

**Проблемы сохранения природно-ресурсного потенциала:
анализ эффективности организационно-экономического инструментария ¹**

Сабадаш В.В.

Введение

Природно-ресурсный потенциал является ключевым компонентом социально-экономических систем, обеспечивающим поступательное их развитие. В условиях формирования социо-эколого-экономических предпосылок перехода к устойчивому развитию вопросы охраны окружающей среды, сохранения и эффективного использования природно-ресурсного потенциала социально-экономическими системами приобретают особую актуальность. Эффективное управление природным капиталом² – важнейшая предпосылка достижения задекларированных целей устойчивого развития [4, с. 20–21]. В условиях трансформации социально-экономических систем возрастают значимость природно-ресурсного обеспечения и важность разработки и внедрения в практику хозяйствования адекватных механизмов и инструментов управления потенциалом экосистем.

Биологическое разнообразие является основным ресурсом, обеспечивающим воспроизводство социально-экономических и природных систем и способствующим их устойчивому развитию. Биоразнообразие – это вариабельность живых организмов из всех источников, включая наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются [2]. Под биоразнообразием понимается также взаимодействие живых организмов, происходящих из различных источников, включая сухопутные, морские и прочие водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются. Биоразнообразие

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Государственного фонда фундаментальных исследований Украины (проект Ф28.5/006 «Формирование экономического механизма разрешения международных экологических конфликтов»).

² Природный капитал – это обладающие стоимостной оценкой в силу сложившихся вокруг них общественных экономических отношений природные ресурсы и средообразующие функции экосистем [3, с. 12].

необходимо для функционирования экосистем, которые лежат в основе обеспечения экосистемных услуг, в конечном итоге на благосостояние человека.

Сохранение биоразнообразия – приоритетная задача формирования условий и предпосылок устойчивого развития, задекларированных на «Саммите тысячелетия» [8], чему должны способствовать: увеличение доли территорий, покрытых лесами; расширение территорий, охраняемых для сохранения биоразнообразия; предотвращение процессов опустынивания; внедрение и широкое использование странами в проведении экологической политики адекватных механизмов и инструментов управления природными ресурсами: земельными, водными, лесными.

Научно-методические и практические аспекты сохранения природно-ресурсного потенциала довольно детально исследованы в трудах ученых и специалистов, представляющих ведущие школы экономики природопользования: российской – Бобылева С.Н., Гусева А.А., Данилова-Данильяна В.И., Моткина Г.А., Павлова Д.С., Перелета Р.А., Потравного И.М., Реймерса Н.Ф. и др.; украинской: Балацкого О.Ф., Веклич О.А., Данилишина Б.М., Мельника Л.Г., Харичкова С.К., Хвесика М.А., др.; белорусской: Неверова А.В., Шимовой О.С. и др.

В рыночной экономике биоресурсы, как и любые другие, являются неотъемлемым элементом сложной системы экономических отношений и носителем стоимости. В социально-экономических системах они выполняют важные функции: 1) биоразнообразие является производственным фактором экономических систем; 2) биоразнообразие является средством защиты биопродуктивных факторов экономических систем; 3) биоразнообразие является источником средств защиты здоровья человека и 4) биоразнообразие является источником информации. Именно такая природа биоресурса позволяет применять к его оценке экономические методы. Эффективность сохранения биоразнообразия (как, впрочем, любого другого ограниченного ресурса) определяется соотношением выгод и затрат.

Наиболее действенными и эффективными стимулами снижения антропогенной нагрузки на биоресурсы и экосистемы являются экономические. Принятие решения о прямом использовании потенциала природного ресурса должно базироваться на всеобъемлющей оценке экономического эффекта и альтернативной оценке выгоды его функций как биологической ценности с учетом времени. Однако в силу своей

специфичности определение выгод (эффектов) от сохранения биоресурса осложняется диспропорциями в распределении эффектов и «общими системными недостатками в теории и практике современной экономической науки» [1, с. 23-25].

Таким образом, актуальными остаются вопросы совершенствования процедур и методических подходов к экономической оценке выгод/издержек от сохранения биоразнообразия как на локальном, так и международном уровнях. В связи с этим интерес представляют систематизация и анализ эколого-экономических факторов, определяющих тенденции в современной системе природопользования в странах транзитивной экономики. На наш взгляд, основными группами факторов, которые способствуют уменьшению биоразнообразия, являются следующие.

1. Несовершенство механизмов и инструментов ресурсопользования в условиях рынка

Проблемы ценообразования на природные ресурсы и услуги: в рыночной экономике, где стоимость ресурса должна определяться его ценностью, во многих случаях такие оценки либо неадекватны, либо вообще отсутствуют; такое явление называется «провалами рынка» [1].

Формирование рентной политики, предоставление субсидий, налоговых льгот, пр. К сожалению, во многих странах с неразвитой или переходной экономикой рентные подходы в природопользовании не отвечают целям эффективного ресурсопользования [8, с. 97]. Многие предприятия в условиях отсутствия рыночной конкуренции получают экономические преимущества за счет протекционистских мер, предоставляемых государством льгот, субсидий на покрытие завышенных производственных и административных издержек, экспортных субсидий, налоговых льгот и пр., что не способствует внедрению ресурсосберегающих технологий.

Сложности экономической оценки эффекта использования природного ресурса, альтернативной выгоды, экологического ущерба, вследствие чего экономический субъект может принять неверное решение по поводу использования природного ресурса, территории с биологическими ресурсами. Часто экономический субъект осознанно выбирает альтернативные варианты использования ресурса (территории) в пользу «быстрой» выгоды в краткосрочном периоде, например, интенсивное земле- и

лесопользование (ведение сельского хозяйства, лесозаготовка, охота, пр.), развитие инфраструктуры (строительство дорог, жилых и промышленных объектов, пр.).

Несовершенство экономико-правовых механизмов приобретения прав собственности на природные ресурсы – один из главных факторов возникновения конфликтов между субъектами природопользования. Именно такие механизмы определяют права, возможности и ответственность субъектов природопользования через сложную систему режимов доступа, управления и использования ресурса [5]. Как показывает практика хозяйствования и ресурсопользования, очень часто государство является наименее эффективным собственником [6].

Отсутствие адекватной политики экологического налогообложения, экологических штрафов, пр. Этот фактор является следствием неэффективной рентной политики, проводимой государством, и отсутствия четкой нормативно-правовой базы относительно прав собственности на природные ресурсы. Зачастую ставки экологических сборов являются довольно низкими, культура их уплаты ресурсопользователями только формируется, правовые и законодательные процедуры сбора и соответствующего контроля не урегулированы.

Неэффективная ресурсная и секторальная политика, прежде всего, в химической, металлургической и энергетических отраслях, сельском, лесном и рыбном хозяйстве. Кризисные явления в экономике, особенно в промышленных ее секторах, и возрастающий дефицит природных ресурсов должны послужить толчком к широкому внедрению в практику хозяйствования более эффективных стратегий использования природно-ресурсного потенциала.

Нестабильность экономики порождает у экономических субъектов невозможность или нежелание реализации долгосрочных проектов, большинство которых является именно экологическими. В условиях ограниченности ресурсов (прежде всего финансовых и кадровых) и институциональных возможностей, снижения инвестиционной активности, спада промышленного производства и роста индекса потребительских цен акценты в приоритетности природоохранных затрат существенно смещаются в сторону сокращения количества экопроектов и объемов их финансирования.

Ресурсоемкая направленность экспортного потенциала: в слабо диверсифицированных экономиках ресурсоемкие экспортноориентированные секторы обеспечивают значительные объемы финансовых поступлений в бюджеты государства и промышленных корпораций, при этом практически весь экологический ущерб остается в стране-экспортере.

Решение тактических задач при формировании прибыли бизнеса, эксплуатирующего природные ресурсы (нефть, газ, лес, биоресурсы, руды, пр.). В совокупности с неадекватной рентной политикой такие действия не способствуют созданию материальной и технической основы для развития высокотехнологичных и наукоемких секторов экономики.

2. Незрелость и неэффективность институциональных подходов и инструментария для решения проблем сохранения природно-ресурсного потенциала

Несбалансированная инвестиционная политика, ведущая к росту диспропорции между ресурсоэксплуатирующими и перерабатывающими, обрабатывающими и инфраструктурными отраслями экономики.

Отсутствие четкой и стратегически ориентированной экополитики, концепций, стратегий, направленных на сохранение биоразнообразия и достижение устойчивого развития. Несмотря на созданные правительственные организационные структуры (министерства, ведомства, комитеты, комиссии), отвечающие за формирование и проведение соответствующей политики в области природопользования и охраны окружающей среды, во многих случаях они не могут в силу разных причин и обстоятельств обеспечить приоритетность экополитики в общей системе социо-экономических и политических приоритетов государства. Нередко возникают и проблемы функционального характера: природоохранные функции и функции управления таких учреждений дополняются (или объединяются, дублируются) с другими, не свойственными им, что приводит к конфликту интересов. Частые реорганизации природоохранных ведомств, финансирование по «остаточному» принципу, делегирование, дробление, дублирование их функций, разделение ответственности и функций контроля также не способствуют формированию

эффективной экополитики и системы адекватного мониторинга [6]. Так, частые реорганизации украинских природоохранных ведомств за несколько последних лет существенно снизили эффективность их работы: национальная экополитика утратила стратегические ориентиры и целостность, возникли серьезные проблемы с финансированием природоохранных программ, использованием материально-технической базы и кадрового ресурса.

Недостаточное (а в ряде случаев и неэффективное) участие общественных, экологических и неправительственных организаций в процессах принятия экологически важных решений и реализации экопроектов. Несмотря на то, что в последнее время общественные организации и объединения стали более активно участвовать в процессах принятия экологически важных решений, степень их влияния и возможности контроля принятых решений остаются довольно низкими, т.е. открытость экологической политики оставляет желать лучшего. Первоочередными задачами в этой области являются: расширение доступа заинтересованных лиц к информации по экопроектам и решениям; информационная пропаганда и поддержка экопроектов и экоакций; освещение вопросов экополитики в СМИ; публикации материалов, касающихся экопроектов, результатов дебатов и обсуждений по ним, пр. Отмечая достигнутый прогресс, следует обратить внимание на необходимость упрощения процедур доступа и участия общественности (территориальных общин) в экологически значимых действиях и решениях.

Неразработанность и/или неадекватность норм, стандартов, соглашений, квот, лицензий, регулирующих сферу природопользования. Примером могут служить процедуры гармонизации требований и норм природоохранных документов ЕС к национальным законодательствам: существует необходимость унифицировать не только процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), стратегической экологической оценки (СЭО) и комплексного предотвращения и ограничения загрязнения в организационно-функциональном плане, но и наполнить их конкретными правовыми нормами, полномочиями, правами и обязанностями субъектов ресурсопользования, подкрепить обоснованными стандартами, нормами, лимитами, которые должны строго соблюдаться участниками рынка.

Неосведомленность заинтересованных лиц (чаще всего на региональном и локальном уровнях) о необходимости учета косвенных эффектов (экономического, социального, культурного, просветительского) от сохранения природно-ресурсного потенциала.

3. Низкая эффективность экологической политики

Проблемы адаптации международной законодательно-нормативной базы к особенностям национальной. Как правило, во многих странах приняты и действуют рамочные законы об охране окружающей среды, однако подзаконные акты второго уровня нередко отсутствуют (их введение откладывается на какой-либо срок по сравнению с вступлением в силу основного закона) или носят неполный характер. К тому же существуют серьезные проблемы с их выполнением и надзором за соблюдением. Такая ситуация приводит к несоответствию между нормативно-законодательными актами первичного и вторичного экологического законодательства. Приоритетным в этом направлении для Украины остается дальнейшая гармонизация национального природоохранного законодательства с европейскими нормами и требованиями. Важным аспектом законодательного сопровождения многосторонних природоохранных соглашений (МПС) является недопущение разработки национальной нормативно-правовой базы после ратификации МПС, без учета потребностей в организационных, институциональных, финансовых и кадровых ресурсах. Унификации и адаптации требуют правовая, нормативно-законодательная и организационно-экономическая базы.

Проблемы интеграции национальной экополитики в международную. Ключевую роль в проведении международной экополитики играют МПС. Украина является активным участником таких соглашений, цель которых – сохранение природно-ресурсного потенциала и биоразнообразия. Практическая реализуемость МПС напрямую зависит от политической воли правительств. Авторитет международных и региональных конвенций, соглашений и протоколов возрастает: присоединение стран к ним и их эффективная реализация способствуют формированию экоимиджа государства (региона), созданию необходимых условий экологической безопасности и расширению возможностей трансграничного сотрудничества.

Несовершенство финансовых механизмов, действующих в сфере охраны окружающей среды, в частности, экологических фондов (фондов охраны окружающей среды). Такие фонды созданы практически во всех постсоветских странах, однако их работа по финансированию природоохранных расходов проводится слабо. Несмотря на несколько возросшие объемы аккумулирования средств в фондах, проблемными остаются вопросы приоритетности направлений расходования, принятия решений об использовании средств, частые случаи нецелевого их использования, а также сотрудничество фондов с неправительственными, общественными, научными организациями и заинтересованными предприятиями (фирмами, учреждениями) в вопросах координации действий и принятия решений. Кроме того, сами процедуры доступа к финансированию природоохранных проектов зачастую слишком бюрократизированы, сложны и непрозрачны, из-за чего возникает опасность правонарушений и коррупции в этой сфере. Значительную финансовую и организационно-правовую поддержку экофонды могут получить со стороны международных донорских организаций и фондов (например, различных экологических и научных программ ЕС, Глобального экологического фонда, получивших широкое распространение в последнее время механизмов Киотского протокола, неправительственных, частных экологических фондов). Техническую и финансовую помощь в проведении экологической политики как приоритета национальных интересов оказывают международные организации: Международный валютный фонд (МВФ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейская комиссия (ЕК). Однако привлечение этих финансовых инструментов требует от государств признания приоритетности экологических целей в стратегиях долгосрочного социально-экономического развития, чего многие страны пока не декларируют. Не способствуют притоку природоохранных инвестиций и финансовой помощи низкая эффективность использования финансовых ресурсов, слабая система контроля, нехватка квалифицированных кадров для подготовки качественных экопроектов и частые реорганизации природоохранных учреждений.

Необходимость разработки и внедрения эффективных механизмов предотвращения экологических конфликтов (ЭК) на межрегиональном и межгосударственном уровнях. Их урегулирование обеспечивается привлечением и

практическим использованием различных стратегий, приемов, методов и инструментов. Их выбор зависит от типа ЭК, его причин, предмета, динамики развития и интенсивности протекания, специфики интересов и особенностей сторон конфликта, пр. [5; 7].

Выводы. Исследование основных социальных и эколого-экономических и организационно-правовых факторов, оказывающих влияние на формирование эффективной и адекватной политики сохранения природно-ресурсного потенциала, позволяет сделать такие выводы.

1. В условиях формирования эколого-экономических предпосылок перехода к устойчивому развитию вопросы охраны окружающей среды, сохранения и эффективного использования природно-ресурсного потенциала социально-экономическими системами приобретают особую актуальность.

2. Основными группами факторов, которые способствуют уменьшению биоразнообразия в социально-экономических системах, являются: а) несовершенство механизмов и инструментов ресурсопользования в условиях рынка; б) неразвитость и неэффективность институциональных подходов и инструментария для решения проблем сохранения биоразнообразия; в) низкая эффективность государственной экологической политики, в т.ч. международной.

3. Приоритетными задачами формирования целостной экологической политики, направленной на сохранение природно-ресурсного потенциала и биоразнообразия, являются следующие:

- оптимизация экологических приоритетов в стратегиях социально-экономического развития;
- гармонизация национального природоохранного законодательства к нормам международного;
- усиление как самих экологических требований, так и системы мониторинга за соблюдением экологического законодательства в структурообразующих секторах экономики: промышленности, энергетике, транспорте, сельском хозяйстве;
- неукоснительное соблюдение обязательств по МПС;

- усиление роли национальных природоохранных учреждений (четкое определение функций, прав, обязанностей, разделение и закрепление полномочий, координация действий с другими учреждениями/организациями/органами власти);
- улучшение правового и институционального потенциала государства;
- повышение прозрачности деятельности экологических фондов, поиск частных инвесторов для экопроектов и инновационных финансово-экономических инструментов поддержки природоохранных программ и стратегий развития;
- обеспечение доступа и повышение роли общественности в принятии экологически значимых решений.

Список литературы

1. Бобылев, С.Н. Экономическая эффективность сохранения биоразнообразия [Текст] / С.Н. Бобылев, П.В. Михаленко // Эколого-экономический механизм сохранения биоразнообразия особо охраняемых природных территорий : III Междунар. науч.-практ. конф., 4-6 сент. 2008 г. : тезисы докл. – Брест : Альтернатива, 2008. – С. 23–25.
2. Конвенция о сохранении биологического разнообразия [Электронный ресурс] – Женева. 22 мая 1992 года. – Режим доступа: <http://www.biodiv.org>. (Актуально на 27.07.2008 г.) – Загл. с экрана.
3. Моткин, Г. А. Экономическая теория природопользования и охраны окружающей среды (Лекции теоретической систематики) [Текст] / Г. А. Моткин; учреждение Российской академии наук Институт проблем рынка РАН. – М. : 2009. – С. 12.
4. Окружающая среда и цели развития на тысячелетие [Текст]. – Всемирный Банк, 2002. – 21 с.
5. Сабадаш, В.В. Социально-экономическое измерение экологических конфликтов в достижении устойчивого развития [Текст] / В.В. Сабадаш // Социально-экономический потенциал устойчивого развития / Под ред. проф. Л. Г. Мельника (Украина) и проф. Л. Хенса (Бельгия). – Сумы : ИТД «Университетская книга», 2007. – С. 963–982.
6. Данилишин, Б.М. Природно-екологічний потенціал в стратегії сталого розвитку України [Текст] / Б. М. Данилишин // Наука та наукознавство. – 2006. – №3. – С. 94–100.
7. Сабадаш, В.В. Інституційні аспекти врегулювання екологічних конфліктів (регіональний і міжнародний рівні) [Текст] / В.В. Сабадаш // Механізм регулювання економіки. – 2008. – № 1. – С. 68–77.
8. World Bank. The Cost of Attaining the Millennium Development Goals [Текст]. – Washington, DC, USA, 2002.

Сведения об авторе

Сабадаш Виктор Владимирович – к.э.н., доцент, доцент кафедры экономики Сумского государственного университета, заместитель директора Института экономики развития Министерства образования и науки Украины и Национальной академии наук Украины. 40007, Украина, г. Сумы, ул. Римского-Корсакова, 2.

Email: viktorsaba@gmail.com

Тел.: +380 542 33 57 74

Аннотация

Проблемы сохранения природно-ресурсного потенциала: анализ эффективности организационно-экономического инструментария

В статье на основе системного анализа определены и охарактеризованы значимые эколого-экономические и социальные факторы, определяющие тенденции и особенности формирования эффективной государственной политики сохранения природно-ресурсного потенциала. Определены приоритетные задачи экологической политики, направленной на сохранение природно-ресурсного потенциала и предотвращения экологических конфликтов как на региональном, так и международном уровнях.

Ключевые слова: инструментарий, политика, природно-ресурсный потенциал, экологический конфликт, фактор.

Authors' Data

Sabadash Viktor Vladimirovich, PhD, Docent, As. Of Professor, Department of Economcs of Sumy State University, Science-Research Institute of Economy Development 40007, Ukraine, Sumy, Rimskogo-Korsakova St., 2

Email: viktorsaba@gmail.com

Tel.: +380 542 33 57 74

Summary

A Problems of Naturally-resource Potential Safety: Analyses of Organizational and Economic Instruments Effectively

On a basis of a system analyses identified and characterized the main ecological, economic and social factors, which forming tendencies and features of effectively state policy for solving naturally-resource potential are given. The priority tasks of ecological policy for prevent ecological conflicts on regional and international levels are identified.

Keywords: instrument, policy, инструментарий, политика, naturally-resource potential п, ecological conflict, factor.