

МИРОВОЙ ОПЫТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ОДИН ИЗ РЫЧАГОВ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Н.К. Червоткина

Необходимость использования различных инструментов для улучшения процесса природопользования очевидна. Наиболее эффективной является система, включающая как рычаги административного регулирования, так и экономические методы воздействия. Оптимальное сочетание тех и других позволяет говорить о максимальной эффективности системы экологического регулирования.

В системах, использующих исключительно административные методы регулирования в сфере природопользования и стремящихся либерализовать прочие элементы хозяйственной системы, нельзя достичь иного результата кроме полного краха. Однако и стремление полностью освободить сферу природопользования от государственного вмешательства, также в корне не верно, ибо государство является тем самым социальным институтом, который обязан регулировать характер использования природных ресурсов как общественного блага, а наиболее действенными в этом случае являются методы прямого регулирования. Внедрение экономических механизмов в сочетании с административными является единственно возможным решением эколого-экономических проблем Республики Беларусь.

В условиях рыночной экономики появились новые и активизировались прежние участники процесса управления: региональные органы власти, коммерческие банки, различные фонды и т.д., которые выступают в качестве новых субъектов экономической деятельности, в том числе и в сфере охраны окружающей среды. Это вынуждает обратить внимание на зарубежный опыт природопользования, где используется целый ряд экономических рычагов. Широкое использование экономических инструментов в области природопользования – явление относительно новое для Беларуси. Анализ зарубежного опыта позволит избежать ошибок и выявить закономерности в подходах к проблеме регулирования природопользования. При изучении мирового опыта необходимо отдавать предпочтение странам с развитой экономикой и эффективной системой природоохраны, т.е. тем, которые эффективно следуют концепциям устойчивого эколого-экономического развития [1, с.110–121].

Особый интерес представляют начавшие формироваться в 80–90 гг. экорынки. Одна из разновидностей такого рода рынков – рынок прав на выбросы (загрязнения) – получила широкое распространение в США.

Схематично рынок загрязнений можно показать следующим рисунком.

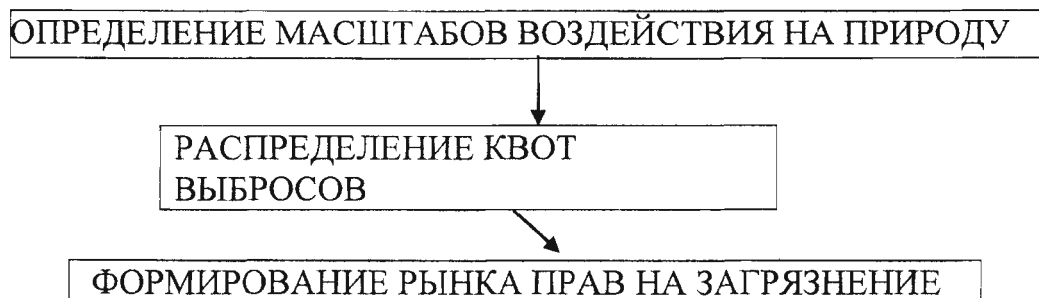


Рисунок. Схема формирования рынка прав на загрязнения

«Баббл-принцип» (принцип пузыря) – основа рынка прав на загрязнение – позволил США достичь наибольшей эколого-экономической эффективности за счет оптимального перераспределения выбросов между участниками рынка.

Распределение рынка прав на загрязнение обусловило появление специализированных бирж – бирж прав на загрязнение, – которые играют роль посредника в процессе купли-продажи прав на загрязнение.

Специфической структурой являются также банки выбросов. Если хозяйствующий субъект сократил объем своих выбросов ниже уровня, предусмотренного нормативами, то разницу в виде аккредитива он может положить в специальный банк, чтобы использовать впоследствии, либо продать на рынке загрязнений. Банки выбросов позволяют облегчить потенциальный поиск продавцов прав на загрязнение и параллельно вести мониторинг выбросов.

Внедрение подобного механизма в практику природопользования позволило бы добиться значительного эколого-экономического эффекта и в нашей республике.

Однако внедрение такого рода институтов должно предваряться становлением развитых и стабильных рыночных инфраструктур, разработкой адекватной нормативной базы качества среды, соответствующей реалиям сегодняшнего дня.

Одним из эффективных экономических рычагов рационального природопользования может стать льготное кредитование предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, которые эффективно осуществляют охрану окружающей среды. Причем для природоохраны должны привлекаться не только государственные источники кредитования, что особенно актуально с учетом резкого сокращения бюджетных ассигнований, но и привлеченные средства из коммерческого сектора банковских ресурсов.

Привлечение средств коммерческих банков позволит решить сразу несколько проблем:

- во-первых, выявить преимущества банковского кредитования по сравнению с бюджетным финансированием, заключающиеся в возвратности и платности предоставляемых средств, что будет способствовать повышению эффективности их использования и ускорит процесс внедрения природоохранных мероприятий;

- во-вторых, направить большую часть бюджетных средств для финансирования

других мероприятий, так как за счет бюджета должна погашаться только налоговая льгота, предоставляемая банку, кредитующему природоохранные мероприятия;

- в-третьих, привлечение кредитов позволит хозяйствующему субъекту избежать проблем, связанных с ограниченностью собственных средств.

Мировая практика показывает эффективность такого рода кредитования. Причем даже существуют специализированные экологические банки, где банковский процент устанавливается в зависимости от рейтинга опасности производства. В основу функционирования таких банков положен принцип льготного кредитования экологически чистых производств за счет повышенного налогообложения экологически опасных.

В условиях хозяйствования Беларуси источником компенсации потерь банка могут выступать как бюджетные средства, так и средства фондов охраны природы. Одним из направлений компенсации может стать предоставление банкам льгот путем уменьшения налогооблагаемой базы, снижения ставок налогов, полного освобождения от отдельных видов налогов.

Кроме упомянутых мер, для покрытия повышенных затрат банков, выдающих льготные кредиты на природоохранные мероприятия, могут быть использованы и бюджетные дотации. В этом случае за счет государственных средств покрывается разница между обычной и льготной ставками процентов за кредиты. Такая форма государственных дотаций достаточно широко используется в практике зарубежных стран. В данном случае для банка операции по кредитованию упомянутых мероприятий становятся равновыгодными по величине получаемой прибыли в сравнении с операциями по предоставлению всех других кредитов. Кроме того, предоставление бюджетной дотации дает банку в определенной мере гарантии возврата выделяемых средств и обязательности уплаты процентов по ним.

Еще одним из эффективных механизмов привлечения средств в природопользование является эмиссия государственных экологических займов. Привлекательность таких займов обеспечивается льготным налогообложением получаемой прибыли, приоритетным доступом к природным ресурсам, льготными условиями приобретения и поставки оборудования. Белорусские исследователи предлагают осуществлять эмиссию облигаций такого рода

республиканским и местным природоохранным фондам как достаточно надежным и относительно автономным финансовым структурам.

Однако привлечение средств за счет эмиссии ценных бумаг в нашей стране может столкнуться с рядом трудностей из-за высокой инфляции и подорванного доверия ко всякого рода ценным бумагам, в том числе и государственным.

Перспективным направлением на рынке экологических услуг является экологическое страхование. Например, введенный с начала 90х гг. в России институт экологического страхования уже дает положительные результаты. Экологическое страхование позволяет защитить имущественные интересы третьих лиц от непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей среды.

Страхователями здесь выступают предприятия, учреждения, организации всех форм собственности, имеющие производственные мощности на территориях, входящих в юрисдикцию соответствующей нормативноправовой базы. Обычно это предприятия, которые объективно представляют собой потенциальную опасность для возникновения чрезвычайных ситуаций или катастроф (химические и нефтехимические предприятия, нефтепроводы, атомные станции) [4, с. 224–228].

В случае катастрофы предприятие может быстро изыскать финансовые ресурсы, получив возмещение у страховщика в размере, которой обусловлен заключенным договором. Эти средства позволят компенсировать ущерб, выплатить компенсации за ухудшение условий жизни и состояния окружающей среды, компенсировать расходы по очистке территории, по спасению жизни и имущества населения.

К тому же такой вид страховых услуг порождает необходимость контроля со стороны страховых компаний за экологической безопасностью объекта страхования. Ведь в случае небрежности страхователя в выполнении страховых обязанностей после наступления страхового события страховщик вправе отказать в выплате страхового возмещения. Впоследствии это даст дополнительный толчок развитию такой формы услуг, как экологический аудит, предприятия получают дополнительный стимул к повышению эффективности природопользования и экологической безопасности в целом.

Особое место в процессе управления природопользованием должно отводиться местным

органам, ибо они наиболее приближены к региональным проблемам. Мировой опыт, в частности опыт США, показывает, что приоритетность, отдаваемая местным органам власти, позволяет получить наибольший эффект. Система экологического регулирования в США базируется на принципе, которому один конгрессмен дал название: «Вся политика локальна». Именно модели, апробируемые в регионах, чаще всего становятся впоследствии основой государственного регулирования в развитых странах. Принятие решений на местном уровне происходит без противоречий, которые появляются на общегосударственном уровне из-за противопоставленности интересов различных регионов. Это позволяет более гибко подходить к решению конкретных проблем, что особенно важно в сфере природопользования [2, с.171–179].

Интересным представляется опыт объединения подразделений государственных ведомств с коммерческой деятельностью. Как правило, коммерческое подразделение организационно оформляется в государственную фирму, имеющую автономный статус. Примером может служить одна из фирм штата Нью-Йорк при Департаменте охраны среды. Эта фирма имеет предпочтительные права при размещении государственных заказов на строительство природоохранных объектов в данном штате. Она же обеспечивает консультационные услуги как государственным организациям, так и негосударственному сектору (в последнем случае это происходит на конкурсной основе), оказывает помощь в разработке природоохранных программ, в организации управления экологической безопасностью на предприятиях. Иногда такие фирмы занимаются и эксплуатацией природоохранных объектов [3, с.199–208].

Перспективность создания такого рода фирм в Беларуси видится, прежде всего, в сфере экологического аудита. Реальной базой для развития такого рода деятельности в республике могут стать организационные структуры предприятий экологического контроля в качестве дополнительного источника финансирования природоохранной деятельности.

По мере накопления опыта, создания негосударственных фирм экологического аудита зависимость от государственных структур значительно снизится. В дальнейшем государственные аудиторские фирмы будут выступать на рынке экологического аудита как равноправные конкуренты.

Развитие сети фирм, занимающихся экологическим аудитом, и включение их в систему мониторинга среды позволит значительно увеличить эффективность последнего.

В любом регионе требуется создавать условия для обеспечения экономического роста, поддержания благоприятной конъюнктуры, развития региональной инфраструктуры, создания новых рабочих мест. Вопросы экологии необходимо оптимальным образом вписать в проекты регионального развития, поэтому согласование экономических и экологических приоритетов – одна из важнейших задач управления. Здесь политика открытости экономической информации, предоставляемой регулируемыми органами для бизнеса, поддержки предпринимательских решений с учетом экологических параметров, должна занимать важное место в системе регулирования на всех уровнях. Этот планомерный процесс, в котором бизнес принимает активное участие или имеет достаточно полную информацию для деятельности, активно реализуется в странах Европы, США, Японии и других развитых странах.

Закрытость информационной системы стремление руководителей предприятий скрыть реальные экологические данные, ссылаясь на «коммерческую тайну», не способствуют развитию этих процессов в Беларуси. Практика же убеждает в том, что чем более открыта экологическая информация, тем с меньшими издержками удастся реализовывать основные цели экологической и экономической политики.

Мировая практика свидетельствует также о том, что устойчивая деловая активность и гарантированное экономическое развитие страны возможны только при интенсивном развитии производства. У нас же в настоящее время наблюдается обратный процесс. Многие сферы деятельности становятся нерентабельными, в том числе и экологическая сфера. Правда, она включает такие виды деятельности, как разработка ресурсосберегающих технологий, экологических процессов, экологически безопасного оборудования и материалов, контрольно-измерительных

приборов, которые при наличии заинтересованного потребителя вполне могут быть прибыльными. Однако без серьезной государственной поддержки трудно рассчитывать на положительные результаты в природоохранной деятельности. Эта поддержка должна проявляться в формировании оптимальной структуры системы государственного экологического регулирования, сочетающей в себе как административные, так и рыночные методы.

К сожалению, узловым вопросом охраны окружающей среды у нас до сего времени остается фактическое противостояние экономики и экологии, так как благополучие одной стороны напрямую зависит от ущемления интересов другой. Достаточно долго эту проблему пытались решить путем использования административно-правовых запретов и ограничений, мер гражданского и уголовного воздействия. Такой метод регулирования отношений в природопользовании хотя и давал некоторые положительные результаты, но в целом был далек от оптимального.

Более прогрессивный и эффективный метод регулирования отношений должен выражаться в виде действенного механизма регулирования экологических отношений средствами экономического стимулирования. Иными словами, природопользование будет максимально эффективным, когда будет экономически выгодным хозяйствующему субъекту. А для этого необходимо полностью задействовать один из главных элементов системы экономического стимулирования рационального использования природных ресурсов – обоснованные и обязательные платежи за них. Введение адекватной платности за природопользование должно стимулировать не только охрану окружающей среды, комплексность использования различных видов природных ресурсов, но и обеспечить выравнивание социально-экономических условий хозяйствования, рациональное размещение производительных сил, формирование специальных фондов финансирования природоохранных мероприятий и ресурсосберегающих технологий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Голубева, Т.А. Основы экологии и экономика природопользования. Гомель, 2004.
2. Макап, С.В. Основы экономики природопользования. М., 1998.
3. Москаленко, А.П. Экономика природопользования и охраны окружающей среды. М.; Ростов-на Дону, 2003.
4. Шимова, О.С., Соколовский, Н.К. Основы экологии и экономика природопользования. Минск, 2001.

РЕЗЮМЕ

Рассматривается система экологического регулирования с применением различных инструментов мирового опыта, которые позволят повысить эффективность природопользования в Республике Беларусь. Необходимость использования различных инструментов для улучшения процесса природопользования очевидна. Наиболее эффективной является система, включающая как рычаги административного регулирования, так и экономические методы воздействия. Оптимальное сочетание тех и других позволяет говорить о максимальной эффективности системы экологического регулирования. Мировая практика свидетельствует, что устойчивая деловая активность и гарантированное экономическое развитие возможны только при интенсивном росте производства. Однако без серьезной государственной поддержки трудно рассчитывать на положительные результаты природоохранной деятельности. Эта поддержка должна проявляться в формировании оптимальной структуры системы государственного экологического регулирования, сочетающей как административные, так и рыночные методы.

SUMMARY

The author considers the system of ecological regulation including different instruments of the world experience that gives a possibility to increase the efficiency of the natural resources management. It's obvious that we should use various instruments to improve the process of the natural resources management. The most efficient system is one that includes both the administrative regulation as well as economic methods of influence. The optimum combination of these methods leads to maximum effectiveness of the ecological regulation system. The world practice shows that the stable business activity and secure economic development are only possible due to the intensive development of production though it's difficult to get positive results in the activity connecting with environmental protection without major support of the government. This support means it necessary to form the optimum structure of the governmental ecological regulation system that includes both administrative and market methods.

* Статья поступила в редакцию 25 сентября 2006 г.