

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

© 2012 З.К. Тавбулатова

кандидат экономических наук, доцент

Чеченский государственный университет, г. Грозный

E-mail: salima@list.ru

В статье рассмотрен процесс функционирования экономического механизма природопользования. Исследованы ограничения экономического пространства деятельности субъектов экономики.

Ключевые слова: механизм, природопользование, экономические ограничения, государственное регулирование.

Функционирование экономического механизма природопользования сопряжено с ограничениями экономического пространства деятельности субъектов экономики, поэтому очень важным является формирование и развитие эколого-ориентированного сознания как у населения и субъектов хозяйствования, так и у субъектов принятия решений на государственном уровне и повышение на базе указанного готовности экономических субъектов к принятию ограничений экологического характера или экологической приемлемости. По нашему мнению, это должно содействовать эффективности функционирования данного механизма. Однако изменение ценностных ориентиров общества требует достаточно продолжительного времени. Этого трудно достигнуть в краткосрочном плане.

Более четко причины, по которым субъекты экономики должны принять ограничения экологического характера, сформулированы в работе¹. Первая причина связана с общей ответственностью, основанной на этических и моральных ценностных представлениях. Вторая причина состоит в том, что законодательная власть пытается компенсировать отсутствие общего понимания необходимости компромисса интересов в случае конфликта целей членов общества соответствующими законодательными нормами. Третья причина коренится в субъективной оценке уравнивания во времени преимуществ и недостатков, вызываемых экологическими ограничениями. Так, принятие природоохранных нормативов дает предпринимателю сегодня стимул к изменению технологии производства, что вначале вызывает повышение затрат или дополнительные риски по доходам, которые в долгосрочной перспективе снизятся или будут компенсированы, если рации-

онализация приведет к снижению издержек при повышении степени занятости или сделает возможным повышение доходов через расширение сферы деятельности (например, открытие новых областей деятельности).

В целом, можно сказать, что наблюдается недостаточное понимание необходимости принятия экологических ограничений и недостаточная готовность к принятию ограничений экономического пространства, несмотря на понимание их необходимости; вместе с тем этого достаточно, чтобы воспрепятствовать приемлемости. Неполное понимание может вызываться, с одной стороны, недостатком информации, а с другой - информационными конфликтами. Недостаток информации может быть вызван как субъективными (недостаточная восприимчивость и обработка), так и объективными (низкий уровень знания) причинами. Субъективно обусловленный недостаток информации можно ликвидировать через расширение информационного предложения, улучшение его структуризацию с целью облегчения восприятия и обработки, через создание стимулов к восприятию информации. Объективно обусловленный недостаток информации восполняется только через проведение научно-исследовательской работы, что улучшает уровень знания соответствующих проблем².

Информационные конфликты вызываются противоречивой информацией. Так как получение и распространение информации всегда связано с частными интересами информаторов, то получателю этой информации трудно сделать собственные выводы на основе разноречивой информации по одной и той же проблеме. Это может привести к его пассивности или отрицанию вследствие отсутствия прозрачности информации.

Недостаточная готовность к принятию экологических ограничений пространства действия, несмотря на понимание, обусловлена, в сущности, боязнью экономических субъектов поставить себя в худшее положение, чем другие. Однако, если есть возможность переложить связанные с этим затраты на третьи лица (например, в форме повышения цены продукции), то препятствия к их введению сокращаются. В качестве примера можно привести опыт Германии. Развернувшаяся там дискуссия перед введением катализаторов на личные автомобили, что должно было вызвать повышение цен на них, показала, что согласие на принятие этого нововведения в значительной мере было повышено только после введения налоговых стимулов.

Среди мероприятий, способствующих повышению экологической приемлемости, выделяются следующие, имеющие отношение к рассматриваемому предмету³:

- экономические стимулы;
- создание особых титулов собственности (экологические лицензии);
- предоставление различного рода экологической информации.

Экономический механизм природопользования является составной частью экономического механизма экономики вообще. Одним из следствий его введения и одним из критериев его действительности должны стать структурные изменения в экономике. Под структурными изменениями понимаются изменения в регионе, в отраслевой структуре или структуре предприятий народного хозяйства, которые вызываются изменениями в структуре спроса или в структуре предложения факторов производства. Структурные изменения являются базисной предпосылкой защиты окружающей среды. Экономический рост без структурной перестройки экономики в долгосрочной перспективе невозможен. Повышение качества окружающей среды возможно только путем переноса тяжести с загрязняющих окружающую среду продуктов и способов производства на природоохранные технологии. Причем экономический механизм должен по возможности стимулировать внедрение интегрированных природоохранных технологий.

Экономический механизм природопользования способен оказывать влияние на конкурентоспособность продукции не только внутри страны, но и на мировом рынке. В этой связи важной представляется проблема выравнивания стандар-

тов качества окружающей среды и гармонизации мероприятий по ее охране. Только таким образом можно предотвратить опасность искажения конкуренции на межрегиональном и международном уровнях и экологического демпинга. Под экологическим демпингом понимается политика государства, с помощью которой сознательно пытаются низкими природоохранными требованиями и более низкими вследствие этого затратами на производство создать конкурентное преимущество для внутренней промышленности за счет других стран и содействовать организации новых предприятий. Гармонизация экологической политики должна обеспечиваться в той степени, в какой это необходимо для предотвращения и ликвидации негативных воздействий на другие государства. В данной ситуации требуется принятие международных обязательств, которые препятствовали бы скрытому субвенционированию в форме неучтенного экологического ущерба. В этом случае государство несло бы экологические последствия своей политики самостоятельно и не вызывало бы тем самым никаких внешних эффектов, которые в экономической области встречаются прежде всего в форме ухудшения конкурентных позиций зарубежной экономики⁴. Это важно еще и с точки зрения облегчения процесса принятия эколого-ориентированных экономических инструментов.

Дело в том, что предложения по принятию, к примеру, экологических налогов могут быть заблокированы из соображений ухудшения конкурентоспособности отечественной промышленности по ценовому фактору или из нежелания их введения в одностороннем порядке, так как в большинстве других стран они отсутствуют⁵. Экономический механизм природопользования (см. рисунок) включает в себя несколько уровней: уровень субъекта хозяйствования, уровень отрасли, региональный уровень, национальный уровень, наднациональный (глобальный) уровень. Эти уровни образуют единую систему. Однако каждый из них имеет свою специфику. Это отражается как на содержании задач, решаемых на каждом из данных уровней, так и на используемых инструментах управления и регулирования. Уровень этих задач меняется от наиболее общих, стоящих на наднациональном уровне, до решения частных задач конкретным предприятием. Решения, принимаемые на вышестоящих уровнях, воздействуют на процесс принятия решений нижестоящими.



Рис. Экономический механизм регулирования природопользования

Наиболее важным уровнем является уровень субъекта хозяйствования. Это обусловлено тем, что, прежде всего, хозяйственная деятельность субъектов экономики вызывает губительные для окружающей среды необратимые процессы. Проблемы окружающей среды в последнее время вышли за национальные границы, что обусловило необходимость их регулирования на межгосударственном глобальном уровне. Решение этих проблем будет определяться, прежде всего, тем, в какой степени удастся включить экологические интересы в экономическую деятельность конкретного предприятия.

Несмотря на всю важность первого уровня, необходимо отметить, что тактика поведения предприятия во многом будет зависеть от вида применяемого государством механизма регулирования⁶.

Вопрос государственного регулирования в области природопользования тесно связан с распределением компетенций в этой области между федеральной властью и регионами.

Согласно экономической теории федерализма, перенесение компетенций с децентрализованного политического уровня на централизованный может существенно снизить эффективность оказания общественных услуг⁷. Это означает: обес-

печение общественными услугами "из центра" не может в равной степени учесть региональные особенности, что приводит к "перепроизводству" или "дефициту" обеспечения этими услугами отдельных групп населения. Подобного субоптимального распределения общественных услуг как общественных благ, из пользования которыми никто не может быть исключен, нельзя избежать. Так как их предложение оказывается равным для каждого индивида, то не существует возможностей учитывать различающиеся предпочтения при предложении общественных благ. Через переложение компетенции по предоставлению этих благ на децентрализованный уровень нельзя достигнуть улучшения эффективности. Большинство централизованно предлагаемых услуг не отвечает условиям государства, что может вызвать там положительные изменения в качестве окружающей среды, это может привести к уменьшению природоохранных мероприятий. Подобное, некорректированное поведение ведет к субоптимальному обеспечению общественным благом окружающей среды, т.е. будет проводиться мало природоохранных мероприятий. Несмотря на то, что доходы от осуществления природоохранных мероприятий превышают расходы по ним, они не реализуются. Рациональное поведение отдельно-

го государства не соответствует наднациональной необходимости. Данный результат возникает как следствие нарушения принципа фискальной эквивалентности: поскольку от осуществления природоохранных мероприятий получают выгоду больше людей, чем финансирующих их, это ведет к недостаточному обеспечению общественным благом защиты окружающей среды⁸.

Эффективная, с точки зрения распределения и затрат, интернализация ущерба, нанесенного окружающей среде, требует соблюдения принципа: каждое сообщество, вызывающее загрязнение окружающей среды в другом сообществе, должно возмещать связанные с этим издержки или ущерб. Так как само по себе оно не имеет никакого стимула это делать, то к этому его можно побудить только через перенос компетенции в области экологической политики на наднациональный уровень, где либо будут устанавливаться обязывающие правила по выравниванию экстерналий, либо будет ограничен допустимый объем загрязнений.

По аналогии с принципом фискальной эквивалентности можно сформулировать принцип экологической эквивалентности: мероприятия экологической политики должны определяться и финансироваться теми, на кого они оказывают (положительное или отрицательное) воздействие. Иными словами, носители решений в области экологической политики должны представлять интересы групп лиц, кого эти решения затрагивают (будь то загрязнители, жертвы или выгодоприобретатели). В противном случае затраты и доходы от природоохранных мероприятий не совпадут, и через это у носителей решений в области экологической политики возникнет стимул вести себя некорректно.

Если каждый уровень принятия решений должен быть самостоятельно, в полном объеме нести все последствия своих действий, то охрана окружающей среды будет расширяться, пока предельные издержки и предельный доход экологической политики не выровняются. Предельный доход в этом случае соответствует полученному путем осуществления дополнительного природоохранного мероприятия доходу или предотвращенному экологическому ущербу. В идеале, когда не встречается никаких пространственных внешних эффектов экологической политики, компетенции по осуществлению мероприятий экологической политики закрепляются в зависимости

от величины географического охвата их (положительных или отрицательных) воздействий. При этом различают горизонтальное и вертикальное распределение компетенций.

Горизонтальное распределение компетенций в области экологической политики предусматривает распределение полномочий между субъектами одного уровня (например, государствами). Оно должно происходить таким образом, чтобы включаемые в область компетенции субъекта природоохранные мероприятия не оказывали никакого воздействия на соседних субъектов. В целях избежания экстерналий соответствующие полномочия в этой области должны по возможности устанавливаться в зависимости от пространственных причинно-следственных связей (например, по региону распространения эмиссий). В некоторых случаях их можно точно соотносить с конкретным субъектом (например, сброс сточных вод в городскую канализацию). В других случаях соблюдение принципа экологической эквивалентности требует установления полномочий не в зависимости от уже существующих управленческих структур и пространственных границ субъекта, а на основе самостоятельного разграничения в зависимости от экологического пространства действий (например, создание природоохранного ведомства по охране трансграничных вод, которое будет контролировать все стоки в этот водоем). Горизонтальное распределение потребует тогда полной независимости компетенций в области экологической политики от существующих управленческих структур и политических границ. Однако это привело бы не только к существенным проблемам согласования с инстанциями, связанными с конкретным субъектом, но и осложнило бы правовой и политический контроль.

Различающиеся экологические пространства действий различных экологических загрязнений делают необходимыми различные пространственные разграничения компетенций. Требуемый учет существующих границ управления, которым должны вынужденно соответствовать политические компетенции, делают в большинстве случаев невозможным строгое соблюдение правила горизонтального распределения полномочий⁹.

Вертикальное распределение полномочий означает закрепление полномочий в области экологической политики между субъектами различных уровней. Оно должно осуществляться таким

образом, чтобы каждый уровень сам нес последствия своей природоохранной деятельности и не мог перекладывать их на другие уровни. Согласно этому, природоохранные мероприятия локального значения (как установление платы за воду или вмешательства в природный ландшафт через строительство местного масштаба) проводятся на локальном уровне, а региональные мероприятия (установление требований по сбросу вредных веществ во внутренние водоемы) – на региональном уровне. Гармонизация или централизация экологической политики согласно принципу экологической эквивалентности в этом случае не нужны. Межрегиональные проблемы, напротив, касаются межрегионального уровня, и глобальные загрязнения окружающей среды (например, эмиссии фреонсодержащих веществ, CO₂, метана и т.д.) касаются международного уровня.

На основе многочисленности загрязнений окружающей среды вертикальное распределение компетенций требует согласно этому образцу большого количества уровней в области экологической политики. С точки зрения техники управления, по политическим и социокультурным причинам количество вертикальных регулирующих и управленческих уровней должно быть много меньше. Как правило, пространство действия загрязнений окружающей среды не всегда соответствует территориальным объединениям. По этим причинам возможно только очень приближенное распределение компетенций в зависимости от пространственного распространения воздействий на окружающую среду.

В комплексных областях также, может быть, необходимо распределение компетенций по различным уровням, например, в области транспорта, где общая величина загрязнений окружающей среды, вызываемых транспортом, является как результатом, так и причиной мероприятий и на-

правлений развития на коммунальном, региональном и международном уровнях. Это затрудняет вертикальное разграничение полномочий со строгим закреплением и распределением заданий.

Централизация может быть оправдана, если благодаря ей реализуется эффект экономии на издержках при предоставлении общественных услуг. Это происходит в случае, когда производство услуг связано со снижающимися предельными издержками. Тем самым создаются условия для естественной монополии. По своей природе наибольшую величину они достигают при полной централизации. Так, расходы на содержание политической системы и административные расходы могут снижаться, чем большее количество регионов сообща будут прибегать к общей правовой системе, общему правительству и общему управлению.

¹ *Junkernheinrich M., Klemmer P., Wagner G.R.* Handbuch zur Umweltökonomie. Berlin, 1995.

² *Хачатуров Т.С.* Экономика природопользования. М., 1987.

³ *Junkernheinrich M., Klemmer P., Wagner G.R.* Op. cit.

⁴ *Маркандиа А.* Механизмы природоохранной деятельности и управления природными ресурсами // Семинар Всемирного банка по устойчивому сельскохозяйственному развитию. Ташкент, 1995.

⁵ *Голусов П.В., Лисецкий Ф.Н.* Воспроизводство почв в антропогенно нарушенных ландшафтах лесостепи. М., 2009.

⁶ *Данилов-Данильян В.И.* Природные ресурсы в условиях перестройки экономики СССР. М., 1989.

⁷ См.: *Голусов П.В., Лисецкий Ф.Н.* Указ. соч.; *Лосев К.С., Мнацаканян Р.А., Дронин Н.М.* Потребление возобновляемых ресурсов: экологические, социальные и экономические последствия (глобальный и региональный анализ). М., 2005.

⁸ *Маркандиа А.* Указ. соч.

⁹ *Лосев К.С., Мнацаканян Р.А., Дронин Н.М.* Указ. соч.

Поступила в редакцию 03.01.2012 г.