

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

© 2014 Хасанова Венера Нурулловна

кандидат экономических наук, доцент

© 2014 Каримов Миндияхмет Галимжанович

кандидат физико-математических наук, доцент

Башкирский государственный университет

450076, г. Уфа, ул. Заки Валиди, д. 32

E mail: ven60@mail.ru

Проводится анализ экологической политики Республики Башкортостан на основе нормативных законодательных актов и экономического механизма природопользования. Отмечается значение целесообразности и правомерности их применения для оценки условий жизнедеятельности человека.

Ключевые слова: экологическое качество жизни, экологическая и социальная эффективность, зеленые стандарты.

В научной литературе выделяют три подхода к механизму реализации экологической политики:

- механизм государственного прямого регулирования через нормативно-правовые акты, административно-контрольные меры, прямое регламентирование и и т.д.;

- механизм экономического стимулирования, связанного с развитием рыночных отношений;

- смешанный механизм, сочетающий баланс государственного и рыночного подходов.

Мировой опыт показал неэффективность использования какого-либо одного из первых двух подходов, поскольку и у государственного, и у рыночного подходов есть как достоинства, так и недостатки. Достоинство рыночного механизма заключается в обеспечении возможности эффективного использования природных ресурсов, благодаря ценовым сигналам об их дефицитности. Достоинство государственного регулирования заключается в установлении различного рода нормативов, стандартов в охране окружающей среды. Можно говорить о необходимости в настоящее время использовать смешанный механизм, сочетающий баланс государственного и рыночного подходов.

Ключевую роль в предотвращении негативного воздействия на окружающую среду играют законодательные и нормативно-регулирующие акты. Существующая система нормативно-правового регулирования определяет, прежде всего, принципиальное отношение государства к защи-

те человека и окружающей среды и конкретизирует это отношение в целенаправленных законодательных актах, нормативно-регулирующих документах, межведомственных и ведомственных положениях, руководствах, правилах и требованиях, нормах, государственных стандартах.

Государственная политика в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. основывается на Конституции Российской Федерации, принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации, а также на федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, документах долгосрочного стратегического планирования.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹ определены главные цели экологической политики государства, в частности значительное улучшение экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной, экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств. В стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2020 г.² представлены основные направления обеспечения экологической устойчивости республики. Сформирована и последовательно реализуется базирующаяся на основе федерального закона³ республиканская политика в области экологии, направленная на охрану окружающей сре-

ды и рациональное использование природных ресурсов. В рамках защиты жизни и здоровья населения от отрицательного воздействия, обусловленного загрязнением окружающей среды, в республике принят Экологический кодекс Республики Башкортостан⁴. Законодательно регламентируется экологическое предпринимательство для реализации природоохранных мероприятий и экологической безопасности республики⁵.

Несмотря на принятые нормативные законодательные акты, в регионе существуют определенные экологические проблемы:

- загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов промышленных предприятий. В частности, предприятия нефтеперерабатывающей, нефтехимической, нефтедобывающей и электроэнергетической отраслей промышленности производят около 70 % объема выбросов промышленных объектов республики в атмосферный воздух;

- постоянное увеличение количества отходов производства и потребления, в том числе и токсичных. На территории республики в отвалах и хранилищах накоплено около 55,0 млн т только твердых отходов, а общее количество токсичных отходов достигло 365,313 тыс. т.

В данном случае приходится говорить об увеличении негативного воздействия на экологическую составляющую качества жизни населения. Но поскольку республика в соответствии с методикой рейтингового агентства по объективным индикаторам экологических и климатических условий жизни⁶ в 2013 г. заняла 34-е место, т.е. повысила свои позиции по сравнению с 2012 г. (39-е место), можно говорить и о позитиве. При этом к объективным индикаторам экологической составляющей качества жизни населения региона относят следующие показатели:

- выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников на единицу площади населенных пунктов;

- оценка климата;

- обеспеченность населения питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности;

- затраты на охрану окружающей среды на единицу площади;

- затраты на охрану окружающей среды на одного жителя.

Для проведения эффективной экологической политики в регионе необходимы меры с четко выраженной экономической ориентацией:

- введение экологических налогов, при этом система налогов должна предусматривать повышенные налоги на отрасли и секторы, находящиеся в начале природно-продуктовой вертикали, связанные с добычей или эксплуатацией природных ресурсов, что будет способствовать рациональному и экономному использованию природных ресурсов. И наоборот, пониженными налогами должны облагаться обрабатывающие, обслуживающие, инфраструктурные отрасли, находящиеся ближе к концу природно-продуктовой вертикали, что, несомненно, стимулирует развитие этих отраслей;

- платежи и штрафы за загрязнение окружающей среды⁷, которые призваны компенсировать экстерналии, наносимые предприятиями-загрязнителями. При этом необходимо учитывать тот факт, что платежи за загрязнение являются средством реализации принципа “загрязнитель платит”, а значит будет стимул к их минимизации через строительство очистных сооружений;

- принятие природоохранных стандартов и нормативов. В частности в республике с марта 2013 г. действует система добровольной сертификации объектов недвижимости “Зеленые стандарты”⁸. Она создана для организации и проведения добровольной сертификации объектов недвижимости с целью минимизации негативного воздействия объекта недвижимости на окружающую среду, рационального использования природных ресурсов. Наличие сертификата подтверждает, что при строительстве объекта использовали экологически безопасные материалы и передовые энергоэффективные⁹ и ресурсосберегающие технологии. На базе системы добровольной сертификации объектов недвижимости был разработан национальный российский стандарт по экологическим требованиям в строительстве¹⁰, который стал первым комплексным документом, согласовывающим интересы и потребности строительной отрасли с широкими требованиями экологического характера;

- реализация региональных или отраслевых экологических программ. Республиканская целевая программа¹¹ предусматривает улучшение качества жизни населения республики за счет сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды, в рамках которой предусматриваются следующие мероприятия:

- снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха выбросами промышленных предпри-

ятий за счет внедрения малоотходных и ресурсосберегающих технологий;

- снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха выбросами автотранспортных средств за счет использования альтернативных видов топлива в качестве моторного топлива;

- снижение выбросов вредных веществ в атмосферный воздух;

- уменьшение загрязнения земель тяжелыми металлами и другими химическими веществами;

- сокращение количества отходов.

Экономический механизм охраны атмосферного воздуха реализуется через взимание платы за загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух с физических и юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации. Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления определены законодательно¹². Стимулирование экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов определено в Водном кодексе Российской Федерации¹³. Ущерб от загрязнения земель химическими веществами регламентирован в нормативном документе¹⁴, предназначенном для определения размеров денежных средств, которые должны взыскиваться с виновных юридических и физических лиц в возмещение нанесенного ими ущерба.

На снижение отрицательных воздействий от захоронения отходов, проявляющихся в ухудшении жизненных условий и снижении продуктивности природных ресурсов, направлена республиканская целевая программа “Совершенствование системы управления твердыми бытовыми отходами в Республике Башкортостан” на 2011-2020 гг.¹⁵ Приоритетным направлением в области обращения с твердыми бытовыми отходами считается переход от захоронения к их использованию в качестве вторичного сырья. С целью реализации экономического механизма регулирования сферы обращения с отходами в Республике Башкортостан создаются благоприятные условия для экологического предпринимательства в целях охраны окружающей среды¹⁶. Поскольку индустрия рециклинга в регионе еще только формируется, она нуждается в серьезной государ-

ственной поддержке предпринимательской деятельности, которая реализуется в форме софинансирования инвестиционных проектов, предоставления грантов, субсидий субъектам экологического предпринимательства. Вопросы обращения с отходами также отражены в “Дорожной карте” - проекте постановления Правительства Республики Башкортостан “Об утверждении Плана мероприятий “Развитие конкуренции (улучшение предпринимательского климата) в Республике Башкортостан”.

Экологическая эффективность республиканской целевой программы¹⁷ достигается за счет восстановления и сохранения лесных, водных, биологических ресурсов, природных ландшафтов, плодородия лесных почв и сельхозугодий, сохранения биологического разнообразия, уменьшения ущерба природе и сохранения здоровья населения. Социальная эффективность программы обеспечивается путем сохранения существующих и создания новых рабочих мест (ориентировочно в количестве 1000 мест), занятости населения сельских районов, развития экологического туризма, охватывающего почти все районы республики.

Особое внимание в республике уделяется привлечению средств из федерального бюджета через вступление в различные программы, например, в 2013 г. пять республиканских объектов включены в проект федеральной целевой программы “Ликвидация экологического ущерба прошлых лет”. Общая сумма направляемых федеральных средств на реализацию этих мероприятий составляет порядка 9,5 млрд руб. На рекреационное благоустройство особо охраняемых природных территорий, находящихся в составе объекта, включенного в список мирового наследия ЮНЕСКО, будет направлено 18 млн руб. в счет федерального финансирования на развитие территории биосферного резервата “Башкирский Урал” на 2014-2016 гг.

При разработке экономического механизма реализации целевых программ необходимо предусматривать их потенциальное воздействие на среду и закладывать в такие программы пакет соответствующих превентивных и компенсирующих природоохранных мероприятий, например, платность природопользования, продажа прав за загрязнение, экологическое страхование и др.

Введение платного природопользования способствует рациональному использованию природных ресурсов, например плата за право пользо-

вания природными ресурсами¹⁸. Платное природопользование определяет систему экономического стимулирования природоохранной деятельности и заставляет “загрязнителей” разрабатывать мероприятия по снижению загрязнения окружающей среды.

Наиболее реально в условиях нашего региона введение углеродного налога - налога на выбросы углерода в результате сжигания ископаемого топлива. Опыт Финляндии и Нидерландов¹⁹ показывает, что при ставке налога в размере 10 долл. за 1 т возможно получение дополнительных денежных средств в размере 25 млрд долл. в год, а в США есть предложения о ставке углеродного налога в 100 долл. за 1 т, что обеспечит им ежегодные поступления в бюджет в размере 140 млрд долл.

Большие перспективы имеет развитие рыночных механизмов продажи прав на загрязнение, упрощенная схема такой торговли, представленная в работе²⁰, выглядит следующим образом. В рамках ограниченной территории вводится лимит на определенную сумму выбросов загрязняющих веществ, которая не может быть превышена при строительстве или реконструкции нового объекта. Попадая в рамки жестких экологических ограничений, строящееся предприятие вынуждено либо создавать надежную систему очистки, либо покупать право на загрязнение у соседнего предприятия. В результате общая сумма загрязнений не увеличивается, а сумма расходов на охрану окружающей среды минимизируется.

Важными направлениями региональной экологической политики Республики Башкортостан являются формирование экологической культуры населения, экологическое просвещение и информирование, воспитание бережного отношения к природе и рациональному использованию природных ресурсов.

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: [утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р]: [с изм. от 8 авг. 2009 г. № 1121-р]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/94365>.

² Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2020 года: [одобр. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 30 сент. 2009 г. № 370]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=391634>.

³ Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ: [ред. от 12 марта 2014 г.]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/okrsred/#info>.

⁴ Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 окт. 1992 г. N BC-13/28: [с изм. на 4 марта 2014 г.]. URL: <http://base.garant.ru/17700017>.

⁵ Проект закона о государственной поддержке предпринимательской деятельности, осуществляемого в целях охраны окружающей среды // Сайт Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан. URL: www.mprgrb.ru.

⁶ Рейтинг регионов РФ по качеству жизни // Сайт РИА Рейтинг. URL: <http://www.riarating.ru/docs/about/contacts.html>.

⁷ См.: Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: постановление Правительства Рос. Федерации от 28 авг. 1992 г. № 632: [ред. от 26 дек. 2013 г. №1273], Об утверждении дифференцированных ставок платы за загрязнение окружающей природной среды: постановление Правительства Республики Башкортостан от 30 июля 2003 г. № 189: [с изм., внесенными Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 31 июля 2012 г. № 265]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1764718>.

⁸ О добровольной экологической сертификации объектов недвижимости с учетом международного опыта применения “зеленых” стандартов: распоряжение Минприроды России от 24 мая 2010 г. №19-р // Сайт Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан. URL: www.mprgrb.ru.

⁹ Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23 нояб. 2009 г. N 261-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12171109/#ixzz30d4jG9Rv>.

¹⁰ Оценка соответствия. Экологические требования к объектам недвижимости: национальный стандарт ГОСТ Р 54954-2012. URL: <http://standartgost.ru>.

¹¹ Экология и природные ресурсы Республики Башкортостан (на 2004 - 2010 годы и период до 2015 года): республиканская целевая программа: [с изм. на 22 мая 2009 г.]. URL: <http://base.garant.ru/17747643/#ixzz30QdmxEv2>.

¹² О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления: постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344: [с изм. и доп. от 26 дек. 2013 г.]. URL: <http://base.garant.ru/12131296/#ixzz30c7TdUjQ>.

¹³ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ: [см.: с изм. от 27 дек. 2009 г.]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/water/>

//www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12047594; О республиканской целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Башкортостан в 2013 - 2020 годах: постановление Правительства Республики Башкортостан от 17 окт. 2012 г. № 374: [с изм. от 27 мая 2013 г. № 211]. URL: <http://base.garant.ru/17747643/#ixzz30QdmxEv2>.

¹⁴ О порядке определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами: письмо Минприроды России от 27 дек. 1993 г. № 04-25/61-5678. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5189/?frame=1.

¹⁵ Совершенствование системы управления твердыми бытовыми отходами в Республике Башкортостан: республиканская целевая программа на 2011-2020 гг. URL: <http://base.garant.ru/17747643/#ixzz30QdmxEv2>.

¹⁶ Проект закона о государственной поддержке предпринимательской деятельности, осуществляемого

в целях охраны окружающей среды // Сайт Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан. URL: www.mprgb.ru.

¹⁷ Экология и природные ресурсы Республики Башкортостан (на 2004 - 2010 годы и период до 2015 года): республиканская целевая программа: [с изм. на 22 мая 2009 г.]. URL: <http://base.garant.ru/17747643/#ixzz30QdmxEv2>.

¹⁸ См.: О плате за землю: закон Рос. Федерации от 11 окт. 1991 г. № 1738-1: [с изм. и доп. от: 26 июня 2007 г.]. URL: <http://base.garant.ru/10105085/#ixzz30dAdTTNk>; О недрах: закон от 21 февр. 1992 г. № 2395-1: [с изм., внесенными Федеральным законом от 7 дек. 2011 г. № 417-ФЗ]. URL: <http://правоцентр.пф/закон-rf-o-nedrah>.

¹⁹ Экология и экономика природопользования: учебник / Н.В. Чепурных [и др.]. М., 2012. С. 254-255.

²⁰ Там же. С. 279.

Поступила в редакцию 15.03.2014 г.