

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИМПЕРАТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ В КОНТЕКСТЕ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

© 2013 г. Р. В. Ревунов, Т. В. Казаченко

Новочеркасская государственная мелиоративная академия

Наблюдаемая в настоящее время низкая эффективность средозащитной деятельности хозяйствующих субъектов многократно усугубила негативные последствия ресурсорасточительного режима потребления природно-сырьевых благ и, как следствие, актуализировала научную проблему поиска наиболее результативных направлений отечественной природоохранной стратегии в целом, и повышения эффективности водопользования — в частности. В статье предложена модель структуризации функций управления водохозяйственным комплексом региона, обоснован алгоритм экологически ориентированного управления водопользованием на региональном уровне.

Ключевые слова: *природопользование; водохозяйственный комплекс; регион; управление; водные ресурсы; экономический эффект.*

Typical situation for nowadays is low efficiency the economic subjects' activities in the field of the environmental protection. This is a reason for the aggravation of the situation, which was called into being with the wasteful system of the nature management, and, as a consequence, a reason for scientists to find the most effective direction of Russian environmental policy development in general, and specifically — of water efficiency. In the article authors present a model of structuring the control functions of the water management complex in the region and substantiate the algorithm of the environmentally friendly using of the region's water resources.

Key words: *nature management; water management system; region; management; water resources; the economic effect.*

Сложившийся в России характер природопользования, с одной стороны, является причиной возникновения экологических проблем различной степени тяжести, различных уровней, масштаба и характера, а с другой — неразрывно связан с тяжелыми экономическими проблемами страны. Система управления природопользованием не отвечает требованиям перехода к устойчивому типу развития, выступает одним из серьезных препятствий повышению экономической эффективности и обеспечению гармонизации отношений природы и общества. В связи с этим важнейшей задачей является формирование системы управления природопользованием, ориентированной на обеспечение основных факторов устойчивости развития.

Экологические проблемы, существующие практически во всех промышленно развитых регионах России, связаны с экстенсивным характером развития экономики страны в течение многих десятилетий, отсутствием механизмов учета общественного мнения, практически полным подавлением территориальных органов власти как самостоятельных субъектов управления, ведомственным монопольным подходом к использованию богатств природы, господством в хозяйственной деятельности концепции «даровых природных ресурсов». В период перехода к рыночным отношениям ситуация в сфере природопользования лишь усугубилась — отрицательные факторы либо усилились, либо видоизменились.

Созданная в советскую эпоху и в значительной мере сохранившаяся до настоящего времени система централизованного отраслевого управления природопользованием позволяла успешно решать задачи наращивания объемов добычи, изъятия из природной среды ее ресурсов. Государственные органы управления природопользованием в совокупности не осуществляют всех правомочий собственника, необходимых для эффективного пользования и распоряжения природными ресурсами. Приватизация в добывающем секторе при сохранении на прежнем качественном уровне системы управления природопользованием привела к крайне негативным последствиям в сфере использования природных ресурсов. Эта система в существующем виде не способна организовать природопользование рационально, т. е. экономически эффективно и экологически безопасно и с соблюдением наилучшего баланса федеральных, региональных и местных интересов.

Федеральное законодательство в этой сфере носит преимущественно ведомственный характер. В то же время субъекты Федерации заинтересованы в получении более высоких доходов от передачи в пользование и эксплуатации природных объектов (ресурсов), находящихся на их территории, и стремятся отразить это в своих законодательных актах. Несмотря на то, что нормативная правовая база предусматривает определенную степень участия субъектов Федерации в установлении ставок платы за природопользование, поскольку на федеральном уровне утверждаются либо минимальные ставки (лесные подати), либо средние по региону (земля), либо минимальные и максимальные (водные объекты), эта система не позволяет устанавливать экономически обоснованные платежи. Помимо того что при установлении базовых ставок на федеральном уровне используется неадекватная методология по большинству видов ресурсов и воздействий на окружающую среду (ОС), экономическое обоснование платежей требует учета многих экономических и иных конкретных факторов того или иного региона. В результате проигрывают все стороны (федеральный Центр, субъекты Федерации, муниципальные образования), представляющие интересы населения, поскольку рентный доход, во-пер-

вых, в угрожающих размерах присваивается частным образом (в объемах, сопоставимых с государственным бюджетом) и в основном вывозится из страны, во-вторых, покрывает неэффективную работу многих добывающих и перерабатывающих природные ресурсы предприятий. Кроме того, то, что значительная часть рентного дохода поступает в бюджет не в виде платы за природопользование, а через косвенные налоги (акцизы, НДС), никак не стимулирует более эффективное, комплексное и экологически безопасное использование природных ресурсов.

Таким образом, основными направлениями реформирования управления природопользованием являются: разработка комплекса мер по формированию эффективного собственника в лице государственных органов власти при участии и контроле со стороны общественности, обоснование рационального распределения полномочий по управлению природными ресурсами и прав собственности на природные ресурсы между федеральным и региональным уровнями государственного управления и муниципальным уровнем; методология экономической оценки природных ресурсов и объектов для определения их кадастровой стоимости, установления экономически обоснованных ставок платы за природопользование и для обоснованного распределения полномочий по управлению природными ресурсами и прав собственности на них. Разработаны также предложения по законодательному закреплению положений, направленных на улучшение институциональных и экономических основ управления природопользованием. Важной задачей является существенное преобразование действующего законодательства в сфере природопользования, прежде всего в части полномочий государственных органов различных уровней и ветвей власти.

Во внеэкономическом контексте основной причиной экологических и экономических проблем является отсутствие или недостаточное развитие экологического мировоззрения членов общества, что определяет структуру общественных потребностей. Без осознания членами общества идеи необходимости перехода к устойчивому типу развития усилия по формированию системы управления природопользованием, ориентированной

на обеспечение устойчивого развития, не будут достаточно эффективными.

В настоящее время создаются определенные предпосылки для развития и распространения идеи устойчивого развития [1; 2]. В 1996 г. был издан Указ Президента России «О переходе к устойчивому развитию» [1]. В соответствии с ним была разработана концепция перехода России на устойчивое развитие, которая была утверждена Правительством РФ [2]. Однако до последнего времени существовал большой разрыв между провозглашенными целями перехода к устойчивому развитию и реальными действиями властей.

На основе анализа основных факторов несоответствия системы управления природопользованием принципам и условиям перехода к устойчивому развитию можно сформулировать следующие основные направления ее реформирования:

- структурная реорганизация системы с целью обеспечения реализации комплексного подхода к управлению природопользованием, базирующегося на экономической оценке природных ресурсов (объектов), требующая соответствующих изменений нормативно-правовой базы;

- преодоление несистемности управленческих функций реально существующей практики управления, формулирование и обоснованное, эффективное распределение функций, обеспечивающих общегосударственные, а не ведомственные интересы; качественное изменение функций системы управления, т. е. не простое слияние, механическое суммирование, а придание нового качества системного подхода;

- повышение статуса органов управления природопользованием в существующей иерархии органов власти. В стране, развитие которой в решающей мере зависело и зависит от использования природных ресурсов, соответствующие органы играют подчиненную, а иногда и декоративную роль. Необходимо поднятие статуса и уровня задач, решаемых органами управления природопользованием, а также расширение спектра функций с доведением его до соответствия задачам обеспечения перехода к устойчивому развитию во всех аспектах, имеющих отношение к экологии и природопользованию; помимо повышения статуса системы управления в дейст-

вующей системе необходимо качественное изменение государственной системы управления в целом с переориентацией на решение стратегических и тактических задач перехода к устойчивому развитию.

После проведения более обоснованного и четкого разграничения полномочий по уровням на каждом из них: федеральном, региональном, муниципальном — эти полномочия детализируются в перечнях функций, которые должны осуществляться органами власти соответствующего уровня. Затем полномочия и функции группируются по определенным признакам и распределяются между конкретными органами власти. Это направление в основном относится к органам исполнительной власти. На федеральном и региональном уровнях целесообразно сконцентрировать две группы основных функций (в сферах природопользования и охраны окружающей среды) соответственно в двух государственных органах (табл. 1).

Необходимо преодолеть ведомственность в управлении природопользованием, делающую невозможной реализацию комплексного подхода к управлению, провести структурную реорганизацию с сопутствующими изменениями нормативно-правовой базы. Поскольку отсутствуют или недостаточно развиты функции, обеспечивающие общегосударственные, национальные, региональные, а не ведомственные интересы, необходимо качественное изменение функций системы управления, т. е. не просто слияние, механическое суммирование, а придание нового качества комплексного системного подхода.

Первый путь решения проблемы — слияние всех ведомств и/или подразделений ведомств, ведающих вопросами распоряжения, использования, передачи в пользование природных ресурсов, вопросами экономической оценки, установления платы, лимитирования и лицензирования природопользования, а также ведения ведомственного контроля. Слияние может происходить поэтапно путем постепенного присоединения ведомств к уже созданному МПР. Второй путь — обеспечение единого жесткого руководства ведомствами, сохраняющими организационную обособленность. В этом случае функция обеспечения методологического единства,

Таблица 1

**Функции государственных органов управления природопользованием
и охраны окружающей среды**

Государственный орган управления природопользованием	Государственный орган охраны окружающей среды
Функции:	
— учет и оценка природных ресурсов, ведение кадастров природных ресурсов (совместно с государственным органом управления государственным имуществом и землепользованием); — разработка и реализация федеральных программ по использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов; — установление стандартов, норм, нормативов и правил природопользования, в том числе разработка нормативно-методических и инструктивных документов по вопросам владения, пользования и распоряжения природными ресурсами; — организация использования природных ресурсов на арендной и лицензионной основе, установление природоохранных и экологических лимитов на использование природных ресурсов; — определение размеров доходов, которые должны быть получены от использования или передачи природных ресурсов в пользование, обеспечение использования соответствующей части платежей за природопользование для воспроизводства природных ресурсов; обеспечение условий для финансирования деятельности по управлению охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов; — лицензирование деятельности в сфере работ и услуг в области охраны окружающей среды и природопользования; ведомственный мониторинг состояния природных ресурсов; — развитие сети охраняемых природных территорий и территорий с уникальными природными ресурсами, являющимися национальным достоянием России; — осуществление международного сотрудничества в области охраны и использования природных ресурсов (для федерального уровня).	— разработка и реализация государственной политики в сфере экологического контроля, мониторинга, экологической экспертизы и экологического образования и просвещения; — разработка и осуществление государственных экологических программ, планов действий по охране окружающей среды; — совершенствование системы экологических нормативов; — государственный экологический мониторинг состояния окружающей природной среды; — государственный экологический контроль; — государственная экологическая экспертиза экономические и финансовые инструменты природоохранной деятельности; — подготовка и распространение информации экологического характера; — экологическое образование (частично); — экологическое обоснование развития сети охраняемых природных территорий и территорий с уникальными природными ресурсами, являющимися национальным достоянием России; — международное сотрудничество в области охраны окружающей природной среды; разработка и совершенствование нормативной правовой и инструктивно-методической базы в сфере охраны окружающей природной среды.

комплексности должна быть возложена на правительство.

На рисунках 1 и 2 представлены соответственно предлагаемая структура органов государственной исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды и предложения по формированию перечней функций двух основных органов государственной исполнительной власти федерального уровня: государственного органа управления природопользованием и государственного органа управления охраной окружающей среды Комитета по экологии Российской Федерации (применительно к первому варианту — слиянию ресурсных ведомств под эгидой МПР).

Аналогичное разграничение функций предлагается и для уровня субъектов Российской Федерации — между департаментами природопользования и экологии. Некоторые из перечисленных функций будут сосредоточены только на федеральном уровне, большая часть будет характерна как для федеральных, так и для региональных органов государственной власти, но применительно к различным видам природных ресурсов, некоторые функции применительно к отдельным видам природных ресурсов могут быть переданы и на местный уровень.

Указанные в первой колонке таблицы четыре функции применительно ко всем природным ресурсам целесообразно сосре-

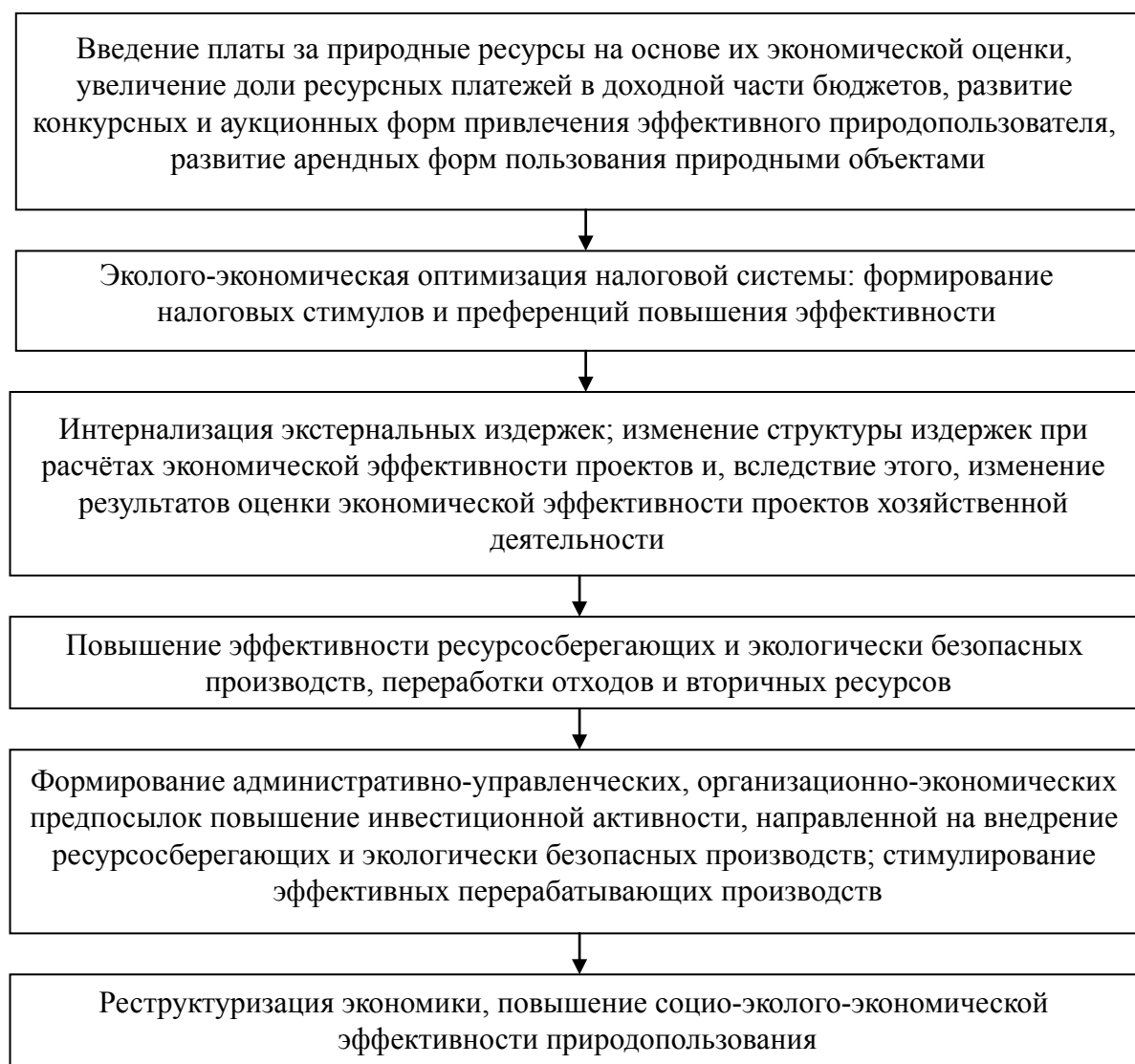


Рис. 1. Алгоритм функционирования экономического механизма решения экологических проблем



Рис. 2. Предлагаемая структура органов власти, осуществляющих государственные функции в сферах природопользования и охраны окружающей среды

доточить в перспективе в специально уполномоченном органе государственной власти, который на федеральном уровне должен иметь статус министерства, возглавляемого министром в ранге первого заместителя премьер-министра Правительства Российской Федерации.

Основополагающей задачей с точки зрения экономики природопользования является решение вопросов собственности на природные ресурсы (объекты). Для этого необходимо, во-первых, идентифицировать объект собственности, во-вторых, предоставить право собственности на него некоему субъекту (естественно, на соответствующей правовой основе). При этом все порции ресурса (в частности, все месторождения благородных металлов и алмазов) могут принадлежать одному собственнику, например Российской

Федерации. Обычно эти отношения, комбинации возникают, складываются в процессе развития общества стихийно, а затем закрепляются законодательно.

Однако, очевидно, можно выделить определенные закономерности, принципы наиболее эффективного распределения объектов собственности среди субъектов. В России еще существует потенциальная возможность повлиять на распределение собственности на природные ресурсы, внеся в этот процесс рациональное начало. Для решения этой проблемы был проанализирован зарубежный опыт, отечественные наработки, а также особенности и свойства различных природных ресурсов.

Существующая в настоящее время в регионах Российской Федерации система управления водным хозяйством, отношениями во-

допользования нуждается в модернизации, направленной на формирование институциональных предпосылок экологизации водопользования. Основными направлениями подобной модернизации могут быть: конкретизация (с учётом региональной специфики) организационно-экономических механизмов эффективного водопользования, предусмотренных действующим законодательством (государственно-частное партнёрство, концессии и т. д.), формирование системы предпочтений, стимулирующих рациональное использование водных ресурсов и т. д. [3].

Подводя итог сказанному, необходимо сформулировать основные выводы и рекомендации:

1. Система управления природопользованием должна обеспечивать формирование необходимых условий для перехода к устойчивому типу развития, что предопределяет требование осуществления рационального распределения:

— прав собственности на природные ресурсы;

— полномочий по управлению природопользованием между уровнями федерального Центра и субъекта Федерации в отношении собственности на природные ресурсы, находящиеся в их совместном ведении.

2. Важнейшим направлением принципиального решения экологических проблем является экологизация структуры общественных потребностей и усиление духовной составляющей в структуре потребностей, нацеленные на достижение в перспективе структуры общественных потребностей, соответствующей принципам устойчивого развития. Такая эволюция структуры общественных потребностей будет сопровождаться изменением критериев экономической эффективности и как следствие изменением структуры и количества потребляемых ресурсов при значительном снижении объемов потребления природных ресурсов, прежде всего невозобновимых. В результате произойдут глубокие изменения в структуре экономики и качественно повысится эффективность удовлетворения материальных потребностей общества.

3. Система управления природопользованием должна в качестве неотъемлемой задачи обеспечивать экологизацию структуры

общественных потребностей и изменение критериев экономической эффективности, для чего она должна быть наделена функциями формирования:

— образовательного, воспитательного, идеологического, информационного и иных каналов воздействия на общество с целью выработки экологического мировоззрения, духовного развития членов общества в целом, развития экологических потребностей и изменения структуры общественных потребностей вплоть до достижения структуры общественных потребностей, соответствующей устойчивому развитию, а также повышения платежеспособного экологического спроса общества, изменения критериев экономической эффективности и структуры экономики;

— экономического механизма, обеспечивающего соответствующее изменение критериев экономической эффективности (за счет лучшего учета стоимости природных ресурсов и экономических оценок воздействия на окружающую среду), структуры экономики, улучшение удовлетворения материальных потребностей и как следствие экологизацию структуры общественных потребностей, увеличение экологического спроса общества, вторичное изменение критериев экономической эффективности и структуры экономики.

4. В основе рационального распределения прав и собственности на природные ресурсы и полномочий по управлению природопользованием между федеральным и региональным уровнями лежит сочетание объективных свойств природных ресурсов и достигнутого уровня развития общественных экономических отношений, а также существующих политических и социальных отношений и экологических проблем.

5. Система органов государственной власти, регулирующих отношения природопользования, должна осуществлять весь комплекс полномочий, необходимых для эффективной реализации правомочий государства как собственника природных ресурсов.

6. Основными ограничениями при осуществлении права собственности на природные ресурсы, которые должны найти отражение в перечне прав и обязанностей государственных органов управления природопользованием, являются следующие:

— любой возобновимый природный ресурс (добываемый, эксплуатируемый или используемый любым другим способом) должен быть воспроизведен полностью как в количественном, так и в качественном отношении;

— часть капитала, заключенная в невозобновимых природных ресурсах (объектах), должна быть использована для экономического воспроизводства потребительных стоимостей, заключенных в используемых (потребляемых) количествах невозобновимых природных ресурсов;

— собственник природного ресурса (объекта) при его использовании в любой форме не вправе наносить ущерб окружающей среде как в пределах своего владения, так и вне его.

7. Природный объект является пространственно ограниченной совокупностью природных ресурсов. Собственность на природные ресурсы реализуется в форме собственности на природные объекты или ресурсы в границах природного объекта. Распределение собственности на природные ресурсы (объекты) между уровнями федерального Центра и субъекта Федерации должно осуществляться на основе комплексных кадастров природных ресурсов. Только после выделения природных объектов в собственность субъекта Федерации из их состава природные ресурсы могут быть выделены в муниципальную или частную собственность.

8. Нижней границей платы за пользование возобновимым природным ресурсом, в качестве которой должна приниматься стоимость воспроизводства этого ресурса в тех же количестве и качестве, что и потребленный ресурс (оценка по стоимости воспроизводства). При оценке любого природного ресурса учитываются экономические оценки всех других природных ресурсов, которые потребляются, уничтожаются, становятся недоступными для использования, подвергаются порче или иному воздействию (в том числе оценка ассимиляционного потенциала) в процессе использования основного оцениваемого ресурса.

9. Наиболее эффективным механизмом целенаправленного снижения загрязнения

окружающей среды до уровня экологических нормативов является экономический механизм использования ассимиляционного потенциала окружающей среды (АПОС), который включает:

— распределение прав собственности на АПОС фактически, которое при невозможности решить проблему в категориях собственности на законодательном уровне может быть реализовано через распределение полномочий, обеспечивающих реализацию правомочий собственника; при этом с теоретической точки зрения принципы отнесения собственности на АПОС по тому или иному загрязняющему веществу к федеральному, региональному или местному уровню базируются на свойствах загрязняющих атмосферу веществ (прежде всего дальности распространения от источника), на практике должна быть также учтена сложившаяся структура органов государственного управления охраной окружающей среды;

— систему экологических нормативов, количественно приравняваемую к ассимиляционному потенциалу окружающей среды (по соответствующему кругу загрязняющих веществ) и в то же время являющуюся отражением объективных экологических потребностей общества; превышение экологических нормативов создает ситуацию перерасхода, деградации ассимиляционного потенциала окружающей среды и дефицита удовлетворения экологических потребностей общества; целью формирования экономического механизма использования ассимиляционного потенциала является устранение указанного дефицита при достижении экологических нормативов; экономическую оценку АПОС в качестве основы экономического механизма снижения выбросов в окружающую среду — базы для установления и взимания платы за пользование ассимиляционным потенциалом, что позволит эффективно решать проблему снижения загрязнения окружающей среды. Это все позволит коренным образом усовершенствовать систему управления природопользованием как на федеральном, так и на региональном уровне, что в большей степени будет отвечать требованиям перехода к устойчивому развитию.

Литература

1. Указ президента РФ «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» №440 от 1 апреля 1996 г.

2. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утверждена Указом президента РФ №440 от 1 апреля 1996 г.

3. Ревунов Р. В., Ревунов С. В. Подходы к совершенствованию системы управления региональным водопользованием. // Южно-Российский форум: экономика, социология, политология, социально-экономическая география. Ростов-на-Дону. — 2012. — №2 (5). — С. 80–86.

Поступила в редакцию

10 апреля 2013 г.



Роман Вадимович Ревунов — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики водного хозяйства и мелиораций Новочеркасской государственной мелиоративной академии.

Roman Vadimovich Revunov — Ph.D., Candidate of Economics, docent at Novocherkassk State Academy of Land Development department of Water Supply Engineering and Melioration department.

346400, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
111 Pushkinskaya st., 346400, Novocherkassk, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (8635) 22-35-80; e-mail: rrevunov@mail.ru



Тамара Витальевна Казаченко — кандидат технических наук, доцент кафедры информатики Новочеркасской государственной мелиоративной академии.

Tamara Vitalyevna Kazachenko — Ph.D., Candidate of Technics, docent at Novocherkassk State Academy of Land Development department of the Informatics.

346400, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
111 Pushkinskaya st., 346400, Novocherkassk, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (8635) 22-35-80; e-mail: rrevunov@mail.ru