

УДК 332.14

DOI: 10.18384/2310-6646-2015-4-77-82

Е.А. Петрова, А.В. Шевандрин*Волгоградский государственный университет***КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПОДХОДОВ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ С ВЫСОКИМ ЭКОЛОГИЧЕСКИМ РИСКОМ И НИЗКОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТЬЮ***

Аннотация. В статье раскрывается проблема поиска эффективных методов и инструментов эколого-экономического управления для территорий, характеризующихся высоким экологическим риском. В работе систематизирована отечественная и зарубежная практика эколого-экономического управления. Выделены институциональные, организационные, информационные, административные и экономические методы и инструменты механизма эколого-экономического управления территорией. Авторы делают вывод о недостаточной эффективности традиционных методов и инструментов эколого-экономического управления применительно к слабоустойчивым социо-природо-хозяйственным системам с высоким экологическим риском.

Ключевые слова: региональная экономика, эколого-экономическое управление, слабоустойчивые системы, механизм территориального управления, инструменты эколого-экономического управления.

E. Petrova, A. Shevandrin*Volgograd State University***THE COMPARATIVE ANALYSIS OF APPROACHES OF FORMING A MECHANISM OF ECOLOGICAL AND ECONOMIC MANAGEMENT OF TERRITORIES WITH HIGH ENVIRONMENTAL RISK AND LOW SOCIO-ECONOMIC STABILITY**

Abstract. The article deals with the problem of searching effective methods and tools for ecological and economic management of the areas characterized by a high environmental risk. The paper has systematized domestic and foreign practices of ecological and economic management. The institutional, organizational, informational, administrative and economic methods and tools of the mechanism of ecological and economic management of the territory are identified. The authors conclude that traditional methods and tools for ecological and economic management are not quite effective in relation to weak-stable socio-natural-economic systems with high environmental risk.

Key words: regional economy, ecological and economic management mechanism of territorial management, weak-stable system, tools of ecological and economic management.

© Е.А. Петрова, А.В. Шевандрин, 2015.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований («Проектирование механизмов эколого-экономического управления территориями с низкой социально-экономической устойчивостью»), проект № 14-12-34019.

Проблемы охраны окружающей среды занимают всё более важное место в системе мировых приоритетов, поскольку техногенное направление развития общественного производства привело к увеличению антропогенного давления на природу, истощению природных ресурсов, социальным, экономическим и экологическим негативным последствиям хозяйственной деятельности и, как следствие, ухудшающемуся качеству жизни населения.

На современном этапе преобразований отечественной экономики изменившаяся в последние два десятилетия структура экономики, износ основных фондов, возросшая аварийность производства и другие факторы обусловили существенный рост негативного воздействия на состояние окружающей среды и природных ресурсов в Российской Федерации. Начиная с 1996 г. в России, как в научных исследованиях, так и в государственном управлении, всё более осознаётся необходимость соблюдения равновесия между экономикой и экологией, что приводит к утверждению Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, в соответствии с которой одним из основных направлений определяется создание экономических механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей среды, разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за её экологические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть неременным условием функционирования социально-экономиче-

ской системы и её отдельных элементов.

Особенно остро проблемы эколого-экономического управления стоят для территорий с высоким экологическим риском, где основным системообразующим ресурсом является именно природный ресурс, поступающий в систему из внешней среды (вода речная или дождевая; гумус, приносимый паводком, количество солнечной энергии). Как правило, такие системы, кроме того, являются и слабоустойчивыми, т.е. территориально обособленными открытыми системами с положительными и отрицательными обратными связями, многофакторной зависимостью от системообразующего природного ресурса (лимитирующего фактора экосистемы) и высокой пороговой чувствительностью к его пространственно-временным флуктуациям, обладающие вследствие этого высокой пространственно-временной неоднородностью и неопределённостью. Поэтому дестабилизация таких систем может быть вызвана нарушением собственной хозяйственной системы, а именно нарушением механизмов её воспроизводства: систематическое изъятие хозяйственной системой постоянной части системообразующего ресурса, очевидно, ведёт к уменьшению меры её внешней динамической устойчивости и росту экологического риска. В этой связи вопросы проектирования механизмов эколого-экономического управления для таких слабоустойчивых социо-природо-хозяйственных (СПХС) систем особенно актуальны.

Действие механизма эколого-экономического управления должно быть направлено на уменьшение негатив-

ных экстерналий, возникающих вследствие вовлечения природного ресурса в хозяйственную деятельность, его истощения, а также обеспечение баланса интересов всех участников хозяйственного процесса: хозяйствующих субъектов, населения, исполнительной власти региона.

Задачами механизма эколого-экономического управления выступают:

- обеспечение взаимосвязанности и сбалансированности всех структурных элементов системы управления рациональным использованием природных ресурсов как целостной системы;
- научно обоснованное планирование рационального использования природных ресурсов;
- разработка организационно-технических и экономико-экологических мероприятий по обеспечению равновесия в природной среде и контроль за их выполнением;
- разработка и утверждение технологических стандартов и квот на потребление природных ресурсов;
- создание условий для сбалансированного природопользования как одного из основных факторов регионального развития;
- обеспечение условий для поддержания ассимиляционной способности территории;
- обеспечение экологической безопасности региона.

В современных исследованиях систем эколого-экономического управления (ЭЭУ) выделяют два основных подхода [2, с. 198] к **формированию механизмов ЭЭУ** – институциональный и организационно-экономический. Первый из них основан на планировании использования природных ресурсов с

учётом имеющихся законодательных и правовых решений, сложившихся норм и правил эколого-экономического регулирования. Институциональная система ЭЭУ в Российской Федерации включает в себя [3, с. 13]:

- законодательство и правовые решения;
- нормативы и стандарты качества окружающей среды;
- разработку государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- установление платы и лимитов на негативное воздействие на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов, воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов;
- поддержку предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде.

На уровне региона функционируют три основные группы органов исполнительной власти: органы в аппарате администрации; органы, находящиеся в двойном подчинении; территориальные органы федеральных министерств и ведомств. Проблема организации эффективного управления объектом, которое осуществляет управляющая

система с двойным подчинением, «не находит своего разрешения как в теории, так и на практике» [5, с. 33]. Однако, авторы согласны с мнением [8, с. 4], что переход к новой модели механизма управления природными ресурсами должен осуществляться в форме экологического баланса, сочетающего относительную самостоятельность субъектов хозяйствования с государственной ориентацией их деятельности, дополняться одновременно собственническим, производственным, инвестиционным, информационным и иным участием государства во всех областях взаимодействия общества с природой.

Законодательно регламентированные экономические инструменты механизма эколого-экономического управления включают в себя¹: плату за использование природных ресурсов; систему экономического стимулирования природоохранной деятельности; плату за загрязнение окружающей природной среды; создание рынка природных ресурсов; совершенствование ценообразования с учётом экологического фактора, особенно на продукцию природоэксплуатирующих отраслей; экологические фонды; экологические программы; продажу прав на загрязнение; систему «залог-возврат»; экологическое страхование. Однако, как отмечают аналитики, «несмотря на наличие достаточно большого числа ресурсных

налогов, поступления от них в бюджеты и государственные внебюджетные фонды незначительны и составляют 3–4 %, в том числе в федеральный бюджет – не более 1 %» [9, с. 438].

Согласно второму подходу, наибольший эффект управления приносят именно организационно-экономические подходы, предполагающие разработку федеральных целевых экологических программ с перечнем приоритетных мероприятий по охране окружающей среды, внедрение системы налоговых платежей за пользование и негативное воздействие на окружающую среду, проведение экономической оценки природно-ресурсного потенциала территории [4, с. 40; 1, с. 56].

Таким образом, анализ представленных в отечественных исследованиях подходов показывает многоаспектность и многозначность применяемых методов эколого-экономического управления. Обобщение применяемых методов и инструментов ЭЭУ представлен на рис. 1.

Если же обратиться к зарубежной практике эколого-экономического управления, то основное внимание уделяется разработке и применению, в первую очередь, таких инструментов управления, как налоги, субсидии и льготное кредитование, ускоренная амортизация фондов природоохранного назначения, продажа прав на загрязнение, использование принципа «залог-возврат», штрафы, платежи за загрязнение и размещение отходов.

Основным налоговым инструментом ЭЭУ в США, Нидерландах, Финляндии и Швеции является группа так называемых зелёных налогов на выбросы вредных веществ (фреон, углерод), прогрессивная шкала которых стимулирует

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изменениями от 22 августа, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 31 декабря 2005 г., 18 декабря 2006 г., 5 февраля, 26 июня 2007 г.) [Электронный ресурс]. Документ в действующей редакции опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения: 15.10.2015).

предприятия отказываться от вредных производств и инвестировать в новые технологии. В европейских странах наибольшее распространение получили экологические акцизные сборы. Во Франции, Германии, Италии действует налог на смазочные масла, в Норвегии и Швеции – на минеральные удобрения и пестициды, за счёт которых финансируется программа устойчивого, эколого-сбалансированного сельского хозяйства,

в Австрии и Великобритании введён налог на пользование топливными и нефтяными продуктами. В Финляндии применяется налог на использование одноразовой тары, который привёл к тому, что около 95 % ёмкостей используется повторно. В Италии действует жёсткий налог на пластиковые пакеты, не поддающиеся разложению. В ряде стран действуют налоги на аккумуляторы и старые автомобили.



Рис. 1. Методы и инструменты регионального эколого-экономического управления

Представленные выше (рис. 1) методы и инструменты приводят к эффективным результатам эколого-экономического регулирования в территориальных системах, где можно выделить и оценить меру негативно-го воздействия на природную среду. В слабоустойчивых СПХС с высоким экологическим риском, где основным системообразующим ресурсом является именно природный ресурс, поступающий в систему из внешней среды, как правило, хозяйственная деятельность ограничена, поэтому выделить и оценить меру воздействия не представляется возможным. Нами [6, с. 2233; 7] рассмотрена пойменная СПХС и особенности ведения хозяйственной деятельности в таких системах, где целевая направленность механизмов ЭЭУ смещается от локализации негативных хозяйственных воздействий на природную систему к снижению интенсивности негативных процессов с последующей стабилизацией. А это в свою очередь требует новых методических подходов к разработке оценок результатов экономического воздействия и, как следствие, экономического ущерба, что требует и новых инструментов эколого-экономического управления.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Герасимова И.А. О тенденциях дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития // Вопросы статистики. 2010. № 2. С. 56–64.
2. Гофман К.Г. Экономическая оценка природных ресурсов в условиях социалистической экономики. М.: Прогресс, 1977. 336 с.
3. В.Н. Бурков, Д.А. Новиков, А.В. Щепкин Механизмы управления эколого-экономическими системами / Под ред. академика С.Н. Васильева. М.: Изд-во физико-математической литературы, 2008. 244 с.
4. Михеева А.С. Проблемы формирования и управления региональной эколого-экономической системой на территории с экологическими ограничениями // Экономика природопользования. 2008. № 1. С. 36–44.
5. Муравых А.И. Проблемы повышения эффективности экологического управления // Экономика природопользования. 2008. № 2. С. 25–36.
6. Е.А. Петрова, А.А. Воронин, А.В. Шевандрин. Методика мониторинга и оценки уровня социально-экономического развития социохозяйственных слабоустойчивых природных систем (на примере территории Волго-Ахтубинской поймы) / // Фундаментальные исследования. 2014. № 11. Том 10. С. 2233–2237.
7. Е.А. Петрова, А.А. Воронин, А.В. Шевандрин. Особенности социально-экономического развития социохозяйственных слабоустойчивых природных систем (на примере территории Волго-Ахтубинской поймы) [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования [Электронный научный журнал]. 2014. № 6 (56). URL: <http://www.science-education.ru/120-15628> (дата обращения: 05.10.2015).
8. Сизов В.Е. Формирование экономико-правового механизма управления системой природопользования: проблемы и перспективы // Ресурсы регионов России. 2005. № 2. С. 2–12.
9. Экология и экономика природопользования: учебник для вузов / под ред. проф. Э.В. Гирусова, проф. В.Н. Лопатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Единство, 2003. 519 с.