

УДК 338.98  
ББК 65.9(2Р)-2  
Р 326

*КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:*

д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 1; гл. 8: пп. 8.1–8.3), к.э.н. **А.С. Маршалова** (гл. 1, 8),  
к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), **С.А. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4),  
к.т.н. **В.М. Чистяков** (гл. 2: п. 2.3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 2: п. 2.4), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 3),  
к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 3), **А.Н. Голошевская** (гл. 3), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл. 5),  
**Н.В. Муханова** (гл. 5), к.э.н. **С.Н. Чирихин** (гл. 6), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 7), к.э.н.  
**Г.Н. Речко** (гл. 7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 7), к.э.н. **Э.В. Алексеенко** (гл. 7), **Д.В.  
Крицкий** (гл. 7), **Ю.А. Писаров** (гл. 7), **Т.В. Волянская** (гл. 8: пп. 8.3–8.4),  
**Т.А. Кашун** (гл. 8: пп. 8.3–8.4), д.э.н. **В.Г. Басарева** (гл. 9), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 10),  
д.с.н. **А.Я. Троцкий** (гл. 11), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 11), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 12),  
к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 13), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 14).

*Рецензенты:*

д.э.н. И.В. Гришина, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов

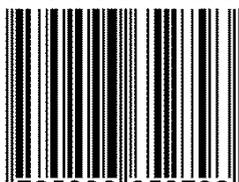
Р 326      **Региональное и муниципальное управление социально-экономи-  
ческим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред.  
А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.**

ISBN 978-5-89665-279-3

В монографии обоснованы приоритетные направления решения проблем регионального и муниципального управления. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы управления экономикой региона и ее подсистем. Выявлены особенности элементов механизма управления в регионах Сибирского федерального округа. Рассмотрены механизмы и инструменты реализации региональной, инновационной, конкурентной, инвестиционной политики. проблемы управления региональной инфраструктурой, финансово-кредитной системой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи приграничного сотрудничества регионов Сибирского федерального округа.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-279-3



9 785896 652793

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.  
© Коллектив авторов, 2014 г.

## **ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

### **13.1. Направления экологизации производства с учетом инновационных аспектов экономического развития регионов**

#### **Инновационные аспекты развития в решении экологических проблем**

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. Последнее 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 условиях отсутствия существенных положительных тенденций улучшения состояния окружающей среды в экологической сфере за последние несколько десятилетий накопился сложный клубок проблем, решение которых требует, в частности, оценки экономического ущерба, нанесенного негативным антропогенным воздействием на окружающую среду, разработки и внедрения механизмов его компенсации, что в развитых странах уже давно является обычной практикой. Игнорирование показателей экологического ущерба при принятии решений приводит к выбору неэффективных вариантов территориальной организации производства и в целом направлений социально-экономического развития;
- в-третьих, необходимо эффективное решение возникающих новых острых экологических 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.

Особенно остро данные проблемы стоят в Сибири, где базовые отрасли экономики, представленные в основном производствами минерально-сырьевого комплекса и нижними этажами энерго-производственных циклов, с одной стороны, относятся, как правило, к числу экологически опасных производств и, с другой стороны, концентрируются в ограниченном числе населенных пунктов, создавая повышенную нагрузку на окружающую среду.

Инновационные аспекты развития экономики непосредственно связаны с решением экологических проблем и возможностью формирования экологически устойчивого развития отдельных регионов и страны в целом. Особенно большое значение данная взаимосвязь приобретает в условиях современного экономического кризиса, поиск путей выхода из которого должен ориентироваться в том числе и на создание предпосылок для устойчивого развития.

В современных условиях социально-экономического развития России и ее регионов основные вызовы в экологической сфере в свете инновационного развития обусловлены, по крайней мере, следующими обстоятельствами:

1) необходимостью 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 основы инновационной экономики, но и обеспечивать и экономические и экологические выгоды;

2) использованием стратегического планирования и управления при формировании государственной экологической политики, поскольку экологические проблемы носят, как правило, долгосрочный характер и требуют выработки стратегических подходов к их решению;

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

Вклад инновационных принципов развития в решение экологических проблем проявляется прежде всего в том, что модернизация технологической базы производства создает необходимые технические и прочие условия для его экологизации по различным направлениям. Среди таких направлений, влияющих на состояние окружающей среды как непосредственно, так и косвенно, можно назвать, прежде всего, следующие<sup>1</sup>:

1) технологические инновации, сопровождающиеся повышением эффективности производства, расширением ассортимента и улучшением качества производимых товаров и услуг или используемых при этом технологий, сменой моделей и поколений техники, технологических укладов и технологических способов производства, имеющих одним из результатов увязку экономического развития с требованиями охраны окружающей среды;

2) ресурсосбережение (как одна из ключевых разновидностей технологических инноваций), связанное с внедрением ресурсосберегающих технологий, позволяющих не только сокращать объем добычи различных видов природных ресурсов, но и обеспечивающих их более полное и комплексное использование, одним из следствий чего является сокращение нагрузки на окружающую среду со стороны добывающих и обрабатывающих производств;

3) экологические инновации, включая:

– экологическую реструктуризацию и экологическую модернизацию производства, предусматривающих изменение отраслевой структуры за счет снижения спроса на

<sup>1</sup> **Данные** Счетной палаты Российской Федерации. [http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH\\_ZAKL200911041925/ACH\\_ZAKL200911041925\\_p\\_008.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH_ZAKL200911041925/ACH_ZAKL200911041925_p_008.htm); **Данные** Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. – <http://info.minfin.ru/fbrash.php/>; **Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Охрана окружающей среды»**. – URL: <http://protown.ru/information/hide/6375.html>; **Бурматова О.П., Сумская Т.В.** Финансовый механизм рационального природопользования. // *Materiały VIII Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Europejska nauka XXI powieka – 2012»*, 07–15 maja 2012 roku. Vol. 7: *Ekonomiczne nauki. Państwowy zarząd* / [red. nac. S. Gorniak]. – *Przemysł: Nauka I studia*, 2012. – P. 26–31. – URL: [http://www.rusnauka.com/14\\_ENXXI\\_2012/Economics/15\\_108261.doc.htm](http://www.rusnauka.com/14_ENXXI_2012/Economics/15_108261.doc.htm); **Бурматова О.П.** Проблемы и перспективы в области финансирования природоохранной деятельности. // *Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки*. – 2005. – Т. 5. – Вып. 2. – С. 36–48.

продукцию экологически грязных производств или путем модернизации предприятий – потребителей подобной продукции;

- разработку и использование природоохранных технологий (в частности, более широкое использование технологий утилизации отходов разного рода, рециклирования ресурсов после их обработки, рекультивации нарушенных земель и др.);

- создание экодевелопмента, включая специализированное машиностроение, формирование рынка экологичной продукции и экологических услуг;

- формирование экологических требований к разработке технологий, внедрение в практику экологического регулирования системы так называемых «наилучших существующих технологий», соответствующей современным и экономическим и экологическим стандартам и нормативам, которая должна выступать стимулом для активизации инновационной деятельности (прежде всего в отраслях энергетического и других природоёмких и экологически опасных секторов экономики), поскольку отражает требования достижений научно-технического прогресса<sup>1</sup>;

- внедрение систем экологического менеджмента на промышленных предприятиях, представляющего собой современный механизм управления природоохранной деятельностью, признанный на международном уровне и широко используемый подавляющим большинством промышленно развитых стран уже почти 20 лет; наличие и функционирование систем экологического менеджмента сопровождается улучшением экологических показателей предприятия, снижением экологических рисков и затрат природоохранного назначения, повышением конкурентных преимуществ и т.д.;

- экологический маркетинг, способствующий быстрому развитию технологий и процессов, снижающих воздействие на окружающую среду, а также ускоренному формированию рынка экологических благ, который требует соответствующего развития маркетинговых средств управления;

- экологическую сертификацию, подтверждающую соответствие характеристик произведенного продукта стандартам в области охраны окружающей среды;

- создание в России так называемой «интеллектуальной инфраструктуры» природоохранной деятельности – систем лицензирования всех видов деятельности, опасных влияющих на экологическую ситуацию, и экологического аудита. Данные направления деятельности представляют собой важные средства дополнительного экологического контроля и регулирования фактического антропогенного воздействия на окружающую среду в соответствии с возможностями допустимого использования природных ресурсов и ассимиляционного потенциала природной среды;

- экологический консалтинг;

4) создание инструментария эколого-инновационной деятельности, стимулирование развития рынков экологических услуг, экологически чистой продукции, технологий и т.п.;

5) инновационные управленческие, юридические и другие решения, позволяющие повысить эффективность использования естественных ресурсов и условий наряду с улучшением или хотя бы сохранением качества природной среды;

6) формирование в долгосрочной перспективе рынка прав на загрязнение окружающей природной среды на основе извлечения уроков из опыта других стран, внедривших данный механизм в практику экологического регулирования, а также между-

---

<sup>1</sup> В России требования внедрения подобной системы были законодательно введены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002. С точки зрения экономических методов регулирования охраны окружающей среды важным положением Закона является отмеченная в нем необходимость предоставления налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов и т.д. (статья 14). К сожалению, это конструктивное экономическое положение остается пока декларативным, так как стимулы и льготы за внедрение экологически приемлемых технологий фактически отсутствуют.

народного опыта в этой сфере (в частности, экономического механизма Киотского протокола) с последующим переносом данного опыта на национальный уровень.

Реализация названных направлений инновационного развития позволит не только существенно улучшить экологическую ситуацию, но и повысить конкурентоспособность отечественных предприятий на мировых рынках за счет улучшения экологических параметров их продукции. Однако практическое претворение в жизнь данных направлений сталкивается с большими трудностями, связанными прежде всего с необходимостью создания такого механизма, который в первую очередь позволял бы стимулировать предпринимателей осуществлять переход на новые ресурсосберегающие и экологически ориентированные технологии, внедрение которых приносило бы ощутимую и экономическую, и экологическую выгоду.

В российских условиях такой инновационный механизм пока не сформировался, поэтому начинать надо практически с нуля, умело сочетая как стимулы, так и санкции по отношению к экологически безответственным бизнесменам. Это, безусловно, суперсложная задача, требующая кардинального изменения сложившихся тенденций в экономике (срочного перехода на режим форсированного инновационного развития) и, что особенно важно, изменения менталитета, прежде всего, правящей элиты, поскольку связана с необходимостью выработки на государственном уровне инновационной эколого-ориентированной стратегии социально-экономического развития и формирования соответствующей эколого-экономической политики.

### **Факторы, сдерживающие инновационное развитие экологической сферы**

Разворот в сторону устойчивого эколого-экономического инновационного развития в современных российских условиях сдерживается действием целого ряда факторов, основные из которых общеизвестны. К их числу, в частности, относятся:

◇ сохранение преимущественно сырьевого характера экономики с преобладанием отраслей топливно-энергетического, металлургического и лесопромышленного секторов, а также природно-ресурсного характера экспорта, причем в условиях истощения многих видов природных ресурсов как фактора экономического роста;

◇ высокий уровень природоемкости производства (в том числе энергоемкости), который имеет тенденцию к постоянному увеличению (в настоящее время в России затраты природных ресурсов на единицу ВВП в 2–4 раза выше аналогичных показателей развитых стран);

◇ отсутствие заметных структурных сдвигов, приводящих к снижению удельного веса ресурсоэксплуатирующих и экологически грязных отраслей;

◇ отсутствие экономических и юридических барьеров для функционирования грязных технологий, что связано в первую очередь с неудовлетворительной государственной экологической политикой, примитивным экономическим механизмом регулирования в сфере охраны окружающей среды;

◇ значительный физический и моральный износ оборудования, оцениваемый по разным отраслям промышленности в пределах 60–80 и более процентов, вследствие чего постоянно увеличиваются возможные экологические риски при его эксплуатации и вероятность аварий из-за недостаточной технической и технологической надежности принимаемых решений;

◇ неблагоприятная экологическая ситуация во многих регионах страны, что негативно сказывается на здоровье людей и продолжительности их жизни (по оценкам ВОЗ, доля загрязнения окружающей среды в формировании здоровья людей составляет около 20%, в условиях России вклад экологических факторов в заболеваемость и смертность в большинстве регионов страны по крайней мере в 2 раза выше);

◇ накопившиеся за десятилетия экологические проблемы, которые нередко усугубляются проблемами, возникшими в последние годы (в том числе в результате ослабления государственного управления и поспешной приватизации собственности) и требующие разработки механизма их ликвидации и компенсации причиненного ущерба за счет государства.

Переломить перечисленные сложившиеся негативные тенденции возможно только при условии перехода к инновационной экономике и технологической модернизации производства. Такой переход будет сопровождаться и масштабным решением экологических проблем, что позволит не только сократить объемы антропогенного воздействия на окружающую среду, предотвратить исчерпание природных ресурсов и рационализировать их использование, но и заметно улучшить среду обитания людей, создав тем самым предпосылки для снижения негативного влияния загрязнения на здоровье людей и увеличения продолжительности жизни.

С учетом стратегических интересов в сфере охраны окружающей среды инновации должны быть направлены прежде всего:

- 1) на ориентацию на достижение желаемых практических результатов в деле улучшения экологической ситуации;
- 2) на контроль за состоянием окружающей среды как один из обязательных элементов государственного регулирования в сфере природопользования;
- 3) на создание стимулирующих эффектов для экологических инвестиций;
- 4) на усиление механизмов координации и кооперации всех заинтересованных сторон под эгидой органов власти всех уровней.

## **13.2. Влияние экономического кризиса на окружающую среду**

### **Двойное влияние кризиса на взаимоотношения экономики и экологии**

Современные кризисные явления вносят существенные особенности во взаимоотношения экономики и экологии. Влияние кризиса на состояние дел в экологической сфере носит, как правило, двойкий характер, обуславливая, с одной стороны, ухудшение экологической ситуации, а с другой, – ее относительное улучшение, создавая условия для снижения нагрузки на окружающую среду (рис. 13.1).

Падение объемов производства, уменьшение транспортных перевозок приводит к сокращению количества выбросов и сбросов, а также к снижению спроса на энергоносители, что в свою очередь ведет к уменьшению поступления в атмосферу углекислого газа и ослаблению парникового эффекта.

Однако подобное снижение нагрузки на окружающую среду носит временный характер и, как показывает опыт, по мере выхода из кризиса давление на среду не только восстанавливается на прежнем уровне, но, как правило, заметно усиливается. Это происходит, в частности, из-за того, что стремление предприятий во время экономического кризиса снижать затраты на производство, экономя на всем, отражается и на снижении промышленной и экологической безопасности функционирования объектов. Кроме того, в период кризиса власти, особенно на местах, нередко смягчают экологические требования по отношению к отдельным производителям, и в целом ослабляется контроль со стороны природоохранных органов. В результате экологическая ситуация в регионах, как правило, заметно ухудшается.

Спад производства сопровождается также снижением располагаемых финансовых ресурсов у производителей, что вынуждает компании искать дополнительные источники из числа внутренних средств, а это чаще всего проявляется в свертывании природоохранной деятельности, поскольку она непосредственно не участвует в основном производственном процессе, и предприятия в первую очередь пытаются экономить на экологических затратах, что влечет отключение природоохранного оборудо-

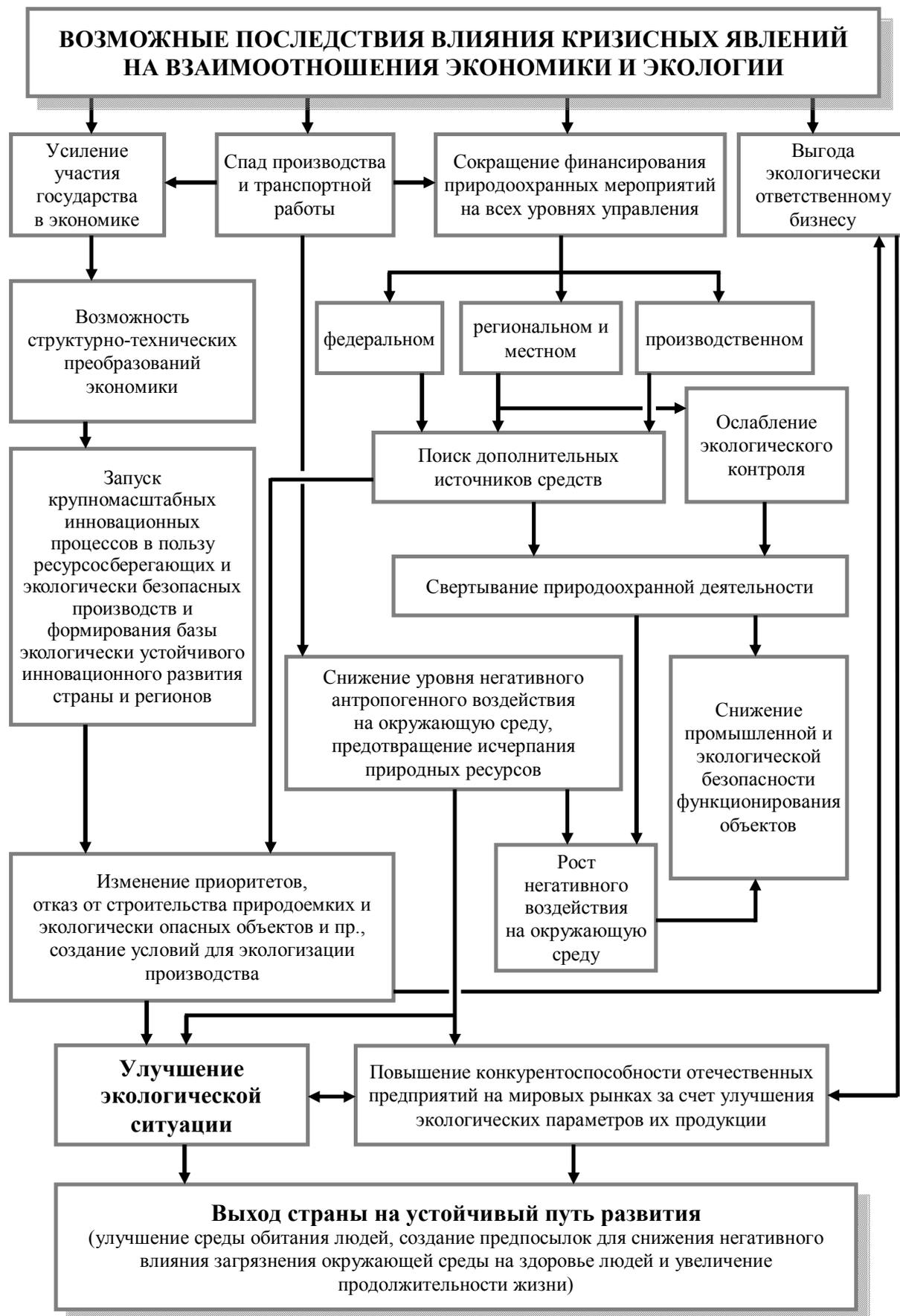


Рис. 13.1. Возможные последствия влияния кризиса на взаимоотношения экономики и экологии

дования, экономии на электроэнергии, дорогостоящих реагентах и т.д. Это показал и опыт кризиса 1997–1998 гг., когда снижение загрязнения окружающей среды было далеко не адекватно падению производства, а в ряде случаев наблюдалось заметное ухудшение экологической ситуации.

В кризис сокращение затрат на цели охраны окружающей среды 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 программ.

Наряду с этим кризис порождает и определенные возможности для решения экологических проблем<sup>1</sup>. Прежде всего, увеличивается участие государства в экономике, тем самым появляется возможность для радикальных структурно-технологических преобразований, перехода от сырьевой экономики 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 природоохранных проектов.

### **Финансовые аспекты природоохранной деятельности в условиях кризиса**

Структурные преобразования экономики требуют значительных инвестиций и времени на их осуществление. Действия же российского правительства по спасению крупных энергетических и металлургических компаний свидетельствуют не только о закреплении сырьевого характера экономики, но и приводят к дефициту финансовых средств для инвестирования в модернизацию и диверсификацию производства. В результате вместо формирования и развития высокотехнологичных отраслей и, как следствие, сокращения масштабов загрязнения окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов мы будем иметь обратный эффект.

Последствия экономического кризиса в России и, особенно в Сибири, скажутся на экологической ситуации быстрее и больше, если будет упущена возможность существенной модернизации производства, в результате которой за счет новых технологий промышленность может стать на новые «экологические» рельсы. Однако нельзя не учитывать и того, что в условиях современного кризиса российские компании в поисках дополнительных финансовых источников идут по пути не поиска наилучших технических решений, а экономии на затратах и прежде всего на охрану окружающей среды. Поэтому представляется, что призыв руководства страны к российским компаниям использовать сложившуюся ситуацию для модернизации производства (в том числе и экологической) вряд ли будет ими услышан и после выхода из кризиса следует ожидать заметного усиления антропогенного давления на окружающую среду.

С учетом сказанного в условиях современного финансово-экономического кризиса проблематично ожидать коренного изменения отношения к окружающей среде к луч-

<sup>1</sup> Бобылев С.Н., Захаров В.М. Кризис: экономика и экология. – М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. – 84 с.; Бурматова О.П. Инновационные аспекты экологической безопасности развития региона в условиях финансово-экономического кризиса // Российский регион: управление инновационным развитием в условиях мирового финансового кризиса. Всероссийская научно-практическая конференция. – Волгоград: ВАГС, 2010. – С. 481–484; Приоритеты национальной экологической политики России / под ред. В.М. Захарова. – М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. – 152 с.

шему. Важно также учитывать, что экологические проблемы требуют, как правило, долгосрочных решений, внимание к которым в условиях кризиса сокращается.

Важным аспектом финансового обеспечения природоохранных мероприятий в условиях кризиса (и не только) является то, что дефицит средств для основной производственной деятельности отодвигает в сторону все остальное, в первую очередь охрану окружающей среды. В то же время природоохранные мероприятия, будучи долгосрочными, требуют и долгосрочных инвестиций при довольно значительном инвестиционном лаге, когда окупаемость затрат не только требует длительных периодов, но и может быть не достигнута вообще (например, при существующих критериях эффективности инвестиций, игнорирующих, как правило, экономический ущерб от загрязнения окружающей среды).

В сложившихся в России условиях функционирования финансовой системы, когда одной из наиболее острых проблем финансирования является отсутствие так называемых «длинных» денег (т.е. средств, выделяемых банками на срок больше одного года), природоохранная сфера остается за пределами первоочередных интересов. Одним из путей решения данной проблемы может быть использование таких новых механизмов финансирования, как коллективные инвесторы (паевые инвестиционные фонды), а также синдицирование и облигационные займы<sup>1</sup>. Преимуществами названных источников финансирования являются, во-первых, их дешевизна по сравнению с коммерческими кредитами и, во-вторых, их большая привлекательность для инвесторов за счет использования новых технологий, эффекта участия, открытости, оперирования международными системами отчетности, улучшения качества продукции и услуг и обеспечения экологической безопасности функционирования производства.

В конечном итоге, какой экологический сценарий будет иметь наибольшие шансы для реализации, во многом будет зависеть не только от законодательного и нормативного обеспечения, формирования эффективного экономического механизма экологического регулирования и многих других условий, но и от политической воли государственных деятелей, их реальных шагов по использованию современной ситуации для целей модернизации экономики.

К этому следует добавить, что в условиях современного рынка нынешний уровень природоохранных и ресурсосберегающих технологий определяет и уровень конкурентоспособности российской экономики в мире (точнее, ее неконкурентоспособность). В то же время повышение требований к экологическому качеству и безопасности продукции, переходу к учету экологических параметров технологий, используемых для производства продукции, является одним из важных направлений усиления международной конкуренции.

### **Государство и ответственный бизнес на службе охраны окружающей среды**

Экологическое инновационное развитие позволяет не только последовательно снижать уровень негативного антропогенного воздействия на окружающую природную среду, но и приносить выгоду экологически ответственному бизнесу (что требует установления соответствующих экономических правил игры), способствуя в целом выходу страны на устойчивый путь социально-экономического развития.

В свою очередь, выбор путей выхода из кризиса дает шанс и предоставляет возможность государству для проведения структурно-технологической реструктуризации экономики в пользу ресурсосберегающих и экологически безопасных производств и формирования базы экологически устойчивого инновационного развития

---

<sup>1</sup> **Василенко В.А.** Инновации в ресурсном обеспечении природоохранных мероприятий. – URL: [http://www.ogbus.ru/authors/Rodionova/Vasilenko\\_2.pdf](http://www.ogbus.ru/authors/Rodionova/Vasilenko_2.pdf).

страны и ее регионов. Современный кризис показал, что государство должно обязательно присутствовать в экономике, причем не столько в качестве собственника, сколько (и прежде всего) в качестве регулирующей и направляющей силы. И дело не только в провалах рынка, необходимости интернализации внешних эффектов, в том числе связанных с загрязнением окружающей среды. Запустить такие крупномасштабные процессы, как модернизация и инновационные преобразования экономики, по силам только государству.

Таким образом, одним из условий успешного продвижения в этом направлении и достижения благоприятной экологической ситуации как необходимого элемента достойного качества жизни и здоровья населения является обеспечение согласованности действий региональных органов власти, бизнеса и общественности в сфере охраны окружающей среды.

В целом задачи модернизации, стоящие перед российской экономикой, требуют смены ценностных критериев по широкому спектру отношений, включая и отношения с окружающей природной средой. При этом сводить модернизацию только к технологическим аспектам представляется малоперспективным без формирования надлежащей институциональной среды, одним из элементов которой является выстраивание отношений с окружающей природной средой.

Новая парадигма в сфере охраны окружающей среды, основанная на концепции устойчивого развития, исходит из осознания необходимости отказа от потребительского отношения к природной среде и выстраивания отношений партнерства с ней. Эколого-экономические последствия такого партнерства, вытекающие из непротиворечивости сосуществования природного, технического и человеческого потенциалов, очевидны. Речь идет не только о переходе на ресурсосберегающие и эколого-ориентированные технологии со всеми вытекающими отсюда последствиями для экономики, экологии и человека, но и о формировании экологической этики, уважительного отношения к природной среде, укреплении принципов экологической эффективности и экологической справедливости.

Другими словами, необходима смена критериев, формирование адекватной институциональной среды, без чего модернизация экономики обречена. Институциональные преобразования должны быть направлены на формирование нового, более совершенного правового и экономического механизмов регулирования взаимодействия государственных органов различных уровней и природопользователей с учетом обязательного включения экологических требований в процедуру оценки социально-экономической эффективности принимаемых управленческих решений.

Одним из важных элементов механизма реализации государственной экологической политики является система финансирования. От того, насколько она надежна и эффективна, во многом зависит состояние окружающей среды в стране и ее регионах.

### **13.3. Финансовый механизм в сфере экологического регулирования**

#### **Цели и задачи финансового механизма охраны окружающей среды**

Основное назначение финансово-экономического механизма в сфере экологического регулирования состоит не только в обеспечении аккумулирования и компенсации затрат на охрану окружающей среды, но и, что особенно важно, в стимулировании природоохранной деятельности, усилении экономической заинтересованности производственных объектов в рациональном использовании природных ресурсов и сокращении загрязнения окружающей среды; в организации утилизации отходов и использования вторичных ресурсов и т.д.

Финансовый механизм охраны окружающей среды представляет собой комплекс различных финансово-экономических рычагов, нацеленных на стимулирование проведения природоохранных мероприятий. К таким рычагам можно отнести:

- экологическую налоговую политику;
- систему платежей за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды;
- экологическое страхование;
- совершенствование ценообразования на продукцию природоэксплуатирующих и природохозяйственных отраслей, особенно на экологически чистую продукцию и технологии.

Целью финансового механизма охраны окружающей среды является улучшение экологической обстановки в стране с минимальными затратами материальных, финансовых и трудовых ресурсов путем обеспечения максимально благоприятных экономических условий для природоохранной деятельности предприятий и отраслей. Очевидно, что финансовый механизм природопользования в любой стране отражает проводимую государством экологическую политику.

Для достижения названной цели необходимо в первую очередь решить следующие задачи:

- повысить роль бюджетов разных уровней в финансировании экологических программ, природоохранных мероприятий и природоохранных государственных органов; усовершенствовать систему государственных экологических фондов;
- внедрить системы экологического налогообложения и обязательного экологического страхования;
- четко разграничить источники финансирования природоохранных мероприятий между собственными средствами предприятий, внебюджетными и бюджетными источниками, а также обеспечить надежность и достаточность этих средств в рыночных условиях.

### **Экономические методы регулирования охраны окружающей среды в развитых странах**

В странах с развитой рыночной экономикой, имеющих, как правило, значительные продвижения в области экологической политики, отличительной чертой сложившихся систем управления охраной окружающей среды является широкое использование экономических регуляторов для стимулирования рационального природопользования при сохранении и укреплении государственного и общественного контроля и нормирования в области охраны окружающей среды.

Экономические методы регулирования охраны окружающей среды охватывают совокупность мероприятий, направленных на изменение отношения участников экономической деятельности в направлении, благоприятном для состояния природно-ресурсного потенциала и окружающей среды, путем воздействия на стоимость и преимущества различных вариантов, которые предлагаются участникам экономической деятельности.

Основное назначение экономических методов состоит прежде всего в обеспечении стимулирования природоохранной деятельности путем внедрения природосберегающих и экологически безопасных технологий, а также поиска путей минимизации экономических затрат, которые понесет общество ради достижения желаемого состояния окружающей среды и ее отдельных компонентов.

Финансирование природоохранных мероприятий в развитых странах осуществляется как на государственном, так и на региональном и местном уровнях за счет средств

национальных бюджетов, расходов региональных и местных органов власти, средств компаний и предприятий. Основными источниками формирования затрат экологического назначения, как правило, выступают правительственные субсидии, ссуды и займы под проценты, платежи и штрафы за сбросы и выбросы загрязняющих веществ, административные платежи, сборы экологического характера, платежи за использование природных ресурсов, дотации от государства и другие инструменты (рис. 13.2).

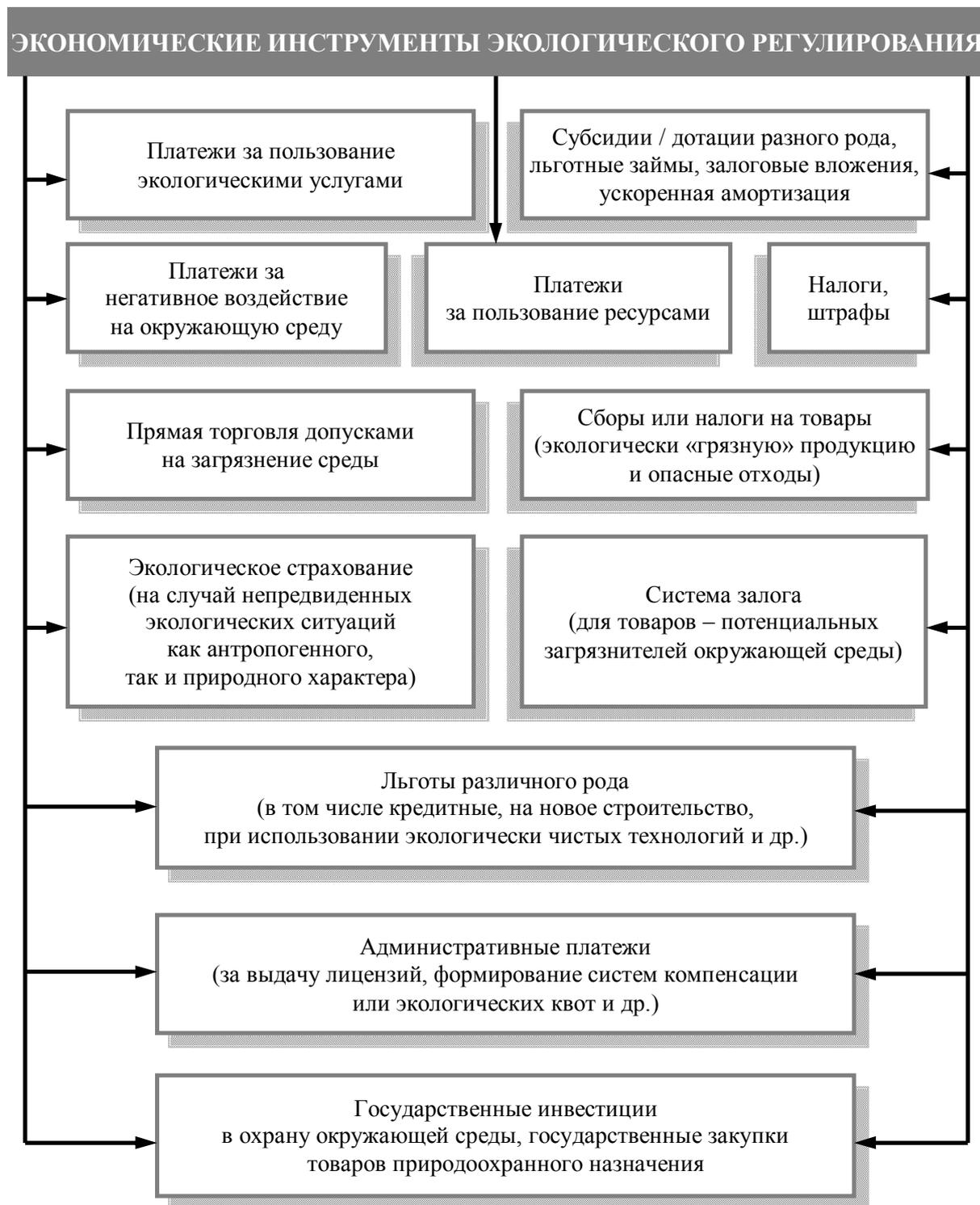
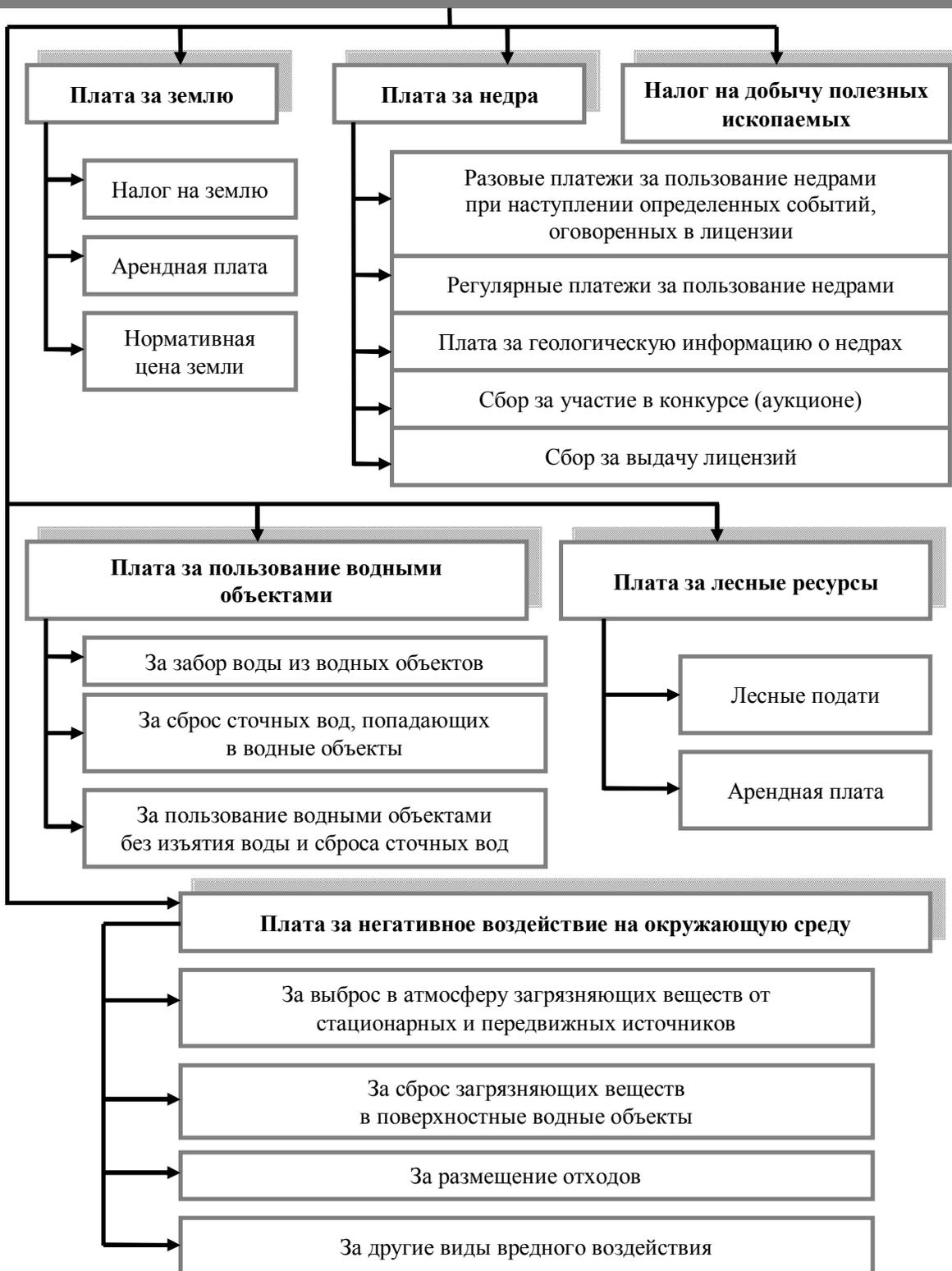


Рис. 13.2. Инструменты финансового механизма природопользования в развитых странах

**СИСТЕМА РЕСУРСНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ**



*Рис. 13.3.* Ресурсные и экологические платежи в Российской Федерации

При этом опыт развитых стран свидетельствует о том, что основное внимание все больше уделяется не ограничительным мерам и наказанию виновных, а вознаграждению усилий тех природопользователей, чье экономическое поведение способствует созданию наиболее благоприятной окружающей среды.

### **Элементы механизма финансирования природоохранной деятельности в России**

Сложившийся в России финансовый механизм охраны окружающей среды пока разрознен, состоит из отдельных структурных единиц. В его составе условно можно выделить следующие подсистемы:

- ✓ финансирование мероприятий по охране природной среды;
- ✓ прогнозирование и составление экологических программ;
- ✓ экологическое ценообразование и налогообложение;
- ✓ платность природных ресурсов и загрязнения окружающей среды;
- ✓ экологическое страхование.

При всей важности названных подсистем в финансировании природоохранной деятельности степень разработки и практического использования их различна, некоторые из них пока не получили должного развития.

Среди элементов механизма финансирования природоохранной деятельности в России наибольшие продвижения связаны с формированием ресурсных и экологических платежей, структура которых показана на рис. 13.3. Данные платежи к настоящему времени составляют основу механизма финансирования природоохранной сферы.

Введение платности использования природных ресурсов и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации явилось результатом изменения отношений в области природопользования в связи с переходом на рыночные принципы хозяйствования. В связи с этим одной из задач государственной экологической политики является организация работы по обеспечению соблюдения принципа платности природопользования. Однако не всегда данный принцип находит должное отражение в законодательстве о налогах и сборах, что не может не сказываться на поступлении ресурсных и экологических платежей в бюджетную систему страны.

## **13.4. Основные источники формирования затрат экологического назначения**

### **Затраты на охрану окружающей среды в федеральном бюджете**

Осуществление финансирования экологических программ и природоохранных мероприятий в Российской Федерации предусматривает возможность использования средств различных источников с разной целью. Среди таких источников можно назвать бюджетные средства (федерального, регионального и местного бюджетов); средства предприятий, учреждений и организаций; экологические фонды; фонды экологического страхования; кредиты банков; добровольные взносы населения, иностранных юридических лиц и граждан и другие источники.

В целом, сложившаяся в России система финансирования природоохранной деятельности пока далека от совершенства и не может похвастать ни обширным набором разнообразных рычагов и методов, ни значительными выделяемыми средствами.

С начала 1990-х годов в РФ наблюдается тенденция сокращения бюджетных затрат на охрану окружающей среды. Так, в 1995 г. на эти цели было выделено 0,6% расходной части бюджета, в 1996 г. они составили 0,5%, в 1997 г. – 0,4, в 1998 г. – 0,5,

в 1999 г. – 0,87% расходной части федерального бюджета. Последнее десятилетие государственные расходы на охрану окружающей среды составляли мизерную величину, находясь в пределах от 0,14 до 0,2% в общем объеме расходов федерального бюджета.

В федеральном бюджете на 2011 г. затраты на охрану окружающей среды предусмотрены в объеме 14,5 млрд руб. Это соответствует 0,14% от совокупных расходов бюджета или 0,03% от общего объема ВВП (для сравнения: в развитых европейских странах уровень природоохранных затрат оценивается в пределах 4–6%, в Японии – более 8% от ВВП)<sup>1</sup>. На 2013 г. бюджетные ассигнования на охрану окружающей среды в Российской Федерации запланированы в объеме 16,7 млрд руб. или 0,12% расходной части федерального бюджета, что соответствует 0,02% ВВП.

В планах Правительства РФ намечается повысить к 2023 г. долю затрат на охрану окружающей среды до 0,3% расходной части федерального бюджета, что, конечно, не решает. По мнению специалистов-экологов, только для стабилизации экологической ситуации требуется не менее 2,5%, а для улучшения необходимы средства в размере 4%.

### Экологические фонды

В 2000–2001 гг. ликвидирован Федеральный экологический фонд, и хотя формально экологические фонды субъектов Федерации и районные экологические фонды не упраздняли, их деятельность в большинстве случаев пришла в упадок. Тем самым природоохранная деятельность лишилась, хотя и относительно небольших, но достаточно надежно собираемых целевых средств на федеральном, региональном и местном уровнях.

Окончательный удар по данному источнику финансирования нанес развал системы платежей за загрязнение окружающей среды, за счет которых формировались экологические фонды. В то же время через систему экологических фондов осуществлялось финансирование оснащения приборами инспекций аналитического контроля, работ по мониторингу окружающей среды, экологических исследований, образовательных экологических программ, поддержки заповедников и других особо охраняемых природных территорий, издания экологической литературы и других видов природоохранной деятельности. После разрушения системы экологических фондов эти работы прекратились в значительном большинстве субъектов Федерации.

В целом существовавшая система государственных целевых экологических фондов себя оправдала и необходимо ее восстановление. Средства таких специализированных фондов могли бы стать одним из источников финансирования федеральных целевых программ в экологической сфере. Сегодня же происходит снижение финансирования и закрытие федеральных целевых экологических программ. Упразднение федеральных целевых программ, финансируемых в основном из федерального и региональных бюджетов (например, таких как «Возрождение Волги», «Экология и природные ресурсы России», «Отходы», «Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков», «Охрана озера Байкал», «Безопасность и развитие атомной энергетики», «Энергоэффективная экономика» и др.), привело к снижению целевого бюджетного финансирования соответствующих направлений природоохранной деятельности, которым надлежит быть под постоянным контролем и заботой государства.

---

<sup>1</sup> **Данные** Счетной палаты Российской Федерации. URL: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH\\_ZAKL200911041925/ACH\\_ZAKL200911041925\\_p\\_008.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH_ZAKL200911041925/ACH_ZAKL200911041925_p_008.htm).; **Данные** Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. URL: <http://info.minfin.ru/fbrash.php/>; **Бюджетные** ассигнования федерального бюджета по разделу «Охрана окружающей среды». – URL: <http://protown.ru/information/hide/6375.html>.

С 2004 г. в стране не реализуется ни одна экологическая программа. Несмотря на то что действующие в России федеральные целевые программы по большей части неэффективны, а целый ряд существует только на бумаге, «под нож» попали прежде всего экологические (или связанные с охраной окружающей среды) программы. Тем самым еще раз была продемонстрирована установка на приоритет экономики над экологией.

В бюджете на 2013–2015 гг. среди федеральных целевых программ фигурируют только две экологические – ФЦП «Мировой океан» и «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.». Охват программно-целевым подходом экологических проблем за указанный период составляет всего 13–15% бюджетных ассигнований.

### **Платежи за негативное воздействие на окружающую среду и за пользование природными ресурсами**

До сих пор остается не отрегулированным в правовом отношении вопрос о платежах за негативное воздействие на окружающую среду. Соответствующий закон не принят до сих пор, хотя его необходимость вытекает из нового закона «Об охране окружающей среды» (2002 г.). Существующая система экологических платежей, не имеющая необходимой законодательной базы, по существу, себя исчерпала и в настоящее время играет чисто символическую роль – прежде всего из-за исключительно низких базовых ставок. Хотя в 1990-е годы данная система практически не выполняла регулируемую функцию в части капитальных природоохранных затрат (из-за экономического кризиса и тяжелого экономического положения предприятий), однако она вполне успешно справлялась с этой функцией в части текущей деятельности предприятий и выполняла фискальную функцию. Сейчас же эта система экологических платежей строится на исключительно низких базовых ставках (примерно 10% от ставок, принятых в Казахстане, Белоруссии, Молдавии, Грузии, и всего лишь около 2% от ставок, действующих в большинстве стран Европейского союза), что никак не стимулирует предприятия к осуществлению природоохранной деятельности.

Кроме того, следует отметить и такой, на наш взгляд, исключительно важный момент (имевший опять же негативное влияние на природоохранную сферу), как отказ от целевого использования средств, поступавших в бюджет в качестве платы за загрязнение окружающей среды. Если до принятия нового закона «Об охране окружающей среды» данная плата предназначалась исключительно для целей восстановления нарушенной окружающей среды, что было закреплено в предыдущем Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г., то после отмены последнего и принятия нового закона положение относительно запрета использования платежей за загрязнение окружающей природной среды на любые цели, кроме природоохранных, исчезло.

Позже подобный прием был использован и при принятии новых версий Лесного, Водного и других кодексов РФ и федеральных законов. В результате сфера охраны окружающей среды в России, всегда финансируемая на недопустимо низком уровне, потеряла и те крохи, которые имела. По оценкам Минэкономразвития РФ, в настоящее время плата в пределах нормативов за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и размещение отходов составляет всего 0,04–0,05% от себестоимости промышленной продукции, что фактически неощутимо как фактор стимулирования или наказания за экологически опасную деятельность.

Помимо названных недостатков системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду, практика их использования показала также, что набор веществ, на которые были установлены платежи, далеко не полный. Кроме того, существуют

большие изъёмы с точки зрения учета фактора инфляции: значение поправочного коэффициента не сопоставимо с фактическими темпами роста инфляции. В результате система платежей за негативное воздействие на окружающую среду, призванная использоваться в качестве одного из источников финансирования экологической сферы, а также в определенной мере стимулировать предприятия к осуществлению природоохранных мероприятий, в действительности (в результате последовательного выхолащивания ее сути) не выполняет ни фискальных, ни регулирующих, ни, тем более, стимулирующих функций.

Величина экологических платежей должна быть такой, чтобы не только создавать действенные стимулы к эффективной природоохранной деятельности (и тем самым к внедрению ресурсо- и энергосберегающих технологий), но и быть совместимой (с точки зрения технической и технологической достижимости эколого-экономического паритета) с ведением экономической деятельности во всех отраслях экономики. Кроме того, данные платежи должны обеспечивать получение достаточных средств для целевого финансирования природоохранной сферы.

Не соответствуют реальной экономической оценке и сложившаяся в России система платежей за пользование природными ресурсами. Уровень данных платежей искусственно занижен, причем существенно (по крайней мере, на порядок), что свидетельствует о неэффективном выполнении государством функции собственника природных ресурсов, когда колоссальная часть доходов от использования природных ресурсов проходит мимо бюджета.

### **Меры по совершенствованию финансового механизма природоохранной деятельности**

В свете сказанного представляется необходимым, прежде всего, широкое внедрение и развитие следующих элементов финансового механизма реализации природоохранных мероприятий<sup>1</sup>:

- установление налоговых льгот для экологически ответственных предприятий, переводящих производство на наилучшие существующие 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.);
- установление повышенных налогов для экологически опасных продуктов и видов деятельности;
- льготное кредитование (на создание и внедрение новых ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий и оборудования);
- ускоренная амортизация основных фондов природоохранного назначения;
- установление надбавок к ценам за экологичную продукцию и т.д.;
- введение разного рода платежей, выполняющих стимулирующие, компенсационные, карательные функции, а также нормативные, сверхнормативные и др.

<sup>1</sup> **Бурматова О.П., Сумская Т.В.** Финансовый механизм рационального природопользования // Materiały VIII Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Europejska nauka XXI powieką – 2012», 07–15 maja 2012 roku. Vol. 7: Ekonomiczne nauki. Państwowy zarząd / [red. nac. S. Gorniak]. – Przemysł: Nauka I studia, 2012. – P. 26–31. – URL: [http://www.rusnauka.com/14\\_ENXXI\\_2012/Economics/15\\_108261.doc.htm](http://www.rusnauka.com/14_ENXXI_2012/Economics/15_108261.doc.htm); **Бурматова О.П.** Проблемы и перспективы в области финансирования природоохранной деятельности. // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2005. – Т. 5. – Вып. 2. – С. 36–48.

Использование регуляторов, стимулирующих экологизацию производства, переход на передовые технологии требует модернизации налогового и бюджетного законодательства. При этом совершенно необходимо установить четкие, понятные правила игры для инвесторов, для производителей, которые, планируя любую хозяйственную деятельность, должны ясно понимать, какие будут экономические, административные последствия в связи с недостаточным вниманием к окружающей среде. Требуется также пересмотр штрафных санкций за экологические правонарушения, уровень которых сегодня настолько низок, что предприятия попросту игнорируют экологические требования.

Проблема состоит, прежде всего, в том, чтобы, с одной стороны, заинтересовать бизнес в проведении природоохранных мероприятий (в том числе через модернизацию производства, внедрение новых технологий, экологические инновации и т.п.), а с другой стороны, экологические нарушения должны неукоснительно сопровождаться жесткой ответственностью с применением соответствующих штрафных санкций. При этом успех возможен лишь при условии достижения баланса между санкциями за экологические нарушения и получением выгод от природоохранной деятельности. Экологизация налоговой системы даст дополнительный толчок для проведения структурно-технологической политики, в частности, сдвигу от использования первичных природных материалов к вторичным перерабатываемым материалам и отходам.

Особо следует отметить проблему разработки экономического механизма стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, стимулирования и поддержки экологически ответственного бизнеса. Как уже отмечалось, сложившийся в России механизм экологического регулирования не обладает стимулирующим эффектом. Это проявляется, в частности, в несовершенстве оценки налогооблагаемой базы использования природных ресурсов, в том числе:

- низких процентных ставках платежей за использование и воспроизводство природных ресурсов;
- недопустимо низких базовых ставках платежей за негативное воздействие на окружающую среду;
- неоправданном снижении ставок платежей за использование природных ресурсов и их воспроизводство отдельным природопользователям;
- недооценке стоимости природных ресурсов;
- практическом отсутствии платежей за повторное и побочное использование природных ресурсов.

Без разработки и внедрения соответствующих элементов в систему рычагов и методов управления невозможно добиться сдвига в сторону активного перехода на ресурсосберегающие и экологически безопасные технологии. Необходима прямая экономическая заинтересованность бизнеса в решении экологических проблем и задача государства – этот интерес создать, оказать поддержку ресурсо- и энергосберегающих технологий и производств, в том числе посредством введения рыночных регуляторов в сфере охраны окружающей среды, которые стимулировали бы предприятия реально снижать антропогенную нагрузку на окружающую среду, внедрять современные ресурсосберегающие и экологически чистые технологии. Бизнес должен понять, что природоохранная деятельность – это не только дополнительная нагрузка на бюджет компаний, но и одно из условий улучшения качества производимой продукции, роста ее конкурентоспособности на мировых рынках.

В условиях России совершенно не используются гибкие механизмы финансирования природоохранной деятельности в форме рынка прав на загрязнение, страхования экологических рисков и др.

Очевидно, что переход на эколого-ориентированные технологии – процесс исключительно сложный, требующий не только колоссальных средств и времени, но и политической воли руководства страны. Он невозможен без соответствующей серьезной подготовки по реализации комплекса мер, включая законодательное и нормативное обеспечение, разработки по новым техническим и технологическим решениям, создание эффективного экономического механизма экологического регулирования и т.д.

В целом сложившееся в России финансирование природоохранной сферы (в том числе бюджетное) не обеспечивает в достаточной мере экономический механизм соблюдения права граждан на благоприятную окружающую среду. Вместе с тем экологические цели только тогда действительно могут стать приоритетными и результативными, когда на их достижение будут выделяться и приоритетные средства.