

Гармонизация институциональных эколого-экономических отношений

В настоящее время в области эколого-экономических отношений сложилась довольно парадоксальная ситуация, когда муниципальные образования вместе с их жителями, на которых в основном и давит «пресс» загрязнений от производственно-хозяйственного деятельности промышленных предприятий, остается за их «бортом». По-нашему мнению, модернизация экономики страны не возможна без модернизации экономических отношений, в том числе и в такой области жизнедеятельности как экология.

Понятие «институт» в экономической сфере деятельности имеет две трактовки: 1) совокупность норм права, регулирующих общественные отношения; 2) элемент социальной структуры, исторической формы организации и регулирования общественной жизни – совокупность учреждений, норм, ценностей, культурных образцов, устойчивых форм поведения в различных областях [1]. Таким образом, под институтом понимается совокупность *определенных «правил игры» и субъектов, создающих эти правила*.

Каждый индивидуум, человек, и мы с вами в том числе, представляем с позиций институциональности в трех лицах:

- а) гражданина своей страны,
- б) работника (реже собственника) конкретного предприятия или учреждения,
- в) жителя, имеющего определенный адрес проживания.

Вся наша деятельность должна быть согласована с государственным, корпоративным и муниципальным правом (рис. 1.).

Таким образом, система институционального регулирования жизнедеятельности человека призвана гармонизировать его интересы и интересами государства, предприятия (корпорации) и общества (муниципалитета). Как гражданин человек может отстаивать свои интересы перед корпорацией и местными органами власти; как работник – перед государством и муниципалитетом; как житель – перед государственными органами власти и предприятием. Все должно укладываться в рамки существующего законодательства.

«Узким местом» в системе институционального регулирования жизнедеятельности человека, по-нашему мнению, является самый молодой институт местных органов власти, поскольку Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ был введен в действие с 01.01.2006г.

В связи с этим возникают справедливые вопросы:

- 1) В чем заключается необходимость местного самоуправления?
- 2) Есть ли качественные отличия местного самоуправления от советов народных депутатов, опыт общения с которыми уже имеется?

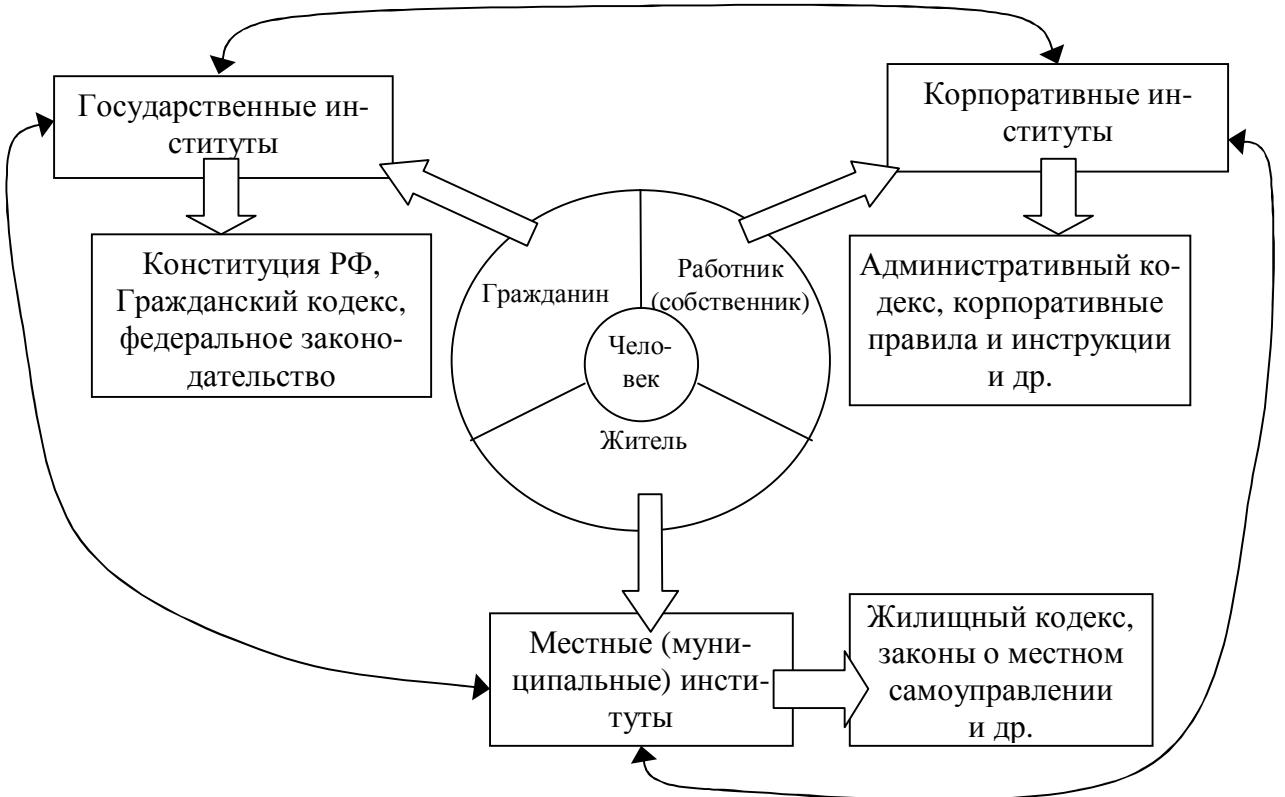


Рисунок 1. Система институционального регулирования жизнедеятельности человека

3) Каковы источники формирования и развития местного самоуправления, как они вписываются в экономику регионов и субъектов федерации?

Отвечая на эти вопросы, обратимся к соответствующему учебному пособию. «Местное самоуправление есть уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению, избираемый населением и обладающий значительной автономией и самостоятельностью в решении местной жизни» и далее: «Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия». [4, с. 10]

Еще в 1835г. французский историк, дипломат А. де Тонвиль писал: «Изымите у общины ее силу и независимость и вы найдете в ней лишь управляемых, но тогда не рассчитывайте встретить здесь граждан».

Таким образом, самоорганизация (см. закон синергии), самоуправление на низовых, местных ступенях управления и развития общества является основным и необходимым признаком наличия или отсутствия в стране гражданского общества.

Местное самоуправление это хотя и ограниченная, но доступная каждому сфера деятельности, где можно учиться управлять обществом, привыкать к установленному порядку, который только и может обеспечить свободное развитие общества без каких-либо социальных потрясений. Человек проникается духом этого порядка, приобретает к нему вкус, начинает понимать гармоничную структуру власти и получает, наконец, ясное и реальное пред-

ставление о природе своих обязанностей и объеме своих прав.

Нам остается подчеркнуть тот факт, что широкое самоуправление муниципалитетов осуществляется в рамках отведенных им государственной властью полномочий, чем достигается гармонизация вертикали государственной власти и широкой самостоятельности на местах.

Сущность муниципальной системы управления обществом в ее отличии от известной советской системы управления представлена в таблице 1.

Таблица 1.

Сравнение советской и муниципальной систем управления обществом			
№ п/п	Мера различия	Совет	Муниципалитет
РАЗЛИЧИЯ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА ВЛАСТИ			
1	Характер администрации	Территория с внешним управлением	Место с собственным управлением
2	Мера целостности	Часть вышележащих территорий	Выделенное целое
3	Характер органа власти	Исполнительный вышемежащих уровней	Самостоятельный до «автономии»
4	Ответственность	Перед государством	Перед населением, перед государством в части исполнения законов
5	Ответственность за отдельных граждан	Декларируется	Не допускается
6	Идеология	Выполнение решений партии и правительства	Благоустройство, на благо населения
7	Основные связи в государстве	Вертикальные соподчинения	Горизонтальная кооперация властей
ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ИХ ОСНОВАНИЯ			
8	Ограничения власти	Формально не имеют места, фактически зависимы от вышемежащих уровней	Ограничена «сверху» и «снизу»: государством, Гражданским кодексом, правами человека и гражданина
9	Наличие самостоятельной компетенции	Формально не определено	Определено законодательно
10	Наличие прав	Формально не определено	Определено законодательно
ИСТОЧНИКИ СРЕДСТВ И ИМУЩЕСТВ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ			
11	Наличие собственности	«Владение» государственной собственностью	Самостоятельная муниципальная собственность

12	Устойчивые источники поступления средств	От государства, незначительные местные сборы и пошлины	Местные налоги и сборы, доходы от муниципального имущества и хозяйства, от государства, кредиты и займы
13	Бюджет	Государственный с внебюджетными поступлениями	Самостоятельный и независимый
14	Эксплуатация средств и имущества	В рамках единого народно-хозяйственного плана	На частно-публичной основе при публично-правовом присвоении дохода
15	Хозяйственный механизм	Распределение и эксплуатация на правах оперативного управления	Эксплуатация с целью получения общественной пользы
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С НАСЕЛЕНИЕМ И ОТНОШЕНИЕ К НЕМУ			
16	Представление о населении	Люди, прописанные на подведомственной территории	Налогоплательщики, разделяющие ответственность с муниципалитетом
17	Отношение к населению	Понуждение опека	Попечение и помощь
ОРГАНИЗАЦИЯ АППАРАТА ВЛАСТИ			
18	Общая организация	Типовая структура на принципах демократического централизма	
19	Структура хозяйства	Ведомственная и отраслевая	
20	Разделение власти по функциям	Исполком, избранный из состава совета	Различные варианты разграничения полномочий с учетом местных условий
21	Основной метод управления	Модель, теория	Эмпирика
22	Основной документ развития	Генеральный план и единый народно-хозяйственный план	Проект планировки, регулирующий хозяйственную деятельность
23	Характер регулирующего документа	План-директива	План-прогноз, задающий направление развития

24	Тип прогноза	Нормативный прогноз от целей будущего	Экстраполяционный прогноз от настоящего
ВОПРОС КАДРОВ			
25	Основные способы формирования	Избрание, назначение	Избрание, назначения, наем
26	Требования к кадрам	Квалификационного утверждения не требуется	Требуется, кроме выборных лиц
27	Ценимые качества кадров	Исполнительность	Профессионализм и инициатива

Таким образом, муниципалитет имеет собственность, самостоятельность, независимый бюджет. Источники поступления средств – местные налоги и сборы, доходы от муниципального имущества и хозяйства, от государства, а также кредиты и займы. Как показывает практика, доля государственной поддержки в бюджете муниципалитета, как правило, велика. Проблематичным в таких условиях становится вопрос самостоятельности муниципалитетов. Решение лежит в сфере развития муниципальной экономики: а) прежде всего через развитие соответствующей сферы хозяйствования и услуг; б) гармонизации системы налогообложения, более объективно и справедливого распределения и перераспределения налогов в пользу муниципалитетов.

Рассмотрим такие предложения на примере экологического налогообложения. В соответствии с Налоговым кодексом РФ на территории России действуют налоги на природные ресурсы: 1) налог на добычу полезных ископаемых; 2) платежи за пользование недрами; 3) водный налог; 4) платежи за землю; 5) плата за лесопользование. Платят налоги предприятия-природопользователи. Поступления уходят в основном в федеральный бюджет. «Установление платежей за природные ресурсы преследует следующие цели: 1) экономическое регулирование природопользования; 2) стимулирование рационального и комплексного использования различных видов природных ресурсов; 3) охрана окружающей среды; 4) формирование денежных фондов для охраны и воспроизводства природных ресурсов в условиях рыночной экономики». [2, с. 188]

Видим, что в экологическом налогообложении в настоящее время преобладает экономико-технологический, природопользовательский подход, когда предприятие (корпорация) само ведет учет своей природоохранной деятельности, оценку экологических последствий своего производства и возмещает ущерб за пользование землей, водой, лесом, воздухом, недрами их собственнику – государству. Основная задача экономико-технологического подхода в экологическом налогообложении – повышение степени безотходности существующего производства [3]. Существующая схема экологического налогообложения показана на рис. 2. Она характеризуется тем, что крупное

предприятие (корпорация) ведет самостоятельный учет природопользования при производстве продукции, оценивает наносимый государственной собственности ущерб, рассчитывает и делает перечисления налоговых платежей в федеральный бюджет. Часть средств из федерального бюджета поступает в бюджет муниципалитетов для целевого использования на природоохранные мероприятия. Таким образом, при экономико-технологическом подходе муниципалитеты находятся на «остаточном» принципе возмещения экологического ущерба, а по сути из схемы налогообложения они «выключены». Точнее, муниципалитеты не включены должным образом в систему экологического налогообложения корпораций, поскольку Налоговый кодекс РФ был введен в действие раньше законов о местном самоуправлении и эти вопросы остались недостаточно проработанными.

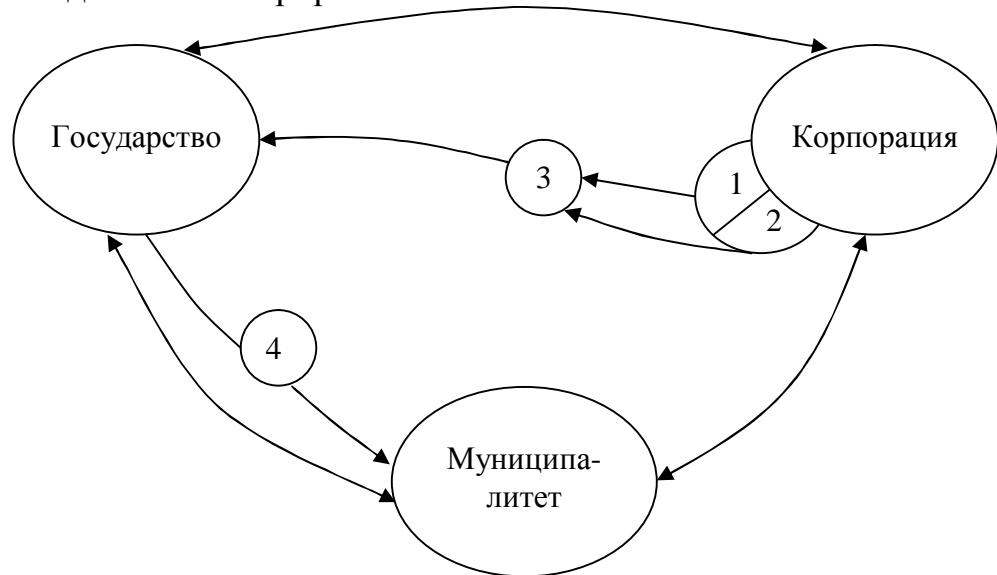


Рисунок 2. Действующая схема экологического налогообложения предприятия (корпорации). Экономико-технологический подход.

- 1 – учет природопользования,
- 2 – оценка ущерба от природопользования,
- 3 – возмещение ущерба за природопользование в виде налоговых платежей,
- 4 – возмещение муниципалитету на воспроизводство природных ресурсов.

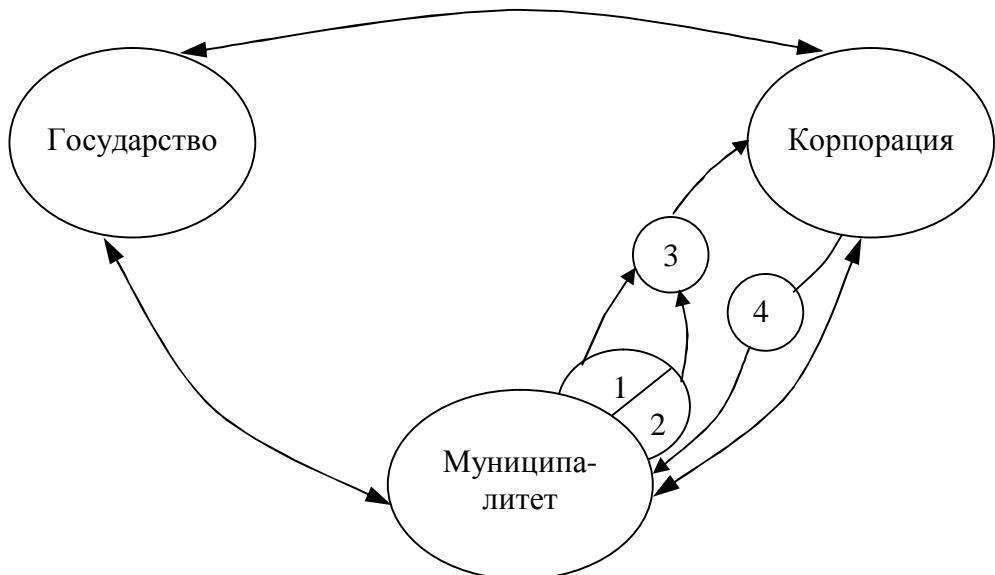


Рисунок 3. Дополнительная схема экологического налогообложения предприятия (корпорации). Социально-экономический подход.

- 1 – муниципальный или независимый учет экологического ущерба
- 2 – муниципальная или независимая оценка экологического ущерба,
- 3 – оформление и отстаивание экологических претензий в арбитражном суде,
- 4 – компенсация экологического ущерба местным жителям

Не подлежит сомнению тот факт, что социальная роль крупного производства для конкретной местности двояка. С одной стороны, это дополнительные рабочие места, твердые заработки, рост уровня жизни населения. С другой стороны – загрязненный воздух, отравленная вода и почва, профессиональные заболевания, сокращение продолжительности жизни людей. То есть, это тот круг ближайших интересов жителей, который должен входить в сферу компетенций муниципалитетов. Поэтому, по-нашему мнению, муниципалитеты должны быть «включены» в действующую систему налогообложения и играть в ней активную, ведущую роль.

Они должны организовать объективный учет и мониторинг состояния окружающей среды, оценить в денежном выражении отрицательное воздействие вредных отходов, выбросов, стоков на здоровье местных жителей через соответствующие налоговые ставки и, по действующему законодательству через арбитражный суд, предъявить компенсационные иски предприятиям, пропорционально их «вкладу» в загрязнение окружающей среды (рис. 3).

Какова «цена вопроса» для муниципалитетов, стоит ли «игра свеч»?

В условиях г. Новокузнецка нами была произведена экономическая оценка экологического ущерба от работы металлургических предприятий [4]. Пессимистическая оценка отличалась от оптимистической более, чем в 20 раз. При этом оптимистическая оценка совпала с оценками, сделанными экологическими службами предприятий и составляла 0,4 % суммы годового дохода. В случае пессимистической оценки размер компенсационных выплат

мог бы доходить до 8 % годового дохода комбинатов, а это на время проведения исследования составило более двух миллиардов рублей в год, т.е. это далеко не второстепенный источник дохода муниципального бюджета.

Таким образом: 1) в настоящее время институциональные отношения в области экологии в недостаточной мере отражают взаимодействие корпораций и муниципалитетов с позиций компенсации экологического ущерба. Местные жители из этой схемы практически исключены. Эколого-экономические отношения в звене «производство-житель» («корпорация-муниципалитет») можно гармонизировать, реализовав на местах дополнительную схему налогообложения (рис. 3).

2) экологическая оценка экономического ущерба должна проводится независимыми экспертами-аудиторами в области экологии.

3) «включение» муниципалитетов в систему эколого-экономических отношений необходимо для повышения степени объективности и справедливости последней.

Библиографический список

1. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие. [Текст] / Р.В. Бабун – СПб.: Питер, 2005. – 192 с.: ил.
2. Вазим А.А. Налоги и налогообложение: учебник [Текст] / А.А. Вазим. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2007. – 378 с.
3. Муратов А.С., О.Е. Иванов О.Е., Степанов А.И. Оценка и моделирование критерия безотходности металлургического производства // Известия вузов. Черная металлургия. – 1989.- № 10.
4. Муратов А.С., Муратова Л.Н. Экологический учет на предприятиях России и за рубежом // Безопасность жизнедеятельности: экологические, правовые и социальные аспекты. Труды I Международной научно-практической конференции, г. Новокузнецк, 8-9 марта 2005 г. - . С. 71-73.