

Лекция №7.

Экономические механизмы обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей природной среды в Российской Федерации

Во второй половине XX в. бурный рост экономик развитых стран вызвал объективную необходимость введения экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды. Если учесть общемировую и российскую экологическую действительность, существующие тенденции и угрозы, то можно сказать, что общество и государство попыталось совместить экономизацию и экологизацию, формирование государственно-рыночного механизма и экономического механизма природопользования в единый экономический механизм экологически устойчивого развития.

Вообще, понятия «устойчивость» и «безопасность» являются важнейшими характеристиками экономики как единой системы. Так как природные ресурсы, природная среда являются первичным условием развития и основой его устойчивого поступательного движения, то развитие и устойчивость не следует считать противопоставляемыми процессами. Говоря об «устойчивости» экономики как системы, мы подразумеваем прочность и надежность ее элементов, способность выдерживать внутренние и внешние нагрузки, создание условий повторяемости процесса и сохранения условий для жизнедеятельности человека. В то же время «безопасность» - это состояние объекта (региона, города, любой территории) с точки зрения способности к нормальному развитию в условиях нейтрализации внутренних и внешних угроз, а также действия непредсказуемых и труднопрогнозируемых факторов, неблагоприятно влияющих на состояние объекта. Чем более устойчива любая экономическая система, чем жизнеспособнее экономика с точки зрения ее безопасности, тем больше возможностей обеспечить экологическую безопасность.

В самом общем виде можно выделить три типа экономического механизма обеспечения экологической безопасности.

1. *Мягкий или «догоняющий»* - в экологическом отношении достаточно либеральный, поскольку ставит самые общие ограничительные экологические рамки для экономического развития отраслей и секторов, практически не тормозя его. Данный тип экономического механизма направлен в основном на ликвидацию негативных экологических последствий, а не на причины их возникновения.

2. *Стимулирующий* развитие экологосбалансированных и природоохранных производств и видов деятельности. Основой функционирования данного механизма природопользования являются рыночные инструменты. Он способствует увеличению объемов производства на базе новых технологий, тем самым позволяет улучшить использование и охрану природных ресурсов.

3. *Жесткий или «подавляющий»*. Этот механизм использует административные и рыночные инструменты и посредством жесткой налоговой,

кредитной, штрафной политики практически подавляет, прессингует развитие определенных отраслей и комплексов в области расширения их природного базиса, в целом способствуя экономии использования природных ресурсов.

На наш взгляд, предпочтительным является второй тип. Создание эколого-экономического механизма инновационной деятельности, в основу которого положен как раз принцип стимулирования мер экологической безопасности, становится общественной потребностью на сегодняшний день. Однако в реальной действительности эти типы экономического механизма обеспечения экологической безопасности в чистом виде не существуют. Неизбежно их сочетание, поскольку многое зависит от конкретных технологий, производств, видов деятельности.

Отраслевую структуру развития любого региона России во многом определяют такие предпосылки как: природно-ресурсная база, исторически унаследованная производственная инфраструктура, особенности климата, количество и качество земельных ресурсов, исторически сложившаяся специализация, качество и количество трудовых ресурсов, ближайшее внешнее окружение (соседние регионы). При этом выбор цели развития региона во многом влияет на формирование экономического механизма природопользования в целом.

Как известно, процесс природопользования, включая использование природных ресурсов, охрану и воспроизводство окружающей природной среды, будучи глобальным и народнохозяйственным, одновременно носит региональный характер. Ресурсы и экосистемы каждого региона относительно отделены во временно-пространственном отношении от других регионов; эффект и ущерб, вызванные хозяйственной деятельностью проявляются прежде всего на конкретной территории; количественная и качественная характеристика сельскохозяйственного и промышленного производства и использования природных ресурсов, размещение производительных сил также обусловлены спецификой региона. Поэтому формирование хозяйственного механизма экономического развития предполагает его регионализацию. Это означает переход к такой модели социально-экономического развития, которая учитывает экологическую и иную специфику региона и тем самым обеспечивает в нем равновесие между экономикой и экологией, устойчивое экономическое, экологическое и социальное развитие. И становится очевидным, что не может быть универсального для всех регионов экологизированного экономического механизма, поскольку каждый регион имеет свой набор и комбинацию природных ресурсов, уровень вовлечения их в хозяйственную деятельность и состояние окружающей естественной среды обитания.

Как было отмечено выше, в условиях устойчивого развития региона разработка регионального экономического механизма с целью обеспечения экологической безопасности в регионе становится приоритетной задачей. Конечной целью функционирования такого механизма должно быть сохранение природных ресурсов от деградации, сокращение выбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду.

Из этого вытекают следующие задачи регионального экономического механизма:

1. Обеспечить стабильное поступление финансовых ресурсов на экологические цели от предприятий всех форм собственности.
2. Осуществлять эффективное распределение средств, особенно инвестиционных, учитывая необходимость первостепенного решения экологических проблем в неблагоприятных зонах.
3. Стимулировать рациональное использование природных ресурсов, эффективную охрану окружающей природной среды и ее воспроизводство.
4. Предупреждать негативное воздействие хозяйственной деятельности на природу и человека.
5. Компенсировать экологический ущерб и ущерб здоровью населения, причиняемый (причиненный) хозяйственной деятельностью.

Только реализация этих первоочередных задач позволит подойти к решению проблем перехода региона к экологически устойчивому социально-экономическому развитию.

В региональном экономическом механизме обеспечения экологической безопасности значительное место отводится таким инструментам, как: плата за природные ресурсы, платежи за загрязнение окружающей природной среды, экологическое страхование, планирование и финансирование экологических программ. Остановимся на каждом инструменте чуть подробнее.

В советской экономике природные ресурсы играли очень важную роль, хотя доля налоговых поступлений от них была незначительна. Мало внимания уделялось рациональному использованию природных ресурсов. Плата за пользование ими была чисто символической, они обычно расценивались как бесплатные или почти бесплатные.

Реальная плата за пользование природными ресурсами была введена налоговой реформой в начале перехода к рыночной экономике (начало 90-х годов). Плата за ресурсы должна была исправить традиционную недооценку ресурсов и стать источником доходов для региональных бюджетов. Сегодня все природные ресурсы, как биологические, так и минеральные, являются объектом налогообложения или лицензирования.

И все же оценивая действующий механизм экономического регулирования природопользования, стоит отметить, что пока акцент делается на фискальное их назначение, т.е. на использование в качестве источника финансовых поступлений в бюджет. Назначение ресурсных платежей и налогов в качестве стимула, рационализирующего природопользование и создающего благоприятную экономическую ситуацию, пока реализуется недостаточно.

Что касается платежей за загрязнение окружающей природной среды, то впервые они приобрели функции экономических стимулов и были включены в законодательство в 1991-1992 гг., когда рушилась централизованная

экономическая система и появилась надежда на использование платежей за загрязнение как рыночной альтернативы традиционным методам командной экономики.

Современная система таких платежей включает загрязнение воздуха и воды, а также утилизацию отходов и основана на совокупности стандартов качества среды и технологических стандартов для воды, воздуха и почвы. Основными являются стандарты качества среды, которые представляют собой предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ, безопасные для здоровья человека и окружающей среды.

Платежи за загрязнение окружающей природной среды поступают в бюджет и доходы от них недопустимо малы по абсолютной величине по сравнению с другими налогами. В связи с этим очевидно уменьшаются источники финансирования экологических мероприятий.

В системе экономического механизма рационального природопользования важное место должно занимать экологическое страхование, представляющее собой экономические отношения, направленные на защиту имущественных интересов юридических лиц, граждан при проявлении экологических неблагоприятных последствий, а также на проведение превентивных природоохранных мероприятий. Экологическое страхование призвано выполнять функции экономической ответственности природопользователей, государства за внезапные, непредусмотренные случаи загрязнения окружающей среды и функции финансового обеспечения осуществления природоохранных мероприятий за счет средств производителей. В этом случае перспективна взаимосвязь системы платного природопользования и экологического страхования.

Основной формой планирования деятельности по обеспечению экологической безопасности в рыночных условиях становится разработка целевых комплексных экологических программ федерального и регионального уровней в рамках прогнозов социально-экономического развития. В регулировании экологической безопасности целевые комплексные экологические программы выполняют предупреждающие и управленческие функции.

Экологические программы являются важнейшим средством реализации государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, а также инструментом решения экологических проблем федерального и межрегионального масштаба. Их особенностью является взаимодействие общегосударственных и территориальных интересов. При этом следует подчеркнуть, что для достижения эффективности природоохранных мероприятий в России их финансовая поддержка должна быть достаточно велика. В ином случае вероятность нерезультативных затрат становится большой, а экономические цели развития производства приходят в противоречие с социальными целями. Следовательно, средства на охрану природы не могут выделяться по остаточному принципу, в то же время они ограничены размерами созданного национального дохода.

Таким образом, наличие природных ресурсов оказывает влияние не только на формирование территориальной структуры хозяйства и темп регионального социально-экономического развития, но и воздействует на формирование структуры регионального экономического механизма обеспечения экологической

безопасности. В состав инструментов, формирующих региональный экономический механизм значительное место должно быть отведено: платности природопользования, платежам за загрязнение окружающей природной среды и экологическому страхованию.

Структура экономических инструментов охраны окружающей среды

Наиболее распространенными на практике *инструментами управления экологической безопасностью и обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей природной среды* в Российской Федерации являются:

- платежи за использование природных ресурсов (ресурсные платежи);
- платежи за загрязнение окружающей природной среды и размещение экологически вредных веществ (эмиссионные платежи);
- система правового и организационного обеспечения экономического стимулирования и экономической ответственности;
- система экологических фондов;
- система экологического страхования.