

## Институциональные основы государственной политики устойчивого развития

© 2010 А.Р. Нуртдинов

Казанский государственный технологический университет

E-mail: nur\_albert@list.ru

Статья посвящена вопросам формирования институциональных основ государственной политики устойчивого развития, направленной на разрешение эколого-экономических противоречий.

*Ключевые слова:* устойчивое развитие, институциональная среда, государственная политика, стратегия, экономические и экологические факторы.

Экономическая политика ведущих стран мира, направленная на безудержное наращивание темпов и масштабов производства с возрастающим использованием невозпроизводимых природных ресурсов, обусловила крайнее обострение эколого-экономических противоречий, разрешение которых видится на пути устойчивого развития, позволяющего избежать разрушения природной среды и предоставить человечеству возможность дальнейшего динамично-сбалансированного прогресса. Главную роль при решении этой задачи призвано сыграть государство, которое при активном взаимодействии с субъектами гражданского общества, частного и общественного секторов призвано инициировать формирование необходимых институциональных основ новой модели развития, главным императивом которой является гармоничное сочетание экономических, социальных и экологических факторов.

К числу наиболее действенных эколого-экономических институтов, способных обеспечить переход страны к устойчивому развитию, мы бы отнесли следующие институты: мониторинга тенденций устойчивого развития; государственной экологической экспертизы; поддержки и распространения “наилучших существующих технологий”; экологических платежей по принципу “загрязнитель платит”; налогового, таможенного и кредитного стимулирования; экологического нормирования и лимитирования; содействия внедрению экологических инноваций; экореструктуризации и экологической модернизации производства; эколого-ориентированных предприятий; специализированных некоммерческих кредитных организаций; экологических и научно-технических программ; формирования экологического сознания и культуры и т.д.

Государство должно, прежде всего, внедрить институты, осуществляющие мониторинг экономического развития с использованием как специфических, так и интегральных показателей. Это

необходимо для определения характера макроэкономической динамики, его соответствия устойчивому варианту развития. Недооценка природных ресурсов и экологических последствий производства дает необъективное, искаженное представление об экономическом развитии, приводит к выбору неэффективного социально-экономического направления.

Ограниченность и условность общепринятых макроэкономических индикаторов (валового внутреннего продукта - ВВП и валового национального продукта - ВНП), как главных измерителей социально-экономического прогресса, стимулировали поиск новых концептуальных подходов и методических решений к оценке развития общества и экономики.

Одним из наиболее проработанных индикаторов, на наш взгляд, является индекс “скорректированных чистых накоплений” (или индекс “истинных сбережений”), суть которого сводится к коррекции традиционного показателя валовых сбережений путем вычитания из него стоимости истощенного природного капитала и ущерба от загрязнения окружающей среды, в том числе здоровью человека.

Другим действенным институтом устойчивого развития является государственная экологическая экспертиза, в основу которой должна быть положена концепция “наилучшей существующей технологии”. Она может стать серьезным барьером на пути природозатратных и загрязняющих окружающую среду проектов и программ. По мнению Дж. Гэлбрейта, эффективная защита окружающей среды требует ясных и строгих институциональных рамок, внутри которых фирмы получают полную самостоятельность. “Раз пределы действий установлены, то уже не нужно строить догадки в отношении отдельных решений техноструктуры, стратегия защиты окружающей среды запрещает на основании закона действия, которые несовместимы с обществен-

ными интересами, но предоставляют фирме максимальную свободу принятия решений в отношении путей достижения желаемых результатов”<sup>1</sup>.

Повсеместное использование экологической экспертизы программ и проектов будет воздействовать на повышение уровня информированности населения о новых способах и возможностях развития, необходимости распространения экологически ориентированного поведения.

Необходимо также совершенствовать и индексировать экологические платежи и штрафы, адекватно учитывать экологический ущерб, вред здоровью человека. Существующая система экологических платежей слабо поощряет хозяйствующих субъектов внедрять новые технологии, проводить природоохранные мероприятия. Для этого требуется существенно повысить платежи и штрафы за загрязнение окружающей среды, установить повышенные налоги для экологически опасных продуктов и видов деятельности, в то же время следует поощрять налоговыми льготами экологически чистые производства. Государство могло бы дать первоначальный толчок, воздействуя с помощью налогов на цены, а далее рыночные механизмы повлияли бы на поведение производителей и потребителей в зависимости от степени экологичности<sup>2</sup>.

Другими словами, в реструктуризации налоговой системы можно выделить два важных направления: увеличение удельного веса “природных” налогов и создание налоговых стимулов для рационального использования и экономии природных ресурсов. Следует увеличить удельный вес налогов в природоэксплуатирующих отраслях в общей сумме доходов бюджетов бюджетной системы, чтобы способствовать рациональному использованию природных ресурсов и изъятию природной ренты в пользу общества.

Экологизация налоговой системы должна содействовать также проведению структурно-технологической политики, сдвигу от использования первичных природных материалов к вторичным перерабатываемым материалам и отходам, изменению экспортной политики в направлении сокращения удельного веса первичных природных ресурсов при увеличении удельного веса высокотехнологичной наукоемкой продукции, товаров с высокой долей добавленной стоимости.

Необходимо также создание в экономике экологически благоприятной системы кредитов, субсидий, тарифов, способных стимулировать ресурсосберегающие и наукоемкие отрасли, социальную сферу. Экологический фактор должен быть решающим условием при отводе земель-

ных участков под производственное строительство, при предоставлении государственных кредитов и гарантий.

Появление новых технологий способно ослабить воздействие экологических ограничений за счет замены традиционных ресурсов, уменьшения затрат природных ресурсов, загрязняющих веществ на единицу продукции, появления новых благ и технологий. Первостепенное значение приобретают энергосберегающие технологии и на основе возобновляемых источников энергии.

Одними из наиболее эффективных средств институционального регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования являются нормирование и лимитирование допустимых пределов воздействия на окружающую среду. Это предусматривает установление нормативов и планов поэтапного снижения загрязнения до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям. Институт нормирования требует особого внимания, поскольку экологические нормативы сегодня не выполняют должным образом свою функцию: во-первых, не все известные виды экологически вредного воздействия нормируются; во-вторых, широкое распространение получили лимиты временного согласования выбросов и сбросов; в-третьих, широко распространены индивидуальный подход к определению лимитов. Необходимо перейти к новой регуляторной модели, что позволит экологическому нормированию развиваться под влиянием принятия технологических регламентов и параметров наилучших доступных технологий<sup>3</sup>.

Для обеспечения устойчивого развития важны институты, стимулирующие внедрение экологических инноваций, включая новую технику и технологии, продукты, способы организации производства, систему экологического менеджмента и маркетинга, которые обеспечивают охрану окружающей среды, создают необходимые условия взаимодействия между экономическим развитием и защитой окружающей среды.

Прежде всего, следует обеспечить экологизацию техники и технологий, согласование ее с природными процессами. Требуется перестройка самого типа технологии производства на экологической основе: переход к малоотходному и безотходному производству с утилизацией всех отходов. В индустриально развитых государствах производство экологической техники и технологий является доходным бизнесом, поэтому экологический рынок стремительно развивается. Примерно 40% мирового рынка экологической продукции и услуг приходится на США<sup>4</sup>. Аме-

риканские фирмы производят очистную технику, создают экологически чистые потребительские товары: натуральные продукты питания, безвредные краски, строительные материалы и т.д. Производство такой продукции считается престижным и прибыльным, кроме того, предприятия создают себе рекламу и благоприятный имидж на рынке. Экологические параметры продукта повышают доверие потребителей к предприятию, усиливают его конкурентоспособные позиции на рынке.

Решение указанных задач предполагает экологическую реструктуризацию и экологическую модернизацию производства. Первая предусматривает перестройку отраслевой структуры в результате снижения спроса на продукцию “грязных” производств или путем модернизации фирм - потребителей этой продукции. Экологическая реструктуризация находит свое отражение в виде снижения расходов сырья на единицу ВВП.

Вторая связана с изменением технологической базы производства, что характеризуется сокращением расхода энергии, воды и других ресурсов на единицу производимой продукции. Одним из показателей экологической модернизации производства является степень повторного использования ресурса после его обработки, что позволяет снизить вредное воздействие на окружающую среду без сокращения сырьевых возможностей страны.

Решение задач по переходу к устойчивому развитию во многом будет зависеть от формирования критической массы эколого-ориентированных предприятий, все более заметных в развитых странах и выступающих, на наш взгляд, ключевыми институтами устойчивого развития. Они характеризуются использованием современных экологически безопасных факторов производства, малоотходных и ресурсосберегающих технологий, с преимущественно интенсивным характером развития, главными источниками которого становится наука. Эколого-ориентированные предприятия предполагают трансформацию трудового фактора в человеческий капитал, обладающий современными технико-экономическими и экологическими знаниями и навыками, а также высокой эколого-экономической культурой. Эколого-ориентированными предприятиями являются производственные структуры, все звенья которой имеют экологическую направленность на достижение целей, обеспечивающих на всех его стадиях снижение негативной нагрузки на природу, гармоничное соединение экономических, социальных и экологических факторов развития.

Развитие эколого-экономических предприятий в России тормозится слабостью финансо-

во-кредитных институтов, незаинтересованностью коммерческих банков в их финансировании.

Решению данной проблемы содействовало бы создание крупного государственного некоммерческого специализированного банка, уставной целью которого было бы финансирование экологических программ предприятий. Учредителями банка могли бы стать Правительство РФ, Банк России, субъекты РФ, а также коммерческие банки, находящиеся под государственным контролем. Учредители могли бы наделить Экологический банк уставным капиталом в пределах 25-30 млрд. долл., что позволило бы ему индуцировать из частных источников дополнительно до 200-250 млрд. долл. кредитных ресурсов. Экологический банк, с одной стороны, должен быть наделен достаточной оперативной-хозяйственной самостоятельностью для предотвращения лоббирования и давления со стороны учредителей, с другой - должен находиться под жестким контролем со стороны попечительского совета, состоящего из представителей государства, общественных экологических организаций и авторитетных специалистов.

Источниками рефинансирования Экологического банка могли бы стать: средства федерального бюджета, иностранные кредиты под гарантии Правительства РФ, средства предприятий, размещенных на депозитах банка, государственные экологические облигации и др.

Основными принципами кредитной политики банка должны стать: льготный характер кредитования (низкая ставка процента); долгосрочный характер кредитов; целевой характер кредитов на реализацию проектов в приоритетных эколого-экономических сферах; конкурсный подход при отборе инвестиционных проектов; формализация процедуры предоставления кредитов, легальность принятия кредитного решения.

Другим институциональным фактором воздействия государства на процесс экономического развития являются национальные программы. Они должны приниматься через призму экологизации. Интересным представляется опыт развитых стран, где разработаны государственные программы, направленные на создание экологически важных технологий. Например, в Японии создан исследовательский центр инновационных технологий для Земли. Основное направление работ связано с глобальным потеплением и альтернативными источниками энергии. В Германии действует Программа экотехнологий. В Голландии создана организация по технологическим исследованиям и передаче технологий. В Канаде реализуется Программа “Технологии для экологических решений”<sup>5</sup>.

В отношении государственной институциональной политики устойчивого развития существуют два основных направления. Первое исходит из убеждения, что решить экологические проблемы возможно на основе внедрения в производство экологических инноваций. Так полагает, например, Ю. Яковец: «Учитывая, что природные условия своего существования и развития человечество может изменить в очень малой степени, а тенденции демографической динамики меняются медленно, главным подвластным разуму, воле и труду человека ресурсом реализации глобальной экологической программы является технологический прорыв, переход к экологизированному постиндустриальному технологическому способу производства»<sup>6</sup>.

Второе направление государственной политики исходит из понимания невозможности преодоления экологического кризиса чисто техническими средствами: необходима качественная перестройка основ цивилизации путем перестройки сознания людей. Эта точка зрения получила обоснование в работах Н. Моисеева: «Техническое развитие абсолютно необходимо, но его недостаточно: иной должна стать цивилизация, иным – духовный мир человека, его потребности, его ментальность»<sup>7</sup>.

Мы считаем, не следует противопоставлять названные два направления, так как необходима инновационная переориентация экономики, но при этом не обойтись и без соответствующих сдвигов в экологическом сознании и культуре населения.

Институциональная деятельность государства по развитию экологического сознания и культуры населения должна осуществляться по следующим направлениям: разработка правовых основ экологического просвещения и культуры; подготовка специалистов в области экологического образования; включение вопросов устойчивого развития в содержание образовательных программ; всесторонняя поддержка общественных инициатив по формированию экологической культуры; разработка и пропаганда стандартов экологического поведения; обеспечение социальной рекламы экологического поведения; включение экологических вопросов в систему профессиональной аттестации; поддержка экологической активности населения; поддержка экологических инициатив бизнеса.

<sup>1</sup> Гэлбрейт Д.К. Экономические теории и цели общества / пер. с англ. под общ. ред. Н.Н. Иноземцева, А.Г. Милейковского. М., 1979. С. 361-362.

<sup>2</sup> Приоритеты национальной экологической политики России / под. ред. В.М. Захарова. М., 2009. С. 34.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Василенко В.А. Экология и экономика: Проблемы и поиски путей развития: аналит. обзор. Новосибирск, 1997. С. 94.

<sup>5</sup> Там же. С. 89.

<sup>6</sup> Яковец Ю.В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций. М., 2001. С. 116.

<sup>7</sup> Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М., 2000. С. 70.

Поступила в редакцию 28.10.2010 г.