

УДК 502.17(1/9)
JEL H610, K320, O120
DOI 10.25205/2542-0429-2017-17-3-19-34

О. П. Бурматова

*Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН
пр. Академика Лаврентьева, 17, Новосибирск, 630090, Россия*

*Новосибирский государственный университет
ул. Пирогова, 2, Новосибирск, 630090, Россия*

burmatova@ngs.ru

ВЫЗОВЫ В ОБЛАСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЛАГОПРИЯТНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Проанализированы основные вызовы в экологической сфере в России. Показано, какие угрозы в области формирования благоприятной экологической ситуации следует преодолеть в первую очередь. Сделаны акценты на особенностях современной государственной экологической политики в России, прежде всего на тех ее элементах, которые призваны стимулировать природоохранную деятельность на предприятиях. Среди основных экологических вызовов выделены: необходимость формирования инновационной экономики, возможность модернизации экономики в условиях экономического кризиса, слабость современной государственной экологической политики в Российской Федерации, потребность в разработке и внедрении новых эффективных инструментов в сфере экологического регулирования, необходимость совершенствования и неукоснительного соблюдения природоохранного законодательства и др. Особое внимание уделено ключевым аспектам выработки стратегии природоохранной деятельности, которая рассматривается как один из путей решения экологических проблем. Анализ современных экологических вызовов позволит выработать стратегию их преодоления и соответствующим образом трансформировать государственную экологическую политику.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологическая политика, природоохранное законодательство, экологические платежи, природоохранная стратегия.

Введение

Устойчивое социально-экономическое развитие, высокое качество жизни и здоровья населения возможны только при условии обеспечения экологической безопасности территории и сохранения природных систем. Основой для этого являются проведение единой экологической политики, координация деятельности предприятий, учреждений и организаций в области охраны окружающей среды с учетом долгосрочных задач экономического развития.

Современные вызовы и угрозы экологической безопасности России во многом проистекают из обострившихся экологических проблем, сложившейся отсталой структуры экономики, проводимой в стране неэффективной экологической политики, отсутствия эффективных инструментов экологического регулирования, ослабления роли экологического права, роста экологических правонарушений, низкой экологической ответственности бизнеса и других причин.

Бурматова О. П. Вызовы в области формирования благоприятной экологической ситуации в России и пути их преодоления // Мир экономики и управления. 2017. Т. 17, № 3. С. 19–34.

Говоря о вызовах и угрозах, следует обратить внимание на соотношение данных терминов, выявить их идентичность и различия. В этом отношении мы согласны с мнением А. В. Захарова, который считает, что «...угрозы и вызовы соотносятся как часть и целое. Вызов включает в себя угрозу. Угроза составляет содержание вызова, показывает его опасность. Помимо угрозы, которая в лингвистическом смысле носит потенциальный характер, вызов может включать деяния, получившие реализацию и завершенность. Так, угроза экологического терроризма сама по себе потенциальна, но в случае совершения действий, которые возможно квалифицировать как экологический терроризм, угроза реализуется и вызов получает завершенный характер. Вызов может содержать несколько угроз. Например, глобальное потепление как вызов включает угрозу здоровью человека, угрозу экологической безопасности государства, угрозу изменения системы хозяйствования и экономики в целом и т. д.» [1. С. 313]. При этом «вызов – это скорее конфронтация человека и окружающей среды с возможным возникновением неблагоприятных последствий (вплоть до уничтожения) для одной (или обеих) сторон» [1. С. 314].

Анализ современных экологических вызовов необходим для выработки стратегии их преодоления и своевременного трансформирования соответствующим образом (т. е. по насущным направлениям) государственной экологической политики.

Современные вызовы и угрозы экологической безопасности

В современных условиях экономического развития обеспечение экологической безопасности в России наталкивается на серьезные вызовы и угрозы, требующие для их решения участия властей всех уровней управления. В качестве основных вызовов¹ в области формирования благоприятной экологической ситуации в регионах страны можно назвать следующие проблемы и наметить возможные пути их решения [2–5]².

1. *Необходимость формирования инновационной экономики*, переход на новые стандарты жизнедеятельности и экологической безопасности, насущность внедрения ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий.

Данный вызов обусловлен потребностями модернизации и повышения конкурентоспособности экономики, в том числе ужесточением условий доступа на международные рынки товаров и услуг в соответствии с принятыми международными экологическими стандартами и повышением требований к экологическому качеству и безопасности продукции, включая экологические параметры технологий. Россия значительно отстает от мирового уровня в части использования современных экологически эффективных технологий в том числе из-за отсутствия экономических стимулов к их разработке и внедрению.

Ужесточение условий доступа на международные рынки с позиций экологической стандартизации и нормирования, усиление международной конкуренции из-за повышения требований к экологическому качеству и безопасности продукции требует перехода к учету экологических параметров не только выпускаемой продукции, но и технологий, используемых для ее производства.

Технологическое отставание промышленных предприятий (например, технологии большинства машиностроительных предприятий относятся к 4-му укладу), физическое устаревание парка технологического оборудования непосредственно связаны с экологической опасностью и экономической неэффективностью используемых технологий и обуславливают необходимость перехода на новые экологически безопасные инновационные технологии.

Формирование инновационной экономики в России требует не только постоянного технологического совершенствования, налаживания производства высокотехнологичной продукции с высокой долей добавленной стоимости, но и изменения взаимодействия государства и бизнеса по широкому спектру отношений, в том числе в экологической сфере (рис. 1). По-

¹ В Докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам ООН «Более безопасный мир: наша общая ответственность» под вызовами и угрозами предлагается понимать «любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы». URL: <http://www.un.org/russian/secureworld/a59-565.pdf>.

² См. также: Экологические вызовы России. URL: <http://www.wwf.ru/resources/news/article/5143/>.

следнее связано прежде всего с тем, что, во-первых, меняется ситуация с обеспечением природными ресурсами в силу их количественного и качественного истощения, что ставит проблему необходимости их рационального (рачительного) и комплексного использования; во-вторых, в экологической сфере за последние несколько десятилетий накопился клубок проблем, ждущих своего решения; в-третьих, необходимо эффективное решение возникающих новых проблем при условии их постоянной диагностики и своевременного предупреждения. Все это делает актуальным внедрение инноваций в управление охраной окружающей среды, включая смену ценностных критериев, формирование адекватной институциональной среды.



Рис. 1. Основные условия формирования инновационной экономики с экологических позиций

Источник: составлено автором

Формирование инновационной экономики и технологическая модернизация производства³ тесно переплетаются с мерами по переходу к «зеленой» экономике, нацеленной на экономическое развитие и сохранение природного капитала, разработку и реализацию адресных программ стимулирования инвестиций в «зеленые» инновации, энергосберегающие и экологически безопасные технологии, рациональное использование природных ресурсов, а также на осуществление комплекса других мер, ориентированных на учет требований устойчивого развития и обеспечивающих рост качества жизни в пределах экологических возможностей природной среды (см. таблицу).

Внедрение «зеленых» технологий (представляющих по существу конкретизацию различных направлений экологизации производства по приоритетным секторам экономики) способствует сохранению и улучшению окружающей среды и здоровья людей, экономии ресурсов, повышению эффективности производства и конкурентоспособности выпускаемой продукции.

2. *Возможность модернизации экономики в условиях экономического кризиса*, которая предусматривает необходимость внедрения энергосберегающих и экологически безопасных технологий и увеличения государственного финансирования природоохранных мероприятий.

³ Подробнее об этом см.: Бурматова О. П. Экологизация производства в свете инновационного развития // Регион: экономика и социология. 2012. № 4. С. 257–277.

Приоритетные направления «зеленой» экономики

Приоритетные сектора	Содержание деятельности и основной результат
Энергетика	Технологии по возобновляемым источникам энергии (ВИЭ). Создание устройств хранения энергии. Повышение энергоэффективности за счет сокращения энергоемкости производства и перехода на ВИЭ. Снижение выбросов газов, в том числе парниковых. Уменьшение вредного воздействия на окружающую среду и переход к широкому использованию альтернативных способов получения энергии. Смягчение последствий изменения климата
Утилизация отходов	Технологии по управлению отходами. Снижение негативного воздействия на окружающую среду, за счет уменьшения количества отходов. Повышение защищенности населения и объектов экономики от негативного антропогенного воздействия в результате реализации комплекса мероприятий по утилизации отходов
«Зеленые» технологии, в том числе в промышленности	Био-, нанотехнологии, информационные и коммуникационные технологии. Технологии по борьбе с водным и воздушным загрязнением. Биотехнологии в области восстановления окружающей среды (включая ее очистку от тяжелых металлов и химикатов). Рост объемов производства экологически чистых технологий и продукции. Сокращение объема потребляемых ресурсов. Снижение негативного воздействия на окружающую среду
Производство экологически чистых продуктов питания	Органическое земледелие – новые технологии в сельском хозяйстве, повышение продуктивности сельскохозяйственных угодий, наращивание производства без ухудшения плодородия почв и природной среды в целом. Восстановление земель. Совершенствование методов хранения сельскохозяйственной продукции
«Зеленый» транспорт	Рост объемов производства экологически чистых видов транспорта, использование альтернативных видов топлива, инвестиции в общественный транспорт, ориентированный на альтернативные источники топлива. Развитие технологий по использованию природного газа в качестве топлива для транспорта, включая легкорельсовый (трамвай, монорельс). Использование более легких материалов в транспортных средствах. Сокращение выбросов в атмосферу
«Зеленое» строительство	Жилищное строительство и эксплуатация зданий. Землеустройство и планировка территорий. Энергоэффективное домостроение. Повышение энергоэффективности в зданиях и осветительных приборах. Повторное использование строительных материалов и утилизация мусора. Применение новых изолирующих материалов и альтернативных источников энергии. Улучшение теплоизоляции зданий
Чистая вода	Рациональное использование водных ресурсов. Модернизация водной инфраструктуры (включая дамбы и водохранилища) и систем водоснабжения и канализации. Доступ к качественной воде. Снижение непроизводительных потерь водных ресурсов. Снижение утечек воды в муниципальных системах водообеспечения
Лесное и рыбное хозяйство	Повышение продуктивности лесных и рыбных ресурсов. Сохранение биоразнообразия лесных и водных систем

Таблица составлена по: [6; 7]; Восьмая Конференция министров «Окружающая среда для Европы. Перечень возможных мер для «зеленой» экономики». Батуми, Грузия, 8–10 июня 2016 года; ОЭСР призывает мировое сообщество встать на путь «зеленого роста». URL: <http://trade.ecoaccord.org/bridges/0411/7.htm>.

Это, в свою очередь, требует усиления экологических приоритетов в государственной социально-экономической политике, что в итоге приведет к росту конкурентоспособности российских компаний на мировых рынках.

Во время кризиса, с одной стороны, происходит сокращение затрат на цели охраны окружающей среды, что характерно не только для производственного уровня, но и для всех уровней территориального управления – от федерального до местного, что приводит к частичному или полному свертыванию природоохранных мероприятий и программ. С другой стороны, кризис порождает и определенные возможности для решения экологических проблем [2; 8]. Прежде всего, увеличивается участие государства в экономике, тем самым появляется возможность для радикальных структурно-технологических преобразований, перехода от сырьевой к инновационной экологически устойчивой экономике. Сокращение финансовых возможностей на федеральном уровне может вынудить власти пересмотреть энергетическую стратегию страны и отказаться от дорогостоящих и экологически опасных проектов по строительству новых (нередко весьма сомнительных с точки зрения их экономического и экологического обоснования, и не прошедших в большинстве случаев государственную экологическую экспертизу) гидро- и атомных электростанций, а также от реализации многих других крупных природоемких проектов, что обусловит снижение экологических рисков⁴.

3. *Слабость современной государственной экологической политики в Российской Федерации*, проявляющаяся, в частности, в следующих основных чертах:

а) несовершенство оценки налогооблагаемой базы использования природных ресурсов (низкие процентные ставки платежей за использование и воспроизводство природных ресурсов; практическое отсутствие платежей за повторное и побочное использование природных ресурсов) и др.;

б) низкий удельный вес ресурсных налогов и экологических платежей в системе платежей, формирующих бюджеты всех уровней;

в) недостаточное финансирование природоохранных мероприятий из бюджетов всех уровней, специализированных фондов, средств предприятий и т. д. Одним из результатов неэффективной государственной экологической политики остается неудовлетворительное состояние окружающей среды во многих регионах страны;

г) сложившаяся практика взимания платежей за негативное воздействие на окружающую среду обладает рядом недостатков:

- правовой статус данных платежей не отрегулирован, соответствующий закон не принят до сих пор, хотя его необходимость вытекает из закона «Об охране окружающей среды (с изменениями на 29 декабря 2015 года)»;
- действуют исключительно низкие базовые ставки, в силу чего их роль остается чисто символической;
- отказ от целевого использования соответствующих средств в бюджетах РФ и регионов;
- набор веществ, на которые установлены платежи, далеко не полный;
- недостаточный учет фактора инфляции – корректировка платежей происходит с опозданием, а значение поправочного коэффициента на нормативную плату не сопоставимо с фактическими темпами роста инфляции;

д) наличие пробелов в экологическом законодательстве, в частности до сих пор не урегулированы вопросы, касающиеся экологического контроля, экологического страхования; экологического аудита, экологической сертификации, возмещения вреда от экологических правонарушений, обращения с отходами производства и потребления и др.;

е) отсутствие норм, обеспечивающих стимулирующие эффекты в сфере природоохранной деятельности;

⁴ Подробнее об этом см.: Бурматова О. П. Инновационные аспекты экологической безопасности развития региона в условиях финансово-экономического кризиса // Российский регион: управление инновационным развитием в условиях мирового финансового кризиса: Сб. ст. Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. С. 481–484.

ж) несовершенство методик по определению экономического ущерба, нанесенного хозяйству и здоровью людей загрязнением окружающей среды; необходимость ликвидации накопленного экологического ущерба от прошлой хозяйственной деятельности;

з) несовершенство статистической отчетности по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, слабый контроль финансовой дисциплины ресурсных и экологических платежей; отсутствие современной системы оперативного мониторинга, оценки и прогнозирования состояния окружающей среды, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и негативных изменений климата.

Преодоление перечисленных недостатков возможно путем формирования целенаправленной государственной экономической политики, ориентированной на экологизацию производства при условии системного подхода к решению задач структурно-технологических преобразований экономики в пользу ресурсосберегающих и экологически чистых производств, что позволило бы не только заложить и укрепить основы инновационной экономики, но и обеспечить экономические и экологические выгоды⁵.

4. *Потребность в разработке и внедрении новых эффективных инструментов в сфере экологического регулирования*, позволяющих стимулировать, с одной стороны, экологическую модернизацию производства, развитие и использование природоохранных технологий, формирование рынка экологичной продукции и экологических услуг; и, с другой стороны, экологически ответственное поведение бизнеса. Такие инструменты должны быть подкреплены законодательно и обеспечены соответствующими механизмами реализации.

Представляется необходимым, прежде всего, широкое внедрение и развитие следующих элементов экономического (в том числе финансового) регулирования реализации природоохранных мероприятий:

- установление налоговых льгот для экологически ответственных предприятий, переводящих производство на наилучшие доступные технологии (в частности, это может быть освобождение подобных предприятий от НДС на срок технико-технологического перевооружения основных производственных фондов, обеспечивающих ресурсосбережение и экологическую безопасность функционирования производства и др.);
- стимулирование инвестиций в природоохранную деятельность, ускоренная амортизация основных фондов природоохранного назначения; установление льготных налоговых режимов за инвестирование в природоохранные мероприятия;
- льготное кредитование (на создание и внедрение новых ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий и оборудования);
- установление надбавок к ценам за экологичную продукцию и т. д.;
- установление повышенных налогов для экологически опасных продуктов и видов деятельности;
- ведение разного рода платежей, выполняющих стимулирующие, компенсационные, карательные функции, а также нормативные, сверхнормативные и др.;
- установление такого числа параметров при взимании платежей за негативное воздействие на окружающую среду, которые могут быть практически контролируемы (при повышении их базовых ставок);
- постепенное увеличение ставок платежей за загрязнение среды до уровня, при котором они могут оказывать значимое воздействие на хозяйственные решения объектов регулирования;
- установление варьирования территориальных ставок платежей за негативное воздействие на окружающую среду при условии исключения возможности появления привлекательных регионов для размещения неэкологичных производств по причине наличия в них самых низких ставок платежей (и/или наименее жестких предельных уровней выбросов);
- восстановление целевого принципа использования средств бюджетов разного уровня на финансирование природоохранных мероприятий и внесение соответствующих изменений

⁵ Актуальные направления совершенствования экологической политики подробно рассмотрены в наших работах: Бурматова О. П. Модернизация инструментов экологической политики и проблемы их внедрения // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 170–194; Бурматова О. П., Сумская Т. В. Финансовые аспекты обеспечения эколого-ориентированного развития // Мир экономики и управления. 2016. Т. 16, № 2. С. 44–56.

в природоохранное законодательство, что позволило бы увеличить объем финансовых средств для проведения экологически значимой деятельности на всех уровнях бюджета и др.;

- создание государственного экологического фонда (для целевого использования платы за негативное воздействие на окружающую среду), уточнение его правового статуса и повышение качества управления финансовыми ресурсами в экологической сфере;
- увеличение объема средств, выделяемых из федерального бюджета на охрану окружающей среды и экологический контроль.

К сожалению, названные направления экологического регулирования пока не нашли адекватного отражения в проводимой в России государственной экологической политике и сохраняют особую актуальность.

5. *Необходимость совершенствования и неукоснительного соблюдения природоохранного законодательства*, которое, несмотря на все позитивные намерения, остается пока почти без изменений. Выхолащивание сути экологического законодательства в результате его многочисленных реформ привело, в частности, к тому, что проведение экологических экспертиз проектов (включая экологически опасные) оказалось необязательным, что обуславливает рост экологических рисков и чревато непредсказуемыми последствиями для безопасности окружающей среды и здоровья людей. Одним из основных недостатков существующего природоохранного законодательства является отсутствие в нем инструментов стимулирования использования экологически безопасных технологий. В результате для объектов-загрязнителей остается выгоднее заплатить штрафы за загрязнение окружающей среды (поскольку их уровень остается довольно низким), чем осуществлять реальные природоохранные мероприятия.

В целом, сложившееся в России экологическое законодательство создает предпосылки для ухудшения качества окружающей среды и расхищения природных ресурсов, создает условия для развития коррупции, не обеспечивает защиту общественных и государственных экологических интересов; характеризуется наличием внутренних противоречий, пробелов и разночтений и отсутствием комплексного подхода в правовом регулировании экологических отношений ⁶.

Важнейшими направлениями развития и совершенствования экологического законодательства, на наш взгляд, должны прежде всего стать:

- а) преодоление декларативного характера природоохранного законодательства, более полная разработка подзаконных актов;
- б) выработка механизма неукоснительного исполнения законов;
- в) усиление комплексности и последовательности применения природоохранных норм и методов;
- г) внедрение действенных экономических, административных и других стимулов к исполнению законодательных установок об охране окружающей среды;
- д) создание эффективной системы юридической и финансовой ответственности за нанесение ущерба окружающей среде;
- е) расширение возможностей принятия решений со стороны органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

6. *Низкая экологическая ответственность бизнеса*, проявляющаяся прежде всего в слабой экономической заинтересованности природопользователей в соблюдении экологических требований и, как результат, низкая инвестиционная активность в природоохранные мероприятия. Для российских условий характерно игнорирование этических аспектов в сфере экологии и в целом низкая экологическая культура населения. Экологическое сознание в России находится в начальной стадии формирования, поэтому представляется исключительно важным не только формирование экологической этики, уважительного отношения к природной среде, укрепление принципов экологической эффективности и экологической справедливости, но и своевременная этическая оценка со стороны руководства страны имеющих место фактов грубого нарушения природной среды.

⁶ Чуркин Н. П. Основные проблемы федерального законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды. URL: <http://rospromeco.com/expertnoe-mnenie/28-analytic/expertnoe-mnenie/375->.

В условиях России наибольшую экологическую сознательность проявляют, как правило, компании, которые либо имеют выход на мировые рынки (для них важна интернационализация их деятельности и интеграция в мировую экономику); либо работают в экологически «грязных» отраслях; либо имеют объекты, размещенные в экологически неблагоприятных регионах; либо адекватно оценивают роль экологического фактора в обеспечении экологической безопасности функционирования и повышения конкурентоспособности [9].

В целом же экологическая ответственность российского бизнеса остается пока довольно низкой, о чем свидетельствует, в частности, слабое использование компаниями в своей производственной деятельности таких апробированных мировым опытом инструментов ресурсопользования и охраны окружающей среды, как экологический менеджмент, экологический аудит, экологическая сертификация, экологическое страхование и др. Для повышения экологической ответственности бизнеса требуется не только разработка соответствующей нормативно-правовой базы; федеральных методик (например, для экологического страхования) и правил их применения; инициирования пилотных проектов по самоконтролю и стимулированию внедрения систем экологического менеджмента на предприятиях, но и активизация деятельности государства в экологической сфере, а также гражданского общества и гражданских экологических инициатив.

Повысить экологическую ответственность бизнеса можно только и прежде всего путем формирования правовой дисциплины в сфере охраны окружающей среды.

7. *Необходимость использования стратегического планирования и управления* при формировании государственной экологической политики, поскольку экологические проблемы имеют, как правило, долгосрочный характер и требуют выработки стратегических подходов к их решению. Остановимся на этой проблеме подробнее.

Стратегическое планирование и управление

Стратегическое планирование представляет собой важнейшую функцию управления и прогнозирования на различных уровнях (включая региональный), охватывая процесс выбора целей развития региона и путей их достижения, связанных в пространстве (по исполнителям), во времени и по источникам финансирования (рис. 2).



Рис. 2. Система стратегического планирования и управления в Российской Федерации
Источник: ФЗ-172 «О стратегическом планировании в РФ» от 28.06.2014

Одной из основ государственного стратегического планирования и управления в РФ является программно-целевое планирование⁷, включающее определение целей социально-экономического развития РФ и приоритетов социально-экономической политики, а также формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение выбранных целей и приоритетов. На уровне субъектов Федерации разрабатываются стратегии развития регионов на долгосрочную перспективу, в основе которых лежат целевые программы и схемы территориального планирования субъекта РФ. Таким образом, с позиций интересов и страны и субъектов РФ региональные программы являются основным (связующим эти интересы) инструментом стратегического планирования и управления (рис. 3).

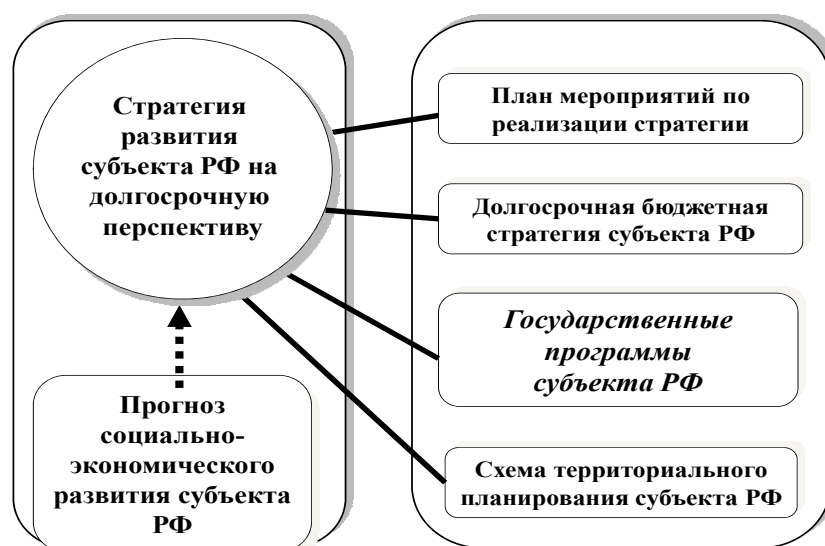


Рис. 3. Документы стратегического планирования и управления в субъектах РФ
Источник: ФЗ-172 «О стратегическом планировании в РФ» от 28.06.2014

Одним из элементов стратегических инструментов управления являются экологические стратегии, и, соответственно, одной из подпрограмм в составе и федеральных и региональных целевых программ выступают подпрограммы по охране окружающей среды. Экологические проблемы носят, как правило, долгосрочный характер и требуют выработки стратегических подходов к их решению.

Логика выстраивания экологической стратегии как долгосрочного ориентира экологической политики показана на рис. 4. Как видно, разработка экологической (или природоохранной) стратегии предусматривает определение экологической миссии региона и его экологического образа будущего, выбор приоритетных экологических целей и задач, детализацию их в конкретных программах по охране окружающей среды, выработку механизма их реализации, анализ и оценку результатов и последствий реализации программ. При этом экологическая миссия региона и его экологический образ будущего строятся на основе анализа внутренних и внешних факторов, влияющих на формирование экологической ситуации в регионе, установления преимуществ и недостатков в природоохранной сфере региона, выявления возможностей и угроз для обеспечения экологической безопасности развития региональной экономики и среды обитания людей.

⁷ Наряду с прогнозированием социально-экономического развития и стратегическим контролем программно-целевое планирование формирует систему стратегического планирования и управления РФ (ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014).

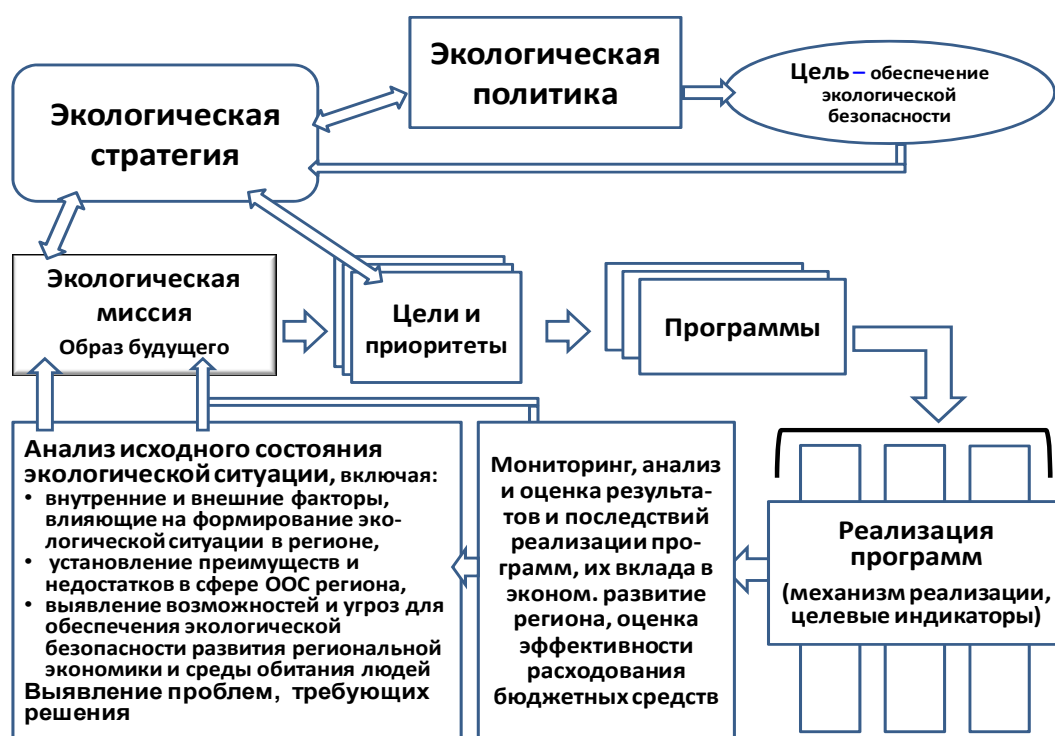


Рис. 4. Логика выстраивания экологической стратегии как долгосрочного ориентира экологической политики
Источник: составлено автором

Основу стратегии в области охраны окружающей среды в регионе составляют характерные для него экологические проблемы, уже существующие или могущие возникнуть в процессе дальнейшего формирования хозяйственного комплекса территории, а также система природоохранных мероприятий, определяемых необходимостью решения или предупреждения данных экологических проблем.

В качестве основных положений, формирующих стратегию в области охраны окружающей среды в том или ином регионе, можно, в частности, предложить следующие направления деятельности.

1. Внедрение и использование экологически ориентированных технологий с целью обеспечения технологической основы безопасного развития хозяйственной деятельности в регионе (включая создание и внедрение малоотходных производственных и эффективных природоохранных технологий).
2. Учет экологически допустимых масштабов как производственных мощностей отдельных объектов, так и концентрации производства в отдельных ареалах.
3. Выявление наиболее экологически опасных объектов и сочетаний (проблемных ситуаций), а также частей территории региона с осложненной экологической обстановкой (проблемных ареалов).
4. Организация предупреждения возможного загрязнения окружающей природной среды (воздушной и водной) сверх установленных пределов.
5. Внедрение механизма оценки состояния окружающей природной среды путем расчета величины экономического ущерба от загрязнения воздушного и водного бассейнов в данном регионе.
6. Учет возможных экологических последствий функционирования и развития в регионе различных отраслей его топливно-энергетического комплекса как экологически наиболее значимого сектора экономики любого региона.

7. Выбор состава производств и масштабов их развития в пределах отдельных частей территории региона с учетом экологических требований.

8. Анализ взаимосвязей загрязнения атмосферы и здоровья людей при формировании хозяйства в пределах территорий с наибольшей концентрацией населения и экологически вредных производств.

9. Определение уровня затрат экологического назначения по региону в целом и отдельным элементам хозяйственного комплекса.

10. Проведение определенного комплекса правовых, экономических, организационных и других мер, необходимых для реализации природоохранной стратегии.

Формирование условий реализации природоохранной стратегии в регионе

Как свидетельствует зарубежный опыт регионального стратегирования и программирования, возможности и преимущества региональных программ в структуре стратегий развития вытекают из их основных особенностей, связанных с тем, что региональные программы, во-первых, выступают средством увязки общенациональных и региональных целей развития, являясь формой согласования интересов страны и регионов. Во-вторых, они характеризуются перспективностью и индикативностью. В-третьих, исходят от государства – им разрабатываются и им реализуются (хотя привлекается и частный капитал). В-четвертых, первостепенное значение в последние годы приобретает экологический аспект в единстве природопользования и охраны среды обитания людей.

В основе подхода к разработке и реализации региональных программ за рубежом (в том числе экологических) лежат три основных положения:

1) организация эффективного сотрудничества между государственными структурами и местными властями;

2) согласование интересов различных участников на территории региона;

3) обеспечение контроля со стороны государственных органов за деятельностью местных властей в осуществлении региональных программ.

Гарантами успеха региональных программ, как показывает зарубежный опыт, служат следующие условия:

- установление определенного порядка финансирования программ, четкое определение источников и направлений расходования средств, а также последовательное осуществление мер по экономическому стимулированию природоохранных мероприятий;

- организация управления, создание специального органа управления, наделенного необходимыми правами и обязанностями по регулированию и координации мероприятий программы;

- правовое обеспечение мероприятий программ, придание им соответствующего правового статуса и контроль за неукоснительным соблюдением законов.

Реальная эффективность любой программы зависит в конечном счете от двух условий: механизма реализации и финансирования. Результативная деятельность органов управления в любой стране или регионе при реализации региональных программ начинается и эффективно осуществляется только при условиях разработки соответствующего законодательства и его неукоснительного соблюдения и создания специального органа управления. Наконец, инвестиционные и организационные проблемы проектов и программ не могут быть разрешены вне поддержки региональных властей (в том числе и финансовой), вне использования законодательных и налоговых инструментов органов региональной власти.

Механизм реализации программ, с одной стороны, формирует внешнюю среду, правила игры для всех участников на национальном экологическом поле, в том числе для субъектов Федерации. С другой стороны, существующий на сегодня в России механизм экологического регулирования является достаточно слабым, в нем отсутствуют многие элементы управления (прежде всего, экономического, в том числе стимулирующего характера), которые стали обычными в практике проведения экологической политики в других странах. При этом ряд элементов экологического управления в России декларируется, но имеет чисто символический характер, не оказывая практически никакого влияния на состояние дел в природоохран-

ной сфере (например, экологический аудит, экологическое страхование, экологическая сертификация и др.).

В целом необходимыми условиями реализации природоохранной стратегии в условиях России являются, на наш взгляд, следующие (рис. 5) ⁸:

- 1) формирование экономического инструментария стимулирования природоохранных мероприятий;
- 2) правовое обеспечение экологической политики;
- 3) финансирование природоохранной деятельности;
- 4) учет инновационных аспектов обеспечения экологической безопасности развития региональной экономики;
- 5) организация управления, координация и контроль.

Механизм реализации природоохранных мероприятий стратегии и региональной программы требует определенного комплекса правовых, экономических, организационных, информационных и других мер, являющихся составной частью общегосударственной экологической политики. Он должен включать меры, предпринимаемые как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Федерации во взаимодействии с органами местного самоуправления. Охрана окружающей среды в регионах осуществляется в соответствии с общими принципами государственной политики в данной области, которые должны включать платность природопользования и возмещение вреда, нанесенного окружающей среде; обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; сохранение биологического разнообразия и др. Достижение благоприятной экологической ситуации как необходимого условия достойного качества жизни и здоровья населения возможно лишь при условии обеспечения согласованности действий региональных органов власти, бизнеса и общественности в сфере охраны окружающей среды.

Основные направления формирования механизма реализации региональных программ как на федеральном, так и на региональном уровнях должны, на наш взгляд, предусматривать следующие меры.

1. Усиление природоохранных органов, расширение возможностей и полномочий региональных властей и органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Оптимизация системы управления качеством окружающей среды, направленной прежде всего на минимизацию загрязнения воздушного и водного бассейнов.
2. Развитие экономического механизма стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, стимулирование и поддержка экологически ответственного бизнеса. Восстановление экономических регуляторов в экологической сфере, прежде всего урегулирование и совершенствование системы экологических платежей, введение рентных платежей за пользование природными ресурсами.
3. Увеличение затрат на охрану окружающей среды из всех возможных источников финансирования (прежде всего, за счет собственных средств предприятий и организаций).
4. Урегулирование и совершенствование системы экологических платежей.
5. Совершенствование нормативно-правовой базы, формирование нормативно-правового поля, адекватного складывающейся экономической и экологической ситуации.
6. Меры по восстановлению обязательности государственной экологической экспертизы проектов нового строительства как фактически единственного легитимного инструмента для предприятий демонстрации обществу своей экологической состоятельности.
7. Предотвращение разрушения системы экологического контроля, регионального экологического мониторинга, формирование системы информирования населения о состоянии окружающей среды.

⁸ Более подробно об этом см.: Исследование стратегических аспектов регионального развития в свете обеспечения экологической безопасности: Отчет о НИР по теме «Обоснование новой системы регионального стратегического планирования и управления, адекватного современным процессам глобализации, информатизации и развития публичного управления» / ИЭОПП СО РАН; рук. В. Е. Селиверстов, А. С. Новоселов; исп. О. П. Бурматова. Новосибирск, 2016. 171 с. Шифр И 88. Инв. № 5768.



Рис. 5. Возможная структура механизма реализации экологической стратегии
Источник: составлено автором

8. Развитие системы особо охраняемых территорий.

9. Экологическое воспитание и образование населения, повышение уровня экологического сознания и экологической культуры как основы экологического благополучия страны.

Предложенный подход по региональному экологическому стратегированию реализован на примере Новосибирской области [4; 10] при разработке стратегии охраны окружающей среды как элемента стратегии социально-экономического развития региона.

Выводы

Среди экологических вызовов в условиях России основными, на наш взгляд, являются необходимость формирования инновационной экономики, возможность модернизации хозяйства в условиях экономического кризиса, слабость современной государственной экологической политики в Российской Федерации, потребность в разработке и внедрении новых эффективных инструментов в сфере экологического регулирования, необходимость совершенствования и неукоснительного соблюдения природоохранного законодательства и др. Особая роль принадлежит ключевым аспектам выработки стратегии природоохранной деятельности, которая рассматривается как один из путей решения экологических проблем. Анализ современных экологических вызовов позволяет выработать стратегию их преодоления и соответствующим образом трансформировать государственную экологическую политику.

Важнейшим инструментом управления экологической сферой региона и прогнозирования ее состояния является стратегическое планирование. Процесс стратегического планирования обеспечивает базу для управления как в целом регионом, так и его отдельными сферами, включая, в частности, экологическую. Обострение экологических проблем повышает требования регионализации экологической политики, упорядочения и управления природопользованием в долгосрочной перспективе. В связи с этим становится актуальной необходимость разработки эффективной стратегии природоохранной деятельности в регионе.

Выработка стратегии природоохранной деятельности в регионе определяется прежде всего его экономическими, социальными и природными условиями, что обуславливает выбор приоритетов в осуществлении природоохранных мероприятий. При этом одним из важнейших направлений природоохранной деятельности в любом регионе должно быть обеспечение технологической основы экологической безопасности экономического развития и формирование эффективного правового и экономического механизма регулирования отношений между хозяйственной деятельностью и окружающей природной средой. С ростом масштабов воздействия человеческой деятельности на окружающую природную среду возрастает зависимость развития общественного производства от влияния экологических факторов. Учет экологических факторов при прогнозировании формирования территориально-производственных систем различного типа и уровня не только позволяет предотвратить возможные негативные последствия хозяйственной деятельности на окружающую природную среду, но и создает необходимые предпосылки для рационализации взаимосвязей между производством и природой, включая формирование желаемого качественного состояния ее различных компонентов.

Список литературы

1. *Захаров А. В.* Терминологическое определение современных глобальных экологических вызовов человечеству: к проблеме отграничения от схожих понятий // Теория и практика общественного развития. 2012. № 10. С. 312–316.
2. *Бобылев С. Н., Захаров В. М.* Кризис: экономика и экология. М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. 84 с.
3. *Бурматова О. П.* Инновационный вектор экологизации производства // Инновационное развитие российской экономики: Материалы IX Междунар. науч.-практ. конф.: В 6 т. М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2016. Т. 6: Регионально-отраслевой потенциал инновационной экономики. С. 166–169.

4. Бурматова О. П. Природоохранная стратегия социально-экономического развития региона // Регион: экономика и социология. 2014. № 3. С. 219–245.
5. Данилов-Данильян В. И. Наука, образование и воспитание в современном мире перед лицом экологического вызова. 2002. URL: <http://www.intellectuals.ru/cgi-bin/proekt/index.cgi?action=articul&statya=viewstat&id=20021028163935>.
6. Пискулова Н. Развитие мировой экономики: экологический вектор // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 12. С. 28–37.
7. Родионова И. А., Лукина С. А. Зеленая экономика в России: модель и прогнозы развития // Фундаментальные исследования. 2015. № 2-24. С. 5462–5466.
8. Приоритеты национальной экологической политики России / Под. ред. В. М. Захарова. М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. 152 с.
9. Пусенкова Н. Н., Солнцева Е. А. Экологическая ответственность российского бизнеса: мифы и реальность // National Export Today. 2006. № 4.
10. Бурматова О. П. Новосибирская область как объект стратегических разработок: экологический сценарий // Актуальные проблемы развития Новосибирской области и пути их решения: Сб. науч. тр.: В 2 ч. / Под ред. А. С. Новосёлова, А. П. Кулаева; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2014. Ч. 2: Современные инструменты планирования и развития экономики Новосибирской области. С. 5–41.

Материал поступил в редколлегию 20.02.2017

O. P. Burmatova

*Institute of Economics and Industrial Engineering of the SB RAS
17 Academician Lavrentiev Ave., Novosibirsk, 630090, Russian Federation*

*Novosibirsk State University
2 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation*

burmatova@ngs.ru

CHALLENGES IN FORMING FAVORABLE ECOLOGICAL SITUATION IN RUSSIA AND THE WAYS OF THEIR OVERCOMING

The main challenges in the environmental field in Russia were analyzed. It has been shown threats in the formation of favorable ecological situation which should be overcome first. Accents on the weakness of the modern state environmental policy in Russia are made primarily on those of its elements, which are designed to stimulate environmental management in enterprises. Among the main environmental challenges, the author outlines, in particular, the following: the need to form an innovative economy, the possibility of modernizing the economy in the conditions of the economic crisis, the weakness of modern state environmental policy in the Russian Federation, the need to develop and implement new effective instruments in the field of environmental regulation, strict observance of environmental legislation, etc. Particular attention is paid to the key aspects of developing an environmental regional strategy, which is considered as one of the ways to solve environmental problems. Analysis of modern environmental challenges will help to develop a strategy for overcoming them and accordingly transform state environmental policy.

Keywords: ecological safety, environmental policy, environmental legislation, environmental charges and taxes, environmental strategy.

References

1. Zakharov A. V. Terminologicheskoye opredeleniye sovremennykh global'nykh ekologicheskikh vyzovov chelovechestvu: k problem otgranicheniya ot skhozhikh ponyatiy [Terminological definition of contemporary global environmental challenges: distinction from similar concepts].

Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya [Theory and practice of social development], 2012, no. 10, p. 312–316. (In Russ.)

2. Bobylev S. N., Zakharov V. M. Krizis: ekonomika i ekologiya [Crisis: economy and ecology]. Moscow, Printing House LEVKO, Institute for Sustainable Development, Center for Environmental Policy of Russia, 2009, 84 p. (In Russ.)

3. Burmatova O. P. Innovatsionnyy vector ekologizatsii proizvodstva [Innovative vector of greening production. IX International Scientific and Practical Conference "Innovative Development of the Russian Economy": in 6 vols. Moscow, FGBOU V "RER them. G. V. Plekhanov", 2016, vol. 6: Regional and branch potential of the innovation economy, p. 166–169. (In Russ.)

4. Burmatova O. P. Novosibirskaya oblast' kak ob"yekt strategicheskikh razrabotok: ekologicheskiy stseneriy [Novosibirsk region as an object of strategic developments: the ecological scenario]. *Actual problems of Novosibirsk region development and ways of their solution*: Coll. Sci. Tr. Eds. A. S. Novoselova, A. P. Kulayev; IEEPP SB RAS. Novosibirsk, 2014, part 2: Modern tools for planning and developing the economy of the Novosibirsk region, p. 5–41. (In Russ.)

5. Danilov-Danilyan V. I. Nauka, obrazovaniye i vospitaniye v sovremennom mire pered litsom ekologicheskogo vyzova [Science, education and upbringing in the modern world in the face of an environmental challenge]. URL: <http://www.intellectuals.ru/cgi-bin/proekt/index.cgi?action=articul&statya=viewstat&id=20021028163935>. (In Russ.)

6. Piskulova N. Razvitie mirovoy ekonomiki: ekologicheskiy vector. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2010, № 12, p. 28–37. (In Russ.)

7. Rodionova I. A., Lipina S. A. Zelenaya ekonomika v Rossii: model' i prognozy razvitiya. *Fundamental'nye issledovaniya*, 2015, № 2-24, p. 5462–5466. (In Russ.)

8. Prioritety natsional'noy ekologicheskoy politiki Rossii. [Priorities of Russia's National Environmental Policy]. Ed. by V. M. Zakharov. Moscow, OOO "Printing House LEVKO", Institute for Sustainable Development / Center for Environmental Policy of Russia, 2009, 152 p. (In Russ.)

9. Pusenkova N. N., Solntseva E. A. Ekologicheskaya otvetstvennost' rossiyskogo biznesa: mify i real'nost'. [Environmental responsibility of Russian business: myths and reality]. *National Export Today*, 2006, № 4. (In Russ.)

10. Burmatova O. P. Prirodookhrannaya strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona [Environmental Strategy for the Social and Economic Development of the Region]. *Region: Economics and Sociology*, 2014, no. 3, p. 219–245. (In Russ.)

For citation:

Burmatova O. P. Challenges in Forming Favorable Ecological Situation in Russia and the Ways of Their Overcoming. *World of Economics and Management*, 2017, vol. 17, no. 3, p. 19–34. (In Russ.)