

УДК 338.2:502

Половян А. В.

ТИПОЛОГИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ СБАЛАНСИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Несмотря на незначительное снижение антропогенной нагрузки, вызванное сокращением промышленного производства и финансово-экономическим кризисом, дальнейшее оживление экономической активности обусловит дальнейшее ухудшение экологической ситуации. Решение данной проблемы возможно путем включения экологического императива в хозяйственный механизм, что возможно в рамках идеологии сбалансированного развития. Результаты исследований сущности, особенностей и инструментов сбалансированного развития приведено в работах И. Александрова [1], Б. Буркинского [2], В. Вернадского [3], Е. Рюминой [4], Н. Daly [5], J. Cobb [5] и др. Тем не менее, в большинстве исследований недостаточно внимания уделяется аналитическому основанию, особенностям, видам и условиям применения инструментария сбалансированного развития.

Целью данной работы является исследование основных принципов и типологии инструментов для формирования эффективной политики в области обеспечения сбалансированного развития.

Эффективное государственное регулирование производственно-экономической и природоохранной деятельности направлено на повышение общественного благосостояния и справедливость распределения ресурсов и благ. В экономических исследованиях эффективность часто связывают с максимизацией общественного благосостояния. При этом одним из основных требований для достижения эффективного распределения ресурсов является отсутствие провалов рынка (предполагающее в терминах экологической экономики равенство цены ресурсов и социальных издержек).

В свою очередь, справедливость связана с существующей в обществе системой распределения ресурсов. Приоритетность вопросов, связанных со справедливостью, часто оказывается менее важной на уровне отдельной государственной программы, поскольку могут быть использованы решения политического характера с целью перераспределения благ. Однако негативный эффект воздействия отдельных программ сглаживается с помощью общей системы налогообложения доходов или путем выплаты социальных пособий группам, находящихся в неблагоприятном положении.

К основным принципам, обеспечивающим эффективную государственную политику в сфере обеспечения сбалансированного развития, относят: «загрязнитель платит» (принцип платности за загрязнение); «пользователь платит» (принцип пользования природными ресурсами); «бенефициарий платит» (принцип платы за выгоды от пользования природными ресурсами); экологической предусмотрительности; приоритетности экологической безопасности; гарантии экологически безопасной среды проживания; экологической ответственности; выполнения стандартов; субординации и др.

Принцип «загрязнитель платит» является одним из основополагающих принципов обеспечения природоохранной деятельности и устойчивого развития. Он был введен Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1972 г. для использования в природоохранных проектах и соответствующей государственной политике. Содержание принципа состоит в том, что загрязнитель должен нести бремя затрат на предотвращение и (или) ликвидацию загрязнения. Данный принцип предусматривает возмещение экологических убытков загрязнителями окружающей природной среды и включение экологических затрат в цену товаров и услуг. Следовательно, он позволяет стимулировать уменьшение загрязнения и способствует эффективному использованию ресурсов.

Однако следует учесть, что этот принцип должен распространяться не только на производителя загрязнений. Это связано с тем, что спрос на продукт, вызывающий негативные экстерналии, является основой для его предложения. Поэтому данные издержки должны распределяться между производителями и потребителями продукта. На практике издержки контроля за загрязнением распределяются между производителями и потребителями согласно эластичности спроса на продукт.

Общее понимание того, что загрязнение является проявлением экстерналий, приводит к идее об ответственности загрязнителей за ущерб, наносимый их загрязнением. Этот подход лежит в основе большинства законодательных актов, относящихся к экологическому налогообложению.

Принцип «пользователь платит» предполагает, что пользователь природоохранных услуг или природных ресурсов должен оплачивать расходы по предоставлению подобных услуг или пользованию ресурсом. Оплата природоохранных услуг должна возлагаться на пользователей, а не относиться на государственные расходы. Более того, если пользователь полностью оплачивает общественные издержки, то у него появляется экономический стимул, способствующий рациональному потреблению ресурсов.

Еще одним принципом является принцип «бенефициарий платит» («beneficiary pays principle»), который предусматривает, что если какая-либо деятельность приносит выгоду, то бенефициарии (получатели дохода) должны оплачивать затраты на предоставление этой выгоды [6]. Это может предусматривать переложение затрат на потребителей (в структуре цен) или же оплату их непосредственно в виде налогов за ухудшение состояния окружающей природной среды.

Принцип экологической предусмотрительности требует избегать потенциальных нежелательных изменений, которые могут иметь место в результате производственно-хозяйственной или иной антропогенной деятельности. Этот принцип был провозглашен Брегенской европейской декларацией (1990 г.), Международной конференцией ООН в Рио-де-Жанейро (1992 г., принцип 15), Рамочной конвенцией относительно изменения климата (1992 г.), в документах Организации экономического сотрудничества и развития и др.

Так, согласно Декларации международной конференции ООН в Рио-де-Жанейро в тех случаях, когда существует угроза серьезных необратимых экологических нарушений, отсутствие полного научного обоснования не должно использоваться как аргумент, для того чтобы откладывать принятие экономически эффективных мероприятий по предупреждению экологической деградации.

Принцип приоритетности экологической безопасности требует воздерживаться от практической реализации проектов, связанных с потенциальной экологической угрозой (атомными электростанциями, экологически опасными химическими предприятиями и др.).

Принцип гарантии экологически безопасной среды проживания указывает на то, что для каждого человека должны быть созданы благоприятные экологические условия жизни. Этот принцип был провозглашен в Декларации Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.).

Принцип экологической ответственности предусматривает ответственность государства, юридических и физических лиц за нарушение правовых экологических обязательств, предусмотренных национальными или международными правовыми нормами.

Принцип выполнения стандартов в сфере окружающей природной среды требует от субъектов производственно-хозяйственной деятельности и физических лиц не нарушать общепризнанные мировым сообществом природоохранные стандарты, обуславливающие максимально допустимые уровни загрязнения компонентов среды.

Принцип субординации (децентрализации) предусматривает предоставление приоритета экологической политики, проводимой региональными органами власти.

Эти принципы не являются дополнительными факторами, которые должны быть учтены, а представляют собой прямые рекомендации, характеризующие эффективность и справедливость государственной политики управления и регулирования сбалансированного развития социально-экономическими системами.

Согласно неоклассической экономической теории государственное вмешательство в рыночные механизмы обеспечения природоохранной деятельности обусловлено провалами рынка. При этом превентивное государственное регулирование сбалансированного развития должно обеспечивать компенсацию последствий провалов рынка, используя для этой цели различные механизмы и инструменты (например, макроэкономическую и секторальную политику, целевые программы и проекты и т. д.). Однако государственное вмешательство может создать новые диспропорции на рынке, что не позволяет наладить работу эффективных институтов для решения проблем экологических экстерналий.

Выделяют различные причины провалов государственной политики в обеспечении сбалансированного развития, к которым относят:

(1) корректировка провалов рынка сама по себе является главной причиной государственного вмешательства. В результате вмешательства государства могут появиться побочные, ранее не прогнозировавшиеся отрицательные последствия для окружающей природной среды;

(2) отсутствие необходимой информации или недостаточность имеющихся ресурсов для анализа полноты последствий государственного вмешательства (т.н. асимметричность и неполнота информации);

(3) отсутствие эффективного механизма исполнительной власти. Наличие эффективной законодательной ветви власти позволяет создавать адекватные природоохранные институциональные механизмы, оформленные в соответствующих законодательных актах. Однако реализация этих актов является объектом деятельности исполнительной власти и может быть сопряжена с различными трудностями.

Провалы государственной политики в природоохранной деятельности и обеспечении сбалансированного развития социально-экономических систем могут быть объединены в четыре основных типа [7, 8].

К провалам первого типа относятся искажения, вносимые в эффективно функционирующие рынки действиями в сфере налогообложения, субсидирования, распределения квот, установления нормативов, а также неэффективной работой государственных предприятий и реализацией крупных государственных программ с незначительной экономической прибылью и существенным воздействием на окружающую природную среду.

Ко второму типу провалов в государственной политике по обеспечению сбалансированного развития относится неспособность государственных органов проанализировать и интернализировать побочные негативные последствия обоснованного государственного вмешательства.

К третьему типу провалов относится государственное вмешательство, которое направлено на корректировку или смягчение рыночных провалов, что в конечном итоге приводит к еще более худшему результату.

Последним типом провалов в государственной политике является бездействие государства при провалах рынка, когда существует необходимость подобного вмешательства с целью улучшения функционирования рынка, и связанные с этим затраты будут полностью оправданы предполагаемыми выгодами.

Таким образом, наличие провалов рынка не требует во всех без исключения случаев вмешательства государства с целью их корректировки, а лишь свидетельствует о том, что подобные вмешательства могут оказаться полезными.

Анализ подходов к типологии инструментов государственного управления сбалансированным развитием социально-экономических систем позволяет отметить, что соответственно характеру влияния классически выделяют административные и экономические

инструменты [9, 10, 11]. Комбинации инструментов этих групп позволяют обеспечить реализацию природоохранной политики и достижение целей сбалансированного развития. Однако, во многих развитых странах эффективно зарекомендовали себя инструменты социальной мотивации, что послужило основой для выделения их в отдельную группу инструментов [12].

В последнее время во многих развитых странах распространены такие инструменты как региональные кластеры, экологический менеджмент, экологический маркетинг, адаптация методов кейнсианства к проблемам обеспечения сбалансированного развития, что позволяет говорить о появлении новой группы инструментов, которые не оказывают прямого воздействия на природоохранную политику, но создают условия для ее эффективной реализации.

Проведенный анализ основных подходов к классификации инструментария в области обеспечения сбалансированного развития позволяет утверждать, что целесообразно выделить четыре основные группы инструментов (рис. 1):

(1) административные или регламентирующие инструменты – это меры прямого воздействия, оказывающие непосредственное влияние на поведение загрязнителей окружающей природной среды путем установления и применения законодательных и нормативно-правовых актов, определяющих цели, стандарты и/или технологии, которым необходимо следовать. Административные методы устанавливают правила, обязательные для соблюдения всеми хозяйствующими субъектами. В случае нарушений предполагаются санкции (уплата штрафов, административная или уголовная ответственность). Основная черта этих методов состоит в том, что загрязнитель не имеет поведенческого выбора – он должен подчиниться установленным требованиям или платить штрафы в соответствии с правовыми и административными процедурами;

(2) экономические инструменты (методы, основанные на экономических стимулах) представляют собой эквиваленты рыночных сигналов в виде изменений в ценообразовании (путем, например, налогообложения определенных товаров) или финансовых трансфертов (например, налоги или платежи). Эти инструменты предоставляют экономическим агентам свободу выбора и адаптации своей деятельности, позволяя им достигать поставленных целей наиболее выгодным при данных ограничениях способом;

(3) инструменты социальной мотивации (методы убеждения, информирования и пропаганды). Целью применения данной группы инструментов является создание морального климата и институциональных правил, способствующих изменению поведения экономического агента. К этим методам относят распространение экологического образования, экологической информации; проведение тренингов, социальная ответственность предприятий и пр. Одним из инструментов этой группы являются добровольные соглашения, достигаемые на основе переговоров между государственной природоохранной структурой и частным сектором или группой промышленных предприятий, и местным самоуправлением. Экологическая маркировка продукта, свидетельствующая об экологически безопасном или ресурсосберегающем процессе его производства, не является обязательным государственным экологическим стандартом, но может использоваться предприятиями для укрепления своей репутации в глазах потребителей;

(4) организационный инструментарий. Эта группа инструментов направлена на создание необходимых условий и структур для эффективной реализации природоохранной политики и стратегии обеспечения сбалансированного развития. К данной группе инструментов относят различные организационные структуры, связанные с активизацией инновационной деятельностью в природоохранной сфере и системы управления, позволяющие экономическим агентам снижать негативные экологические экстерналии (например, региональные кластеры, системы экологического менеджмента, экологического маркетинга и др.).

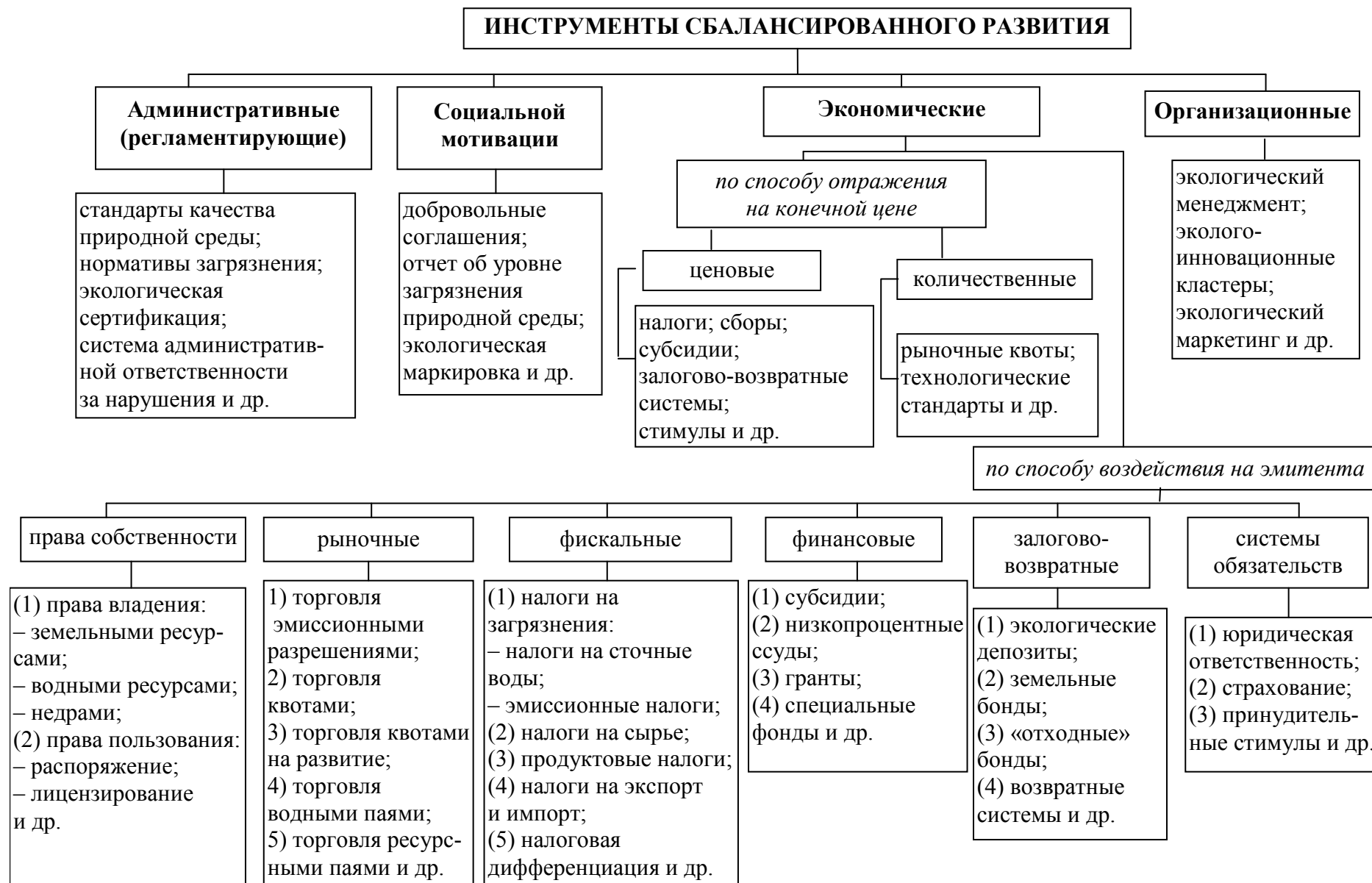


Рис. 1. Основные инструменты обеспечения сбалансированного развития

ВЫВОДЫ

Проведенный анализ показал, что государственное регулирование сбалансированного развития социально-экономических систем обусловлено провалами рыночного механизма. При этом превентивное государственное регулирование сбалансированного развития должно обеспечивать компенсацию последствий провалов рынка. К основным причинам провалов государственной политики в обеспечении сбалансированного развития относят корректировку провалов рынка, асимметричность и неполноту информации, отсутствие эффективного механизма исполнительной власти.

На основе обобщения существующих исследований и основных подходов к классификации инструментария в области обеспечения сбалансированного развития предложено выделить четыре основные группы инструментов в этой сфере: административные (регламентирующие), экономические, социальной мотивации, организационные. Отмечено, что основными преимуществами административных методов управления и регулирования обеспечения сбалансированного развития выступают возможность предсказуемости величин уменьшения уровня загрязнения природной среды и максимальный контроль за использованными ресурсами для достижения экологических целей. В свою очередь, к недостаткам относится отсутствие механизма оптимизации природоохранных затрат отдельных эмитентов. Отличительной особенностью экономических инструментов обеспечения сбалансированного развития является установление связи между частными и общественными издержками путем интернализации экстерналий издержек (затрат истощения и загрязнения). Исходя из способа отражения экономического инструментария на конечной цене товара, их можно разделить на две группы: ценовые и количественные. Ценовые инструменты влияют на удельные природоохранные затраты и отражаются на результатах деятельности предприятия при неизменных значениях объемных показателей. В свою очередь, количественные инструменты влияют на объемные показатели, что отражается на конечных результатах при неизменных удельных величинах природоохранных затрат.

Таким образом, выбор соответствующего инструментария должен быть связан с особенностями проводимой природоохранной политики и отражать path dependence управляемой социально-экономической системы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Aleksandrov I. *Scenarios of the old industrial regions' development: selecting the methodology* / I. Aleksandrov, V. Vishnevsky, A. Polovyan // *Environment, development and sustainability*. – 2011. – Volume 13. – Issue 1. – P. 65–78.
2. Буркинський Б. В. Еколого-економічні орієнтири стратегії сталого розвитку України / Б. В. Буркинський, В. М. Степанов, С. К. Харічков // *Проблеми сталого розвитку України*. – Київ : БМТ, 1998. – С. 81–92.
3. Вернадский В.И. *Живое вещество*/В. И. Вернадский. – М.: Наука, 1978. – 358 с.
4. Рюмина Е. В. *Экологический фактор в экономико-математических моделях* / Е. В. Рюмина. – М.: Наука, 1980. – 166 с.
5. Daly H. *For the Common Good* / H. Daly, J. Cobb. – Boston : Beacon Press, 1994. – 342 p.
6. OECD. *Integrating Environment and Economics: The Role of Economic Instruments*. – Paris : FORTHCOMING, 1994. – 205 p.
7. Титенберг Т. *Экономика природопользования и охрана окружающей среды* / Т. Титенберг ; пер. с англ. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001. – 310 с.
8. *Экономика природопользования: эффективность, ущербы, риски* / Н. В. Чепурных, А. Л. Новоселов, Л. В. Дунаевский. – М.: Наука, 1998. – 465 с.
9. Driesen D. *Economic instruments for sustainable development. In Environmental law for sustainability : a critical reader* / D. Driesen. – Oxford : Hart Publishing, 2006. – P. 277–308.
10. Panayotou T. *Economic instruments for environmental management and sustainable development* / T. Panayotou // *Environmental Economics*. – 2004. – № 16. – P. 23–35.
11. Feitelson E. *An Alternative Role for Economic Instruments: Sustainable Finance for Environmental Management* / E. Feitelson. – *Environmental Management*. – 1992. – № 16. – Vol. 3. – P. 299–307.
12. Tietenberg T. H. *Economic Instruments for Environmental Regulation* / T. H. Tietenberg. – *Oxford Review of Economic Policy*. – 1990. – № 6. – Vol. 1. – P. 17–33.