

РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОСИСТЕМНОГО ПОДХОДА К РЕГУЛИРОВАНИЮ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: СОЧЕТАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-КОНТРОЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ

© 2014 Кетова Наталья Петровна

доктор экономических наук, профессор

© 2014 Овчинников Виктор Николаевич

доктор экономических наук, профессор

главный научный сотрудник

Южный федеральный университет

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, д. 105/42

E-mail: kmik2012@mail.ru, ovn@aanet.ru

Раскрыта сущность экосистемного подхода к регулированию сферы природопользования, изложены институциональные условия его реализации, показана необходимость сочетания административно-контрольных и экономических инструментов с целью рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. С учетом результатов анализа осуществления проекта “Олимпиада-2014” сформулирован ряд рекомендаций по активизации экологического контроллинга природоохранной деятельности на Юге России.

Ключевые слова: экосистемный подход, механизм регулирования природопользования, принципы системности и предосторожности, “институты согласия” при организации природопользования, освоение целинных земель.

Экосистемный подход к регулированию природопользования и охраны окружающей среды: сущность, принципы, институциональные условия реализации

Значимость экосистемности при осуществлении регулирующих мер в природоохранной сфере, под которой правомерно понимать необходимость четко сформулированного и реализуемого на практике, системно-организованного и внутренне непротиворечивого комплекса правовых, экономических и организационных требований относительно приоритетности предупреждений нарушений в экологической сфере и недопущения причинения вреда природе в процессе использования конкретного ресурса, а также окружающей среде в целом, постоянно возрастает¹.

Сказанное отражает не только признание единства, взаимозависимости и взаимодействий всех элементов экологической среды. Экосистемность, в широком ее понимании, важна в связи со значительной уязвимостью природы, хрупкостью равновесия в ней. Внимание именно к этой стороне экологической проблемы прозвучало в пре-

достережении и одновременно - в объективном требовании, сформулированном академиком АН СССР и ВАСХНИЛ Н.Н. Моисеевым еще в 80-х гг. XX в.: “Перед всеми, кто несет ответственность за научно-технический прогресс и, еще более, за использование его достижений с практическими целями, встало объективное требование: учитывать уязвимость природной среды, не допускать превышения ее “пределов прочности”, глубже вникать в суть свойственных ей сложных взаимосвязанных явлений, не вступать в противоречие с естественными закономерностями, дабы не вызывать необратимых процессов”².

Такой акцент, заслуживающий самой высокой оценки и признания при этом несомненной мудрости и дальновидности его автора, подтверждает усиление значимости ряда **принципов**, которые актуализируются при утверждении **неантагонистического регулирования** природопользования в XXI в. В их числе: главенство **системного подхода** к расчетам и оценкам при выявлении вероятности возникновения экологического ущерба, в том числе в контексте участвовавших техногенных и природных катастроф; **комплекс-**

ность анализа массива информации, формируемой по результатам экологического мониторинга, и учет всех обстоятельств, с точки зрения возможного их негативного воздействия на природу, при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности; признание важности **предупреждений** правонарушений в экологической сфере, в том числе за счет экономических санкций, воспитательных мер и др.³; усиление значимости принципа **предосторожности**, обязательности учета возможного ущерба окружающей среде.

Для выявления императивов институциональной среды, благоприятствующей экосистемному подходу к регулированию природопользования, необходимо уточнение того, что следует в данном контексте считать *институтами*. Как известно, к настоящему времени сформировалось несколько подходов к их трактовке. С одной стороны, к ним относят главенствующие нормы, традиции и правила, а также стереотипы мышления, “механизмы” принуждения и т. п. С другой - под институтами понимают различные организации, ведомства и учреждения. Так, один из основоположников институционализма Т. Веблен считал, что институт - это “стереотип”, “привычные способы реагирования на стимулы”, “распространенный образ мысли в том, что касается отношений”⁴. Д. Норт также попытался дать определение *института*, отделив его от *организации*. В его работах особое значение придается изучению тех институтов, которые воплощены в *обычаях, традициях и кодексах поведения* и по своей сути гораздо менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям⁵.

Членом-корреспондентом РАН Г.Б. Клейнером в конце 1990-х гг. была предложена типология институтов, в которой в качестве критериев выделялись: тип и вид субъектов, их роль в социально-экономических процессах, сфера принятия решений, время возникновения, устойчивость, степень формализации, механизмы информирования и контроля⁶. Ее интерпретация, а также учет “классических трактовок” дают основание для следующей формулировки: функциональная роль институтов, способствующих реализации экосистемного подхода к регулированию природопользования и охраны окружающей среды, заключается в *формировании и дальнейшем использовании системы формальных и неформальных правил, норм, стимулов и ограничений,*

оказывающих воздействие на хозяйствующих субъектов (в том числе и через принуждение), в направлении повышения их ответственности за ресурсосбережение и общее экологическое благополучие, решение природоохранных проблем на соответствующем уровне, возрастание культуры природопользования. Академик Н.Н. Моисеев именовал такой подход как *коллективные решения*, или “институты согласия”⁷.

Однако уже новейшая история знает примеры игнорирования вышеприведенных требований, что оборачивается почти катастрофическими последствиями. Один из таких негативных примеров - интенсивное освоение казахстанских целинных земель в 1954-1960 гг. Этот громкий советский проект “Освоение целинных и залежных земель” обернулся, по оценкам специалистов, бедой для хрупкой природной среды значительной части степей Казахстана. Заключение зачастую звучат жестко: “Распахали слишком много, зачем-то пытались засеивать даже солончаки. Нарушили экологию почвы, вызвали эрозийные процессы, уничтожив пастбища и поставив под угрозу традиционный скотоводческий образ жизни местного населения”⁸.

И хотя целина, если говорить объективно, дала Казахстану мощный толчок для развития (только в 1954-1955 гг. сюда прибыли свыше 360 тыс. механизаторов со всего Союза, было создано более 90 зерновых совхозов), позволила ему закрепиться в мировой десятке производителей - экспортеров зерна и муки, принесла цивилизацию населению⁹, очевидно и множество проблем экологического, экономического, социального характера. В их числе: наступающее на многие пахотные земли и даже поселки жесткое опустынивание; вымирание большого числа редких животных, птиц и растений; исчезновение или сильнейшее загрязнение минеральными удобрениями, гербицидами ряда довольно больших водоемов; утрата многих навыков и традиций местным населением; немалое число безработных - потомков тех, кто раньше безальтернативно обеспечивал собственную самозанятость; и др. Очевидно, что тут уж об институтах согласия и высокой культуре природопользования и говорить не приходится.

Таким образом, создание институциональной среды, благоприятствующей реализации экосистемного подхода к регулированию природополь-

зования, предполагает обеспечение сочетания экологических, экономических и социальных интересов *посредством использования потенциала формальных и неформальных правил, норм, стимулов и ограничений, оказывающих комплексное воздействие на деятельность органов государственной власти РФ, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, включая стимулирование их взаимодействия, поощрение, общественный договор, а при необходимости - принуждение, наказание и возмещение нанесенного природным объектам вреда, для достижения желаемых результатов в сохранении благоприятной окружающей среды, выполнении природоохранных требований, повышении экологической безопасности.*

Административно-контрольные и экономические инструменты - основа механизма современного регулирования природопользования в России

Для наращивания эффекта экосистемности необходим хорошо отлаженный механизм управления природопользованием и охраной окружающей среды, представляющий собой комплекс методов, технологий и инструментов, ориентированных на выполнение конкретных целей. Их применение обеспечивает организацию, регулирование и координацию природопользования и охрану окружающей среды, поддержание воспроизводственных процессов, сохранение качества природной среды как специфического общественного блага. При этом удовлетворяются сырьевые, размещенческие и рекреационные потребности общества.

В России, по оценкам многих экспертов, такой механизм формируется в течение ряда лет, перманентно претерпевая изменения и уточнения. Это находит свое отражение не только в юридической и экономической практике, но и непосредственно в законотворчестве. Законодательство в данной сфере включает три группы действующих законов: законодательство об окружающей среде как таковое, природно-ресурсное законодательство, а также законодательные акты других отраслей права (например, уголовная ответственность за экологические преступления предусматривается Уголовным кодексом Российской Федерации). Один из важнейших законов, регулирующих эту сферу, - Федеральный закон "Об охра-

не окружающей среды". Он был принят Государственной думой в 2001 г. и практически ежегодно претерпевал множество поправок: изменения и дополнения вносились каждый год в 2004-2013 гг.¹⁰ Следует отметить: это - один из часто корректируемых российских законов, что, очевидно, связано с высоким динамизмом изменений в данной сфере и с пристальным вниманием к ней общества.

Анализ указанного закона, а также изучение других материалов законодательного характера свидетельствует о реализуемости, надежности и гибкости избранных для регулирования инструментов. Немаловажным является и наличие заложенных в них долговременных стимулов, ориентирующих хозяйствующие субъекты на поиск наилучших природоохранных решений.

Наиболее важные *административно-контрольные и экономические инструменты*, составляющие основу принимаемых управленческих решений в экологической сфере, изложены в табл. 1. Представленные инструменты отражают различные стороны процесса регулирования природопользования и неоднозначность подходов к нему. Так, *экологические стандарты* устанавливаются документально и становятся обязательными для исполнения. Они вводятся в число требований для предприятий, торговых организаций, строительных компаний, проектных бюро и др., тем самым служат действенным средством достижения необходимого уровня качества окружающей среды, оценки источников загрязнения, контроля за предлагаемыми к реализации инфраструктурными и другими объектами.

Существенную роль в механизме регулирования играют *инструменты контроля (экологический мониторинг, экспертиза проектов, сертификация, экологический аудит)*. Именно эти инструменты, например, широко использовались при реализации грандиозных проектов на стройках при подготовке к Олимпиаде в Сочи. И громкий успех российских Олимпийских игр, признанный всем миром, был предрешен выполнением практически всех планов, принятых к исполнению летом 2007 г.¹¹

А основные проблемы при возведении совершенно уникальных спортивных объектов первоначально во многом предопределялись сложностями именно экологического характера, необходимостью решения ряда сложнейших задач. Они состояли в неукоснительном выполнении (под

Таблица 1

Административно-контрольные и экономические инструменты, используемые в системе регулирования процесса природопользования*

| Инструменты | Содержание инструментария |
|--|---|
| <p>1. Административно-контрольные инструменты</p> | <p>1.1. Экологические стандарты</p> <p>1.2. Нормативы и лимиты</p> <p>1.2.1. Лимиты и нормативы на выброс (сброс) загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками загрязнений</p> <p>1.2.2. Лимиты водозабора и лесопользования</p> <p>1.2.3. Квоты на добычу биоресурсов</p> <p>1.2.4. Нормативы посещаемости особо охраняемых территорий</p> <p>1.2.5. Нормативы отстрела промысловых животных, вылова рыбы, сбора дикорастущих растений</p> <p>1.3. Запреты</p> <p>1.3.1. На размещение в конкретных местах загрязняющих видов деятельности</p> <p>1.3.2. На использование токсичных веществ и тяжелых металлов</p> <p>1.4. Лицензирование (т.е. предоставление права на ведение при наличии необходимого разрешения) хозяйственной деятельности</p> <p>1.4.1. Деятельность, связанная с воздействием на окружающую среду и здоровье человека</p> <p>1.4.2. Деятельность по осуществлению экологического мониторинга и контроля</p> <p>1.5. Инструменты экологического контроля</p> <p>1.5.1. Экологический мониторинг</p> <p>1.5.2. Экологическая экспертиза проектов</p> <p>1.5.3. Экологический аудит</p> <p>1.5.4. Экологическая сертификация (маркировка)</p> <p>1.5.5. Добровольные соглашения между органами экологического контроля и предприятиями-природопользователями</p> |
| <p>2. Экономические инструменты</p> | <p>2.1. Платежи и налоги</p> <p>2.1.1. Платежи за загрязнение окружающей природной среды</p> <p>2.1.2. Природно-ресурсные платежи</p> <p>2.1.3. Экологические платежи (косвенные налоги), включаемые в цену продукции</p> <p>2.1.4. Административные платежи и штрафы</p> <p>2.1.5. Дифференциация налогов с учетом экологических факторов</p> <p>2.2. Субсидии</p> <p>2.2.1. Гранты</p> <p>2.2.2. Займы (кредиты) под пониженные проценты для особо значимых мероприятий по охране окружающей среды</p> <p>2.2.3. Налоговые льготы (освобождения)</p> <p>2.3. Залоги</p> <p>2.4. Инструменты экономического регулирования через ценообразование и страхование</p> <p>2.4.1. Купля-продажа прав на загрязнение</p> <p>2.4.2. Страхование экологических рисков</p> |

* Составлено авторами с использованием информации следующих источников: Кичигин Н.В. Экологическое право. М., 2013. С. 40-56; Об охране окружающей среды: федер. закон. М., 2013. С. 4-27; Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и экологический менеджмент. СПб., 1999. С. 268-272.

контролем МОК) экологических стандартов по всем проектам, в обеспечении трудоемкого экологического мониторинга, аудита, экспертиз, многочисленных согласований и т.д. Немаловажным был учет вполне справедливых требований жителей г. Сочи обеспечить им спокойное и комфортное проживание, несмотря на множество строек, возместить расходы на построенные ими дома, дачи, гаражи и т.д., сносимые в связи с олимпийскими стройками.

Число проектов, по которым это все было организовано и в основном экологически “выдержано”, самое большое из всех олимпиад в мире¹². Менее чем за семь лет были построены: новый, хорошо оснащенный аэропорт в Сочи, совмещенная железная и автомобильная дорога из Адлера в Красную Поляну, железнодорожный вокзал в Адлере европейского уровня, три горнолыжных комплекса в Красной Поляне, Олимпийский парк в Имеретинской низменности с семью уникальными дворцами зимнего спорта, комфортабельная олимпийская деревня, несколько электростанций, объездная дорога и дублер Курортного проспекта - это только самые крупные и значимые объекты, которые появились в Сочи. И все это возводилось либо высоко в горах, либо непосредственно в русле реки, либо в труднодоступной местности, где, несмотря на сложнейшие грунты, были сооружены десятки тоннелей.

Разумеется, не все было гладко, и нельзя забывать о судебных разбирательствах, кадровых смещениях, непрохождении ряда тестов по экологии и технической готовности. Однако такого рода масштабные проекты позволяют не только укреплять духовное состояние нации, выводить спорт высоких достижений на новый уровень, но и накапливать позитивный опыт в регулировании сферы природопользования, соблюдении требований и стандартов, страховании экологических рисков.

Компетентный подход к использованию своих полномочий органами государственной власти многих субъектов Юга России, применение инструментария регулирования природопользования, умелое сочетание ими административно-контрольных и экономических инструментов позволяют достичь достаточно устойчивых улучшений по экологической ситуации в южнороссийских регионах и хороших перспектив на будущее. В табл. 2 представлены данные о местах, занимаемых Южным (ЮФО) и Северо-Кавказским

(СКФО) федеральными округами по показателям выбросов загрязняющих веществ и сточных вод, выявленных в результате ранжирования округов Российской Федерации.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что из восьми округов России СКФО имеет почетное первое место по показателям: “выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников”, “сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты”, “образование отходов производства и потребления”, “приведенное количество отходов производства и потребления”. ЮФО по данным показателям имеет также достойное место в рейтинге, находясь на второй-третьей позициях. Это говорит о достаточно хорошем состоянии южнороссийской природной среды, контролируемой ситуации по выбросам загрязняющих веществ в атмосферу и в водные объекты. Большую озабоченность, правда, вызывает седьмое место по показателю “приведенный (удельный) сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты” по ЮФО.

В качестве рекомендаций можно высказать предложения относительно расширения использования заинтересованными органами государственной власти субъектов Юга России и органами местного самоуправления в комплексе превентивных мер: *экологического контроллинга*, включающего систему планирования, учета, контроля, анализа и аудита, *нормативов и лимитов*, в том числе квот на добычу биоресурсов и нормативов посещаемости заповедников и особо охраняемых территорий, каковых на Юге России немало, а также лицензий, т.е. предоставления права на ведение, при наличии необходимого разрешения, хозяйственной деятельности (в частности, вблизи водоемов, нерестилищ рыбы и гнездований птиц).

К числу рекомендательных мер целесообразно отнести также повышение внимания к рискам техногенного характера и обеспечению готовности всех хозяйствующих субъектов южнороссийских регионов, в том числе домохозяйств, к возможным природным бедствиям (наводнения, смерчи, жесткие засухи), вероятность наступления которых в среднесрочной перспективе повышается¹³. Это важно в контексте катастрофических последствий наводнения в Крымске Краснодарского края в 2012 г., когда вследствие непонимания масштабов опасности местной админист-

Таблица 2

**Места (ранги) Южного и Северо-Кавказского федеральных округов
в показателях выбросов загрязняющих веществ и сточных вод, выявленные
по результатам ранжирования округов Российской Федерации (2010)***

| № п/п | Показатели | Южный федеральный округ | Северо-Кавказский федеральный округ |
|-------|--|-------------------------|-------------------------------------|
| 1 | Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников, тыс. т | 648,2 | 138,2 |
| | Ранг (с учетом значения показателя по России в целом) | 2 | 1 |
| 2 | Сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, млн м ³ | 1435 | 445 |
| | Ранг (с учетом значения показателя по России в целом) | 3 | 1 |
| 3 | Образование отходов производства и потребления | 11,9 | 2,4 |
| | Ранг (с учетом значения показателя по России в целом) | 2 | 1 |
| 4 | Приведенные (удельные) выбросы загрязненных веществ в атмосферу от стационарных источников, т на 1 млн руб. | 1,091 | 0,601 |
| | Ранг (с учетом значения показателя по России в целом) | 3 | 2 |
| 5 | Приведенный (удельный) сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, м ³ на 1 млн руб. | 2415,8 | 1936,3 |
| | Ранг (с учетом значения показателя по России в целом) | 7 | 4 |
| 6 | Приведенное количество отходов производства и потребления, т на 1 млн руб. | 20,0 | 10,4 |
| | Ранг (с учетом значения показателя по России в целом) | 2 | 1 |

* По данным: Экономическая безопасность России: уроки кризиса и перспективы роста. Т.1. Екатеринбург, 2012. С. 397-398.

рацией в городе произошло значительное затопление, повлекшее большое число человеческих жертв и немалые разрушения (которые, как выяснилось, можно было предотвратить).

Правомерно резюмировать проведенное исследование нижеизложенными выводами.

1. Возможности реализации экосистемного подхода к регулированию природопользования в России могут быть существенно расширены при условии введения основных *природоохранных принципов*, зафиксированных в Федеральном законе “Об охране окружающей среды” (9), - *соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности всех членов общества и др.* - в число **приоритетов** государственной социально-экономической политики и концепции национальной безопасности и при повышении персональной ответственности за их

выполнение чиновниками органов государственной власти (в том числе субъектов РФ), местного самоуправления и исполнительной власти, связанных с охраной окружающей среды. Данное принципиально важное требование должно быть зафиксировано в соответствующих нормативных документах федеральных и региональных властей.

2. Регулирование процесса природопользования как одну из важнейших функций управления им следует рассматривать в качестве целостной системы методов, инструментов и технологий. При правильном выборе ее структуры и четкой ориентации на сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства, подкрепляемой последовательной реализацией на практике, эффективно организуется, упорядочивается и координируется охрана окружающей среды, создаются благо-

приятные условия для жизнедеятельности человеческого сообщества и конкретных людей в совокупности с производственными процессами, воспроизводством окружающей среды как специфического общественного блага, с удовлетворением сырьевых и рекреационных потребностей общества.

3. Механизм регулирования природопользования в современных условиях должен базироваться на хорошо выстроенном инструментарии, включающем, с одной стороны, административно-контрольные инструменты экологического управления (экологические стандарты, нормативы и лимиты, запреты, лицензирование, экологический контроль), а с другой - экономические инструменты (платежи, налоги, субсидии, залоги, страхование и т.д.). Такое сочетание обеспечивает точность и определенность задаваемых целей, стимулирование сокращения загрязнения окружающей среды, ориентацию на технологические инновации, способствование через механизм рыночного ценообразования сохранению (в определенной степени) дефицитных экологических ресурсов, территориальную дифференциацию и конкретность стратегии природоохранной деятельности регионов, муниципалитетов, конкретных хозяйствующих структур.

¹ Кичигин Н.В. Экологическое право. М., 2013. С. 41.

² Моисеев Н.Н. Экология человечества глазами математика. Человек, природа и будущее цивилизации. М., 1988. С. 7, 133.

³ Экономико-правовое регулирование рыночных отношений в условиях модернизации России. М., 2011. С. 242-243.

⁴ Веблен Т. Теория праздного класса. М., 1984. С. 200-201.

⁵ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 39.

⁶ Клейнер Г.Б. Особенности процессов формирования и эволюции социально-экономических институтов в России. Препринт #WP/2001/126. М., 2001. С. 16.

⁷ Моисеев Н.Н. Указ. соч.

⁸ Найденов И.В. Люди хлеба // Эксперт. 2013. № 40 (870). С. 70-73.

⁹ Там же.

¹⁰ Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ: [ред. от 28 дек. 2013 г.]: [с изм. и доп.]. URL: www.consultant. Ru.

¹¹ Проценко Н. Этот день мы приближали, как могли // Эксперт Юг. 2014. № 5-7 (294-296). С. 9-11.

¹² Олимпийский удар по "совку" // Эксперт Юг. 2014. № 5-7 (294-296). С. 8.

¹³ Перспективы развития экономики России: прогноз до 2030 года. М., 2013. С. 179-184.

Поступила в редакцию 07.03.2014 г.