

Современный механизм управления природопользованием в России: экономический и институциональный аспекты

© 2012 Н.П. Кетова

доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону

E-mail: Ktr-2007@rambler.ru

Представлены основные тенденции формирования механизма управления природопользованием в России, этапы данного процесса, особенности каждого из этапов, направления развития экологического менеджмента в перспективе.

Ключевые слова: природопользование, механизм природоохранного управления, инструменты обеспечения охраны окружающей среды, институциональная основа механизма экологоориентированного управления.

Механизм управления природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой важную составляющую управления экономикой страны в целом. Он формируется как совокупность методов, инструментов и технологий управления, с помощью которой регулируются, координируются и организуются процессы охраны окружающей среды и эффективного природопользования, обеспечивается воспроизводство окружающей среды как специфического общественного блага, удовлетворяются сырьевые, экологические и рекреационные потребности общества.

Как целостная система разнообразных форм, инструментов и методов, механизм экологического управления складывался в России в несколько этапов.

Первым из этапов правомерно считать время с середины 80-х гг. до первой половины 90-х гг. XX в. Он характеризовался переходом от командно-административных к экономическим методам экологического управления. Его начало связывают с принятием ряда законодательных актов, в том числе в 1988 г. – постановления “О коренной перестройке дела охраны природы в стране”. Завершился этот этап в начале 1990-х гг. в связи с активацией реформ по переходу страны к рыночным отношениям.

Значение данного периода состоит в отработке модели экологического управления, соответствующей в основном экономическим подходам и принципам. Принципиальную роль играло формирование впервые в истории России единого специализированного органа управления охраной окружающей среды – Государственного Комитета по охране природы с передачей ему широких координирующих и контрольных полномочий. Отрабатывался механизм платного при-

родопользования, включая применение (вначале в экспериментальном порядке) платежей за загрязнение природной среды. В ряде регионов страны создавались специализированные фонды охраны природы для целевого финансирования экологических мероприятий. В целях создания устойчивой базы покрытия экологических затрат расширялась роль предприятий-природопользователей. Вместе с тем меры, осуществлявшиеся на этом этапе, нередко носили половинчатый и противоречивый характер, чему немало способствовало отсутствие действенной концепции реформирования экономики в целом.

Второй этап формирования механизма природоохранного управления, можно считать, начался со второй половины 1990-х гг. и продлился практически до конца первого десятилетия XXI в. Завершился он, как представляется, с преодолением (в основном) экономического кризиса 2008–2009 гг. Методы рыночного реформирования, использовавшиеся на этом этапе в течение 1990-х гг. в России, были неоднородными и далеко не всегда эффективными. В известной степени они базировались на различных теоретических платформах – от либерального монетаризма и шоковой терапии в начале рыночных преобразований до корректировки курса реформ с акцентом на более активное государственное присутствие в экономике в середине первого десятилетия XXI в., с последующим обоснованием необходимости перехода к модели социальной рыночной экономики. При этом реализация данных моделей существенно осложнялась глубокими кризисными процессами во всех сферах общественной жизни, включая экономику и экологию.

В силу известной самостоятельности методы экологического управления, несомненно, ис-

пытавали на себе воздействие указанных процессов смены “парадигмы” рыночных реформ.

Главным содержанием данного этапа было формирование механизма управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, адекватного складывающимся в стране рыночным отношениям, при гибком использовании применяемых в развитых странах инструментов экологического регулирования. В то же время время проводилась адаптация к условиям в России.

После периода известной “эйфории” от возможностей рыночного саморегулирования с 1994 г. восстанавливается применение такого важного и необходимого инструмента экологического управления, как планирование. Стали полнее учитываться экологические последствия приватизации; более не подвергалась сомнению необходимость сохранения в определенных сферах природопользования государственной собственности. К концу 1990-х гг. стереотип, касающийся способности рынка самостоятельно отрегулировать все экологические проблемы, был преодолен. К этому времени относятся принятие ряда важных законов и нормативных актов, определивших порядок государственного экологического контроля и управления, в том числе федеральных законов “Об экологической экспертизе” (1995), “Об энергоснабжении” (1996), “Об охране атмосферного воздуха” (1999) и др. Все данные меры, а также общая макроэкономическая стабилизация в стране, послужили основой для привлечения внимания к экологическим проблемам, для реализации ряда важных федеральных экологических программ, увеличения природоохранных инвестиций и т. д.

В первом десятилетии XXI в. произошла корректировка курса экономических реформ с учетом особенностей развития национального сектора экономики, в том числе высокотехнологичных отраслей. Оценивался характер социальных последствий рыночных преобразований при восстановлении вертикали власти, повысились качество и результативность экологического управления. Непременным условием достижения таких результатов явились обеспечение макроэкономической стабилизации и выход страны из затяжного кризисного состояния. Параллельно с формированием механизма экологического регулирования в России на данном этапе решались общие с другими странами проблемы. К их числу относится отражение в этом механизме требований устойчивого развития.

Завершился второй этап, как можно заключить из результатов создания природоохранного законодательства, формированием достаточно системного “правового поля”, принятием спе-

циальных законодательных актов о политике в области окружающей среды. К числу результатов относится также создание специализированных органов по ее охране. Характерной чертой этого периода было введение эколого-экономических стандартов и нормативов, доводившихся до компаний, контроль за их соблюдением. Сформировались и начали использоваться такие экономические инструменты, как платежи за загрязнение природной среды, экологические налоги, займы и субсидии на проведение природоохранных мероприятий.

Ряд ученых (например, А.А. Никонов, Е.Г. Ясин и др.) отмечают, что в 1990-х гг. экологическая ситуация в России улучшилась в связи с тем, что резко сократилось производство, встали многие заводы и т.д.¹

Однако в первом десятилетии XXI в. ситуация реально изменилась в лучшую сторону. Несмотря на переход страны к этапу восстановительного роста и активизации большинства отраслей народнохозяйственного комплекса, экологическая обстановка оставалась вполне благоприятной, решались задачи энергетической безопасности².

Общим итогом рассматриваемого периода явилась стабилизация, а в ряде случаев - и улучшение экологической обстановки. Именно к завершающим годам этого этапа (2007-2008) относится формирование в основном современного механизма управления природопользованием и охраной окружающей среды. Комплекс инструментов, методов и технологий, составляющих основу данного механизма, представлен на рисунке.

Сформированный в блочном виде механизм отражает ориентацию на достижение максимального социально-экономического эффекта от рационального природопользования. Одной из задач применения данного механизма на практике является обеспечение экологической составляющей национальной безопасности, которая предполагает благоприятную для проживающего населения и функционирования производственного комплекса окружающую среду. И эта задача к концу первого десятилетия XXI в. в России была, в принципе, решена³. Ощутимые успехи были достигнуты и по другим позициям.

Так, решалась (но на втором этапе до конца не была решена) задача формирования *институциональных основ механизма* управления природопользованием и охраной окружающей среды. Ее обеспечение осуществлялось по следующим направлениям:

1) признание системы имущественных прав на экологические блага, природные ресурсы и объекты экологической инфраструктуры;

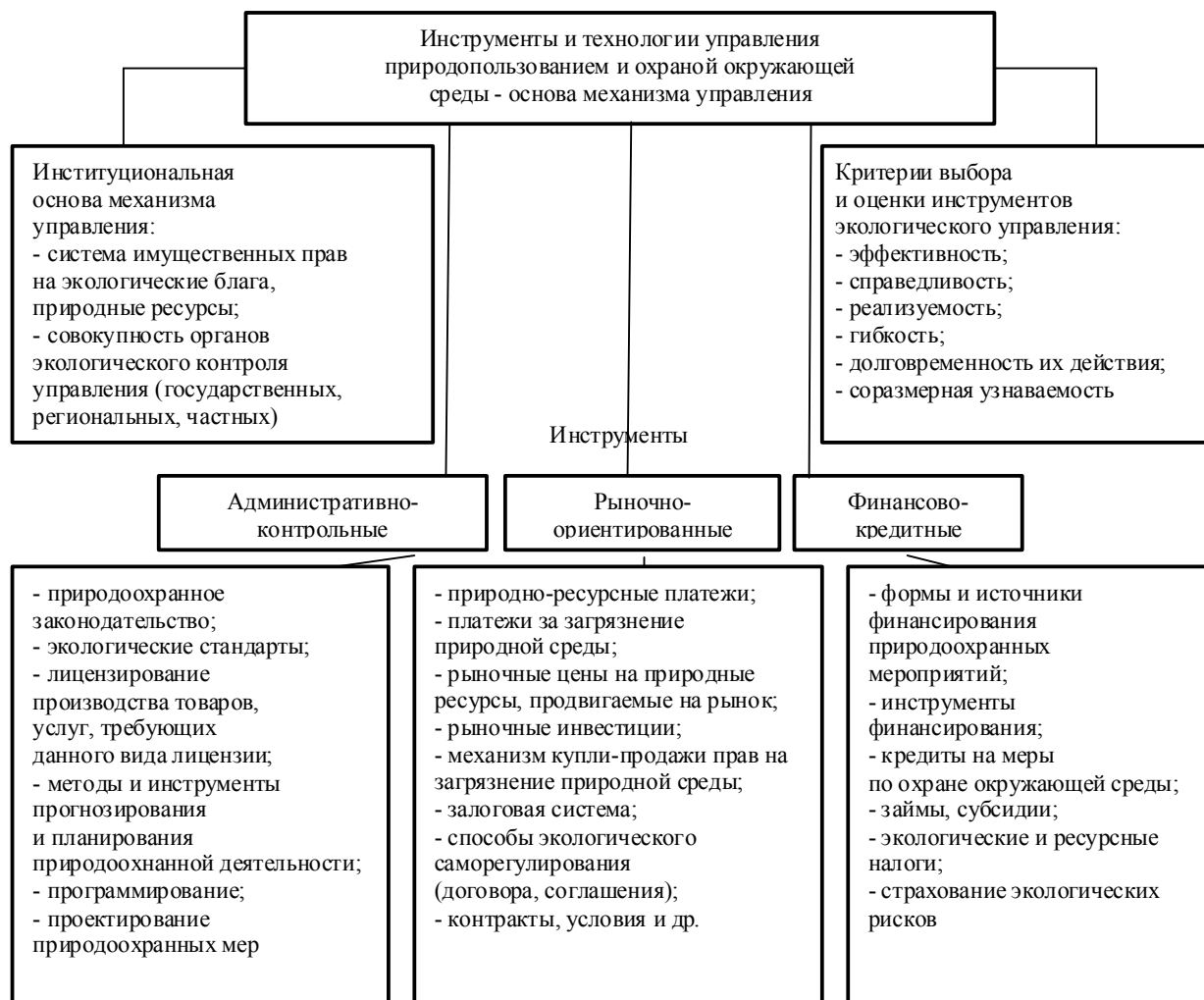


Рис. Комплекс инструментов, технологий, а также источников финансирования, составляющих основу механизма обеспечения эффективного природопользования и охраны окружающей среды в России

Источники: Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и экологический менеджмент. СПб., 1999. С. 262 – 271; Прогнозирование перспектив технологической модернизации экономики России. М., 2010. С. 214.

2) формирование совокупности органов экологического контроля и управления (государственных, федеральных и региональных, частных).

Однако эти задачи только были поставлены для решения; требуются дальнейшие усилия власти и общества для их благоприятного разрешения.

Кроме того, было начато формирование административно-контрольных инструментов управления, которые включают:

- природоохранное законодательство;
- совокупность экологических стандартов и нормативов;
- систему лицензирования действующего производства и экологической экспертизы проектируемой деятельности;

- методы и инструменты прогнозирования, планирования и программирования природоохранной деятельности.

Были запущены также рыночно-ориентированные инструменты охраны окружающей среды и рационального природопользования, которые объединяют:

- земельный налог;
- платежи за загрязнение природной среды;
- рыночные цены на природные ресурсы;
- механизм купли-продажи прав на загрязнение природной среды.

Таким образом, второй этап формирования механизма управления природопользованием в России представляется весьма продуктивным. Именно в этот период на концептуальном уровне было осуществлено обоснование целей, задач,

технологий и инструментов управления пользой экологическими благами, обеспечены разработка и утверждение ряда законодательных актов, приняты существенные поправки к ним⁴, сформированы принципы функционирования финансово-инвестиционного механизма реализации природоохранных мер и т.д.⁵

Однако большое число проблем в сфере природопользования остались нерешенными, некоторые из них даже обострились по сравнению с первым этапом (1980-1990-е гг.). К их числу относится, например, не улучшающаяся, а по ряду позиций и ухудшающаяся экологическая обстановка. Такой вывод сформирован ВЦИОМ по результатам представительного опроса российского населения, проведенного в различных регионах страны в 2006-2009 гг. Характеристика полученных после обработки ответов результатов и их распределение представлены в табл. 1.

Таблица 1. Оценка жителями российских регионов экологической обстановки в месте их проживания, % опрошенных

№ п/п	Ответы на вопрос: "Как бы Вы оценили экологическую обстановку в месте Вашего проживания?"	Годы	
		2005	2009
1	В целом благополучная	13	7
2	Скорее благополучная	31	32
3	Скорее неблагоприятная	46	49
4	Очень плохая, близкая к катастрофической	9	10
5	Затрудняюсь ответить	1	2

Приведенные данные свидетельствуют о том, что экологическая ситуация, по мнению значительной части опрошенных, "скорее неблагоприятная" - 49 % ответов (в 2009 г. на 3 % больше, чем было в 2005 г.). Очень плохой и даже близкой к катастрофической экологическая ситуация названа 10 % респондентов.

Очевидно, что такая реакция в социальной среде не может оставаться незамеченной. И потому требуются конструктивные меры по решению этой важной проблемы уже в ближайшее время.

Завершение второго этапа можно обозначить 2009 г., что совпало с преодолением в основном экономического кризиса конца первого десятилетия XXI в.

Третий этап начался с 2010 г. Продолжаться он, со всей очевидностью, будет достаточно долго, так как решение сложных и социально значимых задач совершенствования экологического менеджмента является делом явно непростым.

Сложность и приоритетность экологических проблем требует выработки новых подходов к эколого-ориентированной политике и механизму экологического регулирования. Их характерными чертами на третьем этапе являются следующие:

- согласование экономических и природоохранных целей в рамках концепций устойчивого экологически безопасного социально-экономического развития России, последовательное включение экологических ограничений в стратегию и тактику программ обеспечения экономического роста;

- максимально полный учет долговременных факторов в экологической и социально-экономической политике; обеспечение социально-справедливого распределения природно-сырьевого и экологического капитала между различными поколениями людей, не прерывающего основу благосостояния будущих поколений;

- усиление внимания к макроэкономическим аспектам охраны окружающей среды, постоянный мониторинг экологических последствий рыночных реформ; минимизация отрицательных проявлений и повышение положительного природоохранного потенциала этих реформ;

- демократизация процессов принятия и реализации природоохранных решений путем последовательного подключения к этому процессу предпринимательского сектора, банков и страховых компаний, местного населения, негосударственных организаций и других субъектов как условие реализуемости экологической политики;

- усиление роли международных факторов в политике и практике охраны окружающей среды, последовательное включение природоохранных целей в политику межгосударственной интеграции и деятельность международных финансово-экономических институтов (ВТО, МВФ и др.), расширение сферы применения международных стандартов на управление качеством окружающей среды. Очевидна необходимость отработки новых подходов к согласованию целей охраны окружающей среды и соблюдения принципов свободы международной торговли и открытости национальной экономики, что особенно важно в связи с вступлением России в ВТО.

Проведенный анализ показывает наличие ряда серьезных противоречий и появление новых проблем во втором десятилетии XX в. Обращает на себя внимание тот факт, что в последние годы обострилась проблема ресурсосбережения и, особенно, энергосбережения. По резуль-

татам специального исследования в данной области было выявлено, что самые большие резервы энергосбережения - в топливно-энергетическом комплексе: там потенциал энергосбережения оценен почти в 51 % от общего "пережога". Второй по этому показателю сегмент - коммунальное и домашнее хозяйство, здесь можно сэкономить 20 % от совокупных потерь первичных ресурсов⁶. Это, несомненно, актуализирует задачу энерго- и теплосбережения, особенно учитывая большие холода первых месяцев 2012 г.

Однако для реализации такого подхода есть ряд препятствий.

Так, в ходе реформ в России образовался ряд институциональных ловушек неэффективности, из-за чего принятые законы по рациональному природопользованию пока не работают. Прежде всего неэффективность и перерасход топливно-энергетических ресурсов выгодны многим заинтересованным сторонам. Это приводит к увеличению бюджетов тех же энергокомпаний и к перерасходу бюджетных средств, а затем, по бюджетной логике, к растущим затратам казны на субсидирование энергообеспечения. Поэтому никто не торопится давать гарантии на возврат инвестиций энергоэффективных проектов, которые активно предлагают осуществить ряд российских компаний. Возник по-

рочный "контур неэффективности", который вовлекает в свою орбиту новых участников и блокирует создание стимулов и потребностей к экономии теплоэнергоресурсов.

Еще одна важная проблема - обеспечение эффективного развития водохозяйственного комплекса страны. Позитивным результатом решения этой задачи следует считать принятие в 2011 г. Федеральной целевой программы по эффективному водоснабжению и водопользованию. Основные индикаторы и показатели данной программы отражены в табл. 2.

Мероприятия, включаемые в Программу, формируются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации при участии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Средства федерального бюджета, выделяемые на реализацию мероприятий, предусмотренных Программой, предполагается направить на решение следующих задач:

- разработка и внедрение инструментов стратегического управления, развитие механизмов информационного обеспечения принятия управленческих решений, включая государственный мониторинг водных объектов и развитие системы прогнозирования гидрологических и метеорологических (климатических) характеристик;

Таблица 2. Целевые индикаторы и показатели реализации Федеральной целевой программы "Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 гг." (модернизационный сценарий) *

Мероприятия, включенные в программу	Годы		
	2010 (базовый)	2012-2020 (всего)	2020 (завершающий)
1. Гарантированное обеспечение водными ресурсами устойчивого социально-экологического развития РФ			
1.1. Численность населения, проживающего в вододефицитных районах, надежность обеспечения водными ресурсами повышена, млн. чел.	0,3	6,3	0,9
1.2. Количество вновь созданных водохранилищ и реконструированных гидроузлов, км	4	72	10
2. Сохранение и восстановление водных объектов, обеспечение экологически благоприятных условий			
2.1. Восстановление и экологическая реабилитация возникших объектов, км	26	4350	550
2.2. Количество проектов по строительству и реконструкции очистных сооружений, ед.	-	225	35
3. Обеспечение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и других негативных воздействий			
3.1. Доля гидротехнических сооружений, приведенных в безопасное техническое состояние в результате реконструкции, %	5,7	Увеличение в 5,5 раза	96,1
3.2. Протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления	90	1671	225
3.3. Количество модернизированных и новых гидрологических постов, ед.	182	3600	400

* По данным: Концепция Федеральной целевой программы // Российская бизнес-газета. 2011. № 37 (810). URL: <http://business.rg.ru>.

- обеспечение безопасности гидротехнических сооружений, реконструкция и модернизация объектов водной инфраструктуры, находящихся в федеральной собственности, в целях повышения рациональности водопользования, в том числе снижения объемов удельного водопотребления и водоотведения, обеспечения надежности их функционирования, а также приведения их технического состояния в соответствие с экологическими требованиями;

- строительство крупных водохозяйственных объектов, имеющих важное социально-экономическое значение, в том числе водохозяйственных объектов федерального значения для водоресурсного обеспечения потребностей сельского хозяйства;

- проведение прикладных научных исследований, направленных на разработку технологий, обеспечивающих инновационное развитие водохозяйственного комплекса, оценку конкурентных преимуществ водоресурсного потенциала России и определение направлений их реализации, а также на восстановление водных экосистем;

- осуществление мероприятий, направленных на просвещение и информирование населения по вопросам использования и охраны водных объектов.

Принятие данной Программы, концептуально выверенной и хорошо проработанной, дает надежду на то, что в России формируется очень серьезный блок заинтересованных политиков, общественных деятелей, экологов-исследователей, серьезных менеджеров. Они, со всей очевидностью, не только способны теоретически обосновывать и технологически сопровождать решение серьезных проблем природопользования, но и обеспечивать эффективный менеджмент.

Таким образом, проведенное исследование позволяет резюмировать его следующим образом:

1. Эколого-экономический механизм рационального природопользования представляет собой систему организации жизнедеятельности населения страны соответствующих хозяйствующих субъектов, с присущими ей способами регулирования взаимоотношений между пользователями природных ресурсов, направленную на улучшение управления охраной окружающей среды. К функциональным блокам экономического механизма природопользования относятся: организационная структура управления, система взаимосвязанных программ и планов охраны и воспроизводства природных ресурсов, система экономических стимулов, эффективные институты. Выстраивание полноценного механизма включает определение институциональной среды, пра-

вил и алгоритмов взаимодействия, схем развития, инструментов регулирования мотивов поведения, стимулов и др. Органы управления, являющиеся неотъемлемой частью механизма, обеспечивают формирование благоприятной окружающей среды с помощью административных мер и рыночных рычагов регулирования, сохраняя равно благоприятные условия жизнедеятельности для различных субъектов природопользования.

2. Эффективное функционирование эколого-экономического механизма природопользования объективно предполагает осуществление адекватной комплексной оценки природных ресурсов, для которой целесообразно применение ситуационного подхода. Экономическое содержание и суть данного подхода состоит в том, что оценка стоимости ресурсов и взимание налога за их использование производится на основе учета объективных качественных характеристик ресурсов и окружающей среды, таких как уровень загрязнения, комфортность проживания, удобство местоположения, престижность и др., с соответствующей поправкой на субъективный фактор и рыночное ценообразование. Отличия и способность принимаемого решения заключаются в том, что посредством абсолютных и относительных индикаторов исследуются не только экономические, но и социальные, экологические, эстетические и иные аспекты оценки землепользователями среды обитания и земельных участков.

3. Экономически оправданным, в контексте функционирования механизма рационального природопользования, является соизмеримость суммы налогов с затратами бюджета на благоустройство территории, а также с реальными возможностями налогоплательщиков. Действенность стимулирующей функции экологических платежей в вопросах охраны окружающей среды напрямую связана с их реальным влиянием на финансовое состояние предприятий, а также со своевременным запуском механизма, позволяющего направлять эти платежи на строительство очистных сооружений, внедрение новых технологий и проведение других мероприятий, направленных на повышение эффективности природопользования.

4. Современный механизм управления природопользованием в России прошел два очень значимых этапа (в 80-90-х гг. XX в. и в 1990 - 2000-х гг.). Третий, современный, этап характеризуется, с одной стороны, решением ряда проблем на предыдущих этапах, а с другой - усложнением и приумножением ряда нерешенных ранее проблем и появлением новых. Это, несомненно, требует повышения компетентности и

целеустремленности при решении данных проблем, а также политической воли для обеспечения столь социально значимого для общества и экономики комфортного жизнеобеспечения через рациональное управление.

¹ Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII - XX вв.). М., 1995. С. 430.

² Фрай К. Экология или энергетическая безопасность - что важнее? // Вопр. экономики. 2006. □ 4. С. 105-108.

³ См.: Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. □ 7-ФЗ: [ред. от 21 янв. 2011 г.

с изм. от 7 дек. 2011 г.]; Об охране атмосферного воздуха: федер. закон от 4 мая 1999 г. □ 96-ФЗ: [ред. от 19 июля 2011 г.] и ряд других законов и нормативно-правовых актов.

⁴ Кетова Н.П., Овчинников В.Н., Панасенкова Т.В. Механизм модернизации земельно-имущественного комплекса в системе хозяйственного природопользования. Ростов н/Д, 2009. С. 41-44.

⁵ По данным: Экономика. Экология // Рос. газ. 2009. □ 12 (4938). С. 3. URL: www.RG.RU.

⁶ Имамудинов И. Королева энергоснабжения // Эксперт. 2011. □ 37 (770). С. 66.

Поступила в редакцию 01.12.2011 г.