

Регулирование экономики природопользования на уровне государства

В статье рассмотрено правовое и нормативное регулирование государственной природно-ресурсной политики, уделено внимание совершенствованию условий региональной экологической политики и её особенностям в современных условиях.

Государственное регулирование природопользования производится на федеральном и региональном уровне в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Одной из основных причин низкой эффективности и разобщенности процесса природопользования в стране является несовершенство законодательства в соответствующей сфере, которое во многом не соответствует существующим реалиям. Слабо отрегулированы в нормативно-правовом отношении вопросы собственности на природные ресурсы. Отсутствует должный контроль и надзор за соблюдением действующего природно-ресурсного законодательства. В этой связи, в области совершенствования правового и нормативного регулирования государственная природно-ресурсная политика должна, в первую очередь, обеспечить:

- четкое законодательное разграничение функций и полномочий, а также организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти между собой и с органами исполнительной власти субъектов РФ в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов;
- согласованность нормативно-правовой базы на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, приоритет федерального законодательства над региональным;
- гармонизацию законодательных и иных нормативно-правовых актов с международным правом в области природопользования;
- разработку на юридическом уровне и внедрение критериев, правил и норм по регулированию оптимальных соотношений между изъятием и воспроизводством природных ресурсов;
- упорядочение учета природно-ресурсных и природоохранных факторов в ходе разработки и реализации законодательных актов, регулирующих отношения при смене форм собственности юридических лиц;
- совершенствование юридических основ лицензирования отдельных видов природопользования;
- выработку четких правовых гарантий по защите инвестиций в сфере природопользования;
- нормативное закрепление форм и методов участия общественных организаций и граждан в осуществлении контроля за воспроизводством, использованием и охраной природных ресурсов;
- усиление координации деятельности соответствующих органов госу-

дарственного контроля по пресечению правонарушений в сфере природопользования и применению санкций к нарушителям природно-ресурсного законодательства;

- укрепление реальной правовой и социальной защищенности государственных и общественных инспекторов, осуществляющих контроль в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов.

Достижения развитых стран, так называемых стран "золотого миллиарда", во второй половине XX в. сумевших решительно изменить свои урбанизированные территории в сторону резкого улучшения экологических параметров атмосферы, гидросферы, уменьшения количества бесконтрольно выбрасываемых отходов, указывают на огромные возможности человечества, в том числе интеллектуальные, финансовые, технико-технологические и другие, для улучшения среды обитания и жизнедеятельности людей.

Воздействие современного общества на природную среду приобретает явно выраженные глобальные масштабы. Человечество переносит на природу темпы изменения, присущие ему самому, но изначально чуждые природе. Наряду с этим происходит и обратный процесс - усиление воздействия природной среды на развитие человеческого общества.

В связи с этим перед человеческим обществом возникла принципиально новая задача обеспечения рационального регулирования всей совокупности природных условий общественного развития в отличие от ранее решаемой задачи освоения локальных природных комплексов, в значительной степени воспроизводимых за счет естественных природных процессов.

Контроль и сознательное регулирование природных процессов людьми обычно происходит на недостаточном уровне. В результате антропогенное воздействие на природу приводит к неблагоприятным для человечества изменениям. При построении рациональной системы регулирования взаимоотношений природы и общества следует исходить из ряда принципов, которые сформулированы исследователями экономических и природных процессов.

В настоящее время практически общепризнанно, что линейных процессов в природе и обществе в рамках длительного периода времени или пространства не существует. Ориентация человека, в том числе науки, техники, на линейные закономерности неизбежно приводит к неверным решениям. В частности, ориентация на непрерывный и безграничный рост потребностей и потребления ведет к неверным представлениям о безграничных ресурсах или о возможностях безграничной пространственно-временной экспансии человечества.

При направленности мер государственного воздействия на замедление экономического роста или его стабилизацию, страна обречена на постоянное уменьшение доли мирового производства и потребления. Период эффективного функционирования социально-экономической системы стран увеличивается, если достигается их большая конкурентоспособность на мировом рынке. Внутренние противоречия социально экономических систем разрешаются за счет их экспорта во внешнюю среду. Прежде всего, речь идет о переносе в менее развитые страны вредных производств, усиленной эксплуа-

тации их природных ресурсов, включая невозпроизводимые полезные ископаемые. Однако в целом противоречия сохраняются. Центральным из них является противоречие между экономическим ростом как одной из целей государственного регулирования и поддержанием стабильности природных систем, обеспечивающих данный рост.

Поскольку такое стремление объективно присуще всем странам с той или иной степенью отклонения от общего направления развития, то следует признать, что задача поддержания глобального равновесия не имеет решения в условиях товарного хозяйства. Государственное регулирование взаимодействия природы и общества может быть только паллиативным, обеспечивающим относительное преимущество страны в рамках мирового хозяйства. Пока в обществе в целом преобладают стихийные механизмы саморегулирования, реализация принципа комплексности и экологической обоснованности хозяйственных решений принципиально невозможно.

Но и в рамках отдельных социально-экономических систем государство должно обеспечить рациональное соответствие производства и состояния природной среды. Взаимодействие природы и общества необходимо строить на основе циклического, непрерывного, безотходного производства, аналогичного природным процессам. Поскольку производственная деятельность человека связана с непрерывным изъятием у природы ее компонентов, следует обеспечивать их соответствующую компенсацию. При этом реализуется принцип обеспечения приоритетности долгосрочных интересов социально-экономических систем перед краткосрочными.

Деградация окружающей среды, истощение ресурсов, повышение уровня загрязнения дают сигнал хозяйствующим субъектам посредством повышения цен на ресурсы. Но цены, на природные ресурсы могут давать искаженную картину ценности благ и услуг, не всегда отражают реальные общественные издержки на их воспроизводство. В результате складывается заниженная цена потребляемых природных ресурсов, формируется повышенный спрос, снижаются стимулы для их эффективного использования.

Провалы рынка в рационализации природопользования требуют активной государственной политики, направленной на их корректировку. Государственное регулирование природной среды имеет относительно короткую историю. Поиск эффективных государственных регуляторов в области природопользования начался фактически в 60-х годах XX столетия, когда многие страны столкнулись с обострением экологической ситуации. В странах с рыночной экономикой были созданы централизованные административные системы управления охраной окружающей среды. Стал реализовываться принцип, введенный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1972 г. - "загрязнитель платит". Одновременно государства начали субсидирование природоохранной деятельности.

В 80-х годах инструментарий государственного регулирования природопользования расширился. В то же время в его применении до сих пор отсутствует системность. Эффективно функционирующей модели государственного регулирования природопользования в мире нет.

В этом механизме можно выделить две группы инструментов: макроэкономические регуляторы и мероприятия, прямо направленные на регулирование природопользования. Макроэкономические регуляторы могут не иметь в явном виде природоохранных целей. Они направлены на структурную перестройку, изменение курса национальной валюты, сокращение бюджетного дефицита, регулирование внешнеэкономических отношений и др.

Следует отметить существенное, хотя и косвенное воздействие макроэкономической политики на характер природопользования. Например, сокращение бюджетного дефицита, как правило, приводит к уменьшению планируемых природоохранных мероприятий. Понижение курса национальной валюты приводит к стимулированию экспорта, но в то же время поощряет дополнительную эксплуатацию природных ресурсов. Стимулирование иностранных инвестиций приводит к расширению, как правило, природоемких, экологически опасных производств.

Своеобразную проблему представляет собой антимонопольное регулирование в отраслях, связанных с эксплуатацией природных ресурсов. Монополистические структуры, располагающие большими возможностями лоббирования своих интересов, уделяют проблеме восстановления природной среды минимальное внимание, уменьшая издержки и присваивая монопольную ренту. В то же время государство не может осуществлять в сфере природоемких производств стандартные антимонопольные инструменты: принудительное расчленение, ограничение слияний и поглощений, ограничение капитала предприятий некоторой максимальной величиной, поскольку данные производства требуют больших капитальных затрат, высокой степени концентрации капитала.

Введение платного природопользования направлено на обеспечение учета экологического фактора в экономике, рациональное использование природных ресурсов.

Среди платежей за природные ресурсы можно выделить плату за право пользования природными ресурсами и за воспроизводство и охрану природных ресурсов. Плата за право пользования природными ресурсами направлена на реализацию прав собственника (государства или частного лица, организации). Она представляет собой способ изъятия ренты.

Другим способом реализации платности природопользования является введение штрафов, иных санкций за нерациональное использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды. Штрафы и другие санкции налагаются за несанкционированное складирование отходов, почворазрушающую обработку земель, загрязнение почвы, воздушной и водной среды токсичными материалами сверх допустимых нормативов. К системе экономического стимулирования рационального природопользования относят: налогообложение, субсидирование, льготное кредитование природоохранной деятельности, ускоренную амортизацию основных фондов, используемых в целях охраны природы.

Экологические фонды играют значительную роль в финансировании природоохранных мероприятий. Основной целью экологических фондов яв-

ляется формирование источников финансирования, альтернативных государственному бюджету. Обычно они создаются в дополнение к бюджетным государственным источникам финансирования природоохранных программ. Источниками формирования экологических фондов являются платежи и штрафы за загрязнение окружающей среды.

Экологические программы представляют собой систему мероприятий, связанных общей целью, источниками финансирования, материальными ресурсами. В реализации программ основную роль играет государство, так как сложность проблем, неопределенность экономической эффективности в обозримый промежуток времени, высокая капиталоемкость делают их непривлекательными для частного капитала. В то же время можно эффективно использовать в реализации программ частные предприятия в качестве конкурсантов для реализации тех или иных мероприятий.

Государственные программы направлены на выполнение международных обязательств; охрану и рациональное использование конкретных видов природных ресурсов; охрану особо ценных природных объектов; реабилитацию зон экологических бедствий; реализацию экологических научно-технических мероприятий.

Продажа прав на загрязнение направлена на оптимизацию затрат предприятий с учетом наносимого им экологического ущерба. На определенной территории вводится лимит выбросов загрязняющих веществ. Если предприятие расширяет производство, то ему приходится делать выбор между повышением надежности своей системы очистки и покупкой права на дополнительное загрязнение у другого предприятия. При данной системе можно оптимизировать затраты на экологические мероприятия сразу в двух плоскостях региональной и производственной. В частности, можно уменьшить совокупные затраты производителей, осуществляя модернизацию технологии на тех предприятиях, где это обходится дешевле.

Экологическое страхование представляет собой страхование ответственности предприятий источников повышенного риска за причинение убытков в связи с аварией, технологическими нарушениями, стихийными бедствиями, приведшими к загрязнению окружающей среды. Страхование позволяет распределить риски во времени и пространстве, компенсировать убытки застрахованного предприятия и третьих лиц, стимулировать четкое соблюдение технологии, повысить эффективность использования денежных фондов.

Экологические налоги могут выполнять стимулирующую роль для развития природоохранных технологий и производств, а также подавлять природоемкие виды деятельности. Государство в данном случае воздействует на поведение производителей и потребителей посредством влияния налогов на цену продукции, формируя желательные для общества спрос и предложение.

Государство может устанавливать систему налогового льготирования с учетом уровня экологичности производства или выпускаемой продукции. Могут освобождаться от прибыли инвестиции на цели охраны природы.

Пониженные налоги часто применяются для развития ресурсосберегающих и малоотходных технологий. В региональном плане могут осущест-

вляться налоговые мероприятия, направленные на решение экологических проблем конкретных регионов. В частности, налоговые льготы могут предоставляться предприятиям, производящим природоохранное оборудование, экологически чистые материалы. Напротив, повышенные налоговые ставки должны применяться при производстве экологически опасной продукции: энергоемкой техники, химических веществ, минеральных удобрений и др.

В настоящее время человечество уже реально осознало необходимость бережного отношения к окружающей природной среде. Законы, по которым действует природа, были всегда, и лишь теперь люди практически осознали это, их противоречивую связь с основными направлениями социальной жизни, пытаясь, что-то сделать, чтобы воскресить уже почти погибшее, исправить испорченное, не допустить и ограничить дальнейшее разрушение природы. Возникшая проблема была бы быстро и эффективно решена, как это неоднократно случалось в истории науки, если бы не одно важное обстоятельство. Дело в том, что сохранение экологического равновесия требует от общества больших усилий. Проявление таких усилий. Проявление таких усилий должно начинаться с качественно нового отношения между природой и обществом. Такое экологическое воспитание и образование – процесс длительный: необходимо изменить устойчивое «завоевательное» отношение к природе. В связи со сложившейся критической ситуаций из-за истощения природных ресурсов во всех странах мира признана необходимость теоретических разработок и практических шагов в формировании экологической политики, предусматривающей заботу о сохранении природы, «качества» окружающей человека природной среды, о рациональном использовании существующих и потенциальных энергетических ресурсов, поддержания экологического равновесия в природе. Политика сохранения природной среды воплощается в форме крупных национальных программ, в которых предусматривается взаимодействие органов государственного управления, частного сектора, науки, финансовых учреждений. Во всех странах приняты целые своды законов об охране природы и ее отдельных компонентов. В них закрепляется новая функция государства по регулированию природоохранной деятельности, а также определены права и обязанности природопользователей. Вереницу законодательной пирамиды обычно венчает единый генеральный закон об охране природы, устанавливающий общие основы и цели политики и призванный обеспечить концептуальную однородность и целостность всей законодательной практики в области природопользования. В некоторых странах два общих закона: о нарушениях природной среды и об охране животного и растительного мира. Такими законами в США является закон о национальной политике в области окружающей среды 1970 г., в Японии – основной закон по борьбе с загрязнением окружающей среды 1967г. и дополненный в 1970 г., в Швеции – закон о защите окружающей среды 1969г. За генеральным законом следуют многочисленные законодательные акты, регулирующие отдельные аспекты природопользования: для отдельных регионов и зон, для определенных секторов экономики, в отношении отдельных компонентов окружающей среды, нарушение среды, носителей нарушения сре-

ды. Государственное вмешательство в сферу природопользования в отдельных странах мира представляет собой сложную систему управления, в которой выделяются цели природоохранной политики – общие, функциональные, региональные; объекты политики – воздушный бассейн, водные системы, почвы, лес, другие природные ресурсы, среда обитания людей, заповедники и т.д.; уровни осуществления политики – государственный сектор, местные органы власти, частный сектор; инструментарий политики – контроль и наблюдение за состоянием среды, оперативное управление и превентивные мероприятия, научные исследования, подготовка кадров, финансирование и экономическое принуждение, международное сотрудничество, которое рассматривается как средство решения не только проблем, связанных с защитой какого – либо международного объекта природной среды, но и некоторых важных внутренних экологических проблем. Прослеживается определенная тенденция: с одной стороны, увеличивается число органов государственного управления, включая отраслевые министерства, несущие ответственность за состояние среды, с другой – создаются центральные органы государственного управления с высокими полномочиями, ответственные за общее руководство в национальных масштабах всей политикой в области окружающей среды, за координацию этой политики и за участие в международных программах сотрудничества. Такими органами являются в США – федеральное агентство по охране окружающей среды, в Японии – управление по охране окружающей среды, во Франции – министерство по вопросам качества жизни и т.д. Кроме того, в ряде стран при правительстве были образованы специальные консультативные органы: в США – Совет по качеству окружающей среды, в Англии – Постоянная Королевская комиссия по борьбе с загрязнением окружающей среды и т.д. Во многих странах в ходе разработки стратегии экологической политики была проведена большая работа по определению уровня расходов, необходимых для восстановления качества среды и ее нормального воспроизводства. Однако на этом пути возникли многочисленные практические и методологические трудности. В конечном счете, в капиталистических странах в основу проведения политики окружающей среды и ее финансирования был положен не критерий стоимости восстановления экологического баланса, а принцип нормативного качественного состояния окружающей среды, достижение которого обеспечивается либо системой норм и стандартов на предельно допустимые уровни и состав загрязнений, выброса отходов, шумов и т.д., либо системой налогообложения предприятий, допускающих нарушения установленных правил природопользования, либо, наконец, сочетанием этих двух методов. Регулирование охраны среды в странах Запада сопровождается и подкрепляется системой экономического стимулирования. Рассмотрим, что представляет из себя экономический метод регулирования природопользования, который применяется в данное время и в России. Краткая характеристика экономических методов экологического регулирования. В ряду механизмов регулирования природопользования экономические механизмы занимают особое место и играют важную роль. Не вызывает сомнения, что многие проблемы регулирования природопользова-

ния наиболее эффективно и успешно решаются посредством экономических методов. Вообще экономический механизм природопользования в идеале предназначен для правильного управления рациональным природопользованием и во многом - в целях экологического регулирования. Так, долговременное, безущербное природопользование предполагает нормальное или расширенное воспроизводство ресурсов, нормативное изъятие ресурсов, их охрану и воспроизводство, используя для этого разнообразные инструменты, способы и методы. Как показывает международная практика природопользования, экономические методы экологического регулирования являются наиболее эффективными. Внедрение экономических механизмов в практику отечественного природопользования по настоящему началось всего десять лет назад, поэтому в настоящее время регулирующие экономические механизмы находятся на стадии становления, внедрения и преодоления значительных трудностей. Наибольшие трудности связаны с тем, что внедрение механизма платного природопользования совпало с тяжелыми социально-экономическими условиями переходного периода. Вследствие этого другая часть трудностей связана с тем, что экономические механизмы природопользования вместо функций регулирования природопользования вынуждены выполнять чисто фискальные функции.

Для обеспечения эффективности государственного регулирования макроэкономических процессов в регионах, ориентированных на рекреацию, требуется системный подход к вопросам выработки стратегии развития и определения мер государственного воздействия. Роль государственного регулирования особенно возрастает вследствие конкуренции между рекреационными территориями на рынке, сочетания интересов развития рекреации и иных составляющих хозяйственного комплекса, реализации стратегии сбалансированного, экологически устойчивого развития в условиях социально-экономической нестабильности. Комплекс мер, реализуемый в рамках системы государственного регулирования рационального природопользования, должен включать в себя общефедеральные и региональные компоненты и сочетаться с рыночными регуляторами и механизмами. Последнее является особенно значимым, так как с переходом экономики к рыночному типу хозяйствования, основным регулятором ее функционирования и развития, наряду с государством, выступает рынок, который в сфере экологических благ и услуг пока развит в недостаточной степени. Необходимо отметить, что рекреационная услуга представляет собой специально организованную программу деятельности и обслуживания, реализуемую на рекреационном рынке как самостоятельный продукт. В более широком смысле рекреационную услугу можно определить как овеществленную природно-климатическими и социально-экономическими условиями услугу, способствующую воспроизводству и продлению функциональной жизнедеятельности рабочей силы, повышению производительности труда, удовлетворению всей совокупности потребностей человека, связанных с его деятельностью в свободное время. В этой связи становление рынка в рекреационной сфере и регулирование рыночного механизма в эколого-экономическом аспекте представляются зада-

чами во многом тождественными.

Государственное воздействие на процессы природопользования реализуется через экологическую политику, являющуюся составной частью единой государственной политики в области социально-экономического развития, науки, культуры, образования, здравоохранения.

Региональная экологическая политика должна осуществляться при соблюдении следующих условий.

Во-первых, необходимо признать природопользование социально значимой отраслью, определяющей уровень развития и рационального размещения производительных сил региона.

Во-вторых, при выборе приоритетных направлений природопользования и экологической экспертизе природно-ресурсных программ и проектов должна соблюдаться гласность. Программы и проекты должны реализовываться на конкурсной основе.

В-третьих, немаловажным моментом является поддержка предпринимательской деятельности в области рационального природопользования со стороны государства.

В-четвертых, необходимо концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях развития экологически безопасного устойчивого природопользования.

В-пятых, учитывать элементы стимулирования рационального природопользования через систему экономических льгот.

В-шестых, интегрировать природно-ресурсную, природоохранную, научную и образовательную деятельность посредством создания учебно-научных комплексов на базе образовательных учреждений профессионального высшего образования, научных организаций, имеющих государственный и общественный статус, а также инновационных центров, технопарков, технополисов и т.д.

В-седьмых, развивать межрегиональное и международное сотрудничество в области экологии.

Определяя основные направления региональной экологической политики, прогнозируя приоритетные направления природопользования, разрабатывая рекомендации и предложения о реализации эколого-ресурсных программ, использовании программ энергоресурсосбережения, необходимо соблюдать принцип гласности, с использованием различных форм общественных обсуждений, экспертиз и конкурсов. Разработка и реализация экологической политики в отношении отраслей экономики осуществляется соответствующими региональными органами исполнительной власти с привлечением хозяйствующих субъектов и их объединений с учетом единой региональной экологической политики.

Таким образом, тенденция сокращения вмешательства государства в экономику, с одной стороны, и необходимость перехода от политики ликвидации ущерба окружающей среде к политике рационального природопользования и предотвращения загрязнения окружающей среды, с другой стороны, приводят к усилению роли экономических рычагов охраны окружающей

среды и рационального использования природных ресурсов.

Список используемой литературы:

1. Федеральный Закон N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», 10.01.2002.
2. Моисеев Н. Н. «Экология в современном мире». // Энергия. Экономика. Техника. Экология. — 1996. - № 6.-С. 14-18.
3. «Экологическая программа «Выбора России». // Зеленый мир.- №1, 1994, с.1.
4. М.А. Бычко, Е.В. Королева. «Государственное регулирование природоохранной деятельности». // Вестник Ставропольского государственного университета, 2006, №46'2.