

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В.С. Вагин

Ростовский государственный строительный университет

В данной статье автор рассматривает некоторые организационно-экономические аспекты формирования и развития системы управления природоохранной деятельностью в рамках территориальных образований.

Ключевые слова: *организация; экономика; управление; деятельность; охрана природы*

In this article the author considers some organizational and economic aspects of formation and development of a control system of nature protection activity within territorial educations.

Key words: *organization; economy; management; activity; conservation.*

В отечественном законодательстве установлены следующие методы и механизмы экономического регулирования природоохранной деятельности (рис.1):

- разработка прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

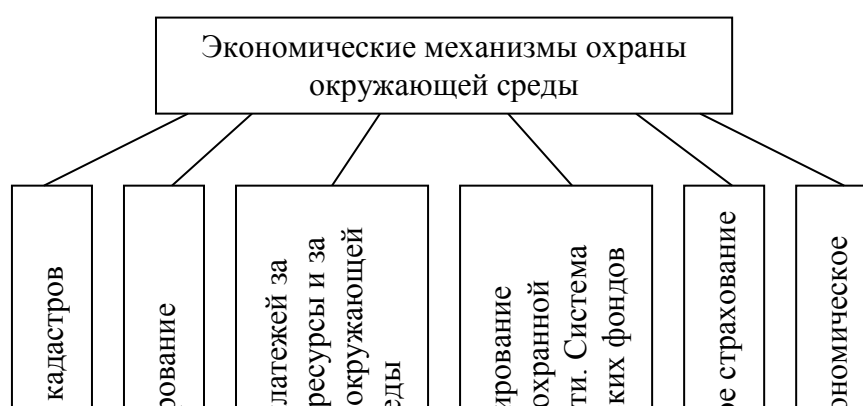


Рис. 1. Классификация экономических механизмов природоохранной деятельности

Анализ отечественного и зарубежного опыта в области разработки и применения экономических механизмов управления эколого-экономическими системами показывает, что существует достаточно большое число механизмов, направленных на снижение уровня неблагоприятного воздействия на природную среду. Все эти механизмы можно разделить на несколько групп. Каждая группа включает в себя механизмы, имеющие общие принципиальные особенности и отличающиеся друг от друга лишь некоторыми модификациями. Дадим краткую характеристику основных классов механизмов.

Механизмы экономической ответственности включают систему стандартов (норм, нормативов, квот), отклонение от которых ведет к определенным экономическим санкциям (от штрафов до остановки производства, запрещения строительства и др.). Соответствующие стандарты касаются, в первую очередь, применяемых технологий производства (или строительства), организационно-технических мер по обеспечению безопасности производства, ограничений на предельно допустимые концентрации, выбросы или сбросы.

К этой же группе механизмов целесообразно отнести механизмы экспертизы (проектов, предприятий), в которых оценка уровня безопасности (риска) производится экспертной комиссией, и экономическая ответственность определяется в зависимости от результатов экспертизы.

Важный класс составляют механизмы возмещения ущерба, в которых экономическая ответственность прямо связана с величиной ущерба от возникновения чрезвычайной ситуации. К механизмам экономической ответственности относятся механизмы штрафов, механизмы платы за риск и механизмы аудита.

Механизмы стимулирования снижения уровня риска включают льготное налогообложение, а также льготное кредитование мероприятий по повышению уровня безопасности (снижения риска). К механизмам стимулирования снижения уровня риска относятся механизмы финансирования снижения уровня риска, механизмы компенсации затрат на снижение уровня риска, механизмы снижения ожидаемого ущерба, механизмы экономической мотивации и отчасти механизмы согласования интересов органов управления.

Кроме того, оценка состояния окружающей среды основывается на соответствующих нормах, стандартах, статистических показателях. При отсутствии отдельных нормативных показателей учитываются требования соответствующих служб, осуществляющих надзор за состоянием среды и использованием природных ресурсов. Нормальное состояние окружающей среды определяется санитарно-экологическими, экологическими, и социально-экономическими регламентациями (нормы, критерии, ограничения), которые показаны на рисунке 2.

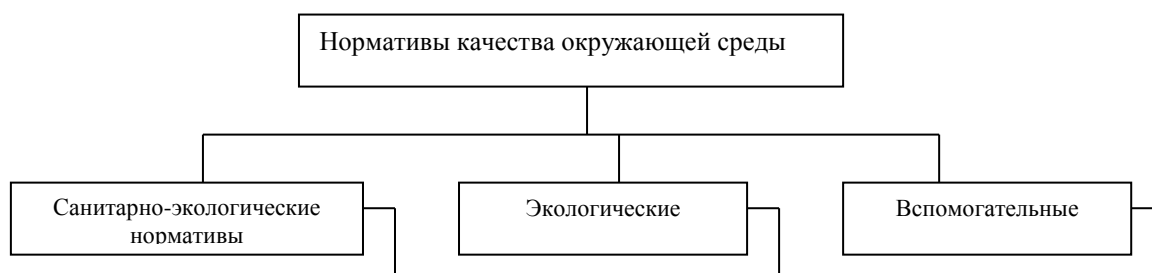


Рис. 2. Нормативы качества окружающей среды

Наиболее полно определены в настоящее время санитарно-экологические нормативы и критерии, которые представляют собой установку в области охраны и улучшения окружающей среды, отвечающие требованиям создания благоприятных и комфортных условий для жизни и здоровья людей.

Санитарно-гигиенические нормы регламентируют:

- предельно-допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в воздухе приземного слоя атмосферы, воде и почве;
- предельно-допустимые уровни (ПДУ) воздействия физических факторов на окружающую среду.

В основе разработки экологических (природоохранных) нормативов и критериев лежит показатель емкости территории – максимально возможная в конкретных условиях данного города степень восстановления окружающей средой собственных свойств и естественного состояния. С показателем емкости городской территории связана разработка системы ограничений (предельно-допустимых показателей) по экологической нагрузке на природные комплексы и их устойчивости к антропогенным воздействиям.

Основным механизмом управления рациональным использованием природных ресурсов и охраны окружающей природной среды является стандартизация. В настоящее время в Российской Федерации действует «Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов» (ГОСТ 17.0.0.01-76). В эту систему входят организационно-методические стандарты и восемь комплексов стандартов по основным природным компонентам и ресурсам.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2007 г. мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Изучение систем экологического мониторинга в городах индустриально развитых стран позволяет выделить следующие основные их особенности:

- система экологического мониторинга является составной частью городского хозяйства;
- в последние годы основные усилия городов направлены на совершенствование системы контроля качества атмосферного воздуха;
- при контроле качества атмосферного воздуха используются, прежде всего, автоматические измерительные средства;
- ежечасно собираемые данные об атмосферном воздухе служат для контроля текущей обстановки и определения тенденций развития экологической ситуации;
- наиболее развитые города создают отдельные системы контроля качества атмосферного воздуха, воды, почвы муниципального подчинения;
- ответственность за контроль за выбросами и сбросами возлагается обычно на предприятия – источники выбросов, а не на муниципальные службы.

При этом система мониторинга окружающей среды определяется как организационно-техническая система, выполняющая следующие задачи:

- 1) сбор и распространение достоверной и оперативной информации о состоянии окружающей среды, ориентированной на пользователя;
- 2) анализ информации в целях оценки влияния источников загрязнения на экологическое состояние города и составление прогнозов изменения состояния окружающей среды;
- 3) разработка проектов управляющих решений с оценкой их последствий для окружающей среды.

Общий, наиболее оптимальный подход к общегородской системе экомониторинга предполагает, прежде всего, организацию регулярного сбора информации от федеральных и ведомственных природоохранных служб и основных природопользователей в единый городской информационно-вычислительный центр. Кроме того, происходит развитие систем мониторинга по отдельным природным средам и экологическим факторам. Собранные в городском центре данные используются для составления оперативных и аналитических справок о состоянии окружающей среды.

Важнейшим видом мониторинга окружающей среды является социально-гигиенический мониторинг как государственная система наблюдений за состоянием здоровья населения и среды обитания, их анализа, оценки и прогноза, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья населения и воздействием факторов среды обитания.

Если обратиться к классификатору правовых актов, утвержденному Указом Президента РФ № 511 от 15 марта 2000 г., то мониторинг окружающей природной среды отнесен к позиции «110.000.000. Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды», а санитарно-эпидемиологическое благополучие населения – к позиции «140.000.000. Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм». Однако для потребителей экологической и санитарной информации не имеет принципиального значения это размежевание и классификация направлений наблюдений; важно ее оперативное и качественное доведение до всеобщего сведения.

Сопоставление понятий и содержания экологического мониторинга и социально-гигиенического мониторинга позволяет прийти как к теоретическому, так и к практическому выводу о крайней важности каждого из них, об их повседневной востребованности обществом и государством.

Данное обстоятельство обуславливает необходимость связи указанных систем мониторинга между собой, определения четких механизмов взаимодействия между органами исполнительной власти при осуществлении соответствующих наблюдений, прежде всего неуклонного соблюдения порядка обмена полученной информацией, аналитическими материалами, их учета, подготовки совместных предложений, а главное -

оказания надлежащих информационных услуг населению, субъектам хозяйственной и иной деятельности. От их правовых позиций и активности зависит получение и использование данных государственного экологического и иных видов мониторинга, эффективность их применения в экономической деятельности.

Муниципальный экологический контроль на территории города осуществляется в плановом и оперативном режимах. Объектами планового контроля являются объекты производственного и социального назначения (за исключением объектов, подлежащих государственному экологическому контролю). В данном случае проводится комплексная проверка подконтрольного объекта, то есть соответствие соблюдения осуществляемой деятельности, а также и нормативной документации требованиям природоохранного законодательства.

Н.В. Кичигин, определяя правовую природу муниципального экологического контроля, пишет, что его содержанием является проверка соблюдения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, осуществляемой в рамках собственной компетенции от имени муниципального образования, за счет средств местного бюджета и иных разрешенных источников финансирования. Однако, С.М. Зырянов отмечает, что подобное ограничение предмета экологического контроля возможно лишь при условии, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления будут полностью охватывать (дублировать) положения федерального и регионального законодательства об охране окружающей среды. В противном случае утрачивается смысл контроля.

Объектами муниципального экологического контроля должны быть все субъекты хозяйственной и иной деятельности, расположенные на территории города. При этом, поскольку объективных критериев разграничения государственного и муниципального контроля не обнаруживается, Н.В. Кичигин предлагает считать таковыми ограниченный объем полномочий муниципальных инспекторов, которые, по его мнению, вправе лишь сообщать органам государственного контроля о выявленных нарушениях.

Важное значение в природоохранной деятельности имеет оперативный контроль, который осуществляется в случае поступления сообщений (жалоб, заявлений физических и юридических лиц, поручений главы и заместителей главы города, иных сообщений) о фактах нарушений требований природоохранного законодательства в границах муниципального образования.

Взаимодействие в рамках осуществления экологического контроля с федеральными органами исполнительной власти и органами субъекта Российской Федерации, осуществляющими государственный экологический контроль на территории города, определяются соответствующими соглашениями.

В настоящее время в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. закреплено понятие экологического аудита, под которым понимается независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности.

Процедура экологического аудита включает:

- проведение предварительных мероприятий по экологическому аудированию, куда входит оценка экологических рисков объектов, составление графика и плана проведения мероприятий по экологическому аудированию;
- собственно, аудирование – переговоры с руководством, сотрудниками предприятия, работа с документацией, визуальное и инструментальное обследование объекта, проведение лабораторных анализов;
- составление отчета, в котором выявлены соответствия или несоответствия экологических характеристик объекта международным нормам, национальным законам и

стандартам. В заключительной части отчета должны быть отражены рекомендации по исправлению нарушений и улучшению экологических характеристик предприятия;

- доведение результатов экологического аудирования до руководства предприятия, сотрудников, акционеров, общественности, городских властей.

Для достижения целей экологического аудита необходимо решение следующих задач:

- анализ данных для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем;
- анализ данных для определения участков загрязненной окружающей среды, видов и масштабов загрязнения;
- выявление и оценка оборудования и технологий, связанных с охраной окружающей среды на объекте;
- анализ данных о влиянии окружающей среды на состояние здоровья населения;
- анализ ситуации в области промышленно-хозяйственной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду;
- анализ обеспеченности организации нормативно-правовой базой в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности;
- анализ разрешительной документации в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности;
- проверка достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности в части отражения информации о природоохранной деятельности и экологической отчетности организации, а также о соответствии порядка ведения бухгалтерского учета и деятельности в экологической сфере действующему законодательству Российской Федерации;
- выявление потребностей в дополнительной экологически значимой информации об объекте экологического аудита.

Не менее важное значение за последние годы приобрело экологическое страхование, под которым понимается: «страхование ответственности предприятий-источников повышенной экологической опасности и имущественных интересов страхователей, возникающих в результате аварийного (внезапного, непреднамеренного) загрязнения окружающей природной среды, обеспечивающее возможность компенсации части причиняемых загрязнением окружающей среды убытков и создающее дополнительные источники финансирования природоохранных мероприятий». Целью экологического страхования является обеспечение страховой защиты материальных интересов физических и юридических лиц в виде полной или частичной компенсации убытков, причиняемых загрязнением окружающей среды, вызванным авариями, технологическими сбоями или стихийными бедствиями.

В качестве основных функций экологического страхования можно выделить, во-первых, компенсацию убытков, возникающих в результате загрязнения окружающей среды (в том числе, при невозможности полного подавления выбросов/сбросов вредных веществ). Страховое возмещение в экологическом страховании покрывает, прежде всего, претензии третьих лиц, уменьшая тем самым издержки страхователей, но в определенных условиях и при дифференцированных тарифных ставках возмещению подлежат и убытки самих страхователей, образующиеся в результате непреднамеренного аварийного загрязнения окружающей среды. Во-вторых, экологическое страхование способно дать гарантии пострадавшим в получении ими причитающегося по закону возмещения независимо от финансового положения причинителя вреда. В-третьих, экологическое страхование может осуществлять функции мониторинга и контроля за осуществлением предприятиями мер по обеспечению экологической безопасности на всех этапах прохождения договора страхования. Четвертой функцией экологического страхования

является создание источников дополнительного финансирования мероприятий по обеспечению экологической безопасности.

Еще одним элементом экономического механизма природопользования является экономическое стимулирование. Эколого-экономическое стимулирование включает:

- налогообложение (в том числе экологическое);
- финансово-кредитный механизм природоохранной деятельности (льготное кредитование, субсидирование, субвенционирование и др.);
- ценовую политику (использование поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию, регулирование цен на первичные ресурсы и конечную продукцию);
- поддержку предприятий, производящих природоохранное оборудование и контрольно-измерительные приборы, а также фирм, выполняющих работы и оказывающих услуги экологического назначения;
- систему управления экологическими рисками;
- создание системы экологической сертификации, в том числе аккредитация органов по экологической сертификации;
- формирование рынка экологических работ и услуг;
- проведение политики торговли правами на загрязнения;
- введение ускоренной амортизации основных фондов природоохранного назначения.

В целом можно выделить две группы методов эколого-экономического стимулирования – позитивной мотивации и негативной мотивации. Эти две стороны экономического стимулирования можно определить как меры заинтересованности и меры ответственности. Использование первой или второй группы методов определяется уровнем законодательно-нормативного обеспечения отдельных вопросов природопользования, экономической оценкой выгодности проводимых природоохранных мероприятий для предприятия, а в основе формируется экологическими потребностями общества.

Учитывая международную практику формирования экономического механизма рационального природопользования, представляется целесообразным уделить повышенное внимание двум его элементам – экономическому стимулированию природоохранной деятельности и финансированию природоохранных мероприятий. Первый элемент сводится к экологическим платежам и требует совершенствования методики их расчета. Второй элемент экономического механизма предлагается развивать через систему экологических муниципальных фондов, занимающихся целевым финансированием природоохранных мероприятий.

Литература

1. Панькова В. Н. Природопользование. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 2000г.
2. Бурков В. Н., Новиков Д. А., Щепкин А. В. Механизмы управления эколого-экономическими системами. – М.: Издательство физико-математической литературы, 2008.
3. Бурков В. Н., Заложнев А. Ю., Новиков Д. А. Механизмы страхования в социально-экономических системах. – М.: ИПУ РАН, 2001.

4. Чешев А.С., Власенко Т.В., Шевченко О.Ю. Эколого-экономический механизм обеспечения эффективности использования городских территорий. – М.: Вузовская книга, 2012г.

Владимир Стефанович Вагин - доктор экономических наук, профессор, ректор Ростовского государственного строительного университета.

Vladimir Stefanovich Vagin - the Doctor of Economics, professor, the rector of the Rostov state construction university.

344022, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 162
344022, Rostov-on-Don, Sotsialisticheskaya St., 162
Тел.: +7(863) 201-91-01; e-mail: rgsu@rgsu.ru
