



ЭКОЛОГИЯ И ЭКОНОМИКА

СОДЕРЖАНИЕ

3	Постановка проблемы
	С.Н. Бобылев ОБ АНТИУСТОЙЧИВЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ
3	
	А.А. Гусев ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГО-ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ
6	
	М.Ю. Ксенофонтов ДОЛГОСРОЧНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ЭКОЛОГИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ
8	
	Т.А. Акимова ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ БЕЗ РАЗВИТИЯ – ТУПИК ДЛЯ РОССИИ
10	
13	Экономические механизмы
	Е.В. Рюмина РОЛЬ ЭКОНОМИКИ В СТИМУЛИРОВАНИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
13	
	Д.А. Джангиров НЕКОТОРЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕДРЕНИЮ В РОССИИ СОВРЕМЕННЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
16	
	Н.Н. Лукьянчиков СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЗМЕЩЕНИЕ ОТХОДОВ
19	
	Г.А. Моткин ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СТРАХОВАНИЯ
22	

24	О.И. Маликова НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ
27	И.М. Потравный, Н.Н. Мальцева УСИЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В РАЗВИТИИ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННЫХ ЗОН
30	И.Ю. Ховавко АВТОМОБИЛИЗАЦИЯ: КТО ЗАПЛАТИТ ПО СЧЕТАМ?

33

В регионах

33	Н.И. Лаптев, Д.В. Волостнов АНАЛИЗ НЕКОТОРЫХ ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
37	Е.В. Перфильева, С.С. Белозерова ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

ОБ АНТИУСТОЙЧИВЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

В России сложилась ситуация, когда происходит деградация многих компонент трех видов капитала, и, соответственно, велика вероятность уменьшения агрегированного капитала. Тем самым не соблюдается критерий устойчивости. Данный вывод подтвержден расчетами индекса скорректированных чистых сбережений (истинных сбережений) Всемирного Банка, который для России все последние годы был отрицательным.¹ Об «антиустойчивых» тенденциях развития страны свидетельствуют также следующие факторы:

- увеличение воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье человека;
- структурные сдвиги в экономике, повышающие удельный вес природоэксплуатирующих и загрязняющих отраслей;
- высокий уровень показателей природоемкости, их рост по сравнению с дореформенными годами;
- отрицательные динамику и величины макроэкономических показателей, в которых учитывается экологический фактор;
- экологически несбалансированная инвестиционная политика, ведущая к росту диспропорций между природоэксплуатирующими и перерабатывающими, обрабатывающими и инфраструктурными отраслями экономики;
- высокий физический износ оборудования;
- недоучет экономической ценности природных ресурсов и услуг;
- природноресурсный характер экспорта и др.

Уровни загрязнения окружающей среды и благоустройства проживания существенно влияют на важнейший параметр человеческого развития — здоровье и долголетие человека, человеческий капитал в целом. В целом критической проблемой для человеческого капитала России является катастрофически низкий — по сравнению с развитыми странами и странами с переходной экономикой — уровень ожидаемой продолжительности жизни, особенно у мужчин, высокая смертность у лиц трудоспособного возраста. Вклад экологического фактора в эту неблагоприятную ситуацию достаточно велик. Сейчас более 60 млн. человек проживают в зонах с неблагоприятной экологической ситуацией, занимающих 15% территории страны. В 146 городах страны уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий или очень высокий.

В ухудшение здоровья населения свой вклад вносит и загрязнение водных ресурсов. Санитарное состояние источников водоснабжения неудовлетворительно. В целом по стране до 30% проб воды поверхностных водоисточников не соответствует гигиеническим нормативам по санитарно-химическим и до 25% проб по бактериологическим показателям. Здесь основными проблемами являются низкий технический уровень водоподготовки и высокая степень износа водопроводных сетей (более 60–70%).

На основе оценки риска для здоровья экспертами МГУ были рассчитаны экономические издержки для здоровья человека в России, вызванные загрязнением воздуха и воды.

В настоящее время в России складываются тенденции, способствующие формированию «антиустойчивого» типа развития. В мире разработано много критериев устойчивого развития. Одним из самых распространенных в теории подходов является критерий устойчивости, в соответствии с которым необходимо сохранение/увеличение во времени агрегированного капитала страны, представляющего собой сумму трех видов капитала – человеческого, физического (оборудование, сооружения и пр.) и природного.

¹ См. World Development Indicators. The World Bank, Washington DC, 1999-2006.

Для особо загрязненных регионов страны (в частности, в Свердловской и Челябинской обл.) экономический ущерб от загрязнения воздуха доходит до 8% валового регионального продукта (ВРП), что значительно выше его прироста в этих регионах. Данные расчеты были проделаны на основе модели «Экосенс», широко используемой в странах Европейского сообщества. В ней учитывался только ущерб для здоровья от загрязнения воздуха.

Очевидно, для многих регионов страны для местного населения проблема загрязнения воды стоит также очень остро. На основе имеющихся исследований можно предположить, что вклад загрязнения воды в приведенные выше стоимостные ущербы здоровью населения от загрязнения окружающей среды составляет 1–2% ВРП. Таким образом, совокупный ущерб для здоровья по экологическим причинам (вследствие загрязнения воды и воздуха) может достигать 10% ВРП. Что показано, в частности, для уральских регионов.

В будущем могут возникнуть новые проблемы для здоровья. Например, у энергетиков есть намерение провести реструктуризацию топливного баланса за счет сокращения поставок природного газа для внутренних нужд для производства электроэнергии и повышения использования угля и мазута. Известно, что продукты сгорания угля в 10–50 раз, а мазута – в 3 раза токсичнее, чем газа. Это, безусловно, увеличит загрязнение воздуха в городах, повысится заболеваемость и смертность населения.

Формирование неустойчивых тенденций развития России во многом связано с недоучетом экологического фактора в макроэкономической политике, что приводит к дальнейшей деградации окружающей среды, исчерпанию природных ресурсов. Начавшийся подъем экономики может еще больше усугубить данные процессы. Это четко прослеживается на примере изменений физического капитала. Здесь можно выделить два аспекта проблемы:

- Прямая деградация физического капитала;
- Ухудшение «экологического качества» физического капитала.

Для первого аспекта характерно ухудшение возрастной структуры производственных фондов, их массовое старение и как следствие - увеличением числа экологических аварий и катастроф. Старое оборудование слабо заменяется новым из-за недостаточного инвестирования – сегодня во многих отраслях степень изношенности техники достигает 50–70%. Для ухудшения «экологического качества» физического капитала характерно утяжеление с экологических позиций структуры экономики. Это связано с природоёмкой реструктуризацией экономики в 1990-е гг. в пользу сырьевых и загрязняющих секторов, происходившей на фоне деградации ресурсосберегающих и высокотехнологичных производств. В целом в экономике произошел значительный сдвиг в пользу природоёмких отраслей. Российская экономика становится все больше сырьевой экономикой, «экономикой трубы».

Сейчас много обсуждается проблема истощения природного капитала страны. В «Долгосрочной государственной программе изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья до 2020 года» (2004), разработанной Минприроды РФ, содержатся пессимистические оценки реальных запасов нашей природной кладовой. Приближаются сроки полного исчерпания рентабельных эксплуатируемых запасов многих полезных ископаемых: запасы нефти, урана, меди, коренного золота в стране иссякнут в 2015 году. Выработанность запасов основных нефтегазовых провинций на Северном Кавказе составляет 70–80%, в регионах Урало – Поволжья – 50–70% и Западной Сибири – свыше 45 %.

Переход к устойчивому развитию делает необходимым включение экологического фактора в систему основных социально-экономических показателей развития. Недоучет экологического фактора при принятии решений во многом связан с отсутствием в традиционных показателях развития стоимостного отражения природного капитала и деградации окружающей среды. Имеющиеся сейчас в этой сфере традиционные макроэкономические показатели (ВВП, доход на душу населения и пр.) игнорируют экологическую деградацию. Тем самым создается возможность резкого ухудшения экономических показателей в будущем в случае истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды.

В мире активно идет разработка критериев и индикаторов устойчивого развития, содержащих нередко весьма сложную систему показателей. Этим занимаются ведущие международные организации: ООН (система интегрированных экологических и экономических счетов, Всемирный Банк (индекс истинных сбережений), ОЭСР (система экологических индикаторов), Европейское сообщество (проекты GARP1, GARP2, TEPI) и др. Принципиальным моментом в этих подходах является попытка учесть ущерб от загрязнения среды и истощения природных ресурсов на макроэкономическом уровне, экологически скорректировать основные экономические показатели развития.

Например, опубликованные Всемирным Банком на основе методики скорректированных чистых сбережений расчеты для всех стран мира показали значительное расхождение традиционных экономических показателей и экологически скорректированных. В России все последние годы на фоне роста ВВП индикатор чистых скорректированных сбережений был отрицательным.

Для реализации сценария, в рамках которого возможен переход к устойчивому развитию, необходимо радикально изменить сложившийся тип развития, его парадигму. Новый тип экономики сейчас определяется по-разному: постиндустриальная экономика; экономика, основанная на знаниях (наиболее распространенное в мире определение);

инновационная экономика и пр. Вне зависимости от формального определения в основе перехода лежат: приоритетное развитие человеческого капитала, знаний и информации; глубокие структурно-технологические изменения.

За последние 3–4 года Президент РФ и члены Правительства РФ неоднократно подчеркивали необходимость ухода от сырьевого типа развития к инновационному типу развития. На новый тип развития страны ориентированы все последние концептуальные документы, стратегии и программы Правительства. Однако перелома антиустойчивых трендов добиться не удается.

Отметим колоссальный потенциал для перехода к экологически и экономически устойчивому росту структурно-технологической перестройки экономики, позволяющей осуществить эффективное ресурсосбережение, снизить загрязнение окружающей среды. Это может позволить высвободить до половины всего объема используемых сейчас неэффективно природных ресурсов при увеличении конечных результатов, существенном снижении уровня загрязнения. Можно значительно уменьшить добычу и площади разработок энергетических ресурсов, полезных ископаемых, территории обрабатываемых сельскохозяйственных угодий, вырубку леса и т.д. за счет улучшения использования и углубления переработки природных и сырьевых ресурсов и значительно повысить уровень благосостояния населения. Так, в соответствии с «Энергетической стратегией России на период до 2020 г.» (2003) на основе распространения достаточно простых энергосберегающих технологий можно сберечь почти половину потребляемой сейчас энергии.

В этих условиях возникает вопрос, нужно ли наращивать экстенсивное использование природных ресурсов для экономического роста? Очевидно, что Россия может увеличить свой ВВП в 2–3 раза даже при современном уровне потребления ресурсов.

Конечно, наивно требовать искусственного сокращения темпов роста природоэксплуатирующих секторов (прежде всего энергетического) в условиях современной социально-экономической ситуации в стране. Однако повышать эффективность этих секторов необходимо.

В рамках сценария перехода к устойчивому развитию экологически целесообразное уменьшение в структуре экспорта доли природных ресурсов не означает автоматического сокращения экономических выгод от использования природного капитала, естественных преимуществ страны. Рассмотренные выше направления реструктуризации экономики страны, способны принести дополнительно десятки миллиардов долларов за счет продажи за рубежом продукции с более глубокой степенью переработки

первичного природного сырья и большей добавленной стоимостью.

По имеющимся оценкам более глубокая переработка сырья обеспечивает рост добавленной стоимости в 2–10 раз, в том числе стоимость сырой нефти, преобразованной в продукты нефтехимии, возрастает в 6–10 раз; древесины, переработанной в строительные материалы, — в 4–6 раз и т.д.² Надо стимулировать или принуждать природоэксплуатирующие компании не увеличивать добычу, а диверсифицироваться, углублять переработку, вкладывать деньги не в начало природно-продуктовой цепочки, соединяющей первичное сырье и конечную продукцию, а в середину и конец этой цепочки, строить новые перерабатывающие предприятия, резко расширить применение инноваций. Этот путь не только не уменьшит прибыли компаний, а сделает их больше, повысит экономическую устойчивость этих организаций.

Переход к устойчивому развитию предполагает усиление экологических приоритетов в государственной политике. Для России можно выделить следующие важные направления преобразований, которые прямо или косвенно могут привести к снижению нагрузки на окружающую среду, повысить эффективность использования природных ресурсов:

- разработка и принятие долгосрочной Стратегии экологически устойчивого развития Российской Федерации;
- устранение экологических угроз для здоровья человека;
- экологосбалансированная реструктуризация экономики, поддержка инновационного развития и формирования экономики, основанной на знаниях;
- экологическая корректировка традиционных показателей развития; адекватная оценка природных ресурсов и услуг, экологических ущербов в экономических показателях при принятии экономических решений на макро- и микроуровнях;
- создание экологически благоприятных систем налогов, кредитов, субсидий, торговых тарифов и пошлин;
- значительное уменьшение затрат природных ресурсов и производимых загрязнений на единицу конечного результата (на макроуровне — на единицу ВВП), выражающееся в уменьшении показателей природоемкости;
- повышение эффективности и дифференциация системы платности за право пользования природными ресурсами, способствующей изъятию природной ренты;
- изменение экспортной политики в направлении сокращения удельного веса в экспорте первичных природных ресурсов при увеличении удельного веса высокотехнологичной наукоемкой продукции и товаров с высокой долей добавленной стоимости и др.

С.Н. Бобылев

Профессор Экономического факультета МГУ

¹ Спартак А.Н. Россия в международном разделении труда: выбор конкурентоспособной стратегии. М.: МАКС пресс, 2004, с. 324.

ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГО-ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

В современных условиях важным эколого-экономическим инструментом устойчивого развития является создание механизма эколого-инновационной деятельности. На практике мероприятия по охране окружающей среды входят составной частью в экологические программы (планы) предприятий. В последние годы многие российские предприятия активно внедряют систему экологического менеджмента в соответствии с требованиями международного стандарта ИСО 14001, что связывается с возможным вступлением России в ВТО и смещением приоритетов в сторону международной торговли экологичными товарами. Для предприятий, которые создали и внедрили систему международного стандарта ИСО-14001, формирование экологической программы является одним из основных требований эффективного функционирования системы управления охраной окружающей среды. При этом учитываются направления развития предприятия на долгосрочную перспективу, стратегия предприятия, его экологическая политика и приоритетные экологические аспекты. Выделение приоритетных (значимых) экологических аспектов позволяет, прежде всего, сосредоточиться на разработке мероприятий, связанных со снижением экологических нарушений, а также разработать восстановительные и компенсационные мероприятия по ликвидации и смягчению таких нарушений. Затраты, предусмотренные экологической программой (планом) направлены на снижение негативного воздействия на состояние окружающей среды. Индикаторы выполнения экологической программы отражают эффективность ее реализации. Приоритеты, выраженные в количественных показателях и имеющие инновационную направленность, должны быть определены для каждого конкретного этапа выполнения экологических программ. Внедрение системы управления охраной окружающей среды на предприятии в соответствии с требованиями ИСО 14001 позволяет предприятиям обеспечить существенную экономию потребляемых ресурсов (воды, энергии, сырья и др.) и уменьшить размер платежей.

Значимость экологической стандартизации заключается в реализации принципа Деминга в направлении влияния на постоянное снижение воздействия предприятия на состояние окружающей среды. Иначе при контроле системы экологического менеджмента предприятие могут лишить сертификата соответствия выполнения требований стандарта ИСО-14001. Этот принцип в компактном виде означает: Планируй – Действуй – Проверяй – Корректируй. К началу 2006 г. порядка 200 российских предприятий были сертифицированы по данному стандарту, тогда как за рубежом насчитывается около 40 тыс. организаций, имеющих экологический сертификат, в т.ч. в Японии – более 17 тыс., США – 4 тыс., Индии – 2,5 тыс.

В развитых зарубежных странах важным проводником инновационных идей являются малые предприятия. Предпринимательство в сфере охраны окружающей среды играет главную роль при решении вопросов практической природоохранной деятельности, поскольку именно оно обеспечивает товарное наполнение рынка природоохранной продукции, работ и услуг. Все виды деятельности экологически ориентированного малого бизнеса без исключения можно отнести к иннова-

Эффективность преодоления трудностей эколого-инновационного развития России зависит от его экономической и институциональной поддержки в областях распространения международной экологической стандартизации, создания благоприятных условий для экологически-ориентированного малого бизнеса, а также от изменения экологической политики государства.

циям природоохранного характера, поскольку они направлены на достижение экологически устойчивого развития. В целом же пока в российском малом предпринимательстве доминируют предприятия, создающие относительно незначительную добавленную стоимость – торговля, общественное питание и т.п., а научно-техническая деятельность является «закрывающей». В этом заключается особенность экологически ориентированного малого бизнеса по сравнению с общим малым предпринимательством. Среди видов деятельности экологически ориентированного малого бизнеса можно отметить: маркетинговые услуги, направленные на изучение потребностей природопользователей в природоохранном оборудовании, приборах, материалах и других материально-технических ресурсах; работы и услуги по установке, техническому обслуживанию и ремонту контрольно-измерительного и другого оборудования природоохранного назначения; работы и услуги по обращению с отходами, включая рекультивацию нарушенных земель; услуги, связанные с проведением ОВОС, экологической экспертизы, экологической стандартизации и эколого-экономического аудита; услуги по экологическому обучению, переподготовке кадров, повышению квалификации.

Предпринимательские структуры, ранее имевшие лицензии на право осуществления своей деятельности в целях охраны окружающей среды, в настоящее время приравнены по налоговому и гражданскому законодательству ко всем иным видам хозяйственной деятельности, предприятиям и организациям всех форм собственности. Это положение вступает в явное противоречие со ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002 г.) по предоставлению налоговых льгот. Кроме того, вынужденное установление цен на продукцию и услуги российского экологически ориентированного малого бизнеса в зависимости от «готовности заказчика заплатить» вступает в противоречие с тем, что зарубежные фирмы, предлагающие экологически ориентированные услуги, оценивают их значительно дороже российских аналогов и зачастую их технологические возможности не выдерживают критики со стороны российских государственных контролирующих организаций.

Поддержка экологически ориентированного малого бизнеса может быть как в области специфических воздействий, так и на основе кардинальных преобразований, касающихся экологизации экономики вообще на пути перехода к устойчивому развитию. Интеграция России в разряд развитых экономических стран должна сопровождаться ростом экологической ответственности, которая существует

в этих государствах, посредством повышения ответственности законодательных документов. Это должно привести к росту спроса на продукцию и услуги российского экологически ориентированного малого бизнеса, что будет способствовать формированию зависимости цен от спроса, а не от «готовности заказчика платить».

Кардинальные преобразования, связанные с экологизацией налогообложения¹ должны напрямую отражаться на коммерческой эффективности предприятия, способствуя внедрению действенных природоохранных технологий. Эта реформа по существу превратит любые малые предприятия, связанные с потенциальным воздействием на объекты окружающей среды, в экологически ориентированные. Однако, без реализации принципа экологической ответственности России трудно войти в состав экономически сильных мировых держав. Экономические и институциональные трудности становления экологически ориентированного малого бизнеса, а также экономическая и институциональная поддержка такого бизнеса более подробно изложены в работе Бобошко с соавт. 2006². К специфическим институциональным трудностям можно отнести то, что природоохранная деятельность и экологическая политика в целом в настоящее время не являются реальным приоритетом высших государственных органов власти и управления.

Следует также отметить, что существующие платежи за загрязнение окружающей среды значительно ниже ущерба, и существующая индексация платежей отстает от темпов инфляции. Исходя из рекомендаций по расчету коэффициента индексации можно предположить, что основной удельный вес в процессе использования платежей связан с динамикой ввода мощностей природоохранного назначения. Согласно Росстату России индекс цен в капитальном строительстве в 2005 г. по отношению к 2004 г. составил 3,1 %, а индексация платежей – 1,09 %. Это означает, что за данный период времени темп индексации платежей отстает от темпа роста цен в капитальном строительстве в 2,8 раза. Следовательно, инвестиционный рубль природоохранного назначения «похудел». Это подтверждает неприоритетность государственной экологической политики. Иначе средств на эколого-инновационную деятельность было бы больше. Реальным прорывом в этой деятельности может быть включение сферы экологии в число приоритетных национальных проектов.

Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 07-02-00110а).

¹ Гусев А.А. Современные экономические проблемы природопользования. – М.: Международные отношения, 2004.

² Бобошко В.И., Гусев А.А., Потравный И.М. Особенности экологически ориентированного малого предпринимательства в России. // Экономика природопользования, 2006, №5.

А.А. Гусев

Руководитель научного направления Института проблем рынка РАН, д.э.н.

ДОЛГОСРОЧНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ЭКОЛОГИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

В рамках упрощенных прогнозно-аналитических построений многомерный, многоаспектный процесс социально-экономического развития (точнее социально-экономической эволюции, поскольку категория «развитие» включает в себе априорную положительную оценку происходящих изменений, что не всегда соответствует итогам их рассмотрения с точки зрения различных критериев!) к экономическому росту, измеряемому «одномерным», агрегированным показателем.

Экономическое развитие предстает как явление подобное забегу на неопределенно длинную дистанцию, которую необходимо преодолеть за минимальное время. Если не определена ни длина дистанции, ни конкретные координаты финиша (т.е. не сформулированы содержательные ориентиры развития), скорость движения, темпы роста выходят на первый план, приобретают значение важных (а иногда и самодостаточных) индикаторов успешности бегуна. Однако в реальной действительности и на бытовом уровне, и на уровне рассмотрения процессов социально-экономического развития скорость (темп) имеет отнюдь не большее значение для успеха, чем рациональный выбор цели и направления движения, конкретного маршрута следования (целевых установок и желательной траектории развития), лежащих в его основе факторов (случайных, конъюнктурных или управляемых, имеющих малый или стратегический потенциал) и способов их системной интеграции в движущем механизме (политики мобилизации имеющегося экономического потенциала факторов для достижения целевых ориентиров).

Отождествление экономического роста и развития может быть столь же ошибочным, как и сведение широкого спектра показателей, характеризующих многоаспектный процесс развития ребенка, к одному из них - динамике его веса. Если на начальном этапе жизни ребенка динамика его веса может быть принята в качестве весьма представительной переменной, а его мониторинг как источник важной информации о ходе процессов его развития, то по мере выхода из состояния младенчества прирост веса объективно отходит на второй план. Аналогично, в жизни «молодой» экономики (например, новой отрасли, нового рынка товаров или услуг), высокие темпы роста «физических» объемов производства являются достаточным свидетельством экономического здоровья. Однако после достижения определенного насыщения потребностей, параметры экономического здоровья соответствующего объекта предопределяются темпом качественных изменений, ходом процессов технологической и институциональной модернизации, которые, как правило, не находят адекватного отражения в динамике объемов.

Тенденция к абсолютизации значения темпов роста агрегированных макроэкономических показателей естественным образом преодолевается в исследованиях по долгосрочному прогнозу, в рамках которых экономическое развитие рассматривается как изменение положения в многомерном социально-экономическом пространстве, которое кроме собственно экономического имеет и другие измерения (например, демографические — продолжительность жизни населения, тенденции изменения рождаемости и смертности; экологические — изменение состо-

Долгосрочное социально-экономическое прогнозирование объективно способствует расширению содержательного контекста исследований процессов развития национальной экономики и распространению гуманистического подхода к оценке его итогов, в соответствии с которым все большее значение должны приобретать критерии социального, демографического и экологического благополучия.

яния природной среды; медико-демографические — интегральные характеристики состояния здоровья населения; геоэкономические — изменение места страны в системе мирохозяйственных связей).

В контексте долгосрочного прогноза экономическое развитие и отражающий его экономический рост предстают не как “дурная бесконечность” наращивания объемов производства и потребления, но как закономерная смена целей, факторов, ресурсных ограничений, механизмов функционирования, типов благосостояния и т.п. Это означает, что основной задачей концепции социально-экономического развития должна стать не просто максимизация темпов экономического роста, а достижение высоких темпов реального приближения к предпочтительному образу будущего по подмножеству его наиболее важных, приоритетных характеристик, движение к новым качественным результатам.

Таким образом, вместо проблемы перехода к “анонимному” экономическому росту (с неопределенным механизмом, размытыми целевыми установками) в рамках долгосрочного прогноза ставится задача обоснования концепции экономической политики, средствами которой должны быть сформированы необходимые и достаточные условия желательной социально-экономической эволюции. В рамках соответствующего сценария темпы роста ВВП (или любого другого макроэкономического показателя) будут естественным следствием особенностей реализованного варианта экономической политики, будут представлять собой лишь один из аспектов его развернутой характеристики. Но содержательные итоги развития будут сформулированы на другом, более содержательном языке — языке, на котором был обоснован выбор целей и механизмов их реализации.

Прикладная ценность любого экономического прогноза определяется тем, как в нем содержательно связаны ретроспектива и создаваемые им элементы образа будущего. Прогноз нужен не столько для того, чтобы сформировать картину будущего, сколько для того, чтобы извлечь из ее анализа информацию, полезную для разработки текущей экономической политики.

Конструктивный выход исследований, проводимых в рамках долгосрочного прогноза социально-экономического развития страны, на систему приоритетов текущей экономической политики может быть обеспечен различными путями.

Первый путь — построение прогнозов с целью выявления проблемных ситуаций, которые могут возникнуть в будущем, если не предпринять некоторых заблаговременных превентивных мер. Анализ результатов таких прогнозных построений обеспечивает привнесение будущих проблем социально-экономического развития в контекст разработки и реализации текущей политики.

Второй путь — построение прогнозов с целью оценки наиболее вероятных последствий практического осуществления имеющихся вариантов эко-

номической политики. Прогнозные оценки вероятных итогов реализации вариантов экономической политики могут использоваться в качестве критериев в процессах обоснования ее конкретного содержания. Тем самым обеспечивается привнесение в контекст разработки и реализации текущей экономической политики соответствующего ей образа отдаленного будущего.

В обоих случаях исследования, проводимые в рамках долгосрочного прогноза, дают аргументы для обоснования необходимости реализации некоторых структурных, технологических, институциональных изменений, направленных на достижение желательных итогов социально-экономического развития и эффективную адаптацию к особенностям перспективной воспроизводственной ситуации, что способствует адекватному повышению приоритета стратегических целевых установок и будущих проблем (в том числе и экологических) при формировании системы компромиссов текущей экономической политики.

Опыт развитых стран свидетельствует, что приоритеты рационального природопользования вышли на первый план, а озабоченность состоянием окружающей среды заняли высокое место в системе индивидуальных и общественных ценностей лишь на определенном этапе их развития, когда были практически решены наиболее острые проблемы повышения благосостояния и в распоряжении общества находились значительные ресурсы, которые можно было направить на решение экологических проблем.

Современная Россия далека от этого состояния. Существенным барьером на пути «экологизации» общественного сознания является и то обстоятельство, что после многих десятилетий жизни, убогий характер которой оправдывался необходимостью мобилизации всех ресурсов для построения «светлого будущего», общество не готово к повторению стереотипов «мобилизационного» режима развития. В этой ситуации долгосрочный социально-экономический прогноз может внести свой вклад в формирование системы компромиссов экономической политики, продемонстрировав, что при сложившемся режиме экономического развития ожидаемый в перспективе прирост масштабов потребления в существенной мере обесценивается негативными изменениями благосостояния в тех его аспектах, которые определяются дальнейшей деградацией природной среды.

Долгосрочное социально-экономическое прогнозирование объективно способствует распространению гуманистического понимания общественного развития, в соответствии с которым все большее значение в оценке его результатов должны приобретать не темпы роста масштабов производства и потребления, а система параметров социального, демографического и экологического благополучия.

М.Ю. Ксенофонтов

Заместитель директора Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ БЕЗ РАЗВИТИЯ – ТУПИК ДЛЯ РОССИИ

Всякий раз, когда речь идет об оптимизации эколого-экономических отношений, мы пытаемся решать эти проблемы в рамках традиционной экономической системы. Формула «экономический рост ведет к прогрессу развития человека» не оправдала себя и выразилась в нарастании количества бедных, в разрушении природных систем, в нарастании общей социальной нестабильности. Все большее число экономистов рассматривают экономический рост как средство, но не цель развития стран и регионов. Нельзя допустить морально устаревших концепций в новых моделях развития.

Вот уже 8 лет в экономике России наблюдается феномен экономического роста (в 1999 – 6,4%, 2000 – 10%, 2001 – 5,1%, 2002 – 4,7%, 2003 – 7,3%, 2004 – 7,1%, 2005 – 6,4%, 2006 – 6,7%). Однако, полученные количественные результаты экономического роста, вовсе не говорят о том, что экономика страны находится на пути к устойчивому развитию. Рост без развития, без жестких ограничений, способствует потере общественных благ, которые и лежат в основе социального благополучия.

В условиях активно формирующихся глобальных мирохозяйственных связей произошло существенное изменение подходов к развитию: от либерализма, опирающегося на индивидуалистические концепции, до холизма, основанного на принципе универсальной целостности мира. В этих условиях должна формироваться новая модель развития России. Не только факторы роста, но и ограничения, способствующие качественному процессу развития.

О блоке целеполагания

Из теории систем известно, что любая система организуется и самоорганизуется вокруг главной своей цели. Цель рассматривается как ориентир для направлений потоков связей, полномочий и ответственности: достижение целевого состояния связано с реализацией известной системной триады – цель, организация, функция. Таким образом, блок целеполагания – основа основ любой управляющей системы. Однако, именно, управляющая система остается наименее эффективной и наименее модернизированной частью национальной эколого-экономической политики. Блок целеполагания, определяющий качественно иное развитие, до сих пор остается совсем не разработанным: система управления в ее нынешнем состоянии неадекватна тем экологическим вызовам, с которыми сталкивается человечество. Неадекватность проявляется в убогих, порой просто карикатурных «новых» концепциях, в непонимании необходимости смены традиционной парадигмы экономики, основанной на ресурсной концепции развития и «охране окружающей среды». Следует подчеркнуть, что с экологической точки зрения концепция “охраны” порочна с самого начала, так как деятельность следует строить таким образом, чтобы изначально не допускать, предотвращать все эффекты и результаты, от которых потом пришлось бы «охранять».

Вследствие всего этого мы имеем многолетнее топтание на месте, при котором эскалация концепции устойчивого развития не дает ожидаемых результатов.

Рост без развития, без жестких ограничений, способствует потере общественных благ, которые и лежат в основе социального благополучия.

Как оказалось, рынок плохо чувствует деградацию среды обитания и равнодушен к устойчивости природных комплексов. Это и понятно: рынок — главный инструмент регулирования экономической системы, поэтому он приспособлен оптимизировать экономическую систему с помощью понятных ему критериев: прибыли, дохода, темпов роста. Экономическая система ведет себя «хорошо», согласно поставленным перед ней целям, сообразно с главными критериями оптимизации. Ждать от нее, что она добровольно «захочет» заниматься охраной окружающей среды, по крайней мере, легкомысленно: у нее другие цели. В наше горькое время главная цель нашей экономики — удвоение ВВП. И хотя всем понятно, что удвоение ВВП на базе современных технологий приведет к значительному ухудшению таких общественных благ, как качество воды, воздуха, почв, и пр., однако вся управляющая подсистема, во главе со своими иерархами, организует достижение поставленной цели. Их объект управления — экономическая система с традиционными целями.

О приоритете целей в экономике развития

Если вернуться к истокам зарождения концепции устойчивого развития, то в контексте основных международных материалов речь шла о допустимом развитии в пределах биосферы. Особенно явно этот тезис был прописан в первых документах (см. доклад М. Стронга на Стокгольмской конференции, 1972 г, Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» 1987, Материалы Рио, 1992). Главной целью, априори, предполагалось такое развитие, которое сохранит планету Земля для будущих поколений, т.е. экологически допустимое развитие. Для реализации этих целей необходимо расширение задач управления, включение важнейших задач регулирования экономического роста для достижения качественных параметров развития.

О смене объекта управления и регулирования

В настоящее время выделить природные или хозяйственные системы весьма проблематично: человеческая экономика буквально включена в природные комплексы. Для перехода к экономике устойчивого развития необходима смена самого объекта экономической теории и практики: необходим переход от экономической системы к эколого-экономической системе. Грамотный хозяин дома с участком земли, знающий, что здесь жить ему и его потомкам, не разделяет экономику и экологию: они обе, переплетаясь, органично входят в его повседневные дела, в его труд, труд его земли.

Если объектом управления становится эколого-экономическая система, то меняются цели развития системы. Главными целями эколого-экономической системы станут — сопряженность, соразмерность, сбалансированность природных и произ-

водственных потенциалов в территории, сохранение качественной среды обитания, и только потом, на следующих ступенях оптимизации эколого-экономической системы, вступят критерии экономической подсистемы: доход, прибыль, темпы роста.

К сожалению, реальные эколого-экономические системы никто никогда специально не создавал. Не было, да и сейчас нет, такой цели развития территорий. Экологически сбалансированное развитие достигалось на некоторых территориях, в тех случаях, когда хозяйственная активность базировалась на использовании местных возобновимых природных ресурсах, и не превышала их способности к регенерации. Примерами экоразвития могли бы служить территории таких монастырей, как Валаамский, Афонский, Оптинский. Государственные и региональные стратегии развития никогда не ставили своей целью создание экологически сбалансированных комплексов, а современные механизмы экологической регламентации хозяйственной деятельности, сами по себе, не в состоянии обеспечить практическую реализацию требований сбалансированности. Но это не означает, что такие системы невозможны. Для их организации необходимо совершенно иное целеполагание.

Расширение объекта управления от экономической системы до эколого-экономической, когда любое предприятие, промышленный узел, город, регион следует рассматривать как эколого-экономическую систему, значительно усложняет задачи управления и регулирования: соизмерение природного и производственного потенциалов становится главным управляющим процессом, поддерживающим устойчивое развитие. Исходя из этого, меняется все: цели, задачи, функции, информационные базы данных, структуры управляющих подсистем. Тогда, вместо неэффективной концепции «охраны окружающей среды», придется изначально проектировать экологически сбалансированные комплексы, изначально соизмерять производственные и природные потенциалы территории, изначально уравнивать размещение материальных структур с возможностями потенциала самосохранения природных систем. А показатели прибыли, дохода, затрат станут критериями оптимизации следующего уровня организации эколого-экономической системы. Все это и есть шаг в сторону устойчивого развития регионов.

О матрице законов для устойчивого развития

Человечество вышло на очень ответственный рубеж в своей истории, требующий смены парадигмы экономики — образа ее структуры и функционирования. Необходим переход на новую ступень материальной культуры, совместимой с уже оскудевшим природным потенциалом планеты, необходим новый портфель стратегий развития.

При таком подходе главной конституционной нормой должен стать норматив, определяющий до-

пустимый эколого-экономический баланс в каждой конкретной территории. Именно вокруг такой конституционной нормы может быть выстроена добротная матрица эколого-экономического и природоохранного законодательства. В настоящее время раздутое природоохранное законодательство, рассосредоточенное в сотнях различных документах, не может регламентировать развитие хозяйственных систем в границах допустимого развития.

Лет 20–25 назад, когда еще в структурах облисполкомов, горисполкомов были отделы по размещению производительных сил, эти методы, регламентирующие экспансию отраслевых производств на территориях, были крайне актуальны. Именно тогда группой ученых Института экологии Волжского бассейна РАН был предложен энергетический метод соизмерения природных и производственных потенциалов в территории. Основным нормативом, регламентирующим промышленное освоение территорий, был предложен норматив предельно допустимой энергетической нагрузки (ПДЭН). Главная идея метода в том, что развитие хозяйственного комплекса может осуществляться в пределах заданного норматива технической энергетики, который в свою очередь рассчитывается на основании величины ассимиляционного потенциала территории. Жесткий энергетический норматив стимулирует поиски энергосберегающих технологий: хочешь развиваться дальше – пожалуйста, но в рамках заданного энергетического норматива. Результаты научно-исследовательских и практических работ по использованию энергетического подхода в эколого-экономическом нормировании достаточно широко представлены в научной литературе.

Казалось бы, в новых экономических условиях, когда сложилась благоприятная внешняя конъюнктура для развития России, появляются новые возможности качественного преобразования экономики, в первую очередь ее структуры. Но что происходит в экономике России? Рост ВВП в 2005 г, как и в предыдущие годы, в основном достигнут за счет нефти и газа. Ресурсоемкость и энергоемкость в основных отраслях промышленности в 3–5 раз выше, чем в среднем в мире. Рост ВВП в последние годы никак не сказался на росте в отраслях, имеющих особое значение для обновления технологического, научно-образовательного и инновационного потенциалов России. Отрасли, ориентированные на внутреннее развитие национальной экономики практически не развиваются. Рост ВВП в целом не имеет влияния на динамику базовых макроэкономических параметров.

Смена курса должна начинаться с регионов

Всем известно, что проблемы сохранения природных систем и среды обитания – это всегда проблемы сугубо территориальные, связанные, с одной стороны – с конкретной совокупностью производственных отраслей в территории, и с другой – с уни-

кальностью природных комплексов территории. Однако современные тенденции в распределении полномочий и ответственности между центром и субъектами говорят о полной неразберихе в системной триаде управления: цель, организация, функция.

Все-таки, есть надежда, что конкретное воплощение новых стратегий развития начнут регионы с экологически сильной стратегией развития и располагающие принципиально новыми базами данных. Материалы по описанию природного потенциала территорий и расположенных на них различных хозяйственных объектов, вместе с текущими данными мониторинга и отчетными статистическими сведениями, образуют большой массив информации, который должен быть структурирован под новые задачи развития региона. Таким образом, вся надежда на новые региональные стратегии, на выбор регионами эколого-экономического развития своих территорий.

В ближайшее время проблема взаимоотношения природы и человека станет определяющим мотивом деятельности на всех уровнях от правительств разных государств до отдельных индивидуумов. Так по прогнозам Национального разведывательного совета США (см. доклад «Контурь мирового будущего», 2005) лет через 15–20 значимость социально-экологических критериев значительно возрастет: они станут доминирующими при принятии управленческих решений в сфере бизнеса и государственной власти. Это предположение основывается на трех основных аргументах: а) некоторые динамично развивающиеся страны превзойдут по масштабам экономики высокоразвитые страны; б) прорывные научно-технические и инфраструктурные программы ЕС, США, и Японии дадут результаты к 2030 г. в) в это же время ожидается наступление глобальных кризисов: энергетического и водного.

Страна, которая возьмет на себя ответственность за радикальную смену курса, при котором мерой целенаправленной общественной организации станет степень согласованности стратегии общества со стратегией развития Природы, действительно может говорить о новой экологической политике. Более того, такое государство будет играть особую роль в общепланетарной системе «природа-общество». Будущее принадлежит не столько тем странам, которые сегодня добились высокого уровня в области высоких технологий, сколько тем, которые смогут индуцировать новые идеи в своих взаимоотношениях с Природой.

Т.А. Акимова

Профессор экономического факультета Российского Университета Дружбы Народов

РОЛЬ ЭКОНОМИКИ В СТИМУЛИРОВАНИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Недавно мне довелось прочитать статью 1974 г., которая называется «Экономика природопользования (задачи новой науки)». Ее авторы К.Г. Гофман, М.Я. Лемешев, Н.Ф. Реймерс. Тогда это, действительно, была еще новая наука и развивалась она в строгих рамках экономической теории. Задачи этой науки позднее были сформулированы в концепции устойчивого развития и сводятся к тому, как развиваться экономике в согласии с экологическими императивами.

Однако в течение 30 с лишним лет после выхода этой статьи и особенно после принятия концепции устойчивого развития в экономике природопользования экономики становилось все меньше и меньше. Я имею в виду методологические исследования, но при этом экономика, безусловно, осталась в инженерно-экономических разработках.

Это произошло, видимо, потому, что объектом исследования стала не экономическая система во взаимосвязи и взаимовлиянии с природной системой, находящейся в условиях антропогенного воздействия. Объектом во многих случаях стала объединенная система, состоящая из экономической и экологической подсистем. И при этом к такой объединенной системе стали применяться чисто экономические закономерности и чисто экономические методы.

Представители такого подхода, возникшего на Западе и оформившегося в экологическую экономику, обычно привлекают экономику для того, чтобы убедить всех в экономической ценности природы самой по себе. В этом случае эта ценность природы приобретает измерение в стоимостных единицах. Получается, что при объединении экономической и природной систем берутся единицы измерения одной из них, т.е. полностью игнорируются эффекты эмерджентности. Это противоречит, во-первых, основам общей теории систем, во-вторых, экономической теории. Предметом экономической науки является производство, распределение, обмен и потребление. В этом отношении в экономическую науку может быть включена природная среда только в части ее экономического использования.

По-видимому, измеряя всю природу в денежных единицах, сторонники такого подхода руководствуются гуманистическими принципами своего отношения к природе, надеясь, что чем в большую величину они оценят природу, тем большее внимание на ее состояние обратят правительства. В этом они ошибаются, т.к. экономическое руководство стран, понимая слабое отношение таких абстрактных оценок к реальной экономике, просто их игнорирует.

В реальной экономике уже оценены природные ресурсы, но неявно, тем более в рыночной экономике. Поэтому задачей экономики природопользования является вычленение оценок природных ресурсов из других экономических показателей. Так, рентные доходы содержатся в прибыли, и мы еще не можем однозначно выделить их из нее. Предприятия экономят на природоохранных затратах и тем самым загрязняют окружающую среду. Страдающее из-за этого население вынуждено лечиться и покупать лекарства, но эти расходы, составляющие часть величины ущерба, размыты, и их трудно собрать воедино.

Ошибочно считать, что заоблачные экономические оценки природных ресурсов послужат стимулированию природоохранной деятельности, это иллюзия. Стимулировать охрану окружающей среды можно только, доказывая эффективность природоохранных мероприятий в рамках самой экономической системы, т.е. вычисляя потери от пассивности и эффект от активного применения природоохранных мер.

В отличие от такого подхода мы видим привнесение в реальную экономику других оценок, которые, если их принять, сломают все экономические основы. Например, недавно прошла информация из Госдумы РФ, что природные ресурсы России оценили в 140 трлн. долл.

Если же учесть, что все мировое богатство составляет 100 трлн. долл., то какие природные ресурсы России были оценены? Скорее всего, оценивали не природные ресурсы, а всем природным благам России приписали экономическую оценку. Это как раз пример того, что объединяют природную и экономическую системы, а единицы измерения оставляют денежные. Если уж так надо, то давайте введем какие-то специальные единицы измерения для природно-экономической системы, например, экорубли, экодоллары.

Чем еще чревато стремление оценить в стоимостных единицах все природные блага? Прежде всего тем, что меняется структура производственных факторов и падает сравнительная экономическая оценка труда и капитала. А то, что имеет незначительную ценность, как известно, тратится нерационально. Кроме того, если искусственно привносить в экономику неимоверно высокие оценки природных ресурсов, то это будет что-то вроде косвенных налогов, величина которых превысит всю остальную часть доходов. А самое главное, мы останемся без экономического механизма перехода к инновационным технологиям.

Экономическая оценка любого ресурса, влияющего на хозяйственную деятельность и качество жизни населения, определяется как приращение функции благосостояния при увеличении этого ресурса. Такой подход позволяет получать экономическую оценку природно-ресурсного, в том числе ассимиляционного потенциала, путем оценки ущерба от их разрушения. В результате можно получить оценки, подтвержденные реальными величинами уже понесенных потерь, в отличие от концепции общей экономической ценности природных ресурсов и прогнозов будущих доходов от дополнительных ресурсов, основанных, как правило, на косвенных умозрительных заключениях.

Экологические цели государства – сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций. Согласуются ли экономические цели с экологическими? Да, если экономика несет потери из-за неблагоприятной экологической обстановки, если экономическое выгодно охранять окружающую среду. Если же экономических интересов в охране окружающей среды нет, то возможны административные, директивные методы управления хозяйственной деятельностью, обязывающие экономических субъектов соблюдать экологические стандарты.

Многообразие форм эколого-экономических взаимодействий требует использования и административных методов управления экономикой с

целью охраны окружающей среды, и использования экономических интересов в охране природы, если эти интересы существуют и выявлены.

Таким образом, задачи экологической политики проходят через экономику в двух видах: как внеэкономические, требующие от экономики средств на их решение и ограничивающие экономическую деятельность, и как экономические задачи, в решении которых экономика заинтересована. Однако не все и не всегда разделяют эти два вида задач, сейчас особенно ярко обозначилось стремление все задачи свести ко второму типу, уповая на всеильность экономики и экономических интересов.

Если болезнь реально угрожает жизни человека, то его надо заставить лечиться, а не убеждать его расчетами тех денег, которые он потеряет, если станет нетрудоспособным. Последнее является доводом только в случае болезни, при которой человек может только частично потерять трудоспособность.

Нельзя сказать, что экономическая наука абсолютно пассивна в реализации административных методов управления природопользованием. Здесь возникает ряд экономических задач, а именно: определение и оптимизация затрат, необходимых для выполнения экологических стандартов, оценка влияния экологических ограничений на хозяйственную деятельность и др. Но роль экономической науки значительно возрастает при решении таких задач охраны окружающей среды, которые могут быть выражены в терминах именно экономической эффективности. То есть там, где задачи охраны окружающей среды возникают внутри самой экономической системы.

При создании Общественной палаты РФ академик Е.П. Велихов в ответ на пессимистические отзывы о перспективах этой организации говорил, что ее задача – приводить такие доводы, которые руководству страны и всем принимающим решения было бы трудно проигнорировать. Сейчас, в условиях, когда не менее сильная угроза идет от проблем, связанных бедностью, наркоманией, преступностью и т.п., как убедить власть в необходимости первоочередного выделения средств именно на охрану окружающей среды?

Прежде всего, экологи должны убедить всех, включая руководство страны, что нынешнее состояние окружающей среды угрожающее или будет угрожающим в ближайшем будущем (если это действительно так). Доводы должны быть убедительными. Ошибка экологов и экологов-экономистов в том, что они не видят место экологических проблем во всем комплексе проблем страны, а зачастую и игнорируют существование других проблем.

В 70–80-х годах был экологический бум, и мы привыкли к повышенному интересу к предмету наших исследований, сейчас надо привыкать к но-

вым внешним условиям, что требует от нас большей обоснованности выдвигаемых предложений, более четкой и глубокой аргументации.

Методологическая некорректность допускается и по отношению к категории ущерба, причиненного народному хозяйству экологическими нарушениями. Когда его называют ущербом окружающей среде и, указывая его огромную величину, хотя тем самым привлечь внимание правительства к экологическим проблемам, то добиваются обратного результата: ущерб наносится окружающей среде, а не экономике, и значит, это проблема гуманного отношения к природе, а не экономическая. Сейчас же и вовсе договорились до ущерба исчезающим видам животных, как будто бы они являются субъектами экономики.

В действительности схема возникновения ущерба экономике от экологических нарушений такова: экономика осуществляет воздействие на окружающую среду (наносит вред окружающей среде), далее окружающая среда изменяется, и экономика функционирует менее эффективно в ухудшенной окружающей среде (наносится ущерб экономике). Т.е. экономика, разрушая среду, сама же и несет потери. Уже эта схема подчеркивает ограниченный интерес экономики к экологическим проблемам – именно только в той части, в которой эти проблемы проявляются в экономической системе. Именно экономический ущерб может заинтересовать правительство, но не ущерб окружающей среде. При этом правительство может поставить экономическую задачу сопоставления расходов на охрану среды и ущерба экономике от их дефицита. Если же правительству говорят об ущербе окружающей среде, то расходы на его снижение оно расценивает как внешнюю нагрузку на экономику, как расходы, которые не окупаются.

Все это достаточно просто, но почему же даже в учебниках по экономике природопользования пишут об ущербе окружающей среде и не берут на себя труд четко разъяснить содержание этой категории? В методике¹ 1986 года четко говорилось об ущербе, причиняемом народному хозяйству загрязнением. Получается, что за 20 лет ясности не добавилось, а, наоборот, она исчезла. Причина, наверное, в том, что экономика природопользования разрослась вширь, но утратила методологическую глубину.

¹ Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды. – М.: Экономика, 1986.

² Рюмина Е.В. Моделирование взаимосвязей развития народного хозяйства и природоохранной деятельности. – Экономика и математические методы № 2, 1991..

³ Абрамян С.И. Рюмина Е.В. и др. Экономическая эффективность инноваций экологического назначения // Экологизация автотранспорта. – СПб., 2000.

⁴ Гордин И.В. Кризис водоохраных зон России. – М.: Физматлит, 2006.

Перспективная экономическая методология стимулирования охраны окружающей среды может быть основана только на категории экономического ущерба. И экономистам необходимо настойчиво искать конкретные доказательства существенных ущербов, которые наносятся именно экономике. К сожалению, таких убедительных доказательств не много.

Примером убедительной оценки ущерба от загрязнения окружающей среды на макроэкономическом уровне является наша работа², в которой в результате расчетов по народнохозяйственной модели получено, что этот ущерб составляет величину, равную 15% ВВП.

Результативным примером оценки ущерба муниципальному бюджету является доказательство эффективности технологических инноваций на автотранспорте через оценку экономических потерь на лечение заболеваний, обусловленных загрязнением атмосферы Москвы³.

Исключительно эффективны доказательства необходимости охраны окружающей среды через ущербы частным капиталовложениям. Так, в частности, очень интересен подход И.В. Гордина⁴ к доказательству необходимости государственного регулирования процессов дачно-коттеджной застройки побережий: «Представляется, что оптимальный способ так необходимого сегодня диалога, партнерских отношений государства и личности – это привлечение внимания ... к экономическому обесцениванию побережий по мере развития социально-экологического кризиса ... Не скоропалительные административные санкции, не сентиментальные уговоры, не абстрактные апелляции к долгу перед природой, социальной ответственности и т.д., а объективные, беспристрастные прогнозы падения рынка услуг и недвижимости, банкротства многомиллиардных береговых комплексов» (с. 190). Несомненно, застройщиков берегов заставит задуматься приводимый пример снижения рыночной цены берегового коттеджа с миллиона долларов до 200 тысяч долларов в результате экологической деградации озера вследствие антропогенной перегрузки.

Таким образом, ошибочно считать, что заоблачные экономические оценки природных ресурсов послужат стимулированию природоохранной деятельности, это иллюзия. Стимулировать охрану окружающей среды можно только доказывая эффективность природоохранных мероприятий в рамках самой экономической системы, т.е. вычисляя потери от пассивности и эффект от активного применения природоохранных мер.

Е.В. Рюмина

Профессор, главный научный сотрудник Института проблем рынка РАН, д. э. н.

НЕКОТОРЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕДРЕНИЮ В РОССИИ СОВРЕМЕННЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Одной из важнейших основ обеспечения устойчивого развития на этапе завершения перехода России к социально-ориентированной рыночной экономике и дальнейшего поступательного движения по пути научно-технического, экономического и социального прогресса является построение эффективной системы управления природопользованием и охраной окружающей среды, реализующей современные международно-признанные принципы и механизмы в данной области, и обеспечивающей экологически сбалансированное развитие экономики и социальной сферы страны.

Необходимость стратегического подхода к природопользованию и природоохранной деятельности, а также поиск эффективных способов рационализации использования природных ресурсов и охраны окружающей среды обуславливают всемерное применение широкого спектра научно обоснованных методов, практик и процедур, в том числе на основе адаптации к российским реалиям зарубежного опыта. При этом, в условиях повышения роли экономического регулирования различных аспектов развития страны, все большее значение приобретает решение экономических и финансовых проблем в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Учитывая обозначившиеся в последние годы тенденции роста отечественной экономики, следует отметить нарастание остроты экологических проблем в ряде регионов России и усиление в этой связи озабоченности населения, органов государственной власти и местного самоуправления. При этом изменившаяся в последние два десятилетия структура российской экономики, старение основных фондов, возросшая аварийность производства и другие факторы обусловили существенный рост негативного воздействия антропогенной деятельности практически на все компоненты и объекты окружающей среды.

Однако необходимо констатировать, что степень реагирования государства на новые экологические вызовы в условиях изменившихся методов хозяйствования и принципиально иных социально-экономические реалии неадекватна характеру и уровню этих вызовов: действующая система налогов, акцизов, пошлин и сборов не учитывает объективных финансовых потребностей в области природопользования и охраны окружающей среды; международно-признанный принцип «загрязнитель платит», в основе которого лежит осознанная мировым сообществом необходимость интернализации внешних экологических издержек, используется не в полной мере; система экономического стимулирования внедрения ресурсосберегающих, природоохранных, мало- и безотходных технологий практически не создана.

Следует отметить, что в 1991-2006 годах в России была значительно расширена нормативно-правовая, методическая и организационная база управления природопользованием и охраной окружающей среды на разных уровнях административно-территориальной иерархии, созданы определенные заделы для перехода на новый качественный уровень использования рыночных механизмов и инструментов. Вместе с тем требуется дальнейшее развитие как концептуальных основ экономического регулирования в области природопользования и охраны

На современном этапе социально-экономического развития России в целях экологизации экономики и повышения эффективности использования природных ресурсов необходимо дальнейшее совершенствование законодательной и иной нормативной правовой базы, а также создание организационных условий, включая разработку концептуальных основ и приоритетных направлений совершенствования экономического регулирования в данной области.

окружающей среды, так и применяемого в России комплекса экономических инструментов управления.

Кроме того, на современном этапе актуальными являются задачи по эффективному интегрированию отечественных управленческих и хозяйственных структур в рыночную экономику и внедрению принципиально новых моделей принятия решений. Динамизм социально-экономических процессов предполагает формирование новых подходов и управленческих технологий для стратегического развития и максимально эффективной адаптации к изменениям внешней среды с учетом существующего спектра рисков. При этом необходимы как дальнейшее внедрение международно-признанных принципов и методов управления, так и реализация достижений экономической науки и практики в области создания инновационных экономических инструментов управления.

В этих условиях на первый план выдвигается задача создания и последующего развития научно обоснованной концепции рационализации природопользования, предотвращения и снижения негативного антропогенного воздействия на окружающую среду, включающей правовые основы, регулирующие и корректирующие механизмы, в том числе экономические инструменты. В связи с этим требуется целенаправленная работа по дальнейшему совершенствованию методов эколого-экономического прогнозирования, формирования и реализации природоохранных программ и мероприятий. В существенном развитии нуждается практика стимулирования инвестиционной деятельности в области рационального природопользования и охраны окружающей среды.

В целях интернализации внешних затрат и отрицательных экологических эффектов требуется развитие институциональной структуры в области природопользования и охраны окружающей среды, включая вопросы экономически обоснованного перераспределения ответственности между государством и хозяйствующими субъектами. Необходимо использование прогрессивных организационных форм решения приоритетных экологических проблем, внедрение в отечественной практике ряда инновационных методов эколого-экономического регулирования.

Следует отметить, что решение проблем социально-экономического развития во взаимосвязи с эффективным управлением в области природопользования и охраны окружающей среды нашло отражение в политике, стратегии и тактике международных организаций и программ, как системы ООН, так и регионального уровня – ВОЗ, ЮНЕП, ИСО, ЮНИДО, МЭА, ОЭСР и других, в том числе региональных организаций экономической интеграции, таких как ЕС. При этом все большее значение придается сочетанию правовых, административных, институциональных и экономических регуляторов для поэтап-

ного достижения поставленных целей, основанных на межсекторальном подходе, учитывающем цели и приоритеты экономического и социального развития отдельных территорий и отраслей.

Например, в число основных направлений транспортной политики ЕС на период до 2010 г. включено создание механизмов, обеспечивающих компенсацию полных затрат общества, и гармонизация налогов на топливо. Одновременно развивается практика освобождения от взимания акцизов при внедрении новых технологий и производстве экологически более чистого топлива, вводятся меры по стимулированию использования водорода и биотоплива.

Устанавливаются достаточно высокие цены на ресурсы и ставки налогов, что приводит к поведенческим изменениям в части внедрения ресурсосберегающих и экологически «чистых» технологий. Осуществляются масштабные программы по освоению возобновляемых источников энергии, вводятся новые механизмы налогообложения и платежей, способствующие ограничению потребления загрязняющих видов сырья и материалов. Вместе с тем такие мероприятия осуществляются постепенно, поскольку резкий рост цен и платежей может подорвать рентабельность и конкурентоспособность предприятий.

Таким образом, на современном этапе социально-экономического развития России в целях экологизации экономики и повышения эффективности использования природных ресурсов необходимо дальнейшее совершенствование законодательной и иной нормативной правовой базы, а также создание организационных условий, включая разработку концептуальных основ и приоритетных направлений совершенствования экономического регулирования в данной области.

Следует отметить, что для решения большинства проблем в сфере природопользования и охраны окружающей среды мировым сообществом выработана общепризнанная методология. Она базируется на установлении долгосрочных целей и формировании стратегий их достижения, включая разработку и выполнение планов и программ, реализующих эти стратегии в увязке с правовыми, финансовыми, техническими и организационно-управленческими условиями, требованиями и ограничениями. В этой связи важное значение, с точки зрения конечной эффективности функционирования системы управления природоохранной деятельностью, имеет создание механизма формирования целей государства в этой области и конкретных показателей (индикаторов) их достижения на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

Ранее (в бывшем СССР) подобный механизм, предусматривающий при разработке прогноза (плана) социально-экономического развития страны установление целевых количественных показателей использования природных ресурсов и антропогенного влияния на окружающую среду, являлся

основным инструментом регулирования уровней негативных воздействий в общегосударственном, отраслевом и территориальном разрезе, а также на «точечном» уровне.

К сожалению, в настоящее время разработка подробных прогнозов и планов даже по относительно узкому перечню веществ, определяющих 80% валового объема загрязнения окружающей среды, в увязке с прогнозами и планами социально-экономического развития не проводится. Вместе с тем, установление целевых показателей по выбросам (сбросам) основных загрязняющих веществ должно стать одним из важнейших элементов механизма государственного регулирования в данной области. Именно на основе этого должны предусматриваться необходимые меры по снижению негативных воздействий на окружающую среду.

Применяемые методы прогнозирования основаны на экстраполяции ретроспективных объемов использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды с минимальной их корректировкой в соответствии с прогнозными изменениями макроэкономических показателей. Однако здесь необходим факторный анализ динамики изменения соответствующих показателей и всемерный их учет в отраслевом и территориальном разрезе на основе целевых показателей внедрения ресурсосберегающих и природоохранных технологий.

Среди комплекса методов, механизмов и инструментов экономического регулирования в целях приоритетного внедрения в ближайшей перспективе можно выделить следующие:

- усиление экономической ответственности за сверхлимитное использование природных ресурсов и сверхнормативное загрязнение окружающей среды, в том числе в результате техногенных аварий и катастроф;
- внедрение наилучших доступных технологий на основе обоснования подхода к определению таких технологий в различных отраслях экономики страны, разработки комплекса мер по экономическому стимулированию их применения;
- использование средств федерального бюджета для предоставления субвенций субъектам РФ и субсидий предприятиям и организациям в целях реализации эффективных природоохранных мероприятий;
- долевое участие бюджетов всех уровней (федерального, региональных и местных, включая государственные внебюджетные фонды) в проектом финансировании;
- предоставление хозяйствующим субъектам, реализующим эффективную экологическую политику, финансовых льгот и иных преференций, согласующихся с правилами ВТО и других международных организаций;
- дифференциацию налогообложения производств в зависимости от степени причинения ими ущерба окружающей среде;

- введение налогов/сборов с продукции, приводящей в процессе ее потребления или удаления к загрязнению окружающей среды;
- стимулирование ресурсосбережения и/или снижения загрязнения окружающей среды путем введения системы залогов на экологически опасную продукцию, требующую создания специальных производств для ее обезвреживания/утилизации;
- введение ускоренной амортизации природоохранного оборудования;
- предоставление инвестиционных налоговых кредитов, займов с уменьшенной ставкой процента (в т.ч. субсидирование возмещения процентной ставки), гарантирование займов;
- формирование политики управления экологическими рисками, включая эффективную реализацию правовых основ их страхования;
- использование финансовой аренды (лизинга) ресурсосберегающих и природоохранных приборов и оборудования;
- введение купли-продажи на аукционах или конкурсах лицензий (разрешений) на право выброса (сброса) загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов, включая создание условий для биржевой/внебиржевой торговли лицензиями на выбросы (сбросы) между хозяйствующими субъектами, создание банков квот на загрязнение;
- применение оффсетных схем и программ для привлечения инвестиций в данную сферу;
- формирование частного – государственных партнерств в области природопользования и охраны окружающей среды (под которыми понимается объединение ресурсов общества – государства и/или местного самоуправления – и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе);
- внедрения экологических рейтингов в целях совершенствования природоохранного инвестирования;
- применение биржевых инструментов управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Разработка указанных инструментов и методик их применения на практике будет способствовать также существенному росту общей эффективности функционирования экономики и социальной сферы, принятия и реализации управленческих решений на федеральном, региональном и местном уровнях.

Д.А. Джангиров

Зам. начальника Организационно-правового управления Росгидромета, к.э.н.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЗМЕЩЕНИЕ ОТХОДОВ

Платежи за загрязнение окружающей среды и размещение отходов занимают центральное место в регулировании природоохранной деятельности, в основе которого лежит принцип «загрязнитель – платит».

В России система экологических платежей начала вводиться с 1990 г. во время проведения широкомасштабного эксперимента.

После проведения экономического эксперимента в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР от 09.01.91 г. № 13 повсеместно была введена плата за загрязнение окружающей природной среды и размещение отходов.

Плата взималась за:

- выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- сброс в водные объекты или на рельеф местности загрязняющих веществ, в том числе осуществляемый предприятиями и организациями через системы коммунальной канализации;
- размещение отходов.

Устанавливались базовые нормативы платы за предельно допустимые выбросы (сбросы, размещение отходов) загрязняющих веществ в природную среду и их превышение. Указанные нормативы платы устанавливались по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода) с учетом степени опасности его для окружающей природной среды и здоровья человека. Эта плата аккумулировалась в системе внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющей Федеральный экологический фонд, республиканские, краевые, областные и местные экологические фонды. Таким образом, за 1990-1992 гг. в кратчайший срок была создана система экологических платежей и фондов, при дальнейшем развитии которой можно было бы успешно решать природоохранные задачи.

В дальнейшем положение с организационными принципами, целями и задачами эколого-экономического механизма серьезно осложнилось. В первую очередь это было связано с общим ухудшением социально-экономической обстановки в стране в середине – конце 90-х гг. XX в., сворачиванием хозяйственной активности, уменьшением бюджетных поступлений и расходов и т.п. Размеры ставок платежей не повышались, как это было предусмотрено тогда стратегией развития экономического механизма природопользования, а наоборот, снижались. Применяемые коэффициенты индексации совершенно не учитывали темпы инфляции. Размер платежей стал настолько мал, что предприятиям оказалось гораздо выгоднее загрязнять окружающую среду и не вкладывать средства в природоохранные мероприятия. Затем было принято решение о ликвидации экологических фондов. В 1998 году Бюджетным Кодексом РФ (ст. 44) был определен состав государственных внебюджетных фондов, куда экологические фонды не входят.

В условиях резкого недофинансирования природоохранной деятельности через бюджетные источники (прежде всего, системы особо охраняемых природных территорий страны) экофонды и платежи за негативное воздействие превратились в основной источник обеспечения работы территориальных органов по охране окружающей среды. Это не могло не вызвать возражений финансовых и контролирующих органов.

Существующий уровень экологической платы в России весьма низок, совершенно не отражает ни экологический ущерб, ни общественно необходимые затраты на устранение загрязнений. В связи с этим возникает острейшая необходимость в совершенствовании экологических платежей и налогов.

В этой ситуации началось постепенное сворачивание ранее созданного комплексного эколого-экономического механизма. Так, в середине 90-х гг. экологические фонды в подавляющем большинстве потеряли внебюджетный характер. В начале XXI в. были ликвидированы Федеральный экологический фонд и значительная часть территориальных экофондов. Таким образом, экоплатежи во многом потеряли наказующе - стимулирующий характер и превратились по существу в обезличенную форму одного из неналоговых способов формирования бюджетов всех уровней управления.

Существующий уровень экологической платы в России весьма низок, совершенно не отражает ни экологический ущерб, ни общественно необходимые затраты на устранение загрязнений. В связи с этим возникает острейшая необходимость в совершенствовании экологических платежей и налогов. В конечном итоге они должны отвечать следующим требованиям.

Во-первых, стимулировать создание благоприятной среды обитания путем снижения негативного воздействия на окружающую среду до нормативного уровня, гарантирующего экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда.

Нельзя забывать, что мы сегодня живем в условиях рыночной экономики. Движимым мотивом и основной целью производства в этих условиях является получение максимальной прибыли. Этой цели в конечном итоге практически подчиняются все хозяйственные решения, в том числе и в области экологии. Поэтому никто не будет заинтересован вкладывать средства, если ему это будет невыгодно.

Такое положение нами рассматривается как серьезная деформация нормального рыночного механизма, когда при осуществлении природоохранных мероприятий происходит снижение прибыли, остающейся в распоряжении предприятий.

Для стимулирования осуществления природоохранных мероприятий в условиях нормальных рыночных отношений размер платы (налогов) за загрязнение окружающей среды, как правило, должен отражать общественно необходимые затраты на устранение этих загрязнений с учетом нормативной прибыли. В этом случае будут созданы благоприятные условия для широкого развития экологического предпринимательства и стимулирования решения природоохранных задач. Что касается отходов, то плата здесь должна отражать общественно необходимые затраты на их экологически безопасное размещение (утилизацию) с учетом нормативной прибыли и платности природопользования, включая плату за отчуждение земли.

Необходимо в ближайшей перспективе повсеместно переходить от свалок отходов к полигонам, представляющим собой сложнейшие инженерные сооружения, оборудованные системами борьбы с загрязнением воды и воздуха. Образующийся в процессе разложения отходов метан можно будет

использовать для производства тепла и электроэнергии. Если предприятие по утилизации и переработке отходов загрязняет окружающую среду, с него также должна взиматься экологическая плата.

Нельзя в современных условиях увеличивать налоговую нагрузку на предприятия. Она и так велика. В связи с этим, увеличение размера экологической платы (налога) должно одновременно сопровождаться адекватным снижением других налогов, что должно найти отражение в налоговом законодательстве.

Во-вторых, создать равные экологические условия в конкурентной борьбе. К сожалению, такие условия в отечественной практике до сих пор не созданы.

Проблема создания равных экономических условий в конкурентной борьбе существует как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Данная проблема может быть решена с помощью:

а) налога на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в пределах стандарта (норматива), установленного на базе лучших технологий;

б) платы за превышение выбросов (сбросов) сверх указанного стандарта (норматива).

Как временную меру до момента установления стандартов на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в качестве нормативов можно принять предельно допустимые выбросы (сбросы) этих веществ (ПДВ, ПКДС).

Налог за загрязнение окружающей среды на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в пределах стандарта представляет собой своеобразную плату за право пользования ассимиляционным потенциалом территории. Под этим термином понимается способность природной территории и акватории без саморазрушения разлагать природные и антропогенные вещества (отбросы и отходы) и устранять их вредное воздействие на жизнь в момент разложения и в последующих циклах биологического (биотического) круговорота, куда эти разлагаемые вещества вовлекаются.

Общий объем выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в пределах стандарта (норматива) по всем предприятиям не должен превышать ассимиляционной способности территории. Налог в отличие от платы должен включаться в себестоимость продукции и соответственно в ее цену. В этом случае за загрязнение окружающей среды платят потребитель и загрязнитель. Потребитель платит за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в пределах стандарта (норматива), то есть за то количество загрязнений, которое нельзя избежать при внедрении лучших из имеющихся в мировой практике техники и технологии, а загрязнитель – за превышение выбросов (сбросов) сверх стандарта. Данный налог должен направляться в местный и региональные бюджеты и использоваться на социально-экономические нужды данной территории, а платежи – во вновь воссозданные экологические фонды для решения природоохранных задач.

В-третьих, стимулировать реализацию экологических программ.

В современных социально-экономических условиях разработка экологических программ, охватывающих федеральный и региональный уровни, а также уровень предприятий, должна быть обязательной.

При разработке экологических программ мы должны стремиться к тому, чтобы:

а) использование ресурсов биосферы осуществлялось в пределах ее воспроизводственных возможностей;

б) выбросы (сбросы) загрязняющих веществ не превышали ассимиляционного потенциала окружающей среды.

Важнейшими выходными параметрами экологических программ должны стать лимиты выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду по территориям и предприятиям. Указанные лимиты представляют годовые объемы выбросов (сбросов) загрязняющих веществ с постепенным их снижением и доведением до нормативного уровня, не превышающего критических нагрузок по территориям и стандартов на выбросы по предприятиям, заранее установленных на уровне лучших мировых достижений.

Для обеспечения экологической безопасности важной задачей является формирование и институциональное обеспечение системы экологических ограничений на хозяйственную деятельность, в рамках которых должно осуществляться развитие и размещение производительных сил.

Решение данной задачи возможно при условии создания комплексного экологического мониторинга для:

- получения на регулярной методической основе данных об источниках загрязнения, о характеристиках фактического состояния экосистем, о превышении фактических антропогенных нагрузок над критическими;
- формирования картографических данных о состоянии экосистемы (тонирование территорий по степени экологической опасности);
- комплектования информационного банка данных и знаний о характере природной среды и влияющих на ее состояние факторах;
- поставки абонентам – потребителям информационной продукции аргументированных рекомендаций по проведению производственно-технологических, экономических и социальных мероприятий.

Комплексный мониторинг охватывает все виды воздействий на окружающую среду.

При установлении экологических ограничений учитываются:

- критические (предельные) нагрузки (индивидуальные и интегральные) антропогенных воздействий на отдельные территории, природные системы, животный и растительный мир региона;

- предельно допустимые объемы изъятия отдельных видов природных ресурсов из экосистем;
- лимиты на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду на заданной территории (по отдельным субъектам Российской Федерации), установленные на базе федеральных и региональных экологических программ;
- стандарты и лимиты на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду по предприятиям, установленные на базе экологических программ.

Такая система нормативов при условии создания надежной информационной базы о состоянии окружающей среды должна сыграть исключительно важную роль в управлении природоохранной деятельностью. На основе указанных выше информационной и нормативной баз должна осуществляться разработка и взимание платежей (налогов) за загрязнение окружающей среды.

С целью стимулирования реализации экологических программ плата за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду разбивается на две части:

- а) в пределах между стандартом и лимитом;
- б) сверх установленного лимита.

В суммарном выражении экологический налог и платежи за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду в пределах между стандартом и лимитом должны отражать общественно необходимые затраты на их улавливание и обезвреживание. При превышении выбросов (сбросов) этих веществ сверх установленного лимита плата должна увеличиваться в пятикратном размере по сравнению с предыдущей, что будет стимулировать реализацию экологических программ.

До приведения специальных научных разработок экологический налог предлагаем устанавливать в размере 15% от общественно необходимых затрат на улавливание и обезвреживание данных видов вредных загрязнений.

В связи с принятием Киотского протокола к Международной конвенции об изменении климата следует выделить в особую группу парниковые газы, плату за которые следует устанавливать с учетом стоимости купли-продажи квот на их выброс.

При дальнейшем совершенствовании экологических платежей должно учитываться разумное сочетание интегральных и индивидуальных показателей опасности загрязняющих веществ. Это резко сократит количество вредных веществ, подлежащих оплате. Прежде всего, это касается вредных веществ, содержащихся в сточных водах.

Н.Н. Лукьянчиков

Профессор, Председатель Общероссийского союза общественных объединений «Гражданская экологическая ассамблея», д.э.н.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Экологическое страхование является эффективным механизмом экономического стимулирования и финансового обеспечения экологически устойчивого социально-экономического развития, выполняя функции управления экологическим риском и компенсации экономического ущерба, причиняемого реципиентам аварийным загрязнением окружающей среды.

Виновники причиненного экономического ущерба сегодня, как правило, никакой ответственности за него не несут, несмотря на то, что требования компенсации ущерба сформулированы в российском законодательстве: в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (в статье 18), в статьях 15, 454 и 457 Гражданского кодекса Российской Федерации, в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и еще в двух десятках законодательных актов. Происходит это не только из-за появления предпринимательской доминанты в производственной деятельности, но и потому, что не созданы условия и не предложены средства экономической заинтересованности в уменьшении причиняемого окружающей среде вреда.

Отсутствие жесткой установки на компенсацию экономического ущерба от загрязнения окружающей среды создает иллюзию у потенциальных инвесторов, будто деньги нужно вкладывать лишь в развитие производства. Западных вкладчиков, например,стораживает неопределенность ответственности за нарушение природоохранительного законодательства, отечественных инвесторов эта неопределенность расхолаживает, а, когда возникает необходимость расплаты, приводит в полное недоумение - платить, чаще всего, за ущерб нечем.

Средств на предотвращение загрязнения окружающей среды, ликвидацию и компенсацию его негативных последствий нет ни у государства, ни у предприятий-источников загрязнения. На естественный вопрос, возникающий в такой ситуации: где взять средства, - ответ может быть найден в идеологии страхования.

Необходимость создания института экологического страхования обусловлена, во-первых, острой потребностью изыскания новых источников финансирования природоохранных мероприятий, во-вторых, требованием идентификации, разграничения ответственности за экономический ущерб между причинителями вреда и, соответственно, персонификации возмещения убытков пострадавшим и, наконец, в-третьих, возможностью методологического и методического обеспечения создания инструментов экономической мотивации снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Экологическое страхование – это страхование гражданской ответственности предприятий, деятельность которых является источником экологического риска. Экологический риск – количественная характеристика экологической опасности, учитывающая последствия ее реализации в виде причиняемого с определенной частотой экономического ущерба реципиентам.

Необходимость создания института экологического страхования обусловлена, во-первых, острой потребностью изыскания новых источников финансирования природоохранных мероприятий, во-вторых, требованием идентификации, разграничения ответственности за экономический ущерб между причинителями вреда и, соответственно, персонификации возмещения убытков пострадавшим и, наконец, в-третьих, возможностью методологического и методического обеспечения создания инструментов экономической мотивации снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Экологическое страхование, как и любой вид страхования, распространяется только на случайные события, риск совершения которых характеризует их опасность.

Классической характеристикой страхования является использование хорошо известного эффекта рассредоточения риска во времени и пространстве. Уплачивая страховые взносы, величина которых совсем необременительна для страхователя, страхователь перекладывает гарантию возмещения убытков третьим лицам на страховщика. При этом возмещаемый ущерб многократно превосходит взносы страхователя. Интерес страховщика заключается в том, что его доходы связаны со страховыми событиями, которые носят вероятностный характер - как правило, они не происходят одновременно и в одном и том же месте.

Экологическое страхование создает взаимную экономическую заинтересованность страхователей и страховщиков в снижении риска аварийного загрязнения окружающей природной среды: у страховщика это прибыль, у страхователя - возможность компенсировать убытки пострадавшим и предотвратить аварии. Страхователь экономически заинтересован в снижении риска загрязнения окружающей среды помимо всех прочих факторов еще и потому, что с уменьшением вероятности аварий понижаются и ставки страховых взносов.

В экологическом страховании персонифицируется причинитель вреда и реципиент, чего нельзя найти ни в одном другом экономическом инструменте управления природопользованием и охраной окружающей среды.

В экологическом страховании очень важно, а вернее – без этого и нет экологического страхования, определить, во-первых, экологическую опасность объекта, во-вторых, риск реализации этой опасности (экологический риск) и, в-третьих, величину экономического ущерба, который может быть причинен реципиентам при реализации экологической опасности. И на основе этих параметрических характеристик экологического страхования можно вычислить величину тарифных ставок и установить объемы страховых взносов по каждому объекту.

Но главной институциональной составляющей экологического страхования является все же правовое обеспечение функционирования этого эколого-экономического механизма.

В ряде федеральных законов присутствуют новеллы об экологическом страховании, в России прошло шесть конференций, посвященных этой проблеме, по результатам которых Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ были приняты модельные законы «Об экологическом страховании» (постановление МПА СНГ

№15-6 от 13 июня 2000 г.) и «Об обязательном экологическом страховании» (постановление МПА СНГ №12-11 от 15 ноября 2003 г.).

Остается преодолеть последний этап в развитии института экологического страхования – принять Федеральный закон «Об экологическом страховании» с пакетом нормативно-методической документации, состоящей из методики расчета экономического ущерба от аварийного загрязнения окружающей среды, методики оценки экологической опасности предприятий и производств, причиняющих экономический ущерб в результате аварийного загрязнения окружающей среды, методики расчета тарифных ставок по экологическому страхованию, а также из инструкций и положений по формированию фондов экологического страхования на федеральном уровне и в регионах.

Проекты таких документов подготовлены в Институте проблем рынка РАН на основе исследований, проведенных при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 05-06-80245а) и Российского гуманитарного научного фонда (проект № 06-02-00206а).

Г.А. Моткин
Профессор, Заведующий лабораторией Института Проблем Рынка РАН, д.э.н.

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Современная эколого-экономическая политика в Российской Федерации должна обеспечивать условия для экономического роста при сохранении природно-ресурсного потенциала страны за счет создания приоритетных условий для развития наиболее экологических чистых секторов экономики, изменения социальной ориентации общества в пользу сохранения своей среды обитания и отказа от части стереотипов общества потребления.

Исходя из этого, можно выделить ряд направлений, в рамках которых должны предприниматься действия, направленные на сохранение окружающей среды:

- формирование экологически ориентированной макроэкономической политики;
- проведение структурной политики, направленной на поддержание экономического роста за счет развития наименее экологически опасных высокотехнологичных отраслей и производств;
- совершенствование действующей системы управления процессами природопользования, в частности, налоговой системы, с целью более полного учета в цене готовой продукции природной составляющей и стимулирования рационального природопользования.

Налоги можно рассматривать в качестве одного из основных инструментов проведения экологически ориентированной экономической политики, направленной на изменение структурных пропорций в пользу поддержки экологически безопасных сфер деятельности. Действия других инструментов управления, как правило, как показывает опыт, бывает менее эффективным.

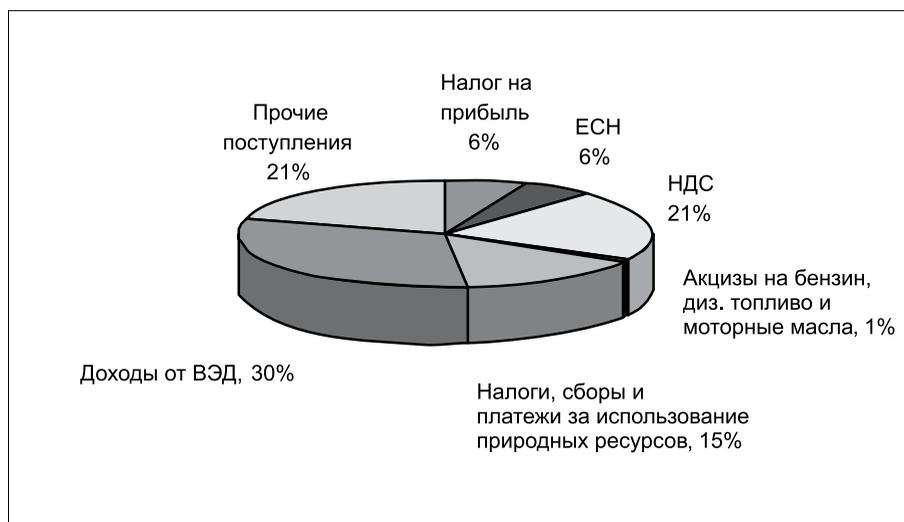
Важным принципом экологически ориентированной налоговой политики является наличие ощутимой налоговой нагрузки на все виды деятельности, связанные с активным использованием природно-ресурсного потенциала и нанесением ущерба окружающей среде при щадящем налогообложении ресурсосберегающих видов деятельности. Например, притоку инвестиций в высокотехнологичные отрасли, наносящие минимальный ущерб окружающей среде, может способствовать переход к дифференцированной налоговой политике, при которой частичное освобождение от налогов получают предприятия или подразделения предприятий, внедряющие технологические инновации, а налоговая нагрузка переносится на природоэксплуатирующие отрасли.

При проведении экологически ориентированной налоговой политики должны выполняться некоторые условия:

- конкретная величина налоговых ставок может определяться только на основе микроэкономического анализа влияния данной меры на финансовое состояние предприятий;
- о введении любых новаций в налоговую систему предприятия должны информироваться заблаговременно, с тем, чтобы изменения могли быть учтены в инвестиционной стратегии предприятий;

В основе экологической политики государства должна лежать идея реализации превентивной стратегии охраны природы. В таком случае основное воздействие мер экологической политики направлено не на компенсацию уже возникшего загрязнения окружающей среды или нерационального использования ресурсов и наказание виновных, а на предотвращение возникновения дополнительных источников загрязнения и стимулирование хозяйствующих субъектов к наиболее рациональному использованию сырья.

Структура доходов государственного бюджета в 2006 году



- в течение подготовительного периода должны быть созданы надежные механизмы обоснованного исчисления и взимания налогов. При этом очевидным условием эффективности данной меры, как и всей системы налогового законодательства, должна быть прозрачность и открытость информации о предстоящих изменениях, широкое обсуждение ключевых вопросов.

При совершенствовании системы управления процессами природопользования необходимо придерживаться принципов преемственности и предсказуемости принимаемых решений. В основе экологической политики государства должна лежать идея реализации превентивной стратегии охраны природы. В таком случае основное воздействие мер экологической политики направлено не на компенсацию уже возникшего загрязнения окружающей среды или нерационального использования ресурсов и наказание виновных, а на предотвращение возникновения дополнительных источников загрязнения и стимулирование хозяйствующих субъектов к наиболее рациональному использованию сырья.

Важно, чтобы принимаемые меры в области охраны окружающей среды не оказывали чрезмерное финансовое давление на промышленные предприятия и не подрывали возможностей для экономического роста. Во всяком случае, как инструмент, снижающий деловую активность, экологические платежи и налоги могут использоваться только в случае перегрева экономики.

Чаще более целесообразным является перенос центра тяжести в экологической политике на мероприятия, оказывающие стимулирующее влияние на процесс производства. Например,

частичное освобождение от налогов изготовителей очистного и технологического оборудования, позволяющего сокращать потребление природного сырья и образование отходов или льготное налогообложение той части прибыли, которая образуется на предприятии при сокращении потребления ресурсов и уменьшении выбросов загрязняющих веществ при условии роста объемов производства и т.д.

В области совершенствования налоговой системы в сфере природопользования есть очевидные приоритеты. В последние годы одной из наиболее острых экономических проблем для нашей страны было возникновение структурных диспропорций, связанных с ускоренным развитием отраслей добывающего сектора и снижением конкурентоспособности продукции отечественной обрабатывающей промышленности.

Достаточно показательным фактом, характеризующим роль добывающего сектора в российской экономике, являются данные о структуре российского экспорта. В последние годы доля экспорта минерального сырья, прежде всего нефти и газа, в структуре российского экспорта составляла 60 и более процентов (64,6% – 2005 г.), а продукции машиностроения – лишь 5,6% (2005 г.). Соответственно основной приток валютной выручки страна получала за счет экспорта минеральных ресурсов, и объемы валютной выручки оказывались зависимыми от конъюнктуры мировых рынков сырьевых материалов. Таким образом, эффективное использование минерально-сырьевых ресурсов является одной из важнейших макроэкономических проблем.

Не менее важны проблемы, связанные с эксплуатацией природно-ресурсного потенциала

с точки зрения государственного бюджета. В структуре доходов государственного бюджета в 2006 году доля налогов за использование и при использовании природных ресурсов составляла 15%. Причем 99% этой суммы – налоги в сфере недропользования.

Таким образом, сами масштабы проблемы – значительная роль отраслей добывающего сектора в российской экономике и в поступлении средств в госбюджет должны приковывать внимание к этому вопросу.

Между тем, в развитии отраслей добывающего комплекса и в налогообложении данного сектора существует ряд проблем. С одной стороны, считается, что нефтедобывающей и газодобывающий секторы сегодня достигли некоторого рубежа в своем развитии. Возможности быстрого роста объемов добычи за счет вовлечения в хозяйственный оборот заделов, созданных еще в 80-е годы и простаивавших в 90-е годы, практически исчерпаны. Не ожидается и открытия новых крупных нефтегазоносных месторождений, вовлечение которых в хозяйственный оборот могло бы переломить складывающиеся тенденции. Большинство новых уже открытых месторождений либо расположены в сложных природно-климатических условиях, либо относительно невелики по своему объему. В таких условиях многие проблемы могли бы быть решены за счет более рационального использования уже имеющихся ресурсов, в частности, комплексной добычи минерального сырья, вовлечения в хозяйственный оборот небольших месторождений.

Однако реализации такой стратегии препятствуют проблемы в сфере налогообложения. Современная налоговая система во многом антиэкологична. Классический пример – НДС – налог на добычу полезных ископаемых. Сегодня этот налог не дифференцирован и, соответственно, ставит в неравные конкурентные условия компании, владеющие месторождениями разного качества. Ставка налога зависит только от того, какое сырье добывается: нефть, газ, уголь или щебень. В результате и объемы платежей также зависят только от того, каков объем добычи и какое сырье добывалось. Какое месторождение у недропользователя, с какой степенью выработанности – это в налоге никак не учитывается.

Последствия подобной ситуации для экономики крайне неблагоприятны. Такая система, в конечном итоге, приводит к выборочной отработке месторождений. Любой недропользователь, как и любой хозяйствующий субъект, ориентирован на получение максимальной прибыли. Но максимальную прибыль при действующей налоговой системе обеспечивает эксплуатация крупных, богатых месторождений.

Мелкие же месторождения или месторождения с высокой степенью выработки оказываются проще вывести из хозяйственной эксплуатации. Между тем, выборочная отработка месторождений, считается, тупиковым вариантом развития добывающей отрасли.

Проблемы, связанные с необходимостью совершенствования системы налогообложения в сфере использования природных ресурсов уже давно осознаны специалистами. В частности, Министерством природных ресурсов РФ неоднократно обосновывалась необходимость дифференциации ставки налога на добычу полезных ископаемых в зависимости от горнотехнических и геолого-экономических условий разработки месторождений. При этом доказывалось, что простое повышение базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых не решит проблемы изъятия избыточной горной ренты с предприятий, осуществляющих добычу минерального сырья, поскольку для мелких, малодобитных объектов, ныне существующая налоговая ставка итак чрезмерно высока.

Очевидно, вариант решения этой проблемы нужно искать именно в переходе к дифференцированной системе налогообложения предприятий добывающего комплекса. Это позволит рационализировать использование минерального сырья и сделать действующую налоговую систему более экологичной.

О.И. Маликова

Профессор кафедры теории и практики государственного регулирования рыночной экономики РАГС при Президенте РФ, д.э.н.

УСИЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФАКТОРА В РАЗВИТИИ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННЫХ ЗОН

В 80-е годы прошлого века в Одессе возникла известная школа экономики природопользования, представители которой – М.Т. Мелешкин и В.Н. Степанов рассматривал регулирование эколого-экономических отношений в рамках системы «суша – море». В дальнейшем другой ее представитель – Р.А. Крыжановский развивал подходы по морскому природопользованию. Сказанное в полной мере относится к обеспечению устойчивого природопользования и сбалансированного развития прибрежной зоны Черноморского побережья Кавказа в связи с интенсивным освоением территории в рекреационных целях.

Недостаточный учет природного фактора при развитии указанной территории приводит к конфликту целей и интересов. Согласно определению ЕС, комплексное управление прибрежными зонами представляет собой непрерывный процесс, направленный на реализацию принципов устойчивого развития прибрежных зон и поддержания их биологического разнообразия. По определению Всемирного банка - это общественный процесс, представляющий собой административно-правовые рамки, необходимые для обеспечения интеграции планов создания и управления прибрежными зонами, экологических и социальных задач, и вовлечения в этот процесс всех заинтересованных сторон. Среди предпосылок создания таких систем и методов управления, к примеру, в Краснодарском крае можно назвать: а) увеличение антропогенной нагрузки на территорию прибрежных вод; б) рост конкуренции среди пользователей природных ресурсов прибрежных зон и наличие межотраслевых конфликтов; в) возникновение противоречий между планами развития и природоохранными целями. К числу основных экологических проблем прибрежных зон в регионе можно отнести загрязнение вод и эвтрофикацию морской среды, разрушение природных ландшафтов прибрежных зон, деградацию уникальных экосистем, эрозию берегов, оползни, дефицит питьевой воды в прибрежных городах, возникновение чрезвычайных ситуации естественного и антропогенного происхождения, сокращение биологического разнообразия прибрежных зон и др.

Очевидно, что прибрежная зона представляет собой уникальную природную систему, которая требует особого управления и особых подходов к планированию. При планировании и управлении земля и море должны учитываться в неразрывном единстве. Наиболее приемлемым для прибрежной зоны является развитие, согласованное с тенденциями развития природных процессов. К примеру, общественные дискуссии о проведении зимних Олимпийских игр 2014 г. в Красной Поляне, Сочи касаются в большей мере не столько вопроса о месте их проведения, сколько вопроса о согласовании и гармонизации интересов экономики и сохранения уникальных природных экосистем региона. Это предполагает учет потребностей и интересов всех заинтересованных сторон, участников использования территории: предприятий-природопользователей, населения, инвесторов, местных органов власти и др. Основной целью территориального планирования является разработка интегральной концепции сбалансированного, экологически устойчивого раз-

Реализация принципов экологически устойчивого развития должна осуществляться в привязке к конкретным территориальным образованиям, учитывать пространственные аспекты и специфику природопользования. Данное обстоятельство имеет важное значение в связи с осуществлением в России ряда проектов по развитию туристско-рекреационных зон. Такие зоны создаются на Алтае, в Байкальском регионе, Калининградской области, Ставропольском и Краснодарском крае и др.

вития территории, ориентированной на развитие ее рекреационного потенциала, восстановление и сохранение природного капитала, а также создание социальных и экономических гарантий для местного населения на перспективу.

Как показывает опыт работы Росприроднадзора МПР России по Краснодарскому краю при использовании рекреационных объектов имеют место случаи нарушения требований законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды, причинения вреда окружающей среде. Так, к примеру, в результате проверки контролирующими органами соблюдения природоресурсного законодательства были выявлены нарушения по использованию территории Государственного ландшафтно-флористического и морского заказника Большой Утриш для рекреационных целей, который находится в прибрежной полосе и в водоохранной зоне Черного моря. В ходе проверки было выявлено начало работ по реализации проекта строительства курортно-рекреационного комплекса на территории заказника без положительного заключения государственной экологической экспертизы предпроектных и проектных материалов. По факту правонарушения было возбуждено административное производство. Несмотря на усилия, предпринимаемые по охране эндемичной растительности средиземноморского типа, продолжают развиваться процессы деградации территории. Поэтому при разработке проектов ее хозяйственного и рекреационного использования следует предусматривать расположение объектов на земельном участке таким образом, чтобы при его строительстве минимизировать ущерб уникальным экосистемам, которые необходимо сохранить.

При освоении прибрежных рекреационных территорий имеют место случаи, когда строительные работы осуществляются с отступлением от проектов, без должного учета требований экологической и градостроительной экспертизы. Кроме того, как показывает практика учет общественного мнения при проведении оценки воздействия на окружающую среду, общественных слушаний по тем или иным экологически значимым проектам осуществляется формально и не оказывает влияния на выбор управленческого решения. Имеют место случаи нарушения природоохранного законодательства при строительстве объектов в прибрежной охранной полосе и водоохранной зоне Черного моря без правоустанавливающих документов и проведения государственной экологической экспертизы. Как показывает опыт работы Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Краснодарскому краю в тех случаях, когда объект построен с нарушением требований природоохранного законодательства, например, без проведения необходимой экологической экспертизы, для проверки соответствия указанной деятельности экологическим нормам, правилам и т.д. рекомендуется использовать процедуру экологического аудита.

Выявлены и другие случаи нарушения природоохранного законодательства: строительство без соответствующего экологического обоснования и разрешительной документации в водоохранной зоне эллингов для хранения морских судов, кафе, мини-гостиниц, дорог, причалов, пользование недрами без соответствующей лицензии - добыча подземных минерально-лечебно-столовых вод и др. За последние годы проявляется такая негативная тенденция, когда под разными предлогами происходит изъятие прибрежных территорий из общественного пользования с перспективой их приватизации. Анализ показывает, что большинство населенных пунктов побережья не имеет обустроенной системы канализации и очистки загрязненных сточных вод, которые попадают в акваторию Черного моря. По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2005 году» район Адлер-Сочи характеризовался устойчивым загрязнением нефтепродуктами, устойчивым превышением по БПК₅ и не устойчивым, неблагоприятным кислородным режимом особенно в придонных слоях воды. Воды района Адлер-Сочи и акватории Сочи отнесены к «умеренно загрязненным». В настоящее время на побережье используется метод глубоководного выпуска предварительно очищенных стоков в акваторию Черного моря. Однако в результате нехватки мощностей очистных сооружений, особенно в летний период, их неэффективной работы, указанные стоки поступают в море с содержанием загрязняющих веществ, превышающих установленные нормы (ПДС). Последствия таких глубоководных выпусков сточных вод в море систематически не изучаются.

Увеличение антропогенной нагрузки на территорию прибрежных зон делает необходимым совершенствование нормативно правовой базы применительно к управлению особо охраняемыми прибрежными зонами, учет фактора роста конкуренции среди пользователей природных ресурсов прибрежных зон и наличие межотраслевых конфликтов, разрешение противоречий между целями экономического развития и природоохранными целями, выполнение международных обязательств России по защите Черного моря от загрязнения. К примеру, на курорте Анапа сложилась сложная экологическая обстановка, вызванная как увеличением транспортных потоков, так и недостаточным вниманием органов местного самоуправления при решении экологических проблем. Назрела необходимость принятия мер по предотвращению риска воздействия антропогенного фактора на уникальную природную среду района. В городе нет генерального плана, в результате чего отсутствует основная градостроительная концепция развития курорта, отсутствует схема зонирования территорий, что приводит к хаотичной застройке курорта, выделению земельных участков на землях, целевое назначение которых не соответствует предполагаемой на них деятельнос-

ти, к росту антропогенной нагрузки на уникальные природные комплексы курорта в целом. Кроме того, имеются случаи выделения земельных участков в особенности под строительство объектов малого курортного бизнеса на землях особо охраняемых территорий (в зонах санитарной охраны курорта, водоохраных зонах, округах горно-санитарной охраны и других) в нарушении установленного режима их охраны. Аналогичная проблема существует в г. Новороссийске, где необходимо осуществить комплекс мер по корректировке градостроительной деятельности с учетом экологических факторов.

Важное значение в формировании экологически устойчивого развития в регионе является участие граждан, местных жителей в принятии значимых управленческих решений. Так, по инициативе граждан г. Новороссийска Черноморской межрайонной группой Управления Росприроднадзора по Краснодарскому краю осуществлялась проверка требований природоохранного законодательства по объекту «Цемесская роща». В 1979 г. решением исполнительного комитета г. Новороссийска она была признана памятником природы. На территории площадью 150 га установлен заказной ботанический режим, роща входит в состав лесфонда Новороссийского лесничества и включена в краевой кадастр особо охраняемых территорий как памятник природы регионального значения.

В настоящее время Цемесская роща представляет собой, образно говоря, «осколок» первичного пойменного леса р. Цемесс - единственный сохранившегося участок уникального экологического сообщества, существующего в условиях повышенного увлажнения, практически в центральной части промышленного города. Насаждения характеризуются высокими бонитетами и полнотами. В первом ярусе преобладают ясень обыкновенный, дуб, тополь серебристый. Во втором ярусе произрастают груша клен татарский, клен полевой, лещина обыкновенная, боярышник, свидина, обвойник греческий. Среди трав встречается большое количество эндемичных и особо охраняемых видов, таких как хохлатки, редкие виды папоротников, белоцветник летний и др. В роще сохраняется резервация кавказской жужелицы, жука-олени, других видов фауны, занесенных в Красную книгу России и Красную книгу Краснодарского края. Очевидно, что уникальная экосистема Цемесской рощи не выдержит увеличения антропогенной нагрузки, связанной с дополнительным освоением прилегающих территорий и усилением влияния на любую из сложившихся экосистем памятника природы. Территория, в настоящее время используемая под древесный и цветочный питомник, прилегает к роще. При размещении питомников учитывался фактор естественно существующих условий повышенного увлажнения и географического районирования, а также потребности городского озеленения. Таким образом, вопрос о переносе питомников, о чем беспокоились

граждане, и другое, неэкологическое использование этой территории может привести к тому, что уникальные наработки будут утеряны, произойдет гибель посадочного материала, работы по озеленению города будут сокращены, что является недопустимым. Размещение здесь производств, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду, может привести к нарушению экологических связей, вымиранию редких и исчезающих видов растений, животных и насекомых, повсеместно охраняемых государством и занесенных в Красную книгу. Сейчас в рамках общественных слушаний на местном уровне и взаимодействия населения с природоохранными органами формируется модель управления устойчивым природопользованием в городе.

В целом же в регионе сложился тип конфликтного природопользования, когда интересы и потребности различных участников использования территории могут не совпадать. В качестве примера можно привести интенсивную застройку коттеджами территорий, пригодных для сельскохозяйственного использования, например, для выращивания винограда в районе п. Дюрсо. Более того, функционирование таких объектов как ЗАО «Каспийский трубопроводный консорциум», включая магистральные трубопроводы, морской терминал требуют ряд мер по повышению экологической безопасности при эксплуатации и транспортировке нефти и нефтепродуктов по землям сельскохозяйственного назначения и лесного фонда, особо охраняемых природных территорий, водным объектам, выполнения мер по обезвреживанию отходов, рекультивации нарушенных и загрязненных земель и др.

Реализация мер по усилению экологического фактора в развитии туристско-рекреационных зон, в том числе за счет таких процедур, как экологическая экспертиза, экологический аудит, совершенствование экологической регламентации хозяйственной деятельности, совершенствования платности природопользования и др., направлена на снижение конфликтов интересов, повышение инвестиционной привлекательности проектов и территории в целом, стимулирование перехода на экологически ориентированные методы и модели принятия решений, сохранение уникальных природных ресурсов с учетом потребностей будущих поколений.

И.М. Потравный

Профессор, Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова, д.э.н.

Н.Н. Мальцева

Управление Росприроднадзора МПР России по Краснодарскому краю, г. Краснодар

АВТОМОБИЛИЗАЦИЯ: КТО ЗАПЛАТИТ ПО СЧЕТАМ?

Изобретение двигателя внутреннего сгорания в 19 веке радикально изменило жизнь человечества. Бурному развитию автотранспорта способствовал ряд факторов: большая скорость движения и высокая проходимость, маневренность, комфортность передвижения, легкость управления. По мере роста богатства общества автомобили стали доступнее для населения. Это значительно расширило возможности людей по поиску места жительства, работы и учебы, географию мест отдыха. Сейчас в мировом автопарке 86% составляют легковые автомобили, в подавляющем своем большинстве обслуживающие потребности личного передвижения.

Однако увеличение индивидуальной мобильности населения на определенном этапе приводит к изменению ценностных ориентиров общества и качественно новому стилю жизни, ориентированному на использование автомобиля. Это явление получило название автомобильной зависимости. Автомобильная зависимость - самовоспроизводящееся явление. Сокращение возможностей по использованию других способов передвижения заставляет приобретать автомобили все большее число граждан, и, тем самым, воспроизводит все проблемы, связанные с автомобилизацией на новом уровне. По некоторым оценкам переходным порогом к автомобильной зависимости является уровень автомобилизации в 380 автомобилей на 1000 человек¹.

Качество жизни в автомобилеориентированных городах снижается. Доминирование автомобиля на дорогах создает психологические стрессы из-за пробок, отсутствия пространства для безопасного передвижения (тротуары используются для парковок, а дороги с интенсивным движением создают, так называемый, эффект барьера), приводит в упадок общественный транспорт. Картина усугубляется высоким уровнем загрязнения воздуха и деградации природной среды. Доля выбросов автотранспорта в составе основных загрязняющих веществ в воздухе достигает в крупных городах 90–95% и, как уже доказано, в значительной степени определяет высокий уровень заболеваемости городского населения. Экономические издержки от загрязнения воздуха автотранспортом по оценкам эквивалентны 2% ВВП.

Практически во всех развитых странах ведутся поиски путей того, как разорвать порочный круг автомобильной зависимости. Для этого, прежде всего, важно понять, почему при всех издержках (пробки, плохой воздух), люди выбирают для передвижения личный автомобиль, и как индивидуальные предпочтения в выборе способов передвижения соотносятся с общественными интересами.

Современная экономика доказывает, что каждый дополнительный автомобиль, выехавший на дорогу, создает издержки для общества (износ дорожной инфраструктуры, повышенный риск аварий, потеря времени другими участниками дорожного движения, ущерб от загрязнения окружающей среды и некоторые другие эффекты), которые водитель никаким образом не принимает во внимание и не оплачивает. Возникают так называемые негативные внешние издержки или

Процесс быстрой автомобилизации начался в России позднее, чем в развитых странах. Однако уже сейчас в российских городах в полной мере наблюдаются негативные последствия высокой автомобилизации (дорожные пробки, высокий уровень загрязнения, высокая аварийность автотранспорта). Экологическое регулирование автотранспорта в развитых странах включает широкий спектр механизмов, среди которых инструменты снижения мобильности на личном автотранспорте занимают важное место. Эти инструменты и являются предметом обсуждения в данной статье.

¹ Гольц Г.А. «Автодорожный комплекс в условиях взрывной автомобилизации: тенденции, закономерности, прогноз», Проблемы прогнозирования, 2002, №4

внешние эффекты. Современные исследования показывают, что внешние издержки составляют от четверти до трети совокупных издержек среднего автомобиля.² Существует и оценка величины этих издержек для среднего автомобиля в России – около 2,2 рублей на километр пробега.

Опыт развитых стран показывает, что поддержание баланса между спросом и предложением на передвижение на личном транспорте исключительно за счет увеличения пропускной способности дорог невозможно. Современная стратегия развития транспорта должна ориентироваться на передвижение населения, а не личных транспортных средств. Это предполагает широкое развитие общественного транспорта в сочетании с различными формами ограничения передвижения на личных автомобилях.

Регулирование мобильности предполагает широкое использование экономических инструментов, переводящих внешние издержки во внутренние затраты едущих на личном транспорте. Как этого добиться?

Практическую реализацию получили два способа: 1) установление определенных экологических стандартов на автомобили и применяемое топливо; 2) различные виды налогообложения пользователей личного автотранспорта.

Исторически первой стала применяться система стандартов. Результатом внедрения экологических стандартов в развитых странах стало изменение экологического класса автомобилей, представленных на рынке. Создание эффективной системы контроля экологических параметров автомобилей в процессе эксплуатации дополнялось мерами ответственности как для производителей автомобилей (отзыв автомобилей), так и для владельцев автотранспорта (штрафы), что заставляло и тех и других стремиться к соблюдению установленных требований.

Задача налогов на автотранспорт – заставить владельца автомобиля оплачивать издержки, которые несет общество при передвижении автотранспорта. Для этого налог должен отражать вес автомобиля, место и время передвижения, пройденное расстояние. С 2005 года в Германии контроль этих показателей начали вести в режиме реального слежения. Однако в большинстве стран налогообложение автотранспорта включает несколько видов налогов, каждый из которых отражает какой-либо из перечисленных выше показателей. Применяются следующие виды налогов: 1) налоги на автотранспортные средства (АТС); 2) налоги на топливо; 3) плата за пользование дорогами; 4) плата за заторы; 5) плата за парковки.

Налогообложение АТС. Задача этого типа платежей – уменьшить спрос на АТС. Платежи применяются по отношению ко всем машинам в автопарке страны, независимо от реального пробега. Плата применяется по всему миру и обычно дифферен-

цирована в зависимости от типа автомобиля, его цены, экологического класса и т.д. Доходы от налогообложения АТС в Германии, например, составляют 1,5% бюджета.

Налогообложение топлива позволяет переложить переменные дорожные издержки пропорционально использованию инфраструктуры. Кроме того, налогообложение традиционных топлив – бензина и дизтоплива – стимулирует технологический переход на другие более экологически чистые виды топлива и перемещение пассажиропотоков и грузопотоков на более экологичные виды транспорта (железнодорожный, водный). Однако налоги на топливо имеют и ряд ограничений. Во-первых, спрос на традиционное топливо малоэластичен (повышение цены на топливо не приводит к соответствующему снижению спроса на него) и во-вторых, эти налоги индифферентны относительно времени и места движения автомобиля.

Уровень налогообложения моторного топлива определяется проводимой в стране энергетической политикой. Сами же налоги на моторное топливо в большинстве развитых стран формируются в значительной степени на основе экологических критериев: на более качественное топливо устанавливаются сниженные налоги, что увеличивает заинтересованность переработчиков нефти в производстве топлива высоких экологических классов. В 2000 году налог на топливо в Германии составил 7% бюджета. Использование налога на социальные нужды создало к нему позитивное отношение в обществе.

Налоги за пользование дорогами. Плата за дороги (toll) может дифференцироваться в зависимости от времени дня, типа автомобиля, применяться ко всей дорожной сети или к отдельной дороге. Обычно платными делают дороги, на которых возникают пробки, поэтому в некотором смысле это разновидность платы за заторы. Плата за дороги не должна быть слишком высокой, поскольку иначе весь поток транспорта переориентируется на сельские дороги, ухудшив там экологическую ситуацию. Платежи за пользование дорогами можно использовать для поддержки транспортной активности малоимущих слоев населения или субсидирования общественного транспорта, чтобы платежи за пользование дорогами не стали «изолирующим налогом». Иногда применяется платная полоса на дороге, по которой имеет право ездить автомобили с 2 и более пассажирами или машины высоких экологических классов (например, гибридные).

Даже введение платы на уровне возмещения внутренних затрат на транспортную инфраструктуру позволяет коммерциализировать использование дорожной инфраструктуры.

Плата за заторы. Эта форма платежей производится за использование транспортной сети в городах с интенсивным движением транспорта. Их задача – уменьшить использование личных и грузовых АТС в городе. Основными формами такой платы являются:

² Transportation Cost and Benefit Analysis, www.vtpi.org

Таблица. Инструменты регулирования спроса на передвижение на личном автотранспорте.

Стимул/ Антистимул	Возможный экономический инструмент	Конкретный вид инструмента
заставить отказаться от владения личным автотранспортом	- налоги (платежи) на покупку, владение и утилизацию автомобиля	- ежегодный транспортный налог; - регистрационный налог; - налог с продаж (перепродаж); - налог на утилизацию
	- ограничение количества автомобилей и/или новых регистраций	- аукционные схемы на приобретение новых автомобилей; - лицензирование владения автотранспортом
заставить отказаться от поездок на автомобиле; стимулирование использования общественного транспорта	- налог (плата) на пользование авто	- налог на топливо; - дополнительный сбор при заправке; - налог на пройденное расстояние
	- налог на использование транспортной инфраструктуры; - ограничение доступа в определенные районы	- плата за парковку; - плата за въезд в город; - плата за дороги; - плата за проезд по мосту; - кордонная плата; - плата за скопление (заторы) на дорогах
	- субсидии для общественного транспорта	- субсидирование платы за общественный транспорт; - субсидирование сети и функционирования общественного транспорта; - сниженное налогообложение общественного транспорта; - схемы «паркуйся и двигайся дальше»
стимулирование технологических процессов и нововведений с низкими выбросами	- налоги на покупку, владение и утилизацию авто; - налог на пользование авто; - налог на использование транспортной инфраструктуры	- дифференциация налогов в зависимости от уровня выбросов автомобиля; - углеводородный и /или энергетический налог; - плата за выбросы; - дополнительные сборы в зависимости от уровня выбросов; - налоговые скидки за использование малозагрязняющих технологий

Источник: составлено на основе Economic Instruments for Sustainable Road Transport. An Overview for Policy Makers in Developing Countries, GTZ GmbH, www.gtz.de

плата за проезд по дорогам, где наблюдаются заторы (congestion pricing), плата за движение по дорогам в определенном районе (area licensing), плата за въезд в город (cordon pricing); система виньеток (vignettes schemes) – плата за разрешение пользоваться дорожной сетью в течение определенного времени; электронные системы оплаты в зависимости от пройденного расстояния (electronic road pricing).

Хрестоматийным примером эффективной транспортной политики является Сингапур. В этой стране применяются электронная система взимания платы за проезд, плата за въезд в город, а также квотирование количества автомобилей в городе. Дополнительно существует ежегодный налог на АТС. Электронные устройства для оплаты проезда состоят из двух элементов: устройства аналогичного кредитной карте, вмонтированного в автомобиль и антенны на улицах. Система платежей дифференцирована по дорогам, по видам автомобилей и их мощности.

Плата за парковку. Повсеместное введение платных парковок (при условии запрета парковаться на улицах) в значительной степени способно побудить население пересесть на общественный транспорт и в какой-то степени снизить транспортные заторы в городах. Популярностью пользуется

система «паркуйся и двигайся дальше» (park&ride), когда недорогие парковочные места предоставляются на окраине города, а дальнейшее движение предполагается только на общественном транспорте.

Каждая категория налогов по-разному воздействует на спрос населения в отношении использования личного автотранспорта. Например, налог при покупке автомобиля и регистрационная плата могут влиять на количество покупаемых автомобилей, но не влияют на то, как автомобили используются. Налоги на топливо, напротив, удорожают поездки на автомобиле и стимулируют водителей к экономному использованию автомобиля. Однако они не отражают ни места, ни времени передвижения (городской час пик или пустынная сельская дорога).

Итак, система транспортных налогов позволяет добиваться определенных экономических, экологических и социальных целей, влиять на поведение людей и покрывать затраты на транспорт. Вся совокупность инструментов регулирования спроса на передвижение на автотранспорте представлена в таблице.

И.Ю. Ховавко
старший научный сотрудник экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Индикаторы устойчивого развития должны отражать экономические, социальные и экологические аспекты удовлетворения потребностей современного поколения и не ограничивать способность будущих поколений удовлетворять собственные потребности. Чтобы развитие могло считаться устойчивым, оно должно осуществляться с учетом достижений экономического роста при обязательном обеспечении разумного баланса между потребностями общества по улучшению качества жизни и политикой, направленной на предотвращение деградации окружающей среды [1].

Разработка индикаторов устойчивого развития для Томской области выполнена в 2003 г. в рамках международного проекта «Разработка индикаторов для оценки устойчивости процесса экономических и социальных реформ в Российской Федерации».

Она осуществлялась британской консалтинговой фирмой ERM при финансовой поддержке Министерства международного развития Великобритании (DIFD) по заказу Министерства экономического развития и торговли России.

Набор индикаторов устойчивого развития Томской области является первой в России региональной системой взаимосвязанных комплексных показателей эколого-социально-экономического развития территории.

Одним их таких является индикатор устойчивого развития “Природный капитал” который вошел в систему контрольных показателей Программы социально-экономического развития Томской области на 2006-2010 годы. В 1999 г. природный капитал по нашим расчетам [2, 3] составил 822592 млн. руб., а в 2005 г. — 3958887 млн. руб., что говорит об усилении эксплуатации природных ресурсов.

Основная доля в составе природного капитала Томской области приходится на запасы углеводородного сырья (около 98%). В последние 3 года отмечалась негативная динамика показателя соотношения прироста запасов к добыче нефти (истощимость). Недостаточное финансирование геолого — разведочных работ не компенсирует истощение запасов ценного углеводородного сырья, эксплуатация которых обеспечивает существенную часть поступлений в бюджет области. Истощение запасов нефти и газа может создать серьезные трудности для социально-экономического развития региона. опережение темпов добычи углеводородов над приростом запасов свидетельствует об истощении ресурса и требует более интенсивных мер по увеличению прироста запасов.

В настоящее время наблюдается рост экономической ценности недревесных ресурсов. По сравнению с 1999 г. их доля в природном капитале области увеличилась в 4 раза. В значительной степени этому способствовала деятельность предприятий, заготавливающих дикоросы, которые предоставляют местному населению рабочие места и дополнительные источники доходов. Инвестиции, вложенные компаниями в 2004–2005 годах, позволили создать достаточно мощный заготовительно-перерабатывающий комплекс дикорастущей недревесной продукции.

В 2005 г. природный капитал продолжал превышать физический более чем в 10 раз, что говорит о неустойчивом развитии Томской области. Это подтверждает факт зависимости экономики региона от состояния и эксплуатации местного природного сырья, в частности от топливно-энергетических ресурсов. Те преимущества, которые имеет Томская область за счет запасов углеводородного сырья, будут существовать столько, на сколько хватит этих запасов. В долгосрочной перспективе такое развитие региона не может быть устойчивым. Поэтому приоритетными должны стать инвестиции в человеческий капитал, в поддержание и повышение его качества, т.е. в образование и науку. Также требуются инвестиции в геологоразведку, расширение использования возобновимых природных ресурсов, в глубокую переработку природного сырья.

Индикатор устойчивого развития “Общий объем загрязнений на единицу ВРП” имеет позитивную динамику. Если в 2004 г. он составлял 5,17 тыс. т/млрд. руб., то в 2005 г. — 3,6 тыс. т/млрд. руб. (табл. 1). Это характеризует экологичность производств и технологий по добыче и переработке природных ресурсов, эффективность работы очистно-

Таблица 1. Динамика некоторых индикаторов устойчивого развития Томской области

Индикатор	Область применения	Единица измерения	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Ключевые						
Валовый региональный продукт (ВРП) на душу населения.	Экономический	тыс. руб./чел.	76,3	99,1	141,5	177,4
Валовый региональный продукт (ВРП) на душу населения, Россия	Экономический	тыс. руб./чел.	74,6	91,9	118	151
Энергоемкость ВРП	Экономический	тонн условного топлива/1 тыс. руб.	0,05	0,047	0,034	0,027
Энергоемкость ВРП, Россия	Экономический	тонн условного топлива/1 тыс. руб.	0,14	0,12	0,1	0,08
Общий объем загрязнений на единицу ВРП	Экологический	т/млн. руб.	30	9,9	5,17	3,60
Количество непереработанных отходов производства и потребления	Экологический	тыс. т	494,3	480,4	256	203
Дополнительные						
Естественный прирост населения	Социальный	чел. на 1000 населения	-3,9	-3,9	-2,8	-3,8
Естественный прирост населения, Россия	Социальный	чел. на 1000 населения	-6,5	-6,2	-5,6	
Ожидаемая продолжительность жизни	Социальный	лет	65,49	64,83	65,36	65
Ожидаемая продолжительность жизни, Россия	Социальный	лет	65,29	64,82	65,3	
Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов	Экологический	тыс. руб.	635160,3	461288,9	758913,6	188917,6
Природный капитал	Экологический	млн. руб.	нет данных	1911104*	2516904*	3959149
Выбросы в атмосферу, всего	Экологический	тыс. т	285,8	318,46	279,625	265,584
Сброс загрязненных сточных вод, всего	Экологический	млн. м ³	18,93	17,79	16,87	11,94
Специфические для области						
Использование расчетной лесосеки	Экологический	%	5,7	5,8	6,2	5,9
Истоцимость запасов нефти	Экологический	млн. т	-201	-7673	-11332	-7018

* - ориентировочно

Источник: Таблица составлена на основе данных администрации Томской области, ОГУ "Облкомприрода" и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Томской области.

Таблица 2. Индикаторы устойчивого развития, используемые для мониторинга Программы социально-экономического развития Томской области

Цели Программы социально-экономического развития Томской области	Индикаторы устойчивого развития Томской области		
	Ключевые	Дополнительные	Специфические
Высокий уровень предпринимательства	<ul style="list-style-type: none"> • выпуск товаров малыми предприятиями 	<ul style="list-style-type: none"> • доля работающих на малых предприятиях к экономически активному населению региона 	
Эффективная и сбалансированная экономика	<ul style="list-style-type: none"> • доля отгруженной инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции • индекс объема основных фондов* • ВРП на душу населения* 	<ul style="list-style-type: none"> • коэффициент обновления основных фондов* 	
Инвестиционная. привлекательность			
Интернационализация экономики			
Качественные трудовые ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • уровень безработицы • ИРЧП* 	<ul style="list-style-type: none"> • естественный прирост населения. • ожидаемая продолжительность жизни 	
Развитая инфраструктура			
Благоприятные условия для жизни, работы, отдыха и воспитания детей		<ul style="list-style-type: none"> • уровень бедности • объем платных услуг на душу населения • реальные располагаемые денежные доходы населения • число зарегистрированных преступлений • ожидаемая продолжительность жизни • детская смертность • уровень общей заболеваемости • уровень заболеваемости злокачественными новообразованиями • средний возраст населения* • покупательная способность денежных доходов и заработной платы населения* 	<ul style="list-style-type: none"> • уровень заболеваемости клещевым энцефалитом • уровень заболеваемости болезнью Лайма • уровень заболеваемости описторхозом*
Эффективная исполнительная власть	<ul style="list-style-type: none"> • бюджетная обеспеченность* 		
Благоприятная окружающая среда		<ul style="list-style-type: none"> • выбросы в атмосферу, всего • сброс загрязненных сточных вод, всего 	
Рациональное использование природного капитала	<ul style="list-style-type: none"> • энергоемкость ВРП • объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования • истинные сбережения • общий объем загрязнений на единицу ВРП • количество переработанных отходов производства и потребления 	<ul style="list-style-type: none"> • площадь особо охраняемых природных территорий • инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов • природный капитал 	<ul style="list-style-type: none"> • использование расчетной лесосеки* • истощимость запасов нефти

* - Индикаторы устойчивого развития, которые не включены в качестве показателей в программу

го оборудования, снижение энергоемкости производства.

Индикатор устойчивого развития “Энергоемкость ВРП”, показывает, что энергоемкость валового регионального продукта продолжает снижаться. Причем, значение индикатора для Томской области значительно ниже, чем в среднем для России. Продолжающееся снижение энергоемкости валового регионального продукта говорит о сокращении потребления ресурсов природного топлива и продуктов его переработки, в первую очередь, за счет энергосберегающих технологий.

Сокращение показателя характеризует уменьшение промежуточного потребления валового регионального продукта и соответственно рост добавленной стоимости конечного продукта. При дальнейшем внедрении глубокой переработки природного сырья и современных технологий можно ожидать сохранения сложившейся динамики.

Индикатор устойчивого развития “Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов” указывает на то, что динамика показателя имела в 2005 г. негативный тренд за счет уменьшения общего объема финансирования природоохранных мероприятий, складывающегося из инвестиций областного бюджета и капиталовложений предприятий. Такое снижение (более чем в 3,5 раза по сравнению с 2004 г.), при сохранении тенденции, отрицательно скажется на индикаторах устойчивого развития (таких как “Общий объем загрязнения на единицу ВРП”, “Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу”, “Сброс загрязненных сточных вод”), а также на ряде показателей программы социально-экономического развития Томской области. Развитие ситуации по такому сценарию ухудшит экологическую ситуацию и может привести к неустойчивому развитию региона, к невозможности выполнить программу в полном объеме. Для предотвращения этого варианта развития необходимо довести объем инвестиций на следующий год минимум до 4% от инвестиций в основной капитал.

Индикатор устойчивого развития “Использование расчетной лесосеки” показывает, что освоение расчетной лесосеки остается незначительным и составляет 5,6% [4, 5]. Расчетная лесосека по хвойному хозяйству используется на 12,8%. Заготавливается наиболее ценная хвойная древесина, при значительном накоплении малоценных перестойных насаждений лиственных пород, ведущем к снижению ценности лесного фонда в целом. Динамика индикатора свидетельствует о том, что лесная отрасль пока еще недостаточно развита и не приносит существенного дохода. Требуется развитие предприятий по переработки древесины.

Индикаторы удачно встроены в схему принятия решений и позволяют отслеживать позитивные и негативные тенденции во всех сферах деятельности общества. Они также служат для планирования

деятельности в направлении устойчивого развития, разработки политики в этой области.

Индикаторы согласовываются со стратегическими целями социально-экономического развития. Большинство индикаторов устойчивого развития (75%) используются в качестве индикаторов и показателей Стратегии развития Томской области до 2020 гг. и Программы социально-экономического развития Томской области на 2006–2010 годы, разработанными Администрацией Томской области в 2005 г. (табл. 2).

В настоящее время индикаторы устойчивого развития используются при мониторинге выполнения программы социально-экономического развития. На основе полученных данных вносятся предложения в администрацию Томской области по корректировке целей и мероприятий программы.

К сожалению, не все важные индикаторы устойчивого развития включены в качестве показателей в программу (например, валовый региональный продукт на душу населения, коэффициент обновления основных фондов, индекс развития человеческого потенциала и др.). Некоторые цели программы (инвестиционная привлекательность региона и интернационализация экономики) не имеют индикаторов устойчивого развития в качестве показателей. Все это обуславливает необходимость и возможность совершенствования системы индикаторов устойчивого развития и ее использования в интересах устойчивого развития региона.

Литература

1. Бобылев С.Н., Медведева О.Е. Экология и экономика: Региональная экологическая политика. – М.: ЦЭПР, 2003. – 271 с.
2. Лаптев Н.И. Индикаторы устойчивого развития для бассейна Оби // Проблемы устойчивого развития Обь - Иртышского бассейна. Новосибирск: ИПЦ “Юпитер”, 2005. с. 14–25.
3. Лаптев Н.И. Применение индикаторов для оценки устойчивого развития территории // Охрана природы. Вып. 3: Сборник статей. / Под ред. А.Е. Березина. – Томск: изд-во НТЛ, 2005. с. 27–37.
4. Экологический мониторинг: Состояние окружающей среды Томской области в 2005 году / Под ред. А.М. Адама – Томск: Графика, 2006. – 148 с.
5. Индикаторы устойчивого развития Томской области. Вып. 2 / Под ред. В.М. Кресса. – Томск: Печатная ма-нуфактура, 2004. – 46 с.

Н.И. Лаптев

директор Западно-Сибирского экологического центра, ТРОО Центр экологической политики и информации

Д.В. Волостнов

зам. директора ОГУ “Облкомприрода”

ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

«Информационное экологическое агентство\ИнЭКА» было создано в 1995 году. В настоящее время деятельность нашего Агентства связана не только с распространением экологической информации, но в большей степени с выполнением экологических оценок разных инвестиционных проектов как планируемой, так и реализуемой деятельности.

Наш опыт показывает, что, несмотря на постоянные декларации властей всех уровней о повышенном внимании к экологической безопасности и заботе о правах граждан на благоприятную окружающую среду, при планировании той или иной производственной деятельности экологические риски начинают анализировать в последнюю очередь, когда основные решения уже приняты. А экономические оценки эффективности будущей деятельности редко когда рассчитываются с учетом экологических ущербов. Выбор альтернативных вариантов чаще всего также осуществляется исходя из прямых экономических затрат. Проекты, представляемые на государственную экспертизу в лучшем случае содержат оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) или разделы «Охраны окружающей среды» с выполненными оценками так называемого «предотвращенного экологического ущерба». Это обусловлено тем, что в России до сих пор нет законодательно принятых современных методик эколого-экономических оценок, не смотря на существование законодательных требований их выполнять при планировании хозяйственной деятельности. Существует лишь одна утвержденная на федеральном уровне ведомственная методика «Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба». Она утверждена Госкомэкологией РФ 9 марта 1999 года. Но эта методика, хотя и часто используется при выполнении ОВОС и охране окружающей среды (ООС), показывает лишь природоохранный эффект от реализации тех или иных запланированных природоохранных мероприятий и программ и не учитывает весь спектр возможных экологических ущербов и остаточных воздействий. Данная методика имеет изначально определенную узкую направленность использования – «...оценка деятельности природоохранных органов Госкомэкологии России», и не позволяет решать более широкий круг плано-проектных и управленческих задач. Кроме того, имеется ряд существенных недостатков данной методики даже при использовании ее для оценки деятельности природоохранных органов:

- занижены показатели удельного ущерба от загрязнения атмосферного воздуха по сравнению с аналогичными показателями загрязнения водных объектов;
- не учитывается повышенная степень опасности для здоровья человека выбросов от автотранспорта по сравнению с выбросами тех же загрязняющих веществ от стационарных источников и соответственно величина ущерба от загрязнения;

Наш опыт показывает, что, несмотря на постоянные декларации властей всех уровней о повышенном внимании к экологической безопасности и заботе о правах граждан на благоприятную окружающую среду, при планировании той или иной производственной деятельности экологические риски начинают анализировать в последнюю очередь, когда основные решения уже приняты.

- существенно завышен показатель удельного ущерба от размещения отходов вследствие занижения среднего показателя удельного наличия отходов на 1 га площади складирования по отношению к реальному показателю;
- не учитываются повышенная степень опасности при размещении отходов на несанкционированных свалках по сравнению с санкционированными при определении величины предотвращенного (наносимого) ущерба;
- не учитывается ущерб от загрязнения атмосферы при сдувании взвешенных частиц с отвалов вскрышных и вмещающих пород;
- имеет место двойной счет при определении величины ущерба от размещения отходов производства и потребления: непосредственно от размещения отходов и от деградации и загрязнения земель химическими веществами от размещения отходов;
- не учитываются важнейшие территориальные ущербформирующие факторы: фоновое загрязнение окружающей природной среды тем или иным веществом.

ИнЭКА имеет опыт выполнения как макроэкономических оценок при разработке концепции экологической политики, индикаторов устойчивого развития и оценке прошлого экологического ущерба для Кемеровской области, так и выполнения эколого-экономических оценок эффективности инвестиционных проектов строительства новых производственных объектов.

При выполнении данных оценок мы используем методические подходы, рекомендуемые Всемирным банком [1-7].

Самым крупным и постоянным нашим клиентом в последние годы является компания РУСАЛ, для которой мы выполняем оценки воздействия на окружающую среду проектов нового строительства не только в соответствии с требованиями законодательства РФ, но и в соответствии с требованиями Международной Финансовой Корпорации. В рамках этих работ мы выполняем эколого-экономическую оценку эффективности инвестиционных проектов для трех уровней: национального, регионального и местного.

Оценка выполняется в соответствии с методическими рекомендациями по осуществлению эколого-экономической оценки эффективности проектов намечаемой хозяйственной деятельности, разработанными проф., д.э.н. О.Е. Медведевой, по заказу Департамента государственной экологической экспертизы Министерства природных ресурсов России в 2003 году. Ознакомиться с рекомендациями можно в ряде публикаций [8-10]. Приведем выдержку из методических рекомендаций: «Под эколого-экономической эффективностью проекта понимается показатель, характеризующий соотношение общих эко-

номических выгод и потерь от проекта, включая внешние экологические эффекты и связанные с ними социальные и экономические последствия, затрагивающие интересы населения и будущих поколений в результате реализации данного проекта. Показатели эколого-экономической эффективности являются показателями общественной эффективности рассматриваемого проекта, учитываемыми социальные эффекты и связанные с ними экологические ущербы. Оценка эколого-экономической эффективности проекта проводится на основе традиционного экономического анализа «затраты - выгоды».

При выполнении оценки учитываются:

- стоимость теряемых или ухудшаемых природных ресурсов;
- затраты на ликвидацию негативных последствий, в том числе и здоровью населения, восстановление или воспроизводство;
- упущенная выгода и иные убытки;
- экономические, экологические и социальные выгоды.

Использование эколого-экономической оценки эффективности проектов показало, что наибольшую выгоду от реализации промышленных проектов с точки зрения общественной эффективности получают национальный и региональный уровни на которых аккумулируется большая часть выгод, тем более что все экологические ущербы остаются на местном уровне и становятся проблемой муниципалитетов. Меньший объем экономических выгод от проектов на местном уровне объясняется существующим распределением налоговых поступлений по уровням бюджетной системы России. В настоящее время применяется такая система распределения налогов, когда все налоги от прибыли организаций поступают в федеральный (0,175) и региональный бюджеты (0,65), налог на имущество – в региональный бюджет. В то же время эти налоги являются основными и создают основной поток выгод от инвестиционных проектов. В местный бюджет поступает только налог на землю и часть поступлений от подоходного налога. Однако эти налоги в абсолютном выражении значительно меньше налога на прибыль и имущество организаций, которые в настоящее время и формируют муниципальные бюджеты. Существующая ситуация с распределением налогов возникла в связи с изменением налогового законодательства в 2004 году после принятия Федерального закона от 29.07.2004 г. № 95 ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Тем не менее, использование эколого-экономической оценки при анализе альтернативных вариантов позволяет выбрать вариант, более вы-

годный для местного сообщества. Исходя из определенной структуры и оценки ущербов, можно разработать целевые компенсаторные мероприятия для муниципального уровня, для которого и прогнозируются ущербы. В соответствии с международными стандартами подготовки инвестиционных проектов инициатор деятельности по результатам такой оценки обязан разработать план снижения остаточных воздействий, выплаты компенсаций и управления окружающей средой.

В связи с неравномерным распределением налоговых поступлений по уровням бюджетной системы, при принятии муниципального бюджета можно рекомендовать использовать подобные оценки для обоснования дополнительного финансирования из регионального и федерального бюджетов под программы по улучшению качества городской среды и здоровья населения.

Также, при формировании регионального бюджета можно рекомендовать предусмотреть выделение дополнительного финансирования муниципалитетам из регионального бюджета в объеме части средств, которые будут поступать от налога на прибыль от реализации инвестиционных проектов, в связи с тем, что все потери от негативного воздействия будут нести муниципалитеты, а выгоды большей частью будут изыматься в бюджеты других уровней.

В современной российской практике, не смотря на законодательные декларации, возмещения экологических ущербов не происходит. Экологические платежи за загрязнение окружающей среды, поступающие в бюджет от природопользователей, не адекватны наносимому ущербу. Более того, в соответствии с нормами сегодняшнего законодательства, их не обязательно использовать на охрану окружающей среды.

Ситуация усугубляется еще и тем, что недавние изменения в законодательстве РФ (приведение в соответствие со ст.48 ГрК РФ), с целью ускорения и упрощения процедур подготовки и экспертирования предпроектной и проектной документации объектов строительства, исключили из перечня необходимой документации материалы ОВОС и разделы ООС, оставив вместо них лишь необходимость представить «Перечень мероприятий по охране окружающей среды». Подготовка перечня мероприятий уже не обязывает инвестора делать и предоставлять общественности и государственной экспертизе оценку потенциальных неблагоприятных воздействий, доказывать допустимость потенциальных воздействий и достаточность предусмотренных мер. Таким образом, государство полностью снимает с себя и с природопользователей ответственность за будущее нанесение экологического ущерба и ущерба здоровью населения от реализации хозяйственной деятельности.

Литература:

1. Economic Analysis and Environmental Assessment // Environmental Assessment Sourcebook Update. World Bank, 1998, № 2.
2. Всемирный банк: Операционная политика Всемирного банка в отношении оценки воздействия на окружающую среду (ОП 4.01), январь 1999 г.
3. Всемирный банк: Операционная политика Всемирного банка в отношении экономической оценки инвестиционных операций (ОП 10.04), январь 1999 г.
4. Методическое руководство 1: Специальные факторы, влияющие на стоимость // Европейские стандарты оценки 2000. – М.: ОО «Российское общество оценщиков», 2003.
5. Руководство по управлению экологическими рисками // Европейский Банк Реконструкции и Развития, 2001.
6. Диксон Дж., Паджиола С. Экономический анализ и оценка воздействия на окружающую среду / Всемирный банк/пер. с англ.- М.: Весь Мир, 2003.
7. Environmental Policy. European Bank for Reconstruction and Development/ April 2003.
8. Временные методические рекомендации по проведению оценки эколого-экономической эффективности проектов намечаемой хозяйственной деятельности / Медведева О.Е. // Экологическая экспертиза и ОВОС, 2004 г., № 6.
9. Медведева О.Е. Методические рекомендации по осуществлению эколого-экономической оценки эффективности проектов намечаемой хозяйственной деятельности // Методические рекомендации по оценке стоимости земли. М.: АНО «СОЮЗЭКСПЕРТИЗА» ТПП РФ, 2004 -96 с.
10. Медведева О.Е. Методические рекомендации по осуществлению эколого-экономической оценки эффективности проектов намечаемой хозяйственной деятельности. - М.: АНО «Экологический юридическо-правовой центр - Экоюрцентр», 2004.

Е.В. Перфильева
С.С. Белозерова

Региональная общественная организация «Информационное экологическое агентство» (ИНЭКА, г. Новокузнецк)



Бюллетень Центра экологической политики России

“НА ПУТИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ РОССИИ”

Выпуск подготовлен совместно с Комиссией по экологической безопасности и охране окружающей среды Общественной палаты РФ

№ 36, 2007

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

119071 МОСКВА,
ЛЕНИНСКИЙ ПРОСПЕКТ 33, К. 326
ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ
ТЕЛ./ФАКС:
(495) 952-2423,
(495) 952-3007
ЭЛ. ПОЧТА: ECOPOLICY@ECOPOLICY.RU
WWW.ECOPOLICY.RU

редколлегия:

Гл. редактор В.М. Захаров
Выпускающий редактор С.Г. Дмитриев
С.Н. Бобылев,
М.И. Васильева,
С.И. Забелин,
Р.А. Перелет,
О.А. Понизова,
Б.А. Ревич,
А.В. Яблоков,
В.А. Ясвин

ассистент редактора:

Ю.Ф. Морозова

дизайн:

П. Маслов

допечатная подготовка:

Д. Щепоткин

печать:

Издательская группа “Реформ-Пресс”

тираж 1000 экз.

Бюллетень издан при поддержке
Неправительственной организации “Защита Природы”
(Environmental Defense, USA),
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров
(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, USA),
Фонда Чарльза Стюарта Мотта
(The Charles Stewart Mott Foundation, USA),
и распространяется бесплатно.

В бюллетене представлены мнения отдельных лиц и организаций, которые могут не совпадать с мнением редакции.

Издание зарегистрировано в Государственном комитете Российской Федерации по печати
(Per. № 01777116)

©Центр экологической политики России

ISSN 1726-4006