может представлять определённый интерес в связи с проведённым в нём анализом опыта внедрения положений Рамочной Водной директивы ЕС в практику бассейнового управления в странах-членах Евросоюза. Также полезным и поучительным может быть опыт стран ЕС в борьбе с паводками в 2002 г. Однако следует подчеркнуть, что оценке водохозяйственной и экологической обстановки в бассейне Волги, в том числе, через призму мирового опыта уделялось особое внимание при разработке концепции ФЦП «Возрождение Волги». Поэтому можно только сожалеть об отсутствии преемственности и координации работ в рамках КАБРИ-ВОЛГА, с работами, выполненными ранее в указанных областях.

Руководители проекта КАБРИ-ВОЛГА объявляют одним из основных его результатов выработку специально для Госдумы РФ [7] политических рекомендаций по водохозяйственной деятельности в бассейне Волги. Указанное заявление противоречит мировой практике, т.к.

отсутствовало официальное обращение Российской стороны в ЕС об оказании помощи по этому вопросу внутренней политики страны. Госдуме РФ предложены следующие рекомендации [9]:

- 1) поддержка системного управления рисками различной степени опасности;
- 2) налаживание скоординированного стратегического планирования и управления, включая разработку стратегических бассейновых планов;
- 3) укрепление взаимодействия между различными участниками водохозяйственной деятельности;
- 4) усиление внимания к решению транспортных проблем в регионе, включая разработку комплексной транспортной стратегии для Волжского бассейна;
- 5) предотвращение деградации природных ресурсов и потери биоразнообразия;
- 6) создание системы эффективного управления качеством и количеством воды;
- 7) поощрение инновационных экономических решений;
- 8) улучшение системы информационного обеспечения в регионе, (в этой связи примечательно, что при проведении семинаров в рамках проекта (например, в Пущино или Астрахани), их российские участники, не отрицая важности других рекомендаций, особый упор делали на необходимость улучшения системы мониторинга природной среды в бассейне Волги;
- 9) усиление внимания к проблемам образования и подготовки кадров;
- 10) активизация вложений трудовых и финансовых ресурсов в комплексное развитие бассейна Волги.

На заключительном «круглом столе» в Москве 27.02.2007 г. руководители КАБРИ-ВОЛГА, заявили, что цели и результаты проекта создают благоприятную возможность для дальнейшего сотрудничества между ЕС и РФ по реализации указанных рекомендаций [7]. Такое заявление интересно, но декларативно, т.к. Евросоюз не направлял Российской стороне предложений о подобном сотрудничестве. В этой связи непонятно, каковы же были истинные цели проекта КАБРИ-ВОЛГА, учитывая также то, что фактически ни один из документов проекта не был переведён на русский язык, а сам проект не получил никакого продолжения.

4. Возможные меры по решению проблем Волги

Организаторы проекта КАБРИ-ВОЛГА, возможно, рассчитывали, что у руководства приволжских субъектов РФ появится интерес к продолжению проекта. Однако последние в нём фактически не участвовали – их никто не приглашал. Тем более, что обстановка в областях Поволжья объективно не способствует такому сотрудничеству.

Действительно, как выше уже отмечалось, федеральные проблемы формирования системы прогнозирования и планирования социально-экономического развития неизбежно передаются на уровень субъектов Федерации. На практике это приводит к тому, что субъекты РФ, каждый «кто во что горазд», занимаются таким прогнозированием и планированием, результаты которого имеют мало общего с реальной жизнью. В качестве примера можно привести разработку «Стратегии социально-экономического развития Саратовской области на период до 2025 г.». Результаты её обсуждения в различных инстанциях обобщены Саратовским агентством «Общественное мнение» и 25 мая 2011 г. были выставлены в Интернете [10]. Вот только некоторые недостатки, подчёркнутые специалистами:

- 1) отсутствие правового статуса у этого документа, что не предполагает никаких правовых последствий в случае его неисполнения;
- 2) утопичность показателей, приведённых в проекте Стратегии, представленных без необходимого обоснования и без учёта особенностей социально-экономических процессов в области;
- 3) отсутствие среднесрочных программно-плановых документов, подтверждающих реалистичность Стратегии;
- 4) бессмысленность стратегического планирования до 2025 г., т.к. в условиях глубокой зависимости РФ от мировой экономической конъюнктуры, в этот период велика вероятность повторения кризиса 2008 г.;

5) нереальность показателей развития сельского хозяйства области к 2025 г., учитывая сегодняшнее катастрофическое положение в отрасли и фактическое отсутствие перспектив, особенно в случае вступления страны в ВТО.

Вероятно, указанные недостатки в той или иной степени характерны и для других субъектов Федерации, находящихся в пределах Волго-Каспийского региона. Всё это не позволит сформировать надёжную систему социально-экономических и экологических показателей для использования в СКИОВО, Бассейновых планах, и т.д., направленных на достижение водохозяйственных и природоохранных целей.

Рассмотренные выше особенности обстановки в Волжском бассейне, острота водохозяйственных и экологических проблем, требуют рассмотрения СКИОВО как элемента общегосударственной политики во всём регионе Волго-Каспия, как важного предпланового инструмента для реализации этой политики. Реализация Схем должна быть тесно увязана с планами, программами и проектами социально-экономического развития, быть немаловажной частью государственной природоохранной политики. Поэтому имеются основания для следующих выводов:

1) бассейновые СКИОВО будут полезны и эффективны только в том случае, если они станут частью реального прогнозного и планового процесса в регионе;

2) на сегодняшний день, учитывая реальную социально-экономическую и экологическую обстановку в стране, необходимо уточнение СКИОВО, усилив в них составляющую мониторинга природной среды, земельных ресурсов и водохозяйственной инфраструктуры, отказавшись от неоправданной детализации этих Схем;

3) необходимо принять неотложные меры по разработке программ улучшения качества воды в водных объектах, обеспечив значительные капиталовложения в эту сферу (как это сейчас активно реализуется в Китае).

Вышеуказанные соображения требуют, чтобы социально-экономическая, водохозяйственная и природоохранная политика в Волго-Каспийском регионе основывалась на целостном видении этого региона. Она должна предусматривать реализацию комплекса мер по обеспечению фундаментальных российских интересов и безопасности, включая меры законодательного, социально-экономического, научно-технического и экологического характера, а также организационно-управленческие меры. Основы такой политики уже заложены в ФЦП «Возрождение Волги». Учитывая специфику Волго-Каспийского региона, указанная общегосударственная политика должна базироваться на объединении усилий федерального центра, субъектов Федерации в Волго-Каспийском регионе, всех ассоциаций экономического взаимодействия, осуществляющих свою деятельность в регионе, соответствующих федеральных округов, а также предпринимательского сообщества.

Вышеназванные меры краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера могли бы быть объединены в рамках единого общенационального проекта под условным названием «Сбалансированное развитие Волго-Каспийского региона». Это позволит скоординировать и обеспечить решение многих задач, сформулированных другими общенациональными программами (в области сельского хозяйства, жилищной сфере, здравоохранении).

Мировой опыт показывает, что такой бассейновый проект может быть осуществлен через разработку стратегии территориального развития Волго-Каспийского региона. Стратегия предусматривает создание и функционирование двухуровневого (на законодательном и исполнительном уровнях) механизма для оценки, планирования и управления практической деятельностью в регионе.

Для создания такого механизма целесообразно осуществить следующие меры:

1. Совету Федерации и Госдуме принять совместное решение о возложении на эти органы ответственности за выработку предложений и принятию соответствующих решений по концептуальным положениям и основным направлениям государственной политики страны в Волго-Каспийском регионе. Практическая реализация этой меры потребует создания совместной (Совет Федерации и Госдума) Комиссии (экспертного совета) с необходимыми

рабочими группами для выработки решений и координации деятельности по вопросам политики, планирования и управления природно-экономическим комплексом «Волго-Каспийский регион». Деятельность Комиссии могла бы широко использовать мировой опыт в этой области и ориентировать свою деятельность на рассмотрение и утверждение концептуальных предложений исполнительной власти по политике и программе развития Волго-Каспийского региона, рассмотрение масштабных вопросов природно-ресурсного, социально-экономического и экологического характера. Результатом деятельности Комиссии должна быть разработка и принятие Советом Федерации и Госдумой конкретных законодательных актов и императивных нормативных документов. Комиссия должна широко привлекать научные организации, ученых и специалистов для эффективного решения поставленных перед ней задач. Их задача – выполнение научных исследований по важным производственным, экономическим и экологическим направлениям. Эта Комиссия должна быть действенным инструментом Совета Федерации и Госдумы по безусловному обеспечению безопасного и сбалансированного природопользования в Волго-Каспийском регионе, недопущению экспансии других государств, обеспечению экологической безопасности, повышению притока региональных налогов в федеральный бюджет, снижению дотаций в бюджеты прикаспийских субъектов РФ. Деятельность Комиссии Совета Федерации и Госдумы также обеспечит общегосударственные интересы в сфере федерального контроля над: добычей, транспортировкой и реализацией углеводородного сырья (в том числе транзитного); использованием, охраной и воспроизводством биоресурсов; охраной окружающей среды в Волго-Каспийском регионе. Кроме того, работа Комиссии обеспечила бы участие Совета Федерации и Госдумы в Межпарламентской каспийской ассамблее и Межгосударственном экспертном совете Каспийского региона. Создание этих органов рекомендовано Советом Федерации и Госдумой.

2. Для создания механизма анализа, выработки предложений, принятия решений и координации практической деятельности на уровне исполнительной власти Правительству РФ целесообразно принять решение о создании Государственного координационного центра для выполнения практических работ по координации и объединению усилий всех участников хозяйственной и природоохранной деятельности в Волго-Каспийском регионе. Указанный Центр в тесном взаимодействии с Комиссией Совета Федерации и Госдумы, с субъектами Федерации Волго-Каспийского региона, ассоциациями экономического сотрудничества и федеральными округами, должен осуществлять разработку концептуальных предложений по политике и стратегии страны в Волго-Каспийском регионе, а также выполнению крупных проектов и программ природоресурсного, социально-экономического, внешнеполитического и экологического характера. Важным направлением деятельности Центра является подготовка вариантов по обеспечению баланса интересов различных участников хозяйственной и природоохранной деятельности в регионе.

3. Субъекты Федерации Волго-Каспийского региона участвуют в выполнении разработанных ими региональных стратегических планов, программ и концепций, а также в мероприятиях бассейнового и федерального уровня.

4. Заинтересованное предпринимательское сообщество участвует на всех стадиях формирования и реализации бассейновых и региональных программ. Они вносят предложения на концептуальном уровне формирования бассейновых программ и проектов, а также координируют свою практическую деятельность с региональными задачами.

Литература

1. Комаров И.К. Возрождение Волги – шаг к спасению России // Наука в России, 1996. № 5.
2. Найденко В.В. Результаты реализации ФЦП «Возрождение Волги», 2004.
3. Максимов А.А. Геополитическая экспансия Запада в Волго-Каспийском регионе // Обозреватель (Observer), 2005. № 10. – 2006. № 2.
4. Максимов А.А. Запад на Волге: доброжелатели с «двойным дном» // «Обозреватель» (Observer), ноябрь 2005. № 11 (190).

5. Председатель НК РФ по МПГК В.А. Жариков, Председатель НК РФ по МПГ С.С. Ходкин, Председатель НК РФ по Программе МАВ В.Н. Большаков, Председатель НК РФ по Программе МОСТ В.А. Тишков, зампредела НК РФ по сотрудничеству с МОК С.С. Лаппо – коллективное письмо в адрес замминистра иностранных дел РФ А.Л. Федотова, январь, 2003.

6. Доклад: «Международная инициатива ЮНЕСКО по устойчивому развитию Волжско-Каспийского бассейна. Видение Волги», 2004. – 144 с.

7. CABRI-VOLGA BRIEF, MARCH 2007 www.cabri-volga.org/DOC/CabriVolgaBriefIssue3-4.pdf

8. Лемешев М.Я., Максимов А.А., Маслов Б.С. Мировой опыт пока ничему не учит (О разрухе в водохозяйственном комплексе России), 2011. – М. – 110с.

9. CABRI-Volga Policy Recommendations www.cabri-volga.org/DOC/.../CABRI-Volga_D5-PolicyRecommendations.pdf

10. «Мечтать не вредно», Саратовское Агентство «Общественное мнение», 25 мая 2011., http://www.om-saratov.ru/opinion/index.php?ELEMENT_ID=19079&print=Y

Сведения об авторах:

Лемешев Михаил Яковлевич, д.э.н., проф., академик РАЕН, e-mail: ML1927@rambler.ru

Максимов Алексей Алексеевич, инженер-гидротехник, экономист-международник, Заслуженный метеоролог РФ, эксперт ООН; e-mail: imaximov@mesom.ru

Маслов Борис Степанович, д.т.н., проф., академик РАСХН, Заслуженный деятель науки и техники РФ, e-mail: Kusn_Anna@mail.ru