

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОРОДСКОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Н.В. Карпова

*Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт им. А.К. Кортунова,
филиал ДонГАУ*

В предлагаемой статье рассматривается процесс формирования и развития природопользования в рамках городских территорий, а также даны некоторые рекомендации по улучшению окружающей природной среды в этих условиях.

Ключевые слова: формирование; природопользование; город; развитие; условия.

In the offered article process of formation and development of environmental management within urban areas is considered, and also some recommendations about improvement of surrounding environment in these conditions are made.

Key words: formation; environmental management; city; development; conditions.

Хозяйственная деятельность в городских условиях представляет собой совокупность экономических, социальных и экологических направлений, и представляет собой сложный механизм формирования равноправного, экономического государственно-частного партнерства, т.е. может самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью финансовыми ресурсами, землей. Однако использовать все эти ресурсы органы местного самоуправления должны для выполнения общественных функций, возложенных на них. В связи с этим и формы распределения результатов хозяйственной деятельности общественны по природе. В этом смысле можно сказать, что городское хозяйство представляет собой акционерное общество, участниками которого являются все жители городского образования. Однако «выплаты дивидендов по акциям» производятся в виде общественно значимых товаров и услуг. В этом проявляется общественный характер городского хозяйства, поскольку жители являются одновременно и заказчиками услуг, оказываемых органами местного самоуправления по их поручению, и коллективными собственниками городского имущества.

С другой стороны, органы управления городским хозяйством выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции, которые оплачиваются государством. Прежде всего, это касается функций, исполнение которых невозможно централизованными государственными структурами.

Таким образом, городское хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области производственной деятельности, и прежде всего в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства - общественным характером использования результатов деятельности.

В мировой практике выделяют несколько видов моделей городского хозяйства.

Во-первых, это т.н. коммунальная модель, которая характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители городского образования (коммуны, общины), а основным ресурсом являются налоги на население. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование.

Данная модель существует в большинстве стран Европы, где права органов местного самоуправления на ведение хозяйственной деятельности ограничены. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государственной поддержкой.

Во-вторых, это коммунально-рентная модель городской экономики. Данная модель, от предыдущей отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности, в частности, права получения ресурсной ренты. То есть, налоги с населения дополняются возможностью обложения производителя продукции и услуг на территории городского образования.

Третьей разновидностью выступает городско-рентная модель городской экономики, подразумевающая, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Распространение данных моделей зависит от целого ряда факторов, главными из которых являются:

- объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством;
- наличие и характер основных ресурсов территории;
- наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и на муниципальных предприятиях;
- налоговоспособность населения.

В настоящее время в России складывается модель городской экономики, более похожая на городско-рентную, однако, с элементами коммунально-рентной.

Местные власти на Западе четко определяют, во-первых, круг тех услуг, которые могут быть проданы потребителям, для чего выделяют сферы деятельности, обеспечивающие частные выгоды и с минимальными расходами превращаемые в недоступные для тех, кто не платит за услуги. Во-вторых, они определяют, какие услуги должны финансироваться за счет поступления платежей от потребителей. В-третьих, устанавливается, что более справедливо ввести прямую плату для потребителей за услуги или налоги. При решении этого вопроса принимается во внимание введена ли соответствующая плата в соседних муниципалитетах, оценивается отношение местных жителей к повышению налогов в сопоставлении с увеличением платы за услуги.

Следует также учитывать, что полной оплаты коммунальных услуг населением нет и в странах с высоким жизненным уровнем. Так, в США штатами покрываются 86,7% расходов населения на водоснабжение, 94,8% - на электроэнергию, 99,5% - на газоснабжение. Для ряда других услуг этот показатель значительно ниже: так, по сборам на содержание парков и на рекреационные услуги он менее 20%; по санитарной службе этот показатель равен 63,5%.

Как показывает зарубежный опыт, повышение платы за услуги снижает спрос на них. Для некоторых услуг, приносящих пользу местному сообществу такое снижение нежелательно. Поэтому региональные власти должны избегать значительных и нерегулярных повышений платы за услуги. Практика свидетельствует о том, что небольшое ежегодное изменение цен оказывает ощутимо меньшее негативное влияние на спрос.

В регламентации деятельности органов местного самоуправления и честных коллективов жителей особый интерес представляет опыт Франции. Собственные ресурсы местного самоуправления там включают следующие элементы:

- ресурсы от собственности (арендная плата, продажа имущества);
- неналоговые сборы (дорожные пошлины, уборка мусора);
- доходы от государственных и городских торгово-промышленных служб: общественный транспорт, школьные столовые, похоронные бюро, механические подъемники, водоснабжение и канализация, кабельные сети, отопление.

Общий перечень собственных ресурсов городов во Франции и России схож: ресурсы, получаемые от продажи (приватизации) и аренды собственности и неналоговые сборы в целом аналогичны. Однако, если во Франции доходы местными органами извлекаются в ходе деятельности учреждений, в основном, в сфере услуг, то в России возможно и получение дохода от деятельности промышленных предприятий, находящихся в городской собственности, и дохода от муниципальных пакетов ценных бумаг, и паев.

В настоящее время американские исследователи приходят к выводу о том, что продуманная политика местного экономического развития должна включать в себя два следующих принципа:

1. Развитие не эквивалентно частному инвестированию, но в довольно большой степени зависит от частых инвестиций.

2. Оправданными можно считать только те виды частных инвестиций, которые хорошо интегрируются в местную экономику.

Предпочтительным является и такое положение, когда доходы и сбережения, работающих будут сохраняться и вновь вкладываться в местную экономику. Такие вложения средств усиливают существующие потенциальные возможности экономики городской местности и могут запустить быструю цепную реакцию связанного с этим процессом частного инвестирования. Это является, по мнению Дж. Джекобса, единственным способом заставить увеличиваться темпы роста городской экономики.

Основным критерием, выявляющим составляющие городского хозяйства и его собственности, является роль и место каждого элемента в реализации общественных потребностей. Согласно этому признаку можно выделить следующие составляющие городского хозяйства:

- муниципальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам населения городского образования;

- предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения городов;

- органы местного самоуправления.

Роль каждого из названных элементов различна. Муниципальные предприятия свои результаты, будь то прибыль или конкретные товары и услуги, направляют на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном или законодательном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения. Органы местного самоуправления осуществляют особую функцию. Они регулируют деятельность двух предыдущих элементов в интересах населения городского образования.

Данная классификация позволяет определить роль и место каждого элемента в решении вопросов местного значения, цели деятельности этих элементов в процессе управления городским хозяйством, учитывать их особенности в использовании городской собственности. Из этой классификации видно, что при построении отношений между населением городского образования и хозяйствующими субъектами по вопросам местного значения наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями, так как они реализуют населению товары и услуги, а прибыль, полученная в итоге их деятельности, также является собственностью данного местного сообщества.

При этом политика в области охраны окружающей среды в системе городского хозяйства претерпела и претерпевает существенные трансформационные изменения, повсеместно признается, что улавливать вредные вещества в одной среде (воздушной или водной), чтобы затем размещать их в другой (почве), далеко не лучшее решение проблемы. Необходимо свести к минимуму выход вредных субстанций в процессе производства, обеспечить их безопасное хранение и высокую степень утилизации. Как

перспективная задача в настоящее время рассматривается переход к экологически чистому и безопасному производству на основе инновационных технологий.

Увеличение нагрузки на городскую среду и экономически неэффективное использование природных ресурсов приводило к постоянному росту затрат по нормализации условий жизнедеятельности горожан. Неблагоприятное состояние окружающей среды все очевиднее превращалось в один из сдерживающих экономических факторов. Отношение к природе было потребительским, экологические факторы недостаточно учитывались при развитии и размещении производительных сил, в планировании, ценообразовании, при оценке эффективности хозяйственных задач. Важнейшие виды природных ресурсов: земля, вода, полезные ископаемые и другие - вовлекались в хозяйственный оборот и расходовались практически бесплатно. Потери природных ресурсов и их нерациональное использование практически не отражались на хозяйственной деятельности предприятий, что в конечном счете привело к неэффективной структуре народного хозяйства и тяжелой экологической обстановке в ряде российских городов. На единицу конечной продукции расходовалось значительно больше природных ресурсов, сырья энергии, что также стало причиной высокого загрязнения окружающей среды и низкой эффективности производства.

При этом система централизованного управления природопользованием требует высокого уровня издержек на управление. Она быстро разбалансируется, так как ее функционирование не соответствует основному принципу устойчивого развития и биосферы - саморегулируемому балансу потоков вещества и энергии. Централизованно управляемая система оказалась также более ресурсоемкой, чем рыночная. Следовательно, рост материального производства, базирующийся на традиционной ресурсоемкой технологии, не обеспечивал прироста социально-экономических и экологических благ и, в тоже время, усиливал нагрузку на окружающую среду и этим тормозил рост реального благосостояния общества.

В настоящее время существуют различные варианты экологического управления. Технократический подход направлен на сокращение техногенного загрязнения окружающей среды, позволяющее уменьшить природоемкость экономики без изменения ее параметров. Другое направление ориентировано на эксцентрический подход - это концепция развития города как социо-эколого-экономической системы.

Традиционный подход к управлению природными и социальными процессами основывается на линейном представлении о функционировании систем природы и общества. Согласно этому представлению результат внешнего управляющего воздействия прямо пропорционален приложенным усилиям.

В рамках концепции охраны окружающей среды некоторым городам удалось добиться определенной экологической стабилизации, однако качественного улучшения ситуации не произошло. Это во многом объясняется тем, что общая идеология данной концепции эколого-экономического развития не изменилась по сравнению с концепцией фронтальной экономики. Во главу угла все также ставятся интересы экономики, максимальное наращивание производства, широкое использование достижений научно-технического прогресса с целью более полного удовлетворения потребностей людей. В этих условиях природоохранная деятельность и связанные с ней затраты на охрану окружающей среды представляются как нечто противостоящее экономическому росту. Однако учет экологического фактора признается необходимым, хотя и сдерживающим экономическое развитие.

Концепция охраны окружающей среды так же, как и концепция фронтальной экономики, основывается на антропоцентрическом подходе. Необходимость проведения природоохранной деятельности базируется на положении о том, что деградация окружающей среды вредит человеку и сдерживает экономическое развитие. Однако, как нам представляется, реальное разрешение противоречия между экономикой и природой в

рамках данной концепции невозможно, о чем свидетельствует лавинообразное нарастание экологических проблем в мире.

В последние десятилетия появились и так называемые экстремистские эколого-экономические концепции. Неспособность добиться радикального изменения в отношениях между экономикой и окружающей средой привела к появлению концепций экотопии. Это в чистом виде теория всяческого ограничения экономического развития, это даже не нулевой рост, а скорее минусовый рост. Основные направления этой концепции: возврат к природе, биологическое и культурное разнообразие, простые технологии, отказ от научно-технического прогресса, который только разрушает окружающую среду, и т. д. В различных видах экотопии много внимания уделяется нравственному совершенствованию, социальным, религиозным и духовным аспектам совершенствования человека. Эти концепции лежат в основе программ партий «зеленых».

При этом механизмы городского природопользования в своем большинстве по-прежнему опираются на технократический подход. Недостатком этой концепции, исходящей из принципа т.н. «охраны окружающей среды», является то, что развитие экономической сферы осуществляется без учета природоемкости городской территории, уровня ее допустимой экологической нагрузки, без определения интересов всех субъектов территории, то есть общества и природы.

Наиболее общий философский смысл, соответствующий современному широкому пониманию экологии как системной области знаний, состоит в рассмотрении и раскрытии закономерностей развития некоей совокупности организмов, предметов, компонентов сообществ и сообществ во взаимодействиях в системах биогеоценозов, нообиогеоценозов, биосфере с точки зрения субъекта или объекта (как правило, живого или с участием живого), принимаемого за центральный элемент в этой системе. Рассматриваемым объектом может быть и промышленное предприятие, и отрасль народного хозяйства, и человеческая деятельность в целом на Земле.

В этой связи, в настоящее время бурно развивается экологизация различных дисциплин, под которой понимается процесс неуклонного и последовательного внедрения систем технологических, управленческих и других решений, позволяющих повышать эффективность использования естественных ресурсов и условий, наряду с улучшением или хотя бы сохранением качества природной среды (или вообще среды жизни) на локальном, региональном и глобальном уровнях. Существует понятие и экологизации технологий производства, суть которого состоит в применении мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия на природную среду. Осуществление экологизации технологий производится разработкой малоотходных технологий или технологических цепей, дающих на выходе минимум вредных выбросов.

Широким фронтом в настоящее время ведутся исследования по установлению пределов допустимых нагрузок на природную среду и разработке комплексных путей преодоления возникающих объективных лимитов в природопользовании. Это также относится не к экологии, а к экологии - научной дисциплине, исследующей т. н. «эконэкол». Эконэкол (экономика + экология) - обозначение совокупности явлений, включающих общество как социально-экономическое целое (но, прежде всего, экономику и технологию) и природные ресурсы, находящиеся во взаимоотношениях положительной обратной связи при нерациональном природопользовании. В качестве примера можно привести быстрое развитие экономики в регионе при наличии больших ресурсов среды и хороших общих экологических условий, и наоборот, технологически быстрое развитие экономики без учета экологических ограничений приводит затем к вынужденному застою в экономике.

В настоящее время многие отрасли экологии имеют ярко выраженную практическую направленность и представляют большое значение для развития различных отраслей народного хозяйства. В связи с этим появились новые научно-практические дисциплины на стыке экологии и сферы практической деятельности человека: прикладная

экология, призванная оптимизировать взаимоотношения человека с биосферой, инженерная экология, изучающая взаимодействие общества с природной средой в процессе общественного производства и др.

Изучение процесса взаимодействия общественного производства с окружающей средой требует применения, как инженерных методов, так и экологических, что привело к развитию нового научного направления на стыке технических, естественных и социальных наук.

Так, городское строительство является примером антропогенной деятельности, зачастую оказывающей серьезное негативное воздействие не только на отдельные компоненты окружающей среды и их сохранность, но и на устойчивость экосистем в целом. В районах строительства, особенно промышленного, наблюдается высокий уровень загрязнения воздуха, воды, почвы. Это происходит на всех стадиях строительства.

Источниками воздействия на экосистемы при строительстве являются:

- новые материальные объекты (здания, сооружения);
- элементы основной и вспомогательной технологий, функционирование которых является причиной изменения ландшафтов и загрязнения окружающей среды;
- объекты, жизненный цикл которых связан со строительством и дальнейшей эксплуатацией возведенного объекта;
- объекты ранее осуществляемой, но в данный момент прекращенной хозяйственной деятельности (отвалы, терриконы, накопители, свалки и т.д.).

Литература

1. Чешев А.С., Карпова Н.В. Основы городского природопользования. М: Вузовская книга, 2011г.
2. Карпова Н.В. Организационно-экономические аспекты рационального природопользования в городских условиях. М: Вузовская книга, 2014г.
3. Власенко Т.В. Оценка эффективности рациональной организации использования городских территорий // Инженерный вестник Дона, № 4 (ч.1), 2012.

Надежда Викторовна Карпова – кандидат экономических наук, доцент кафедры Экономики Новочеркасского инженерно-мелиоративного института им. А.К. Кортунова, филиал ДонГАУ.

Nadezhda Viktorovna Karpova – Candidate of Economic Sciences, the associate professor Ekonomiki of Novocherkassk engineering and meliorative institute of A.K. Kortunov, branch of DONGAU.

346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
346428, Novocherkassk, Pushkinskaya St., 111
Тел.: +7(8635) 22-43-23; e-mail: karpovnadezhda@yandex.ru
