

## ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**О.С. Шимова,**

*доктор экономических наук, доцент Белорусского  
государственного экономического университета*

Переход Республики Беларусь к модели социально ориентированной рыночной экономики предполагает широкомасштабное экономическое реформирование, в том числе кардинальные изменения в системе управления всеми звеньями экономики, поиск оптимального сочетания методов централизованного воздействия и экономических инструментов. Это касается и экологической сферы, или сферы природопользования.

Понятие «природопользование» в научной литературе применяется как в широком, так и узком смысле слова. В первом случае под природопользованием понимается совокупность форм воздействия общества на природную среду и мер по ее сохранению (изучение, выявление запасов, использование, охрана и воспроизводство природных ресурсов), во втором — деятельность конкретных заинтересованных ведомств, субъектов хозяйствования, относящихся к природоэксплуатирующим и природовоспроизводящим отраслям.

Воздействие людей на природу может осуществляться путем целенаправленного, сознательного использования элементов и сил природы, т. е. как трудовой процесс, в ходе которого природные вещества преобразуются в необходимый продукт. По сути, вся производственная деятельность людей представляет собой преобразование природы в формы, приемлемые для использования человеком. Однако возможно и косвенное воздействие человека на природные системы, непреднамеренно причиняющее им зачастую колоссальный вред (многочисленные техногенные аварии, разрушение озонового слоя и т. п.). Поэтому под природопользованием в широком смысле этого понятия подразумевают как непосредственное, так и косвенное воздействие человека на окружающую природную среду в результате всей его антропогенной деятельности, которое может быть как сознательным, так и стихийным, как целенаправленным, так и случайным.

Такое представление о природопользовании сложилось не сразу. Первоначально оно отождествлялось с ресурсопотреблением — использованием природных ресурсов в хозяйственных целях. Рост производства и нагрузок на природу привел к конфликтам между ресурсопользователями и наследием в целом, что вызвало необходимость принятия целенаправленных мер по охране природных факторов жизни людей. Таким образом, развитие природопользования исторически шло от использования нужных свойств природы к их охране, затем к воспроизводству и далее к улучшению и совершенствованию. Природопользование в широком смысле понимается сейчас как особая сфера деятельности, направленная на взаимосвязанное решение задач ресурсобеспечения экономики, ресурсосбережения, сохранения и улучшения среды жизни людей и охраны разнообразия природы.

В отраслевом разрезе природопользование включает в первую очередь природохозяйственные отрасли экономики, занимающиеся выявлением, использованием и воспроизводством природных богатств (геологоразведка, отрасли добывающей промышленности, сельское, лесное, водное хозяйство и т. п.). Однако природопользование подразумевает не только прямое, но и косвенное воздействие на природную среду, приводящее к ее нарушению, прежде всего загрязнению. Поэтому объектами управления в природопользовании являются практически все объекты как материального производства, так и сферы нематериальных услуг (туризм, рекреационная деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство и т. п.), так или иначе взаимодействующие с природной средой. Очевидно, что природопользование — органическая часть общественного воспроизводства, элемент экономической системы общества, многофункциональная сфера деятельности.

Широкое признание этого факта не случайно, оно сформировалось на таком этапе

социально-экономического развития, когда выявились ограниченность природного пространства, исчерпаемость доступных ресурсов природы, возникли кризисные ситуации в состоянии окружающей среды. Но и этого оказалось недостаточно для осознания природопользования как особой многофункциональной сферы деятельности. Потребовался довольно долгий и трудный опыт науки и практики, чтобы уяснить, что разрозненные действия по охране отдельных природных компонентов, по увеличению отдачи конкретных природных угодий, по преобразованию ландшафтов не только не эффективны экономически и социально, но и приводят к деградации природных систем, дестабилизации происходящих в них естественных процессов. Благодаря накопленному обществом опыту в сфере взаимодействия с окружающей средой, была осознана необходимость единства подхода к деятельности по использованию природы, ее сохранению и воспроизводству.

Усиление природоохранного и ресурсо-воспроизводящего аспектов природопользования в последние годы привело к возникновению понятия «экологическая сфера». Иногда ее рассматривают как часть процесса природопользования, «специализирующуюся» только на воспроизводстве живой природы и ее охране [1]. Однако чаще этот термин используется в литературе как синоним понятия «природопользование» с усиленным экологическим акцентом. Мы разделяем последнюю трактовку категории «экологическая сфера».

В современных условиях уровень экологической безопасности существования становится критерием цивилизованности общества. Приоритет, отдаваемый в течение десятилетий материальному производству без адекватной природоохранной деятельности, привел к серьезным экологическим проблемам в Беларуси, усугубленным последствиями чернобыльской катастрофы. Их разрешение возможно только в русле концепции экологически безопасного и экономически устойчивого развития, для чего очень важен учет основополагающих принципов ее реализации, соблюдаемых в мировой практике, разумное осмысление и восприятие опыта в области регулирования процессов природопользования в развитых странах, добившихся заметных успехов в оздоровлении экологической обстановки.

Природопользование является одним из самых сложных объектов управления и регулирования, поскольку находится на стыке взаимодействия естественных и общественных процессов. Внесем терминологическую ясность в определение часто употребляемых родственных понятий «управление» и «регулирование» природопользования, которое в последние годы стали называть экологическим регулированием. Понятие «управление» в планово-директивной экономике предполагало преимущественное использование властными органами административных методов воздействия на управляемые объекты, зачастую прямое вмешательство в их экологическую деятельность.

На этапе перехода к рыночным отношениям воздействие властных структур на макроуровне приобретает характер регулирования, что предполагает снижение «зарегламентированности» природоохранной деятельности субъектов хозяйствования, отказ от непосредственного вмешательства в нее органов власти, от административного давления. Под экологическим регулированием в широком смысле слова подразумевается система способов и мер государственного воздействия на экологизацию общественного развития посредством гармоничного сочетания организационно-хозяйственных, нормативно-правовых и экономических механизмов. Схематически система экологического регулирования представлена на рис. 1.

В условиях рыночных преобразований в регулировании природопользования все большую значимость приобретает экономический механизм, представляющий совокупность экономических методов воздействия, создающих материальную заинтересованность природопользователей в ресурсосбережении и охране природной среды. Совершенствование экономического механизма природопользования зависит от активной экологической политики государства. Совокупность этих мер можно объединить понятием «эколого-экономическое регулирование». Иными словами, под эколого-экономическим регулированием мы понимаем совокупность направлений государственного воздействия на процессы экологизации общественного развития преимущественно экономическими методами.

Анализ зарубежного опыта показывает, что механизм экологического регулирования



Рис. 1. Система экологического регулирования.

в странах рыночной экономики опирается как на административные, так и экономические методы управления, которые называют также методами прямого и косвенного регулирования, поскольку первые направлены на непосредственную регламентацию природопользования, вторые влияют на достижение цели опосредованно, через экономические, финансовые и иные механизмы.

Административные методы регулирования природопользования стали применяться на Западе еще в начале нашего века, хотя широко начали внедряться в 60-70-х годах. Основными инструментами прямого регулирования являются стандарты, нормы, нормативы, законы, постановления, руководства, применяемые природоохранными органами, а также разрешения и запреты на природопользование, ограничения, система надзора за деятельностью природопользователей и др. Вершина прямого регулирования — экологическое законодательство. Главная целевая функция механизма прямого регулирования состоит в установлении лимитов на загрязнение либо предписаний по предупреждению загрязнений и обеспечения различными способами их обязательного выполнения.

Административные методы справедливо подвергались критике за отсутствие гибкости, учета индивидуальных особенностей субъектов хозяйствования, их финансовых возможностей, ограничение свободы предпринимательской деятельности, невысокую экономическую эффективность затрат для достижения целей, большой объем разнообразной документации, дополнительное бремя административно-бюрократической деятельности.

С середины 70-х годов в США и ряде западноевропейских стран наряду с административными методами начали широко использоваться экономические и рыночные регуляторы, в основе которых лежат побудительные, а не принудительные меры воздействия. Иногда экономические методы отождествляют с методами рыночного регулирования, с чем нельзя согласиться. Рыночные механизмы, по нашему убеждению, являются разновидностью экономических методов, другую их разновидность составляет ценовое, или налоговое регулирование. Поскольку установление ставок платежей, налогов, размеров субсидий и других инструментов налогового ре-

гулирования осуществляется централизованно, органами управления, а не складывается в результате рыночных процессов, эту форму экологического регулирования нельзя назвать рыночной, что ничуть не умаляет ее значения. В развитых странах мира применяют более 150 разных инструментов ценового (налогового) регулирования природопользования, из которых свыше 50% — различные платежи (за загрязнение, пользование муниципальными очистными сооружениями, экологический налог в ценах на экологически опасную продукцию, ресурсные платежи и пр.), около 30% — субсидии (гранты, мягкие ссуды, налоговые льготы и т.п.), остальное составляют экологическое страхование, залогово-возвратные платежи и пр.

Использование налоговых инструментов эколого-экономического регулирования наряду с положительными моментами выявило и негативные: во-первых, их усложнение ведет к росту производственных затрат, во-вторых, к снижению социальной и экологической значимости, поскольку реализация принципа «загрязняй, но плати» в конечном итоге усугубляет состояние окружающей среды. Это послужило одним из побудительных мотивов апробации рыночных механизмов в экологической сфере, предпринятой на рубеже 70-80-х годов в США. Новая экологическая политика, ориентированная на механизм «свободного рынка», была направлена на ограничение государственного вмешательства в экономику природопользования, снижение экологических издержек. Рыночные процессы в природопользовании США и в определенной мере ФРГ ознаменовались формированием особого рынка разрешений на загрязнение, предполагающего выпуск ценных бумаг (лицензий), которые дают право на выбросы в окружающую среду определенного количества загрязняющих веществ, могут неограниченно продаваться и покупаться на территории действия рынка. Основными элементами системы рыночного регулирования США и ФРГ являются политика компенсации выбросов, «баббл»-принцип, политика «зонтика», компенсационные решения, банки и биржи прав на загрязнение. Эффективность рынка прав на загрязнение определяется способностью такого распределения выбросов загрязнений между фирмами, которое обеспечивает требо-

вания нормативного качества окружающей среды при минимальных совокупных экологических издержках.

Следует отметить, что развитие инструментов как ценового, так и рыночного регулирования в странах развитой экономики не устранило административно-правовых методов управления, поскольку властные органы осуществляют экологическое нормирование, контроль за соблюдением нормативов, выпуск лицензий на выбросы исходя из ассимиляционных способностей природной среды и т.п. И хотя западные специалисты признают наиболее перспективными рыночные методы регулирования экологической сферы, опыт промышленно развитых стран (в первую очередь США, Японии и ФРГ) свидетельствует о том, что наибольший эффект экологическое регулирование даст при гармоничном сочетании различных методов управления природопользованием и качеством природной среды.

Социально-экономическая трансформация, происходящая в настоящее время в нашей стране, требует принципиально новых подходов к процессам организации, управления и регулирования природопользования. Намечившаяся тенденция отказа от преимущественного использования административных методов (правовых норм, стандартов, разрешений и т.п.) в сторону расширения сферы применения экономических методов, как свидетельствует мировая практика, будет усиливаться в ходе экономической стабилизации страны. В процессе формирования рыночных отношений в хозяйственном механизме природопользования должны произойти коренные перемены. Суть их состоит в дальнейшем развитии экономических воздействий на процессы природопользования, т.е. в совершенствовании собственно экономического механизма экологической сферы, представляющего совокупность экономических методов, инструментов, регуляторов экологической сферы в отличие от хозяйственного механизма, который объединяет все формы и методы организации и управления процессами природопользования.

Экономический механизм охватывает все виды материального стимулирования рационального природопользования методами позитивной и негативной мотивации, инвестирование, ценообразование, финансирование,

налоговое регулирование экологической сферы и др. Эти рычаги становятся основой экологического регулирования в условиях рыночных преобразований. Системный подход к исследованию проблем эколого-экономического регулирования обуславливает необходимость выявления научно-теоретической основы формирования экономического механизма природопользования. По нашему мнению, такой основой может служить система экономических оценок природопользования, под которой подразумевается комплекс показателей для регулирования процессов согласования производственной и природоохранной деятельности. К ним относятся экономические оценки природных ресурсов и ущерба от загрязнения окружающей среды, замыкающие затраты на продукцию природоэксплуатирующих отраслей, оценка затрат на природоохранные мероприятия и их эффективности и т.д. Экономические оценки являются количественными экономическими характеристиками процессов природопользования.

Отечественная экономическая теория внесла определенный вклад в разработку таких показателей, как замыкающие затраты на продукцию природоэксплуатирующих отраслей, экономические оценки природных ресурсов, экономический и социальный ущерб от загрязнения окружающей среды, чистый эффект от природоохранных мероприятий. Они послужили основой, в частности, формирования экономического критерия выбора варианта плановых решений — максимизации народнохозяйственной эффективности, который использовался только в планово-проектных расчетах и для расчетов при перспективном планировании и прогнозировании природопользования. В условиях централизованной экономики экономические оценки применялись также в учетно-аналитических целях (ведение кадастров природных ресурсов, исчисление национального богатства, определение ущерба, эффективности средозащитных мероприятий, природно-ресурсного потенциала регионов и т.п.), но сфера использования их в финансовых расчетах для совершенствования системы экономического стимулирования и ценообразования была весьма ограничена, поскольку товарно-денежные отношения в природопользовании находились в зачаточном состоянии.

Система экономических оценок природопользования, зародившаяся еще в условиях централизованной административно-командной экономики и прошедшая апробацию на стадии планово-проектных расчетов и в учетно-аналитических материалах, явилась по своей сути претчей экономического механизма рационализации природопользования, предполагающего введение режима его платности. Однако плата за ресурсы в директивно-плановой экономике взималась частично, только за некоторые виды природопользования, и определялась не на основе дифференциальной ренты, как этого требует экономическая теория (поскольку это сопряжено с исчислением замыкающих затрат как реальных цен на продукцию природопользования), а на базе расчетных показателей, применяемых в планово-проектной практике. Расчетные платежи делали природные ресурсы слишком дешевыми и не приносили должного, стимулирующего их рациональное использование эффекта. На изменение цен влияет и учет экономического ущерба как основы нормативной платы за загрязнение. Все это требовало реформы ценообразования, которая привела бы к общему подъему уровня цен в стране, что было невозможно в условиях идеологизированной централизованной системы хозяйствования.

В условиях перехода к социально ориентированной рыночной экономике существенно возрастает значение экономических оценок в обосновании ценовой и налоговой политики, способствующей совершенствованию экономического стимулирования рационального природопользования. Экономические оценки природных ресурсов и качества окружающей среды должны и у нас стать ценообразующим фактором, эффективным инструментом внедрения товарно-денежных отношений в сферу природопользования.

Одним из основных элементов этой системы является экономическая оценка природных ресурсов (ЭО ПР), т.е. определение их денежной или товарной ценности в абсолютном или относительном выражении. ЭО ПР должна стать основой становления рыночных отношений в природопользовании. Учет ее в показателях деятельности хозяйствующих субъектов приведет к росту затрат при нерациональном расходовании природных ресурсов, сокращению прибыли, снижению конку-

рентоспособности продукции. На стадии проектирования, прогнозирования социально-экономического развития территории ЭО ПР окажет существенное влияние на выбор варианта размещения производительных сил, капитального строительства, что очень важно для экологической оптимизации в регионах.

Двойственный характер природных ресурсов (с одной стороны, когда в них вложен труд, природные ресурсы являются его продуктом, носителем стоимости, с другой — выступают естественной базой производства, фактором роста производительности труда) обусловил возникновение двух основных методологических концепций ЭО ПР — затратной и рентной. Согласно затратной концепции академика С.Г.Струмилина, оценкой ресурсов могут служить затраты труда на их освоение и вовлечение в хозяйственный оборот. Суть рентной концепции, теоретико-методологические основы которой заложены в трудах Л.В.Кантаровича, Н.П.Федоренко, Т.С.Хачатурова, К.Г.Гофмана и др., состоит в том, что ЭО ПР определяется размером приносимой данным ресурсом дифференциальной ренты, т.е. добавочной прибылью от эксплуатации более продуктивных земель или других ресурсов природы. Чтобы дать положительную оценку худшим из оцениваемых природных объектов, возник еще один подход к оцениванию ресурсов природы — смешанный, или синтетический, когда ЭО ПР определяется суммой затрат на их вовлечение и величиной приносимой дифференциальной ренты.

Углубленный анализ методологических концепций и методических подходов к ЭО ПР позволяет сделать вывод о том, что приведенные подходы не являются альтернативными, каждый функционален в создании экономического механизма природопользования в условиях становления рыночных отношений: затратная концепция — для установления стоимости природного ресурса, рентная — собственно для ЭО ПР, смешанный подход — для определения цены ресурса и платы за его использование. В условиях рыночной экономики, когда процесс ценообразования зависит от баланса спроса и предложения, эта схема не утрачивает своего смысла, так как и в основе рыночной цены лежит цена производства, позволяющая возмещать его издержки и обеспечивать среднюю прибыль.

Анализ ресурсооценочных работ позволяет заключить, что современная теория ЭО ПР в основном сложилась. Последние годы ознаменовались доминированием рентной концепции, в то время как в практике экологического регулирования преобладал затратный подход к определению экологических платежей, исчислению компенсационных выплат и т.п. Это обусловлено сложностями в определении замыкающих затрат, лежащих в основе определения дифференциальной ренты, отсутствием необходимой статистической информации, слабой сопоставимостью результатов рентной оценки различных ресурсов в силу разнообразия методических приемов установления ренты. По этим же причинам попытки ЭО природно-ресурсного потенциала в Беларуси также носят в основном затратный характер. Расхождение между теорией и практикой свидетельствует о необходимости дальнейших исследований как в концептуальном плане, так и в области совершенствования методических подходов с учетом требований реформирования экономики.

Важнейшим элементом механизма эколого-экономического регулирования должно стать обязательное возмещение субъектами хозяйствования ущерба от их воздействия на природную среду, выраженного в стоимостной форме. Для установления размеров компенсаций необходима экономическая оценка ущерба от загрязнения и истощения природной среды. Обобщая существующие подходы к оценке экономического ущерба, можно схематически представить его в виде двух составляющих: натуральных потерь в денежном выражении и затрат на ликвидацию и предотвращение отрицательных последствий или замену деградированных ресурсов. В общем виде зависимость величины экономического ущерба ( $U$ ) от размера натуральных потерь ( $P_1$ ) и затрат на ликвидацию влияния ущерба на хозяйственную деятельность ( $Z$ ) можно выразить следующим образом:

$$U=f(P_1, Z).$$

Следует отметить, что методические трудности определения ущерба приводят к тому, что он почти не фиксируется в системе обобщающих показателей деятельности предприятий и тем более при оперативном экологическом контроле производства. В то же время учет ущерба абсолютно необходим при

оценке воздействия объектов на окружающую среду и расчете эффективности средозащитных мероприятий. Оценки предотвращенного экономического и социального ущерба позволяют определять государственную экологическую политику и объем финансирования природоохранной деятельности.

Вообще, спектр направлений использования в народном хозяйстве показателей ущерба от загрязнения окружающей среды может быть весьма широким. Они могут выполнять учетную функцию (являясь количественным измерителем последствий хозяйственной деятельности), служить для выбора стратегии в области охраны окружающей среды, стратегии развития технологий, обоснования экологической политики развития и размещения производительных сил, способствовать ограничению размещения новых объектов в экономически неблагополучных регионах, а также запрету или ограничению деятельности «грязных» производств. Показатели ущерба необходимы также для уточнения размеров и структуры природоохранных инвестиций, определения размеров штрафных санкций, платежей за загрязнение, т.е. для выполнения стимулирующей функции.

Важным экономическим показателем природопользования являются затраты на поддержание качества среды и защиту природы (экологические издержки). Все экологические издержки общества подразделяются на издержки предотвращения (предзатраты) и экономический ущерб, включающий прямые потери ресурсов и затраты на ликвидацию, нейтрализацию и компенсацию уже допущенных экологических нарушений. Необходимо отметить, что наряду с другими производственными затратами экологические издержки также включаются в общие затраты, являясь внутренними для предприятия. Издержки же, вызываемые загрязнением окружающей среды (собственно экономический ущерб), носят внешний характер для предприятия-загрязнителя (в экономике природопользования их принято называть экстерналиями), поскольку для предпринимателя ущерб, вызванный его деятельностью, не влияет на издержки производства. Общество в целом заинтересовано в сокращении общественных экологических издержек, включающих природоохранные затраты (предзатраты) и эко-

помический ущерб от загрязнения. Конкретного же предпринимателя беспокоят внутренние (интернальные) природоохранные издержки, которые уплачиваются из своего кармана и отражаются на других показателях производства. Ущерб, наносимый хозяйственной деятельностью данного объекта окружающей среде, — это издержки других субъектов, т.е. для предпринимателя они — внешние, экстернальные, так как проявляются в увеличении затрат других предприятий на предварительную очистку загрязненной воды, воздуха, в прямых потерях дохода от снижения урожайности культур под воздействием вредных выбросов, ускорения коррозии металлов и т.п.

Чтобы заинтересовать предпринимателя вкладывать деньги в средозащитные мероприятия, необходимо внешние издержки предприятия-загрязнителя превратить во внутренние, иными словами — интернализировать экстернальные издержки. Это сложная проблема, которая до конца не решена даже в высокоразвитых странах. Способы ее решения в наших условиях предлагаются разными авторами [2, 3 и др.]. Среди наиболее приемлемых из них сегодня можно назвать, во-первых, законодательное закрепление принципа компенсации ущерба, чтобы реципиенты через суд могли предъявить предпринимателю иск и взыскать с него сумму ущерба. Однако сложности компенсации ущерба усугубляются тем, что на одной территории сосредоточено, как правило, несколько производств, вследствие чего трудно установить конкретного виновника загрязнения.

Второй способ — введение платежей за загрязнение, рассчитанных на основе предельных природоохранных затрат. Это стимулирует предпринимателя придерживаться определенного уровня выбросов, соответствующего тому объему, для которого установлены предельные издержки. Кроме того, платежи за загрязнение и использование природных ресурсов должны составить основу финансовых потоков в сфере природопользования.

Следует заметить, что результатом природоохранных затрат является не только предотвращение загрязнения окружающей среды и снижение ущерба, но и удовлетворение ряда социально-экономических потребностей общества (расширение сферы образования, совершенствование технологий, внедрение дос-

тижений ИТЦ, модернизация производства, улучшение условий жизнедеятельности людей и т.п.), и это необходимо учитывать при оценке эффективности экологических затрат и расчете срока их окупаемости. С позиций экоразвития разумными являются затраты, объем которых гарантирует стабилизацию качества среды обитания.

Наше сопоставление природоохранных затрат Беларуси с оценкой совокупного экономического ущерба от загрязнения водной и воздушной среды, рассчитанного в НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь в 1994 г., и величиной произведенного ВВП показало, что общие затраты на охрану природы составили 2,9% ВВП, а ущерб от загрязнения воздушного бассейна и водных источников в 2,25 раза превысил затраты на их охрану (5,7% по отношению к ВВП). Реально же совокупный ущерб от загрязнения значительно (в 2,5-3 раза) выше.

Экспертные оценки специалистов свидетельствуют о том, что затраты, необходимые для стабилизации экологической обстановки, должны быть соизмеримы с ущербом от загрязнения среды. К сожалению, такие средства сейчас у нас выделены быть не могут ввиду отсутствия экономических возможностей, что в дальнейшем потребует расходования значительной части национального дохода на ликвидацию негативных экологических последствий антропогенной деятельности.

Эффективность использования экономических оценок во многом определяется типом хозяйственного механизма. В условиях перерождения управления от преимущественно административных методов к экономическим и административно-экономическим снижается относительное значение экономических оценок, используемых в планово-проектных расчетах, учетно-аналитических работах, по существу возрастает их третья функция — экономического обоснования регуляторов ценовой и налоговой политики в целях совершенствования системы экономического стимулирования рационального природопользования. Кроме того, на переходном к рынку этапе появляется и новое направление применения экономических оценок природопользования — в качестве инструментария переговорного процесса его участников, что позволяет использовать их для регулирования про-



цессов согласования производственной и природоохранной деятельности.

Сделать рационализацию использования природных ресурсов, проведение средозащитных мероприятий делом выгодным, прибыльным для каждого производителя, а игнорирование экологических требований – разорительным – важнейшая задача при формировании нового экономического механизма регулирования экологической сферы, ориентированного на рынок. Реализация этой задачи требует грамотного использования системы экономических оценок природопользования.

Схематически современная структура экономического механизма природопользования (или эколого-экономического регулирования) представлена на рис.2.

Наиболее действенным инструментом эколого-экономического регулирования является платность природопользования, объединяющая платежи за природные ресурсы, выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, размещение отходов, а также штрафы и компенсационные выплаты по возмещению ущерба. Платность природопользования должна экономически стимулировать природоохранную деятельность предприятий, обеспечивать формирование централизованных источников финансирования охраны и воспроизводства природных ресурсов, учет природного фактора в составе производственных затрат и результатов, в доходах и расходах предприятий и регионов, способствовать изъятию дифференциальных доходов рентного происхождения, компенсировать ущерб владельцу природных ресурсов при изъятии их из сферы традиционного использования, хотя бы частично возмещать ущерб реципиентам от загрязнения и истощения окружающей среды и т.д.

Ведущим звеном в системе платности природопользования должны стать платежи за природные ресурсы, т.е. денежное возмещение природопользователем общественных затрат по изысканию, сохранению, восстановлению используемого природного ресурса, а также издержек, которые общество понесет в будущем для возмещения или адекватной замены эксплуатируемого ресурса.

Если платежи за природные ресурсы частично использовались в условиях централизованной экономики (попенная плата в лесном хозяйстве, плата за воду для промыш-

ленных предприятий, за отвод земель под застройку, за геологоразведочные работы и др.), то платежи за загрязнение окружающей среды – это знамение рыночных преобразований в природопользовании. Все многообразие методик по установлению платежей соответствует двум сложившимся в отечественной практике концептуальным подходам – «затратному» и «ущербному». «Ущербный» подход основывается на учете экономических последствий загрязнения окружающей среды и позволяет реализовать принцип возмещения ущерба, что в наибольшей степени соответствует требованиям формирующихся рыночных отношений, однако тут не берется в расчет реальная платежеспособность предприятий-загрязнителей. В силу этого официальные нормативно-методические документы, разработанные в конце 80-х годов, базируются на затратном подходе определения нормативов платежей, которые рассчитываются на основе затрат, необходимых для обеспечения требуемого качества окружающей среды. По сути, такой же принцип установления ставок платежей применяется и в Беларуси.

Анализ становления и развития современной системы платности природопользования свидетельствует о том, что данный механизм претерпел изменения. Первоначально в республике предусматривалось изъятие платежей за нормативное и сверхлимитное загрязнение из прибыли предприятия, чтобы исключить компенсацию ущерба от загрязнения за счет общества, как это происходит в случае включения платежей в себестоимость продукции. В дальнейшем же практика показала целесообразность следующего разделения: платежи за загрязнение в пределах установленных лимитов, включаемые в себестоимость продукции, и платежи за сверхлимитное загрязнение, изымаемые из прибыли. Такое разграничение представляется справедливым и экономически оправданным, поскольку нормативные выбросы загрязнений предусмотрены действующими технологиями и могут считаться объективными, а расходы на компенсацию таких загрязнений – общественно необходимыми, поэтому источником их должна служить себестоимость продукции. Причины же сверхнормативного загрязнения субъективны (нарушения технологических норм, аварийные ситуации и т.п.), их можно



Рис. 2. Структура экономического механизма природопользования (эколого-экономического регулирования).

не допускать, поэтому затраты на компенсацию платежей за это загрязнение должны возлагаться на конкретное предприятие-загрязнитель и изыматься из его прибыли. Такой подход стимулирует не только снижение сверхнормативных выбросов в окружающую среду, но и создает предпосылки для пересмотра обществом структуры производства в сторону уменьшения удельного веса неэкологичных, ущербных объектов, а также совершенствования технологий.

В Беларуси система платности природопользования законодательно закреплена принятием закона «О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)» (1991 г.). Анализ ее функционирования свидетельствует об определенных положительных результатах, выразившихся в некоторой активизации природоохранной деятельности. Однако пока платежи за природопользование выполняют не столько стимулирующую, сколько аккумулирующую (фискальную) функцию, что обусловлено общей кризисной ситуацией в стране, финансовой нестабильностью, высокой инфляцией. Пересмотр ставок платежей в последние годы не соответствовал темпам инфляции. Проведенное нами сопоставление трансформации ставок экологического налога с темпами роста потребительских цен показало существенное отставание индексации ставок налога (см. таблицу). Необходимо более гибкая система их пересмотра, поквартальная индексация в соответствии с темпами инфляции, а не 1–2 раза в год, как это происходило до сих пор.

Стимулирующая роль экологического налога в снижении выбросов предприятий могла быть усилена, если бы им было разрешено реинвестировать весь или часть налога в природоохранную деятельность на собственном производстве. Но при этом должны быть предусмотрены меры нормативно-правового характера, предотвращающие возможность использования «экологических» денег на иные производственные нужды.

По мере оздоровления экономики, появления конкуренции производителей стимулирующее воздействие экологического налога должно возрасти. Сегодня же экологический налог реально и достаточно эффективно служит одним из существенных источников финансирования природоохранной деятельно-

сти, поскольку платежи за загрязнение окружающей среды, а также штрафы за нарушения природоохранного законодательства и компенсационные выплаты по возмещению ущерба составляют от 90 (в 1994 г.) до 97% (в 1995 г.) всех поступлений в целевые внебюджетные фонды охраны природы, средства которых расходуются только на природоохранные цели. В условиях ограниченных возможностей бюджета задача государства состоит в том, чтобы обеспечить эффективный механизм финансирования природоохранной деятельности за счет предприятий-загрязнителей. Реализовать его функционирование и позволяют вышеуказанные фонды, формируемые в значительной степени из экологических платежей природопользователей. Снижение бюджетного инвестирования в экологическую сферу, наблюдаемое в 1992–1996 гг., компенсировалось существенным ростом капитальных из целевых природоохранных фондов, благодаря чему и общие годовые затраты на охрану окружающей среды в Беларуси имели тенденцию к росту. О значении фондов охраны природы как перспективного источника финансирования и кредитования природоохранной деятельности мы уже писали [4].

Совершенствование механизма эколого-экономического регулирования предполагает создание благоприятных условий для формирования рыночных институтов экологической сферы, что непосредственно связано с вопросами собственности на природные ресурсы. Важной проблемой переходного периода является восстановление в стране института собственности, который в централизованной экономике, по сути, отсутствовал, поскольку не было правовых норм перераспределения имущественных прав между субъектами хозяйствования. Отношения собственности в природопользовании – наиболее тонкая материя, поскольку речь идет об ограниченных, часто исчерпаемых ресурсах. Учитывая опыт Запада, государствам постсоветского пространства следует создать такую систему природопользования и землепользования, в частности, которая обеспечивала бы реальную экономическую свободу природопользователям и в то же время исключала паразитирование на правах собственности на природные блага.

В настоящее время определились три взгляда на решение проблемы собственности

**Трансформация ставок налога за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду в пределах установленных лимитов и рост потребительских цен**

**I. Атмосферный воздух**

Начало года	Постановления Совета Министров и Кабинета Министров РБ	Ставки налога в зависимости от класса опасности загрязняющих веществ, тыс. руб./т				Рост ставок налога за год, раз
		I	II	III	IV	
1993 г.	от 26.03.93 г. № 181	440	13,2	4,4	2,2	20
1994 г.	от 31.12.93 г. № 881	8800	264	88	44	1,2
1995 г.	от 25.11.94 г. № 201	10500	320	106	53	6,9
1996 г.	от 3.01.96 г. № 5	73920	2216	736	368	1,2
1997 г.	от 31.12.96 г. № 869	88700	2660	880	440	1,3
1998 г.	от 29.12.97 г. № 1736	116200	3480	1150	570	-

**II. Водные ресурсы**

Начало года	Постановления Совета Министров и Кабинета Министров РБ	Ставки налога за сброс сточных вод в водоемы по категориям качества, руб./куб. м				Рост ставок налога за год, раз
		неочищенные	недостаточно очищенные	нормативно очищенные	нормативно чистые	
1993 г.	от 26.03.93 г. № 181	88	13,2-66,0	4,4	4,4	10
1994 г.	от 31.12.93 г. № 881	880	130-660	45	45	1,2
1995 г.	от 25.11.94 г. № 201	1060	160-800	55	55	6,9
1996 г.	от 3.01.96 г. № 5	7400	1080-5520	380	380	1,2
1997 г.	от 31.12.96 г. № 869	8800	1290-6620	450	450	1,3
1998 г.	от 31.12.97 г. № 1736	11500	1690-8670	590	590	-

**III. Рост потребительских цен, раз**

1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
12,9	23,2	8,1	1,5	1,6

в землепользовании, где это наиболее актуально: предоставление права свободно продавать в частную собственность и покупать землю без каких-либо ограничений; регламентация права частного пользования землей (а не частная собственность на землю); приоритет

государственной собственности на землю с продажей ограниченных площадей в частную собственность по целевому назначению (для ведения личного подсобного хозяйства, частного строительства, садоводства и т.п.). Третий подход, нашедший в определенной сте-

пени реализацию в Беларуси, нам представляется наиболее конструктивным и справедливым, поскольку такая регламентация масштабов приватизации земли в условиях переходной экономики препятствует разбазариванию продуктивных сельхозугодий, наживе и незаслуженному обогащению на их перепродаже одних, обнищанию других, а поэтому имеет большую социальную значимость.

Приватизация в природопользовании имеет и другой немаловажный аспект — экологический, связанный с задачами сохранения природной среды в процессе разгосударствления и приватизации государственных предприятий. Важнейшим условием, предшествующим приватизации объекта, должно стать проведение экологической экспертизы. И в целом процесс приватизации необходимо поставить под контроль природоохранных органов, устанавливающих экологические нормативы для приватизируемых объектов, сроки их реализации и осуществляющих регулярный надзор за соблюдением экологических стандартов.

Одним из основополагающих институтов смешанной экономики является свободное предпринимательство, деятельность которого с позиций экологической безопасности имеет как позитивные, так и негативные стороны. К негативным относится нередкое игнорирование предпринимателями природоохранного законодательства с целью экономии на экологических издержках, к позитивным — создание собственно экологического предпринимательства, деятельность которого состоит в производстве экологических товаров, осуществлении работ и услуг, направленных на предупреждение ущерба окружающей среде. Особенностью экологического предпринимательства является то, что оно представляет собой эффективный путь стабилизации экологической ситуации, не требующий дополнительных бюджетных ассигнований, однако государство может способствовать усилению привлекательности этого бизнеса, используя такие рычаги экономического регулирования, как льготное финансирование и кредитование; освобождение от налогов или льготное налогообложение прибыли в части создания экотехники, перехода на малоотходную тех-

нологию; льготы фирмам, осуществляющим комплексную переработку отходов, и т.п.

Проанализировав особенности формирования и развития рынка экологических работ и услуг в Беларуси, мы пришли к заключению, что «рыночный сектор» экологической сферы в нашей стране находится в зачаточном состоянии. Для развития его необходимы создание гибкого и эффективного механизма взаимодействия природоохранных и рыночных структур, занятых в сфере экологии, разработка целевой программы развития экологического рынка, правовое ее обеспечение, а также механизм экономического стимулирования и поддержки предпринимательской активности.

Сложность и многогранность проблем государственного регулирования экологической сферы настоятельно требует консолидации усилий всех заинтересованных ведомств, научных работников, специалистов-практиков по сохранению и развитию достигнутых в нашей республике результатов, в первую очередь, в области совершенствования экономических рычагов управления, формирования системы платности природопользования, дальнейшего улучшения научно-методического и нормативного ее обеспечения, а также создания институциональных условий освоения рыночных механизмов эколого-экономического регулирования.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Неверов А. В.* Экономика природопользования: Учеб. пособие для вузов. Мн.: Вышэйшая школа, 1990.
2. *Голуб А. А., Струкова Е. Б.* Экономика природопользования. М.: Аспект Пресс, 1995.
3. *Гофман К. Г., Гусев А. А.* Экологические издержки и концессия экономического оптимума качества окружающей природной среды // Экономика и мат. методы. 1981. Т. XVII. Вып. 3.
4. *Шимова О. С.* Особенности финансово-кредитного, налогового и ценового регулирования экологической сферы на переходном этапе // Белорусский экономический журнал. 1997. №1.

