

А.А. Бородин, соискатель,  
И.А. Майбуров, д-р экон. наук, проф.  
УГТУ-УПИ, г. Екатеринбург

## ПЛАТНОСТЬ КАК ОСНОВА РАЗРАБОТКИ ПРИНЦИПОВ, МЕТОДОВ И МЕХАНИЗМОВ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

В статье анализируются признаки и формулируются принципы рационального природопользования. Делается вывод, что платность следует характеризовать не как признак, а как один из фундаментальных принципов организации рационального природопользования. Рассматриваются экономические, организационно-правовые и регламентирующие методы регулирования в сфере природопользования. Анализируются декларируемые Экологической доктриной экономические (рыночные) механизмы совершенствования природопользования в России.

Вряд ли у кого возникнут возражения, что совершенствование природопользования должно осуществляться путем придания ему рациональности. Тезисно определим, какой смысл скрывается за термином «рациональное природопользование». Вообще, рациональное (от лат. *rationalis*) – это разумно обоснованное, целесообразное использование чего-либо<sup>1</sup>. Тогда, применительно к природопользованию – это должно быть разумно обоснованное, целесообразное использование природных ресурсов и сохранение окружающей природной среды, т.е. рациональность здесь выступает как некий целевой ориентир организации этих сфер деятельности.

Вместе с тем следует отметить, что довольно часто характеристику рациональности либо не применяют вообще, либо приводят ее как неотъемлемый атрибут природопользования. Думается, что последний подход выдает желаемое за действительное, поскольку сегодняшнее природопользование никак нельзя охарактеризовать как рациональное. Оно скорее хищническое, неразумное, неэффективное, о чем, в частности, говорится в большинстве докладов Римского клуба. Поэтому придание природопользованию рациональности следует воспринимать как стратегический курс, а не как некую данность этой сфере общественно-производственной

<sup>1</sup> Современный словарь иностранных слов: 3-е изд. М.: Русский язык, 2000. С. 512.

деятельности.

На наш взгляд, вполне приемлемое определение мы находим у В.Г. Глушковой и С.В. Макара<sup>2</sup>, характеризующих *рациональное природопользование* как систему высокоэффективного хозяйствования на основе экономной эксплуатации природных ресурсов и условий с учетом их восполняемости, исключающей возникновение изменений окружающей среды, угрожающих жизни и здоровью человека. В данном определении можно выделить четыре признака рационального природопользования (рис. 1).

Базовой экономической платформой для перехода к рациональному природопользованию является, по мнению Т.А. Акимовой и В.В. Хаскина<sup>3</sup>, обеспечение выполнения следующего условия:

$$(b + v) \cdot N > P, \quad (1)$$

где  $b$  и  $v$  – расход природных ресурсов на одного человека для его личных и производственных нужд,  $N$  – численность населения,  $P$  – воспроизводимый объем природных ресурсов. В то время как сегодняшнее природопользование тяготеет к максимизации уровня жизни и валового объема благ:  $Y(b, v, N) \Rightarrow \max$  и соответственно, к реализа-

$$(b + v) \cdot N > P$$

<sup>2</sup> Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учеб. пособие. М.: Гардарики, 2005. С. 438.

<sup>3</sup> Акимова Т.А., Хаскин В.В. Экономика Природы



Рис. 1. Признаки рационального природопользования

ции прямо противоположного неравенства:

Очевидно, что методы природопользования должны сдерживать рост значений  $b$  и  $B$ . Наибольшие же перспективы для такого сдерживания, по нашему мнению, заложены в экономических методах, реализующих в полном объеме платность природопользования. В процессе дальнейшего анализа применяемых методов и механизмов в России посмотрим, так ли это?

В связи с такой постановкой вопроса может показаться странным отсутствие в представленном выше определении признака платности, но нам видится такой подход вполне обоснованным, поскольку платность следует характеризовать не как признак, а как один из фундаментальных принципов организации рационального природопользования.

Заметим, что отличие принципа от признака не виртуальное. Вообще под *признаком* традиционно понимается показатель, характерная черта, примета, по которым можно определить какое-либо явление (категорию)<sup>4</sup>, в нашем случае – рациональное природопользование. Думается, что под *принципами* следует понимать основополагающие идеи, правила и положения, применяемые в сфере организации рационального природопользования. В математических терминах такие принципы должны представлять собой не только четкую систему координат, в рамках которой следует развиваться природопользованию любой страны, но и являться основополагающим вектором, задающим направление развития этой сферы. Теоретически обоснованные принципы, по нашему

<sup>4</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М.: Азбуковник. С. 590.

мнению, в идеале должны давать практике природопользования ясные ответы (установки, рекомендации) на главные вопросы: во-первых, *кто, сколько и на каком основании* может потреблять природных ресурсов; и во-вторых, *кто, каким образом и в какой мере* должен компенсировать стоимость потребленных ресурсов и участвовать в охране окружающей природной среды?

Анализ законодательной базы в данной области позволяет констатировать, что, к сожалению, принципы рационального природопользования законодательно не оформлены. Вместе с тем следует признать, что в некоторой мере их подменяют принципы государственной политики в области экологии, представленные в Экологической доктрине РФ<sup>5</sup>, и принципы охраны окружающей среды, закрепленные в ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>6</sup>.

Кроме того, анализ специальной литературы также приводит нас к выводу и об отсутствии системного изложения таковых в научных публикациях. Хотя в ряде работ встречается перечисление признаков сопряженных сфер деятельности. Так, Т.А. Акимова и В.В. Хаскин<sup>7</sup> формулируют восемь принципов современной ресурсологии, Н.Я. Крупинин<sup>8</sup> рассматривает три принципа экологизации природопользования: 1) повышение эффективности использования природных ресурсов с сохранением качества

<sup>5</sup> Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002.

<sup>6</sup> Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.

<sup>7</sup> Акимова Т.А., Хаскин В.В. Экология. Человек – Экономика – Биота – Среда: учебник 3-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 247.

окружающей среды; 2) переход от затратного принципа к природосберегающим методам хозяйствования; 3) оптимизация использования природно-ресурсного потенциала.

Я.Я. Яндыганов<sup>9</sup> приводит семь базисных эколого-экономических принципов: 1) загрязнитель платит; 2) устойчивого развития; 3) альтернативных издержек; 4) применения наилучших из доступных технологий; 5) предосторожности; 6) критических нагрузок; 7) доступности экологической информации и возможности участия в принятии решений.

По названию наиболее близка к искомой система принципов природопользования, представленная А.Я. Щукиной<sup>10</sup> и состоящая из четырех основных принципов:

1) *равновесного состояния*, предполагающего соответствие условиям рыночного равновесия и равновесному уровню цен на экологическом рынке, где совокупным потребителем выступает экономика в целом, а совокупным производителем – природа;

2) *конкуренции*, подразумевающей обязательную конкуренцию предприятий – потребителей природы;

3) *эквивалентности обмена* между экономикой и экологией, предполагающей такое природопользование, при котором не должно происходить деградации природы;

4) *самоокупаемости*, предполагающей размер платности за использование природных ресурсов или загрязнение окружающей природной среды в таком объеме, чтобы все природные объекты можно было содержать в должном порядке.

Нам видится, что эти четыре принципа далеко не в полной мере раскрывают основополагающие идеи, правила и положения, которые должны применяться в сфере организации рационального природопользования.

Таким образом, по итогам анализа законодательной базы и специальной литературы

можно утверждать, что принципы рационального природопользования не нашли комплексного отражения, хотя потребность в них более чем очевидна. Поэтому представить искомую систему принципов – актуальная задача, которой уделяется, на наш взгляд, недостаточно внимания.

Вначале рассмотрим вопрос, в соответствии с какими критериями то или иное требование, предъявляемое к природопользованию, может быть квалифицировано как принцип. Данный вопрос отнюдь не праздный, ведь от выбора таких критериев, их четкости и обоснованности как раз зависит состав этих принципов. При обосновании данных критериев можно выделить юридический (формальный) и логический подходы, различающиеся между собой.

С *юридической* (формальной) точки зрения принципы природопользования не могут существовать вне регламентирующих их правовых рамок. Чтобы использоваться в правоприменительной практике они должны находить свое выражение непосредственно в нормах соответствующей отрасли права. Следовательно, основным критерием согласно данному подходу для включения в состав принципов будет являться придание ему законодательного статуса. В подтверждение данного подхода приведем позицию Конституционного суда РФ, который сформулировал в 2002 г. (правда применительно к сфере налогообложения, но это не столь уж важно) положение о том, что принципы «относятся к основным гарантиям, закрепление которых в федеральном законе обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации»<sup>11</sup>. В данном контексте, хотя и относящимся к другой сфере деятельности, но все же недвусмысленно, говорится о том, что принципом являются не правила или положения, а именно гаран-

<sup>8</sup> Крутинин Н.Я. Научные принципы экологизации природопользования на интенсивно осваиваемых территориях // Экономика природопользования. 2007. № 2. С. 40-50.

<sup>9</sup> Яндыганов Я.Я. Инвестиции в рациональное природопользование. Екатеринбург: АМБ, 2004. С. 48.

<sup>10</sup> Щукина А.Я. Рыночный механизм охраны природы и его экономическая модель // Экономика природопользования. 2006. № 3. С. 19-46.

<sup>11</sup> Определение КС РФ от 09.04.02 г. № 69-О «По жалобе гражданина Игнатьичева Максима Вячеславовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 2, 4 и 5 Федерального Закона «О налоге на игорный бизнес», Законом Нижегородской области «О ставках налога на игорный бизнес» и Законом Ивановской области «О ставках налога на игорный бизнес» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 29. Ст. 3005.

тии, причем закрепленные федеральным законодательством. В соответствии с таким подходом при рассмотрении принципов природопользования следует ограничиваться только принципами, имеющими прямое законодательное подтверждение, что несомненно приведет к зауженному их восприятию. Из их состава тогда, например, выпадут принципы, закрепленные подзаконными актами (в частности Постановлениями Правительства РФ) и не имеющие требуемого законодательного статуса.

С логической точки зрения можно утверждать, что факт законодательного закрепления также не будет отрицаться как важный критерий. Но критерий этот будет не единственный и не абсолютный. При таком подходе следует аргументировать, что, во-первых, важность критерия отражения принципа в федеральном законе различна для разных принципов, какие-то положения могут быть определены как принципы, даже если они прописаны всего лишь нормативно-правовыми актами или ведомственными регламентирующими документами, а, во-вторых, конкурирующим критерием должен быть критерий эколого-экономической обоснованности. Данный критерий подразумевает наличие веских эколого-экономических оснований для придания тому или иному требованию, предъявляемому к природопользованию, статуса

принципа.

Конкуренция между этими критериями, по нашему мнению, заключается в выборе соответствующих приоритетов. Ведь не секрет, что законодательство, в том числе и в сфере природопользования, практически повсеместно страдает определенной логической незавершенностью, оно регулярно дорабатывается и расширяется. И если избрать приоритетом критерий эколого-экономической обоснованности, то в последующем можно ожидать и соответствующего законодательного оформления того или иного принципа. Если же следовать приоритету юридического подхода, то искомая система принципов будет априори в значительной мере статична, без существенных шансов на ее изменение.

Итак, по нашему мнению, к базовым принципам рационального природопользования следует отнести следующие (рис. 2):

1. *Принцип эквивалентной платности*, предусматривающий обязательность потребления природных ресурсов исключительно на платной основе, эквивалентной стоимостным оценкам потребляемых ресурсов, доступ к которым возможно ограничить.
2. *Принцип эквивалентного возмещения вреда*, предполагающий обязательность компенсации реципиентами ущерба,

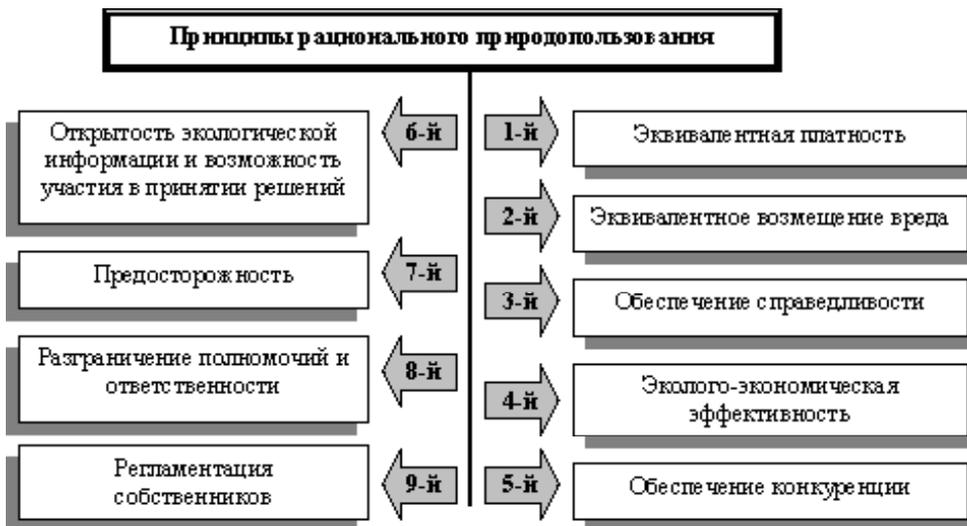


Рис. 2. Основные принципы рационального природопользования

наносимого окружающей природной среде в результате хозяйственной деятельности и нарушений природоохранного законодательства. В этих двух принципах именно эквивалентность отличает рациональное от традиционного природопользования.

3. *Принцип обеспечения справедливости*, предусматривающий справедливое для данного общества распределение доходов от использования природных ресурсов и обеспечения равноправного доступа к этим ресурсам нынешнего и будущих поколений.

4. *Принцип эколого-экономической эффективности*, предполагающий не только обязательное проведение интегральной эколого-экономической оценки эффективности действующих производств и новых инвестиционных проектов, а также паритетность при проведении таких оценок эффективности экологических и экономических составляющих эффекта и затрат, выраженных в адекватных стоимостных показателях.

5. *Принцип обеспечения конкуренции*, предусматривающий недопустимость монополии и наличие конкуренции в организации доступа к использованию природных ресурсов. Доступ к природным ресурсам должен получать тот производитель, у которого будет применяться наилучшая технология из доступных с экологической точки зрения и у которого достаточно ресурсов для их рационального потребления вне зависимости от формы собственности и национальной принадлежности производителя.

6. *Принцип открытости экологической информации и возможности участия в принятии решений*, предполагающий возможность открытого доступа ко всему массиву экологической информации и создание механизмов, позволяющих гражданскому обществу участвовать в выработке, реализации и контроле за ходом исполнения решений в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды.

7. *Принцип предосторожности*, подразумевающий не только презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, но и отказ от каких-либо проектов, если их отдаленные последствия не ясны, не оценены и (или) непредсказуемы для окружающей природной среды.

8. *Принцип разграничения полномочий*

*и ответственности*, предусматривающий не только четкое разграничение полномочий и ответственности федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления в сфере природопользования, но и меры персонализированной административной и уголовной ответственности как руководителей предприятий-природопользователей, так и руководителей органов государственной власти и местного самоуправления за действия (бездействие), приводящие к ухудшению окружающей природной среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

9. *Принцип регламентации собственности*, предполагающий законодательную регламентацию, с одной стороны, общественной собственности на природные ресурсы, а с другой стороны, частной собственности производителей на осуществляемые ими выбросы и загрязнения.

Следует также заметить, что мы не включили сюда принцип устойчивого развития, отраженный, в частности, в Экологической доктрине. И это не случайно. Полагаем, что устойчивое развитие это не отдельный принцип, а целая концепция или даже программа развития человечества в XXI веке.

Посмотрим, как данные сформулированные принципы находят законодательное подтверждение:

1-й и 2-й принципы частично отражены в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды». Частично потому, что там не сказано о принципиальной характеристике платности и возмещения вреда – их эквивалентности;

3-й принцип достаточно полно отражен в ст. 2 Экологической доктрины;

4-й принцип, по нашему мнению, практически не подкреплён нормой закона. В ст. 3 ФЗ «Об охране...» дается лишь общая установка на «обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности», а в гл. VI говорится о порядке проведения такой оценки, но ни слова – об интегральной эколого-экономической оценке;

5-й принцип также, по нашему мнению, не подкреплён соответствующей нормой, ограничивающей монополизацию сферы природопользования;

6-й принцип достаточно полно отражен

во всех документах, в частности в ст. 3 ФЗ «Об охране...»;

7-й принцип также зафиксирован в полной мере ст. 3 ФЗ «Об охране...», ст. 2 Экологической доктрины и ст. 3 ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>12</sup>;

8-й принцип практически подтвержден нормой ст. 3 анализируемого закона об «ответственности органов государственной власти и местного самоуправления». Здесь следует только сделать уточнение о персонализированной ответственности;

9-й принцип практически не имеет соответствующего законодательного оформления. Если первая часть этого принципа еще как-то законодательно раскрывается, то проблема регламентации собственности производителей на осуществляемые ими выбросы и загрязнения пока не находит своего решения.

Следует отметить, что в ст. 4 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» содержится норма, согласно которой право собственности на отходы «принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий и продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались». Обоснованно было бы данную норму спроецировать также на выбросы и загрязнения.

Таким образом, из девяти сформулированных принципов рационального природопользования полностью подкреплены нормами закона три принципа, частично – еще три и столько же не подкреплены. В целом может быть поставлен вопрос о разработке и включении в Экологическую доктрину РФ принципов рационального природопользования.

Далее рассмотрим место и роль платности в российских методах регулирования и механизмах совершенствования процесса природопользования. Вообще, различий между этими дефинициями нормативно-правовая база в данной сфере не приводит, поскольку в статье «основные понятия» закона «Об охране...» они не раскрываются. Да и регламентация их разнесена по разным документам. В законе «Об охране...» приво-

дятся методы экономического регулирования, да и то лишь в области охраны окружающей среды, а в Экологической доктрине – экономические и финансовые механизмы. Поэтому будем пользоваться традиционными определениями<sup>13</sup>, не имеющими законодательно определенного статуса.

*Метод* (от греч. *methodos*) – это прием, способ или образ действия, в нашем случае способ практического осуществления процесса регулирования в сфере природопользования. А *механизм* (от греч. *mechané* орудие, машина) – это внутреннее устройство, система, определяющая порядок чего-либо, в нашем случае устройство, определяющее конкретный порядок регулирования или его совершенствования в сфере природопользования.

Можно увидеть, что определенные различия в этих двух дефинициях все же присутствуют, но практически достаточно сложно имеющийся арсенал мер, способов и процедур однозначно разграничить как метод или механизм. Может быть поэтому в нормативно-правовой базе нет их четкого и последовательного разделения.

Представим сначала методы регулирования в сфере природопользования (табл. 1), не следуя в полной мере, но все же отчасти корреспондируя их с более узким смыслом законодательно определенных методов регулирования в области охраны окружающей среды (ст. 14 ФЗ «Об охране...»).

Каждый из данных методов тяготеет к одной из трех укрупненных групп (экономических, организационно-правовых и регламентирующих) методов. Соответственно каждой из этих групп и даже каждому из методов соответствует свой набор механизмов.

В целях данной статьи мы уделим основное внимание декларируемым экономическим механизмам совершенствования регулирования в сфере природопользования, сформулированных в Экологической доктрине РФ. При этом попытаемся их соотнести с тем или иным методом регулирования. Результаты такого анализа представлены в табл. 2.

По результатам данного анализа можно

<sup>12</sup> Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 18.12.2006 №232-ФЗ).

<sup>13</sup> Современный словарь иностранных слов. 3-е изд. М.: Русский язык, 2000. С. 376-377.



Окончание табл. 1

№	Метод	Содержание метода
10	Страховые обязательства и финансовые гарантии	Принятие страховых обязательств и финансовым гарантиям, обеспечивающих финансовую ответственность страховщиков и партнеров по возмещению ущерба в случае наступления определенного негативного события в области охраны окружающей среды и природопользования
11	Многосторонние	Многосторонние методы регулирования по совершенствованию и эффективному использованию природных ресурсов и осуществлению охраны окружающей среды

Таблица 2

Декларируемые экономические (рыночные) механизмы совершенствования природопользования в России

№	Набор важнейших совершенствований и соответствие их к методу регулирования
1	Метод устранения штрафов, санкций и штрафов
1.1	Создание поощрительных систем в зависимости от хозяйствующих субъектов, эксплуатирующих природные ресурсы, платежей и их использования на охранение и восстановление природной среды, в т.ч. биржевые
1.2	Обеспечение переходов в сфере природопользования к системе рента-платежей
1.3	Обеспечение зависимости размера платежей за выбросы и сбросы от их объема и опасности для окружающей среды и здоровья населения
1.4	Разработка научно обоснованной методик определения размера компенсации за ущерб, наносимый окружающей среде и здоровью граждан в процессе хозяйственной деятельности при техногенных и чрезвычайных природных ситуациях, в том числе в результате экологически опасной деятельности, в т.ч. военной, обеспечение обязательной компенсации экологического ущерба окружающей среде и здоровью населения
1.5	Включение в законодательные акты полном стоимости природных объектов с учетом их экологической функции, в том числе стоимости природоохранной (экологической) работы (услуг)
1.6	Реализация в полной мере принципа «загрязнитель платит»
1.7	Введение ответственности производителей за производимый продукт на всех стадиях - от получения сырья и производства до утилизации
2	Метод стимулирования
2.1	Формирование и применение налоговой и тарифной политики, стимулирующей первоначально экспорт сырья на продукт глубокой переработки
2.2	Создание и применение системы налогов и пошлин, стимулирующих использование экологически чистой технологии, товаров и услуг не зависящих от страны-производителя
2.3	Введение рентабельности важнейших отраслей природы, в т.ч. стимулирование вторичного использования и вторичного переработки промышленных отходов
2.4	Создание условий для введения системы лицензирования экологически безопасных промышленных объектов длительного пользования, в т.ч. для лицензирования
2.5	Формирование условий для стимулирования благотворительности в области охраны природы
3	Метод государственного
3.1	Обеспечение бюджетного финансирования охраны окружающей среды и природопользования на приоритетных направлениях деятельности государства
3.2	Создание системы финансирования природоохранной работы на конкурентной основе за счет средств бюджетной государственной и внебюджетных источников
3.3	Использование всех международных финансовых инструментов с учетом взаимодействия в обеспечении глобальной устойчивости био-сферы («одна планета», устойчивый кредит и другие механизмы), предусматривающих международные инвестиции и соглашения

№	Набор механизмов совершенствования и соответствие их системе регулирования
4	Метод адекватного отчисления взносов в фонды экологической застройки
4.1	Установление механизмов финансовых гарантий, включая экологическое страхование, связанных с возмещением ущерба в результате воздействия на окружающую среду
5	Метод аудита, сертификации и паспортизации
5.1	Содействие развитию экологического аудита действующих предприятий, предприятий в деятельности в сфере охраны окружающей среды и добровольной сертификации
6	Иные методы
6.1	Совершенствование механизмов изменения форм собственности и купли-продажи земли, природных ресурсов и хозяйственных объектов с учетом задач сохранения и восстановления природной среды (включая оценку прошлого экологического ущерба, обязательность по проведению рекультивационных мероприятий и др.)

увидеть, что из 18 представленных в Экологической доктрине механизмов совершенствования подавляющее их большинство, а именно двенадцать, напрямую соотносится с различными элементами платности: семь из них раскрывают метод установления платы, а пять других механизмов – метод стимулирования. Причем, как можно увидеть, стимулирование также напрямую реализуется через основные элементы платности: налоги, сборы и пошлины. Да и в оставших-

ся шести механизмах элементы платности вмонтированы, но не напрямую, а косвенным образом. Например, декларируя механизм адекватного бюджетного финансирования охраны окружающей среды, нам никак не обойтись без адекватных источников такого финансирования, а это уже вопрос платности природопользования.