

УДК 33.502.338

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЗАЦИИ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРЫ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ ЧАСТЬ ЭКОНОМИКИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Ж.С. ТИХОНОВА

(Институт экономики и внешнеэкономических связей Южного федерального университета)

Представлены современные аспекты развития системы государственного регулирования производственной сферы. Построена система государственных органов управления как основа разработки и организации государственной политики в сфере охраны окружающей среды. Разработана государственная система регулирования процесса экологизации производственной сферы на региональном уровне. Проанализированы основные направления по развитию экологизации производственной сферы.

Ключевые слова: экологизация производственной сферы, государственное регулирование экологизации производственной сферы, экологическая политика.

Введение. Законодательство является важнейшим фактором в системе государственного управления экологизации и ее развития. С одной стороны, развитие и формирование регионального законодательства должно осуществляться с соблюдением его норм, регулирующих природоохранную компетенцию органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, с другой – неотъемлемым компонентом и условием совершенствования экологического законодательства является наличие собственной нормативно-правовой базы регионального и муниципального уровня, которая зависит от федерального правового регулирования экосферы.

Актуальность исследования обусловлена недостаточно совершенной системой регулирования экологизации производственной сферы в современных условиях наряду с ухудшением экологической обстановки в регионах страны.

Целью исследования является раскрытие основополагающих аспектов системы регулирования экологизации, изучение направлений и составляющих по ее развитию, а также деятельность государственной власти в области проведения экологической политики. Основной задачей системы государственного управления в сфере экологизации является ее обеспечение экономически и институционально эффективного государственного управления использованием природных ресурсов, соответствующего демократическому устройству и рыночной экономике.

Основными задачами исследования являются:

- обозначение функций и состав органов государственной власти в области экологизации, наделенных соответствующей компетенцией;
- представление современной системы регулирования экологизации производственной сферы на региональном уровне;
- представление и анализ основных направлений системы государственного экорегулирования.

Основная часть. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования осуществляют различные органы государственной власти, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях трех видов: органов общей компетенции, специально уполномоченных органов и иных органов, на которые возложены отдельные функции по управлению в сфере экологизации или задачи и более подробно представлены на рис.1.

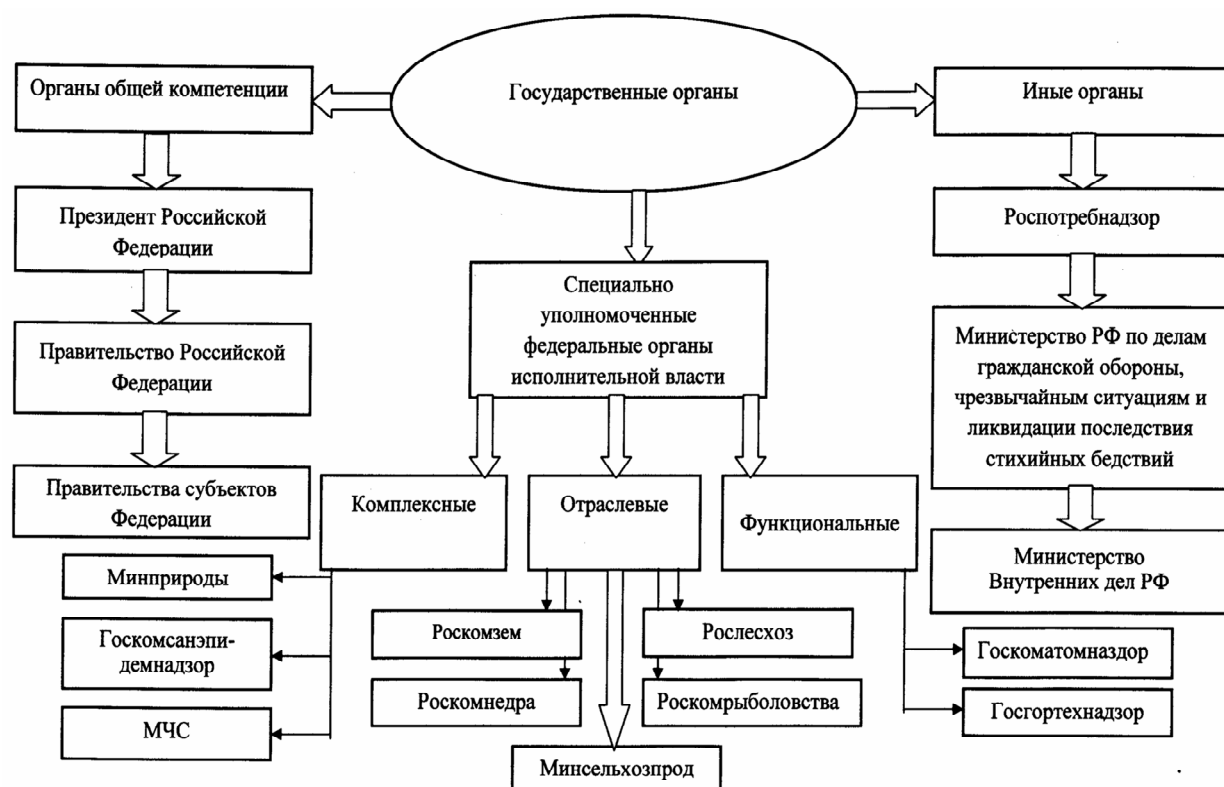


Рис.1. Система органов государственной власти в области охраны окружающей среды

Роль Правительства РФ определена многими нормативными актами, такими как, например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и т.д.

Конкретные полномочия этих органов экосферы определяются многими актами специального характера – Федеральными и региональными законами, указами Президента РФ и др.

Следующим этапом можно выделить определенные функции Правительства РФ в сфере экологии согласно ст.114 Конституции РФ:

- обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии;
- осуществление управления федеральной собственностью на природные ресурсы;
- проведение мер по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

Таким образом, каждый орган государственной власти, выполняя свои функции и поручения в сфере экологии, участвует в процессе экологизации, способствуя ее появлению, в пределах своей компетенции. Безусловно, истинный контроль и надзор в области охраны окружающей среды исходят от государства и его полномочий, и существующая система органов государственной власти есть тому пример.

Существующая система органов государственной власти в сфере экологии формирует систему регулирования процесса экологизации производственной сферы, в данном случае регионов страны, представленной на рис.2.

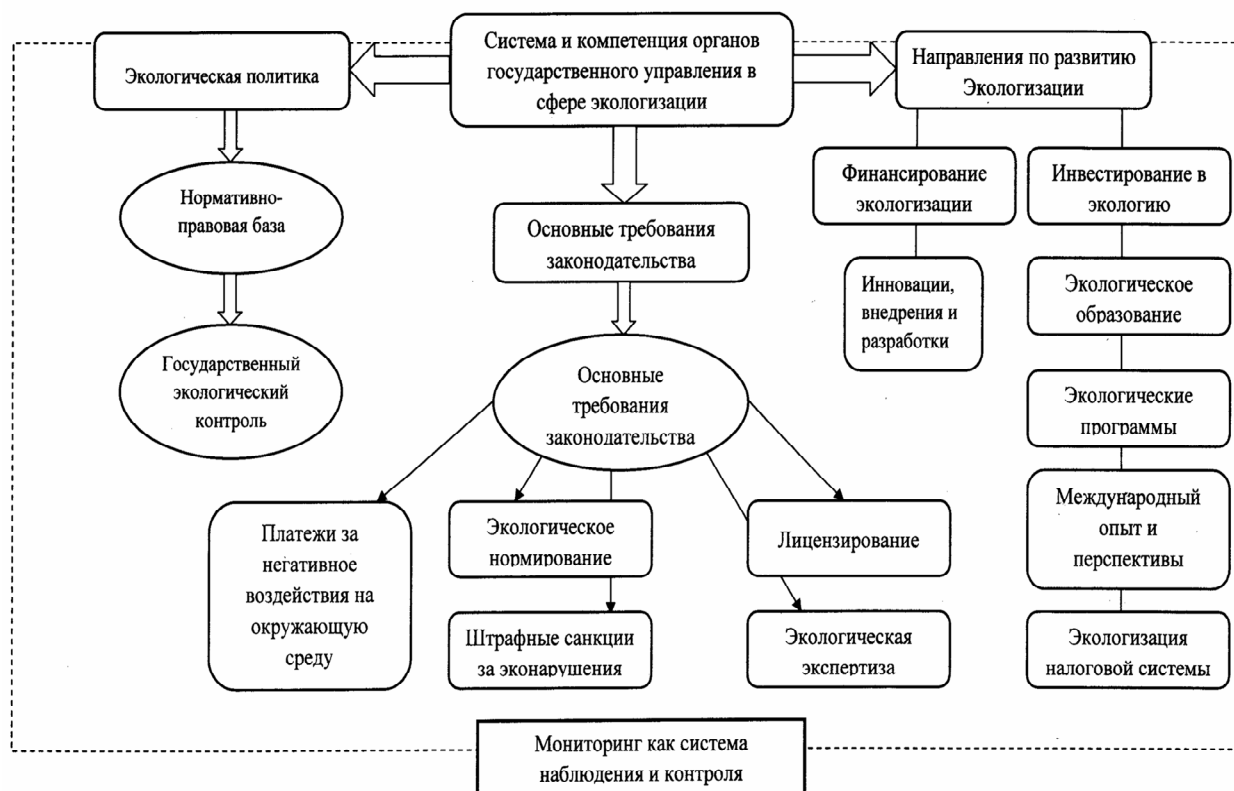


Рис.2. Современная система регулирования процесса экологизации производственной сферы

Итак, если рассматривать систему регулирования процесса экологизации, в первую очередь необходимо заострить внимание на экологической политике, в том числе ее современном составе.

Стоит отметить, что уже утверждена структура проекта основ государственной экологической политики Российской Федерации до 2030 года.

Проект Указа Президента РФ «Об основах экологической политики РФ на период до 2030 года» разрабатывается Минприроды России во исполнение поручений Президента РФ, и основные разделы документа отражают стратегические цели и принципы государственной экологической политики, ее направления и задачи, мониторинг, пути и средства реализации. Существующий документ обозначает четыре ключевые задачи: повышение экологической эффективности экономики; повышение качества жизни; сохранение и восстановление среды; предотвращение опасных климатических явлений и адаптация к глобальному изменению климата. По каждой задаче формируются конкретные количественные параметры, которых необходимо достичь к 2030 году.

Пути и средства реализации государственной экологической политики определяют взаимодействие органов власти, развитие нормативно-правовой базы, механизм экономического стимулирования, экологический мониторинг и обеспечение доступа граждан к экологически значимой информации.

Государственная экологическая политика наряду с нормативно-правовой базой затрагивает множество направлений в сфере экологии. Так, например, можно выделить основные принципы государственной политики в области обращения с отходами, что актуально на сегодняшний день (рис.3). Естественно, вмешательство государства в сферу регулирования обращения с отходами в дальнейшем даст положительный результат и, возможно, уменьшение количества выбросов и отходов производства и потребления.



Рис.3. Основные принципы государственной политики в области обращения с отходами [1]

В состав современной экологической политики в области охраны окружающей среды, несомненно, включены разработка, утверждение, функционирование платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

Платежи за негативное воздействие на окружающую среду, являясь основным требованием законодательства в области экологии, а также неотъемлемой частью борьбы государства в области обращения с отходами, включают:

- платежи за пользование природными ресурсами;
- платежи за воспроизводство и охрану природных ресурсов;
- компенсационные платежи.

Из всех перечисленных видов платежей официально рассматриваются лишь платежи за загрязнение окружающей среды. С одной стороны, введение государством системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду должно помочь в борьбе с опасными выбросами, а также способствовать не только их снижению, но и вторичному использованию. С другой стороны, нормы платежей недостаточно велики, чтобы финансово повлиять на предприятия с целью сохранения природной среды.

Возьмем, к примеру, Ростовскую область, где примерная выручка на одно предприятие в год составляет 230 тыс. руб., а плата за негативное воздействие на окружающую среду, также на

одно предприятие в год, составляет 3,5 тыс. руб. Соотношение платы и прибыли на этом примере показывает, что предприятию выгодней заплатить, нежели утилизировать, это касается не только Ростовской области, но и многих других субъектов страны [2].

Это же можно сказать и о штрафах за экологические правонарушения. Некоторым крупным предприятиям выгоднее заплатить штраф, нежели рисковать объемом своего производства. Поэтому необходима разработка штрафных санкций относительно выручки предприятия-нарушителя, т.е. установить нормы штрафных санкций, задействовав финансовый результат организации, что в дальнейшем поможет избежать экологических нарушений со стороны предприятия. Таким образом, схему регулирования предприятия со стороны государства нами можно представить следующим образом (рис.4).

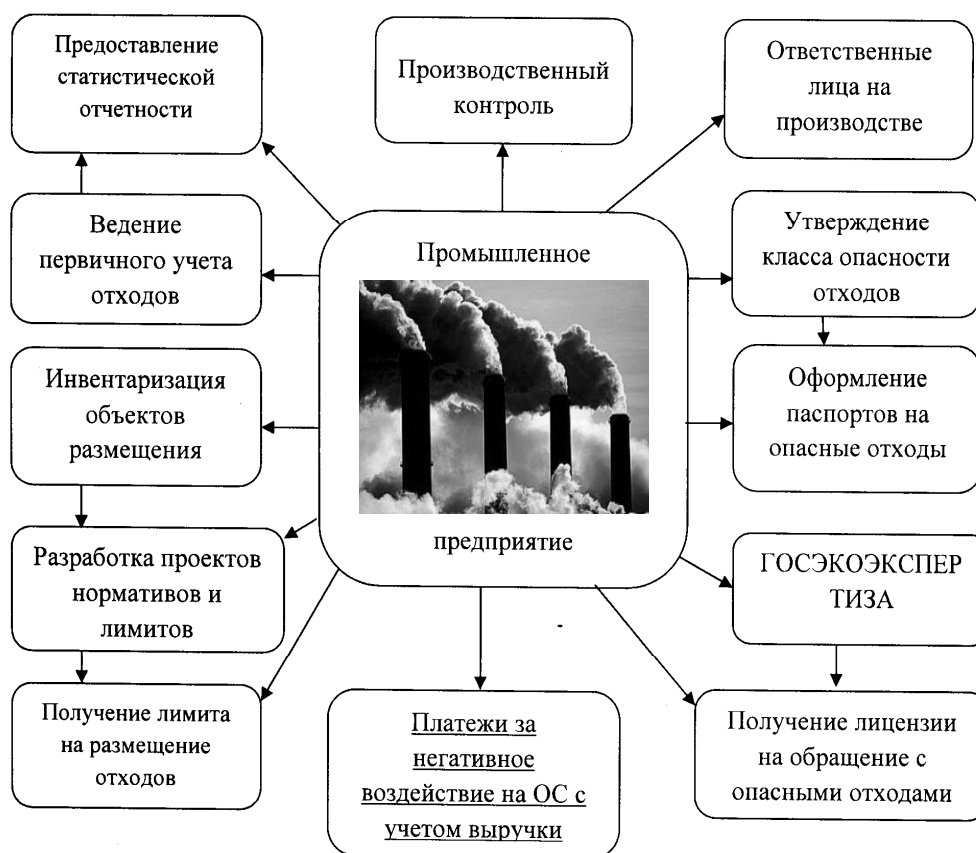


Рис.4. Построение схемы Законодательства РФ по обращению с опасными отходами производства и потребления

Особое внимание следует обратить на пункт о платежах предприятия, с помощью которого можно минимизировать отходы и выбросы, т.е. о чем упоминалось несколько ранее.

На данном этапе можно перейти к направлениям по развитию и совершенствованию экологизации, которые непосредственно имеют прямую связь со стороны государственного регулирования и в формировании самой экологической политики.

Финансирование экологизации. Выделение средств, несомненно, оказывает положительное влияние на развитие экосферы и способствует развитию экологизации. В различных субъектах РФ производится определенное финансирование на охрану окружающей среды.

Выделение средств на охрану природной среды в Ростовской области показано в таблице.

Текущие затраты на охрану окружающей среды
в Ростовской области (млн. руб.) [2]

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Всего	142655	162940	177298	183905	183655
в том числе:					
на охрану и рациональное использование водных ресурсов	84895	93023	104814	103490	112840
на охрану атмосферного воздуха	33751	40593	41854	43393	32911
на охрану окружающей среды от отходов производства и потребления	19954	24049	25073	30507	30531
на рекультивацию земель	4055	5275	5557	6515	7373

По итогам пяти лет можно указать на то, что финансирование сферы экологии имеет положительную тенденцию и возрастает в среднем на 8%. Отмечается значительное увеличение затрат на охрану и рациональное использование водных ресурсов (33%), на рекультивацию земель (81,8%), на охрану окружающей среды от отходов производства и потребления (53%) в 2009 году по сравнению с 2005 годом. Однако отрицательным фактором является снижение затрат на охрану атмосферного воздуха в 2009 году по сравнению с 2008 годом на 24%. В целом тенденция затрат на охрану окружающей среды постепенно идет к увеличению.

Инновации, внедрения и разработки. В настоящее время научно-технический прогресс и процессы глобализации оказывают непосредственное влияние на государственную систему управления экологической обстановкой регионов страны. Важнейшей задачей региональной экономической политики является стимулирование инновационной активности всех субъектов хозяйствования – предприятий, фирм, организаций, поэтапное формирование экономики инновационного типа. Внедрение инновационных механизмов и выполнение инновационных программ, т.е. совокупность инновационных проектов и организационных мероприятий, обеспечивающие эффективное решение задач по освоению и распространению принципиально новых видов продукции, приведет к формированию инновационной системы обеспечения эколого-экономической безопасности производства, что непосредственно позволит перевести природопользование из затратной деятельности в прибыльную. На современной стадии развития регионов инновационная система и деятельность в сфере экологии имеют развивающуюся тенденцию, что приводит к нововведениям и их применению в различных отраслях производства. Эту тенденцию можно рассмотреть на примере (рис.5) [3].

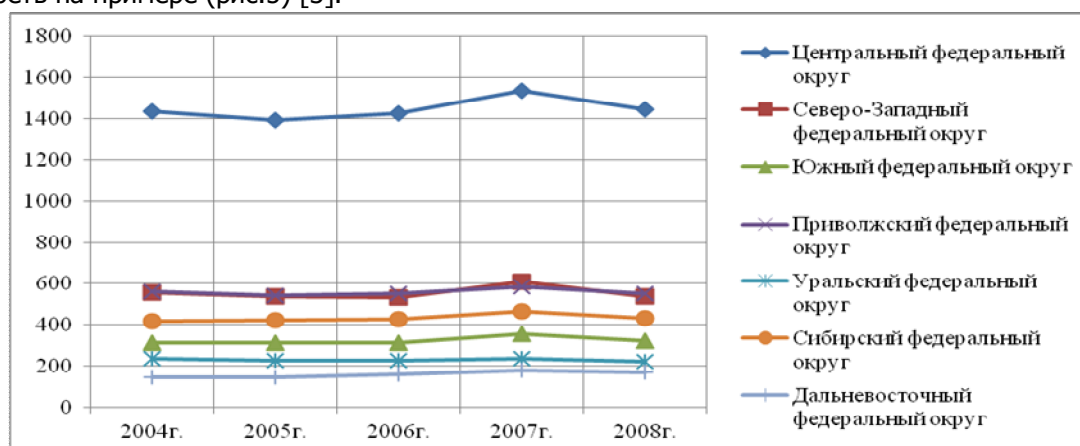


Рис.5. Число организаций, выполняющих исследования и разработки

Исходя из данных, можно определить рейтинг регионов, занимающихся инновационными разработками, в том числе в сфере охраны окружающей среды. В целом наблюдается положительная тенденция роста предприятий, занимающихся инновационными разработками, однако хотя она и положительна в своих рамках, но является недостаточно динамичной. Необходима стимуляция мер государства по развитию экоинноваций, порождающих экологизацию, а также создание законов и законопроектов, которые способствуют развитию инновационных процессов в регионах, ведь экологизация осуществляется через систему организационных мер, инновационных процессов, реструктуризацию в сфере производства и потребительского спроса, технологическую конверсию, рационализацию природопользования, трансформацию природоохранной деятельности, реализуемых как на микро-, так и на макроэкономических уровнях.

Экологическое образование, несомненно, является важным этапом развития экологизации. Библиотеки России играют большую роль в распространении экологических знаний, информации о состоянии окружающей среды и рациональном природопользовании, в проведении экологических акций. Систематическая работа по расширению доступа населения к экологической информации проводится государственными и муниципальными библиотеками в республиках Бурятия, Коми, Татарстан, Чувашской республике, Брянской, Вологодской, Иркутской, Кировской, Мурманской, Орловской и других субъектах Российской Федерации.

Центры правовой информации, действующие при публичных библиотеках, используют базы данных «Консультант Плюс», «Кодек», «Гарант» и предоставляют населению доступ к информации о законодательстве в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Подготовка специалистов в области экологии и природопользования осуществляется в вузах, подведомственных Федеральному агентству по образованию Минобрнауки России, по следующим специальностям [4]:

- 02800 «Экология и природопользование» (по данной специальности обучается 1880 человек в 22 вузах);
- 020801 «Экология» (7767 человек в 57 вузах);
- 020802 «Природопользование» (5118 человек в 36 вузах);
- 020804 «Геоэкология» (4299 человек в 22 вузах).

Специалистов в области лесопользования, охраны лесов и воспроизводства лесных ресурсов готовят в 49 государственных высших учебных заведениях по шести специальностям и четырем направлениям. Общее количество студентов, обучающихся лесным специальностям, составило около 30 тыс. человек, в том числе около 2 тыс. студентов из стран СНГ и дальнего зарубежья. Только по специальным дисциплинам обучение студентов ведут более 300 профессоров, докторов наук и более 1,5 тыс. доцентов, кандидатов наук. В целом по группе направлений и специальностей «Воспроизводство и переработка лесных ресурсов» ежегодно на первый курс очной системы обучения принимается более 4 тыс. человек. Таким образом, экологическое образование набирает свои обороты, что положительно скажется на развитии процесса экологизации.

Международный опыт и перспективы. Россия как субъект международного экологического права приняла к исполнению около 50 договоров, соглашений, конвенций, протоколов и других международно-правовых актов, направленных на предотвращение экологической катастрофы, сохранение биосферы и обеспечение экологически устойчивого развития человечества.

Участие России в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов протекает в следующих направлениях:

- 1) выдвижение государственных инициатив;
- 2) работа в международных организациях;
- 3) подготовка международных конвенций и соглашений и их последующее выполнение;
- 4) двустороннее сотрудничество.

В качестве примера об участии нашей страны с другими странами в сфере экологии можно привести тот факт, что Белоруссия и Россия планируют совместно выполнить научную программу по переработке отходов АЭС, где в рамках программы будут решаться все вопросы по отходам атомных станций. Также стоит выделить взаимодействие России и США, где они подписут протокол об утилизации плутония. В настоящее время заключено огромное количество соглашений, касающихся охраны окружающей среды, с большинством стран и республик, таких как Китай, Франция, Венгерская республика, Карелия, Канада, Литва и т.д.

Экологизация налоговой системы. Переход к устойчивому развитию предполагает экологизацию всей налоговой системы. В этом случае на первый план (кроме фискальной) должны выйти функции стимулирования воспроизводства и рационального использования природных ресурсов и обеспечения справедливого перераспределения доходов от их эксплуатации. Реализация стимулирующей функции предполагает создание равного для всех доступа к природным ресурсам, поскольку равенство возможностей – необходимое условие справедливого распределения, а значит, и мотивации к эффективному природопользованию. В этом отношении налогообложение природно-ресурсного потенциала представляет собой механизм изъятия у собственника (природопользователя) части доходов в качестве компенсации обществу за пользование благами, которые не созданы этим собственником, а изначально даны природой, а значит, принадлежат всем.

Стоит отметить, что в контексте устойчивого развития принцип справедливого перераспределения может пониматься более широко, т.е. как равный доступ к ресурсам не только представителей современного общества, но и будущих поколений. Кроме того, следуя принципу эффективности налоговой системы, нельзя не признать преимущество налогов на ресурсы и по сравнению с налогами на доходы.

Таким образом, в настоящее время можно сформулировать основные направления экологизации налоговой политики [5]:

- последовательное повышение доли налогов на использование природно-ресурсного потенциала в совокупных налоговых поступлениях;
- расширение базы экологического налогообложения за счет введения налогов за пользование средообразующими ресурсами;
- введение косвенных экологических налогов на товары и услуги, связанные с повышенным экологическим риском;
- ограничение прямого и косвенного субсидирования экологически опасных и природоопасных производств и налоговое стимулирование экологически безопасных.

При этом важно понимать, что процесс экологизации призван изменить структуру налоговых поступлений и бюджетных расходов; увеличить долю налогов на потребление и использование ресурсов и снизить долю налогов, облагающих результаты экономической деятельности (доходы, прибыль, добавленную стоимость). Обложение налогом доходов, полученных в результате трудовой деятельности, является фактором, противодействующим устойчивому развитию, ведь физический и особенно умственный труд – главный его источник. Одновременно экологизация налоговой системы подразумевает постепенное формирование такой структуры налогов, которая способствовала бы повышению рентабельности указанных сфер и сделала бы выгодным приток инвестиций без налоговых льгот и бюджетных субсидий. Таким образом, экологизация налоговой системы наряду с другими инструментами регулирования может служить эффективным средством решения и экономических, и экологических проблем, формирования долгосрочных производственно-экономических отношений на принципах устойчивого развития.

Выводы. Государство и органы государственного управления экологизации играют существенную роль в системе регулирования сферы окружающей среды и природопользования. Все элементы совершенствования экологизации должны строгим образом находиться в системе государственного регулирования и входить в состав и компетенцию государственной экологической поли-

тики с целью защиты и развития природной среды. Современная система регулирования процесса экологизации производственной сферы находится на стадии развития, все элементы регулирования взаимосвязаны между собой и представляют единое целое в сфере экологии.

Библиографический список

1. Фаюстов А.А. Модельный закон – основа для разработки новой редакции Федерального закона «Об отходах производства и потребления»/ А.А. Фаюстов // ТБО. – 2009. – №6. – С.49.
2. Курдюмова С.Н., Скрипки Г.И., Парашенко М.В. Экологический весник Дона «О состоянии окружающей среды и природных ресурсов в Ростовской области в 2009 году».
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электрон. ресурс] Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
4. Косякова И.И. Курс на экологию. / И.И. Косякова // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2007. – №3. – С.10.
5. Деревяго И.П. Экологизация налоговой системы как инструмент стратегии устойчивого развития./ И.П. Деревяго // Налоговая политика и практика. – 2009. – №4. – С.16.

Материал поступил в редакцию 02.12.10.

References

1. Fayustov A.A. Model'nyi zakon – osnova dlya razrabotki novoi redakcii Federal'nogo zakona «Ob othodah proizvodstva i potrebleniya»/ A.A. Fayustov // TBO. – 2009. – №6. – S.49. – In Russian.
2. Kurdyumova S.N., Skripki G.I., Paraschenko M.V. Ekologicheskii vesnik Dona «O sostoyanii okrujayuschei sredy i prirodnih resursov v Rostovskoi oblasti v 2009 godu». – In Russian.
3. Oficial'nyi sait Federal'noi slujby gosudarstvennoi statistiki [Elektron. resurs] Rejim dostupa: <http://www.gks.ru>. – In Russian.
4. Kosyakova I.I. Kurs na ekologiyu. / I.I. Kosyakova // Kadrovik. Kadrovyy menedjment. –2007. – №3. – S.10. – In Russian.
5. Derevyago I.P. Ekologizaciya nalogovoi sistemy kak instrument strategii ustoichivogo razvitiya./ I.P. Derevyago // Nalogovaya politika i praktika. – 2009. – №4. – S.16. – In Russian.

Z.S. TIKHONOVA

REGIONAL ASPECTS OF MANAGERIAL SYSTEM OF PRODUCTION SPHERE ECOLOGIZATION AS INTEGRAL PART OF ENVIRONMENAL ECONOMICS

Actual aspects of the system development of the production sphere state regulation are presented. The state authorities system as a development and organization basis of the public environmental protection policy has been constructed. The public regulatory system of the production sphere ecologization at the regional level has been developed. Basic lines of the production sphere ecologization are analysed.

Key words: production sphere ecologization, state regulation of production sphere ecologization, ecological policy.