

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В реализации концепции устойчивого развития, признанной мировым сообществом в качестве модели экономической системы будущего, несомненно, важная роль принадлежит государственному регулированию. Известно, что даже в странах, официально провозгласивших принцип невмешательства государства в хозяйственные процессы (например, в США), на деле активно влияет на развитие различных сфер экономики. И особенно это относится к природоохранной сфере, где диапазон государственного воздействия может быть весьма широким — от прямого административного принуждения до формирования институциональных условий рыночного саморегулирования тех или иных процессов природопользования.

Природопользование является одним из самых сложных объектов управления и регулирования, поскольку находится на стыке взаимодействия естественных и общественных процессов. В связи с этим чрезвычайно большая роль принадлежит научной обоснованности решений по регулированию этих процессов исходя из грамотного прогноза возможных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду. И здесь очень важно внести определенную терминологическую ясность, поскольку в современной экономической литературе понятия “управление” и “регулирование” зачастую отождествляются. Вместе с тем можно достаточно четко выделить их функциональные различия, что существенно в контексте исследуемой проблемы.

*Управление природопользованием* — это понятие, присущее планово-директивной экономике, предполагающее преимущественное использование командно-распорядительных и узкоотраслевых методов воздействия на управляемые объекты, зачастую прямое вмешательство в деятельность субъектов хозяйствования, жесткую регламентацию их экологи-

ческой деятельности. Однако детальная регламентация природопользователей со стороны центральных плановых органов и служб государственного контроля в недавнем прошлом (а число плановых показателей только, к примеру, по охране земель в СССР за 10-ю и 11-ю пятилетки возросло с 37 почти до 60) не принесла желаемых результатов. Состояние окружающей среды и эффективность использования природно-ресурсного потенциала были неудовлетворительными.

Одной из причин такой ситуации является то, что, несмотря на более строгие, чем в странах Западной Европы и США, нормативы качества окружающей среды, установленные в СССР (например, средняя 24-часовая норма содержания  $SO_2$  в воздухе составляет в США  $365 \text{ мг/м}^3$ , в странах ЕС — 90, а в бывшем СССР —  $50 \text{ мг/м}^3$ ), они практически никогда не соблюдались: нередко были случаи превышения допустимых воздействий на окружающую среду в десятки и даже сотни раз.

В условиях реформирования экономики, перехода к рыночным отношениям расширяется свобода действий хозяйствующих субъектов в реализации экологических и производственных проектов сужается область применения управленческих функций властных структур. На макроуровне их воздействие приобретает характер *экологического регулирования*, что предполагает отказ от прямого вмешательства органов государственного управления в деятельность субъектов хозяйствования, снижение степени “зарегламентированности” природоохранной деятельности.

Анализ зарубежного опыта показывает, что механизм экологического регулирования в странах с рыночной экономикой опирается как на административные, так и экономические методы управления. Некоторые исследователи классифицируют их как методы прямого и косвенного регулирования, что не меняет сути самих инструментариев: методы прямого регулирования направлены на непосредственную регламентацию тех или иных аспектов природопользования, а косвенного — влияют на достижение цели опосредованно, через экономические, финансовые и другие механизмы.

Административные методы регулирования природопользования были исторически первыми в экологической поли-

тике государств. Концепции прямого регулирования возникли на западе еще в начале XX в., хотя широко стали внедряться в практику природопользования в 60–70-х гг. В основе концепции прямого регулирования лежат воззрения *кейнсианской школы*, которая отдает предпочтение методам внеэкономического принуждения. Основными инструментами ее являются стандарты, нормы, нормативы, законы, постановления, руководства, применяемые государственными природоохранными органами, а также ряд разрешений или запретов на природопользование, ограничения, система надзора за деятельностью природопользователей и, наконец, штрафные санкции в случае нарушения установленных требований.

Сторонники приоритета административного регулирования экологической сферы отмечают, что преимуществом принудительных мер является четкое определение целевой установки, к которой необходимо стремиться, а также наличие жесткой связи между противоправными действиями и ответственностью за них.

Критики же прямого регулирования природопользования отмечают такие его “слабые места”, как ограничение свободы предпринимательской деятельности, наличие противоречий между традиционными ценностями западного мира — правом частной собственности, свободой рыночных отношений — и нормами экологического права, невысокую экономическую эффективность затрат для достижения целей, разработку большого количества разнообразной документации по экологическому нормированию и дополнительное бремя административно-бюрократической деятельности.

С середины 70-х гг. стало очевидно, что только средствами командно-контрольного (по американской терминологии) регулирования невозможно выполнить требования природоохранного законодательства без ущерба для экономического роста. В этот период в США и ряде западноевропейских стран наряду с административными мерами начали широко использоваться экономические и рыночные регуляторы.

Среди сторонников косвенного регулирования на западе выявились некоторые принципиальные расхождения, отражающие существенные различия в воззрениях двух эконо-

мических школ — *неоклассической и неокейнсианской*. — на общие условия функционирования рыночного хозяйства.

Основной постулат *неоклассической* школы — безусловное преимущество косвенного (экономического, рыночного) регулирования. *Неокейнсианцы* же отдают предпочтение сочетанию инструментов прямого регулирования с экономическими методами и чисто рыночным регулированием, регулированию на макроуровне. В последние десятилетия такая позиция становится определяющей в США и других развитых странах, где на повестку дня встала задача преобразования административных систем управления природоохранной деятельностью в комплексные административно-экономические. Слияние административных методов с экономическими уже дало хорошие практические результаты.

Обобщая опыт экономически развитых стран, схематически можно следующим образом представить современную систему регулирования природоохранной деятельности:

### **I. Меры административного регулирования**

#### **1. Организационно-хозяйственное регулирование.**

1.1. Организация и финансирование НИОКР, подготовки специалистов, системы информационного обеспечения экологической политики, включая мониторинг.

1.2. Планировка и обустройство территорий, регулирование землепользования, размещение хозяйственных объектов.

1.3. Осуществление конкретных природовосстановительных и природосберегающих работ:

Восстановление лесов, создание и содержание различных категорий охраняемых природных территорий, строительство муниципальных водоочистных сооружений, сбор, переработка и утилизация некоторых видов твердых отходов и т.д.

1.4. Оценка воздействия хозяйственных проектов на окружающую среду (экологическая экспертиза и аудит, государственное инспектирование предприятий).

1.5. Участие в деятельности международных организаций, разработке международных экологических программ, выработке международных соглашений, правил и нормативов.

## *2. Нормативно-правовое регулирование.*

2.1. Принятие природоохранных и природоресурсных законодательных и подзаконных актов.

2.2. Разработка экологических нормативов, норм и стандартов (эмиссионных, качества среды, товарных, технологических).

2.3. Эколого-экономическое прогнозирование и программирование.

2.4. Запреты, ограничения, разрешения (инструменты постоянного или временного действия), разные формы рационализации (в отношении жидких отходов и т. п.).

2.5. Соглашения (контракты) — отраслевые, территориальные, индивидуальные.

## **II. Экономические инструменты регулирования**

### *3. Ценовое, или налоговое, регулирование.*

3.1. Прямые и косвенные субсидии частным лицам (инвестиционные или на покрытие эксплуатационных затрат), региональным и местным органам власти на экологические проекты, на экоцели населению, дотации производителям экологичной продукции.

3.2. Займы и низкопроцентные кредиты, гарантии по банковским ссудам.

3.3. Предоставление режима ускоренной амортизации очистного оборудования и другой экотехники.

3.4. Налоговые льготы на продажу экотехники, экотехнологий, экологически чистой продукции, на доходы от природоохранных программ частных фирм.

3.5. Льготные тарифы для фирм на очистку стоков на муниципальных централизованных водоочистных сооружениях.

3.6. Экологические платежи — платежи за химическое (выбросы-сбросы загрязняющих веществ, складирование вредных отходов) и физическое (шум, вибрации, электромагнитное и др.) загрязнение окружающей среды, платежи за пользование природными ресурсами.

3.7. Штрафные санкции за нарушение природоохранных законов и правил, другие экономические санкции.

3.8. Экологическое страхование видов деятельности, предпринимательского риска, эколого-экономических последствий.

#### 4. Механизмы рыночного регулирования.

4.1. Продажа лицензий (прав) на загрязнение окружающей среды (политика компенсации выбросов, баббл-принцип, политика "зонтика", компенсационные решения).

#### 4.2. Создание банков и бирж прав на загрязнение.

Специалисты на западе признают, что наиболее перспективным направлением развития механизма управления природоохранной деятельностью и регулирования природопользования являются рыночные методы, обусловленные формированием рынка прав (разрешений, лицензий) на загрязнение окружающей среды. Однако рыночные механизмы не могут полностью заменить другие методы, каждый из которых имеет свои отрицательные и положительные стороны, свою сферу эффективного использования. Решая вопрос о целесообразности выбора того или иного инструмента, необходимо детально проанализировать возможные последствия их применения. Как свидетельствует опыт промышленно развитых стран, экологическое регулирование дает наибольший эффект при гармоничном сочетании различных методов управления природопользованием и качеством природной среды.

Разработка данной темы осуществлялась при поддержке Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований.

*Л.К. Шипиков  
БГЭУ (Минск)*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Вопросы финансирования и ценообразования в высших учебных заведениях Республики Беларусь сегодня довольно часто освещаются средствами массовой информации. Чаще всего эти обсуждения сводятся к констатации фактов низкого уровня оплаты труда преподавателей и сотрудников, не-