

УДК 330.15:504.062

ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОЛОЖЕНИЙ ОБ УПРАВЛЕНИИ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ РЕГИОНОВ

Вержицкий Д.Г.

*Новокузнецкий институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет»,
Новокузнецк, e-mail: verdkemsu@gmail.com*

В статье освещены основные противоречия между теоретическими представлениями об управлении эколого-экономическими системами регионов и их практической реализацией. Анализ трактовки понятия «эколого-экономическая система региона» приводит автора к выводу о его мультидисциплинарности, что обуславливает широкий спектр критериев различного рода, применяемых разными областями знания к выявлению отдельных эколого-экономических систем региона. Таким образом, в вопросах управления такими системами на практике возникает сложность с четкой идентификацией объекта управления. Исследуя состав субъектов, участвующих в регулировании деятельности эколого-экономических систем регионов также приходится согласиться с их широким разнообразием, что исключает возможность координации регулятивных воздействий и также создает сложности. В статье отмечены недостатки существующих методов управления эколого-экономическими системами, показаны противоречия между назначением и сущностью отдельных инструментов, сложности, возникающие в области реализации принципа платности природопользования, основанного на категории экологического ущерба. По итогам исследования автором сделан вывод о необходимости гармонизации критериев выделения эколого-экономических систем регионов, а также показаны перспективы реализации принципа платности природопользования на основе оценки экологической емкости территории.

Ключевые слова: эколого-экономическая система региона, управление природопользованием, экологизация экономики регионов, эколого-экономическое регулирование, платность природопользования

THEORETICAL BASES OF REGIONAL ECOLOGICAL AND ECONOMIC SYSTEMS AND PROBLEMS OF ITS PRACTICAL REALIZATION

Verzhitskiy D.G.

*Novokuznetsk branch-institute of Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
Kemerovo State University, Novokuznetsk, e-mail: verdkemsu@gmail.com*

The article sanctified the basic contradictions between theoretical ideas about the management of ecological-economic system of the region and their practical implementation. Analysis of the concept of interpretations of «ecological and economic system of the region» leads the author to the conclusion that its multidisciplinary term, that leads to a wide range of different kinds of criteria used by different areas of expertise to the identification of the individual ecological and economic systems of the region. Thus, in the management of such systems in practice it is difficult to clearly identify the object of management. Investigation of the composition of actors involved in the regulation of ecological and economic systems of the regions also have to agree with them a wide variety excludes the possibility of coordinating regulatory impact and also creates difficulties. The article noted the shortcomings of existing methods of management of ecological and economic systems, showing pro-contradictions between the purpose and nature of the individual tools, difficulties encountered in the implementation of the principle of payment for environmental management, based on the category of environmental damage. The study authors concluded that the need to harmonize the criteria for allocation of ecological and economic systems of the regions, as well as the prospects for the implementation of the principle of environmental charges, based on an assessment of ecological capacity of the territory.

Keywords: ecological-economic system of the region, environmental management, greening the economy of the regions, ecological and economic regulation, payment for environmental management

На современном этапе развития человеческого общества экологический фактор все чаще признается лимитирующим в вопросах продолжения экономического роста. Даже в постиндустриальную эпоху хозяйственная деятельность во многом связана с использованием природных ресурсов, ассимиляционных возможностей окружающей природной среды. Ухудшение ее качества не только создает дополнительные издержки в виде роста заболеваемости и смертности населения от экологического фактора, но и создает угрозу благополучию

жизни будущих поколений. Особо остро указанная проблема проявляется в высокоурбанизированных промышленно развитых регионах, где высокая концентрация производств и населения на небольшой территории создает мультиплицирующий негативный эффект.

На сегодняшний день природопользование признается важной составляющей хозяйственной жизни во всех странах мира. Понимание важности экологического фактора в развитии человеческого общества привело к разработке методологических

основ устойчивого развития, что на практике нашло отражение в появлении инструментария эколого-экономического регулирования, призванного способствовать экологизации экономики.

Актуальными вопросами управления природопользованием является теоретическое обоснование, во-первых, сущности объекта такого управления (трактовка понятия «эколого-экономическая система» или «социо-эколого-экономическая система», их масштабируемость), во-вторых, сущности и структуры субъекта управления, в-третьих, инструментария, которым субъект должен воздействовать на объект. Важность этих вопросов подчеркивается их неоспоримой практической значимостью, так как их решение напрямую связано с конструкцией имеющегося природоохранного механизма. Какие аспекты деятельности природопользователей подлежат регулированию? Какие органы это регулирование осуществляют? Каково соотношение полномочий органов различного уровня? Какими инструментами (административными, рыночными или иными) пользуется субъект управления? В промышленно развитых регионах ответы на эти вопросы имеют еще большее значение, так как напрямую затрагивают интересы предприятий, формирующих значительную часть валового регионального продукта.

Одним из основных понятий, используемых в экономике природопользования, является термин «эколого-экономическая система», которую М.Я. Лемешев определил как «интеграцию экономики и природы, представляющую собой взаимосвязанное и взаимообусловленное функционирование общественного производства и протекание естественных процессов в природе и биосфере в особенности» [7, с. 37]. Я.И. Никонина отмечает, что эколого-экономические системы «являются результатом взаимодействия природы и общества, синергетического переплетения на поверхности нашей планеты гео-, эко- и социосистем» [8]. Как можно заметить, приведенные выше определения позволяют охарактеризовать эколого-экономическую систему на макроуровне, в то время как управление природопользованием – задача скорее региональная, так как экологические проблемы имеют четкую территориальную привязку.

Анализ работ исследователей по указанному направлению показывает, что указанная категория является масштабируемой: ее можно рассматривать как на уровне страны, так на уровне региона (как административно-территориальной единицы, так и их групп или территорий, объединяемых

по иным признакам), так и на уровне муниципального образования [5] или предприятия [4].

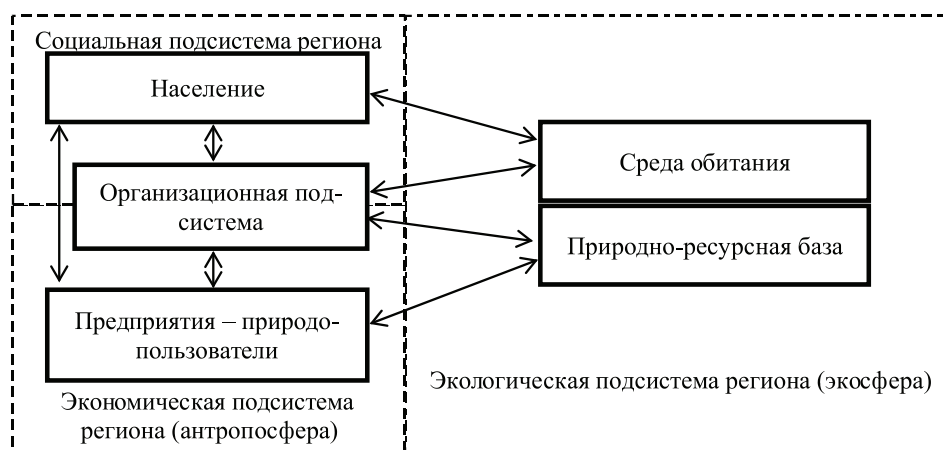
Попытки масштабировать категорию эколого-экономической системы до регионального уровня сталкивают исследователя с отсутствием четкого толкования понятий «регион» или «район». В своей работе Я.И. Никонина, А.О. Сизова и В.Г. Оварчук, обобщая имеющиеся трактовки и совмещая их с трактовкой понятия «эколого-экономическая система», приходят к тому, что региональная социо-эколого-экономическая система представляет собой совокупность находящихся в органической взаимосвязи: населения и его среды обитания; природно-ресурсного блока; производственной подсистемы; социальной подсистемы; организационной подсистемы; информационного комплекса, при этом каждая из выделенных подсистем обладает свойствами самоорганизации, определенной автономии и развивается в соответствии с присущими ей закономерностями [8, с. 13]. В свою очередь, Т.А. Акимова, В.В. Хаскин приводят несколько иную трактовку, согласно которой эколого-экономическая система региона – «это ограниченная определенной территорией часть техносферы, в которой природные, социальные и производственные структуры и процессы связаны взаимодерживающими потоками вещества, энергии и информации» [1, с. 80]. На наш взгляд, указанная трактовка является неоправданно узкой, так как, признавая эколого-экономическую систему региона частью техносферы, приходится признать, что она включает в себя лишь ту часть окружающей среды, которая каким-либо образом была модифицирована хозяйственной деятельностью человека (несмотря на обилие трактовок техносферы, все они сходны в ее «антропогенной природе» [6]). Резюмируя приведенные выше подходы, схематичную модель социо-эколого-экономической системы региона можно изобразить следующим образом (рисунок).

Соответственно, эколого-экономическая система региона исключает социальную подсистему и представляет собой сочетание совместно функционирующих экологической и экономической систем, экосферы и антропосферы [8, с. 14]. Фактически это означает, что объект управления включает в себя и окружающую среду (то есть всю совокупность природных объектов, их состояние), и природопользователей (фактически в качестве природопользователя в том или ином виде выступает любое физическое или юридическое лицо), а также всю совокупность связей между ними.

При этом в качестве объекта управления выступает их совокупность на определенной территории, объединенных по критерию административно-территориального деления, экономического районирования или по географическим, геоэкологическим критериям. В контексте промышленно развитых регионов основную категорию природопользователей, деятельность которых подлежит регулированию, составляют предприятия профилирующих отраслей промышленности, так как именно на их долю приходится наибольшие объемы негативного антропогенного воздействия. Кроме того, подобные регионы, как правило, характеризуются высоким уровнем урбанизации, что также способствует исчерпанию экологической емкости природной среды за счет жизнедеятельности городов (например, масштабы загрязнения атмосферы автомобильным транспортом во многих городах сопоставимы с выбросами промышленных предприятий).

го районирования. При этом границы выделенных по разным признакам регионов зачастую не будут совпадать. По нашему мнению, указанная проблема имеет большое теоретическое и практическое значение. Теоретический интерес ее исследования связан с тем, что само исследуемое явление является междисциплинарной конструкцией, представляя собой синтез категорий, изучаемых экономикой, географией, экологией, поэтому в его рамках должны органично сочетаться критерии, выделяемые каждой из областей знания. Практический интерес объясняется тем, что экологические проблемы и факторы не ограничивают свое влияние границами административно-территориальных образований (наиболее яркий пример: проблема трансграничных загрязнений), поэтому подход к идентификации объекта управления нуждается в реформировании.

Говоря о субъекте управления эколого-экономической системой региона, необходимо обратиться к нормативно-правовым



Схематичная модель социо-эколого-экономической системы региона

Таким образом, обобщая изложенные выше доводы, приходится признать, что границы и внутренняя структура эколого-экономической системы промышленно развитого региона как объекта управления достаточно размыты. Во-первых, сложность внутренней организации является следствием крайне многообразного внутреннего субъектного состава (управлять необходимо деятельностью всех природопользователей и состоянием всех компонентов природной среды региона).

Во-вторых, не находит однозначного решения вопрос относительно границ объекта управления: «регион» можно выделить и по административно-территориальному принципу, и по принципу экономического, географического или геоэкологического

источникам, регламентирующим распределение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта федерации и муниципалитетов. Согласно ст. 72 Конституции вопросы природопользования отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также относит целый ряд вопросов, связанных с природопользованием, к ведению муниципальных властей. В рамках данной статьи мы не будем акцентировать внимание на многообразии органов государственной власти и местного самоуправления, обладающих полномочиями

в сфере управления природопользованием, сложности распределения их полномочий (так, за различные аспекты экологического мониторинга отвечают не менее трех различных ведомств). Кроме того, говоря о субъекте управления, нельзя не указать на тот факт, что отдельные управляющие функции могут реализовывать не только государственные и муниципальные органы, но и общественные организации, союзы и ассоциации юридических лиц. Последние принимают активное участие в разработке реестров наилучших доступных или существующих технологий (в качестве примера можно привести Реестр наилучших доступных технологий по очистке сточных вод городов и поселений, разработанный саморегулируемой организацией «Межрегиональный союз проектировщиков»).

Резюмируя, можно сделать следующие выводы: во-первых, субъектный состав управляющей подсистемы характеризуется большим разнообразием и включает в себя преимущественно органы государственной власти и местного самоуправления, саморегулируемые организации. Во-вторых, так или иначе, границы компетенций субъекта управления определяются административно-территориальным делением, что не вполне соответствует рассмотренным выше трактовкам эколого-экономической системы, так как ее границы могут определяться иными способами.

Методы управления эколого-экономическими системами регионов традиционно включают в себя административные, финансово-экономические и рыночные инструменты. На сегодняшний день в России широко применимыми являются инструменты административного характера (нормативно-правовое регулирование, установление нормативов качества окружающей среды, возможность административного приостановления деятельности природопользователя, система штрафов за нарушение экологического законодательства и т.д.). Кроме того, применяются инструменты финансово-экономического характера – к ним относится институт платности природопользования, который в России состоит из двух видов платежей – за право пользоваться природными ресурсами (экологические налоги и сборы: на добычу полезных ископаемых, водный, земельный, сборы за пользование объектами животного мира и т.д.), а также за негативное воздействие на окружающую среду (плата за НВОС) [3, с. 28–30]. Базовый норматив платы за выбросы и сбросы исчисляется исходя из:

– удельного ущерба от загрязнения в границах предельно допустимого воздействия (был оценен в 1990 году);

– показателя относительной опасности вещества-загрязнителя (величина, обратная предельно допустимой концентрации вещества);

– коэффициента индексации платежа.

К финансово-экономическому инструментарию также относится государственная поддержка хозяйственной деятельности, направленной на охрану окружающей среды, экологическое страхование.

Рыночные методы стимулирования рационального природопользования в России, к сожалению, не получили распространения. Их частичная имплементация имела место в ходе конструкции национального механизма реализации Киотского протокола (имеются успешные примеры реализации проектов в рамках механизма совместного осуществления российскими предприятиями, был создан национальный реестр углеродных единиц под руководством Сбербанка). Однако после окончания срока действия протокола дальнейшего развития указанные механизмы не получили.

Таким образом, в России управляющая подсистема оказывает воздействие на управляемую посредством комбинации административных и финансово-экономических рычагов: существуют установленные законом нормативы качества окружающей среды, негативные последствия за их нарушение, плата за негативное воздействие и использование природных ресурсов. При этом, если «административный» элемент рассматриваемой системы критикуется исследователями не так часто, то финансово-экономический – наоборот. Применение экономических инструментов в природоохранном механизме должно способствовать появлению у природопользователей экономической заинтересованности в сокращении негативного воздействия на окружающую среду, а именно с этой задачей имеющийся в России инструментарий, по мнению многих авторов, не справляется. Говоря об экологических налогах и сборах, приходится признать, что их функция в основном фискальная а не регулирующая (это следует из классификации подобных платежей как налоговых). Порядок исчисления таких налогов напрямую не зависит от экологических факторов (например, объемы налога на добычу полезных ископаемых определяются без учета фактора экологичности того или иного способа добычи, факта наличия или отсутствия

рекультивации и т.д.). Реализовать регулируемую функцию и способствовать формированию у природопользователей стимулов к экологизации призвана плата за негативное воздействие на окружающую среду. По своей сути она представляет собой неналоговый платеж компенсационного характера, то есть должна покрывать ущерб, нанесенный окружающей среде. Однако своей основной задачей этот инструмент, по мнению подавляющего большинства исследователей, не выполняет из-за целого ряда причин. Во-первых, на сегодняшний день не существует научно обоснованных методик расчета удельного ущерба, который лежит в основе расчета ставок платежей. Во-вторых, индексация этих платежей приводит к некорректности [10, с. 146–147]. В-третьих, за пределами платы за НВОС остается значительный перечень веществ-загрязнителей, по которым не определены нормативы платы. В-четвертых, суммы таких платежей не сопоставимы с затратами на их устранение, иными словами, природопользователю выгоднее платить, нежели инвестировать в повышение экологичности [2, с. 73–75]. Применяемый на сегодняшний день подход, основанный на оценке удельного ущерба, не дает возможности рассматривать ассимиляционный потенциал окружающей среды как экономический ресурс. Помимо недостатков, связанных с конструкцией указанного инструмента, есть еще масса проблем с практикой его применения: перечень веществ-загрязнителей чрезвычайно широк, поэтому контролировать правильность расчета платы за НВОС затруднительно, в указанный процесс включен целый ряд контролирующих органов разной подчиненности и т.д. Таким образом, очевидна необходимость реформирования механизма реализации принципа платности природопользования в России [11, с. 265].

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о наличии большого числа проблем и противоречий между теоретическими представлениями об управлении эколого-экономическими системами регионов и их практической реализацией. Сложившаяся в экономике природопользования трактовка эколого-экономической системы региона как объекта управления предполагает объединение в рамках указанной категории территориально обособленной экосферы и антропосферы, связанных друг с другом посредством потоков ресурсов, информации, иного взаимного влияния. В практике управления границы эколого-экономиче-

ских систем региона определяются исходя из административно-территориального деления. Однако подобный подход противоречит самой сути понятия «эколого-экономическая система региона», которая с административно-территориальным делением не связана, а призвана учитывать экономические и экологические факторы районирования.

По результатам исследования конструкции управляющей подсистемы можно сделать следующие выводы: во-первых, ее субъектный состав характеризуется большим разнообразием. Во-вторых, так или иначе, границы компетенций субъекта управления определяются административно-территориальным делением, что не вполне соответствует рассмотренным выше трактовкам эколого-экономической системы, так как ее границы могут определяться иными способами.

Взаимодействие между управляемой и управляющей подсистемами организуется посредством инструментария, воплощающего методы управления. В России управление природопользованием строится посредством комбинации административных и финансово-экономических рычагов. При этом финансово-экономическая составляющая воздействия призвана формировать у природопользователей экономическую заинтересованность в экологизации своей деятельности, однако с этой задачей она не справляется. Экологические налоги и сборы выполняют скорее фискальную функцию, а конструкция института платы за НВОС не выдерживает критики со стороны научного сообщества. В связи с чем необходимо реформирование сложившегося в России подхода к управлению природопользованием, начиная с четкой и научно обоснованной идентификации объекта управления, разрешение противоречия между регионализацией по различным основаниям, что позволит по иному взглянуть на перечень и границы компетенций субъектов управления, а также реформирование механизма реализации принципа платности, составляющего основу регулирования природопользовательской деятельности.

Материал подготовлен по результатам исследования, проводимого при поддержке Федерального государственного бюджетного учреждения «Российский гуманитарный научный фонд», в рамках проекта «Разработка подхода к экономической оценке экологической емкости территории и ее применение для регулирования экономики региона», грант № 15-32-01264.

Список литературы

1. Акимова Т.А., Хаскин В.В. Экология. Человек – Экономика – Биота – Среда. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 566 с.
2. Вержичкий Д. Г. Особенности реализации принципа платности природопользования в России // Научное обозрение. – 2012. – № 5. – С. 669–675.
3. Вержичкий Д.Г., Старченко Е.Н. Условия развития рыночных институтов экологизации экономики региона: монография. – М.: Русайнс, 2015. – 132 с.
4. Елкина Л.Г., Иванова Е.Ю. Экономический механизм управления предприятием как эколого-экономической системой // Вестник Уфимского государственного авиационного технического университета. – 2010. – Т. 14. – № 5. – С. 218–224.
5. Злочевский И.А., Булетова Н.Е. Город как эколого-экономическая система: диагностика и условия обеспечения безопасного состояния // Управление экономическими системами: электрон. науч. журн. – 2013. – № 7. – URL: <http://www.uecs.ru/uecs55-552013/item/2251-2013-07-20-05-40-53> (дата обращения 12.07.2015).
6. Золотарёва А.В., Страдина Е.А. Понятие и структура техносферы учреждения дополнительного образования // Ярославский педагогический вестник. – 2012. – № 3. – Т.2. – С. 208–213.
7. Лемешев М.Я., Чепурных Н.В., Юрина Н.П. Региональное природопользование: на пути к гармонии. – М.: Мысль, 1986. – 262 с.
8. Никонова Я.И., Сизова А.О., Овчарук В.Г. Функционирование и развитие эколого-экономических подсистем (теория и методология): монография. – Новосибирск: СГГА, 2007. – 201 с.
9. Никонова Я.И. Разработка направлений совершенствования нормативно-правовой базы, обеспечивающей развитие территориальной эколого-экономической системы // Сборник материалов межкафедрального научно-методического семинара «Экономика природопользования». – Новосибирск: СГГА 2003.
10. Тагаева Т.О. Совершенствование механизма экологических платежей с использованием результатов прогноза эколого-экономического развития РФ // Проблемы прогнозирования. – 2011. – № 3. – С. 143–153.
11. Часовников С. Н., Старченко Е. Н., Вержичкий Д.Г. Формирование рыночных механизмов экологического рынка промышленно-развитых регионов (на примере Кемеровской области) // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2014. – № 3–3 (59). – С. 263–271.

References

1. Akimova T.A., Haskin V.V. Jekologija. Chelovek Jekonomika Biota Sreda. M.: JuNITI-DANA, 2001. 566 p.
2. Verzhickij D.G. Osobennosti realizacii principa platnosti prirodopolzovanija v Rossii // Nauchnoe obozrenie. 2012. no. 5. pp. 669–675.
3. Verzhickij D.G., Starchenko E.N. Uslovija razvitija rynochnyh institutov jekologizacii jekonomiki regiona: monografija. M.: Rusajns, 2015. 132 p.
4. Elkina L.G., Ivanova E.Ju. Jekonomicheskij mehanizm upravlenija predprijatiem kak jekologo-jekonomicheskoi sistemoj // Vestnik Ufimskogo gosudarstvennogo aviacion-nogo tehnicheskogo universiteta. 2010. T.14. no. 5. pp. 218–224.
5. Zlochevskij I.A., Buletova N.E. Gorod kak jekologo-jekonomicheskaja sistema: diagno-stika i uslovija obespechenija bezopasnogo sostojanija // Upravlenie jekonomicheskimi sistemami: jelektron. nauch. zhurn. 2013. no. 7. URL: <http://www.uecs.ru/uecs55-552013/item/2251-2013-07-20-05-40-53> (data obrashhenija 12.07.2015).
6. Zolotarjova A.V., Stradina E.A. Ponjatie i struktura tehnosfery uchrezhdenija do-polnitelnogo obrazovanija // Jaroslavskij pedagogicheskij vestnik. 2012. no. 3. T2. pp. 208–213.
7. Lemeshev M.Ja., Chepurnyh N.V., Jurina N.P. Regionalnoe prirodopolzovanie: na puti k garmonii. M.: Mysl, 1986. 262 p.
8. Nikonova Ja.I., Sizova A.O., Ovcharuk V.G. Funkcionirovanie i razvitie jekologo-jekonomicheskikh podsystem (teorija i metodologija): monografija. Novosibirsk: SGGA, 2007. 201 p.
9. Nikonova Ja.I. Razrabotka napravlenij sovershenstvovanija normativno-pravovoj bazy, obespechivajushhej razvitie territorialnoj jekologo-jekonomicheskoi sistemy // Sbornik materialov mezhhkafedralnogo nauchno-metodicheskogo seminarara «Jekonomika prirodopolzovanija». Novosibirsk: SGGA 2003.
10. Tagaeva T.O. Sovershenstvovanie mehanizma jekologicheskikh platezhej s ispolzovaniem rezultatov prognoza jekologo-jekonomicheskogo razvitija RF // Problemy prognozirovani-ja. 2011. no. 3. pp. 143–153.
11. Chasovnikov S.N., Starchenko E.N., Verzhickij D.G. Formirovanie rynochnyh meha-nizmov jekologicheskogo rynka promyshlenno-razvityh regionov (na primere Keme-rovskoj oblasti) // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo univer-siteta. 2014. no. 3–3 (59). pp. 263–271.