

Организация и функционирование системы управления рациональным природопользованием и охраной окружающей среды

Е.Е.Ракитянская

Природные ресурсы страны являются главным потенциалом ее экономического развития и роста. В связи с огромным объемом используемых природных веществ и энергии проблема обеспеченности человечества природными ресурсами является глобальной. Для предотвращения истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды необходимо рациональное и компактное их использование, а также поиски источников финансирования мероприятий по охране окружающей среды. Повышение экономической эффективности природопользования достигается также на основе совершенствования законодательства в области использования ресурсов, улучшения управления природными ресурсами, а также ответственности предприятий за нарушение правил рационального природопользования, сверхнормативные загрязнения и расход природных ресурсов.

С принятием Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.) в Украине создались предпосылки для кардинальной перестройки экономической политики. Речь идет о создании нового режима и механизма природопользования. При этом центральное место отводится усилению экономического регулирования и экономическим рычагам рационализации сферы природопользования.

Система регулирования природопользования органически связана с более сложной системой регулирования рыночных отношений и поэтому может рассматриваться как ее подсистема. В настоящее время элементарной структурной единицей системы регулирования природопользования следует признать предприятие-природопользователя, как юридически и экономически самостоятельного субъекта хозяйствования.

В понятие организации производства входят выбор наиболее рациональных методов ведения работ, регулирования процесса производства, снабжение его материально-техническими ресурсами, т.е. осуществление комплекса мероприятий, направленных на рациональное сочетание процессов труда с вещественными элементами во времени и пространстве с целью повышения его эффективности и наилучшего использования производственных ресурсов. Природоохранная деятельность заключается в мероприятиях по очистке отходящих вредных веществ и предотвращении выбросов их в окружающую среду на основе внедрения в производство малоотходных технологических процессов.

Предприятия, наряду с выполнением задачи по удовлетворению потребности в его продукции, обязано обеспечить нормативное качество окружающей среды. Для получения конечных продуктов в производство вовлекаются различные природные ресурсы, прежде всего, минеральные, водные, земельные. На осуществляемых стадиях переработки сырья вместе с получением валового объема полезных компонентов образуются и сопутствующие им побочные продукты и отходы, количество и состав которых зависят от технологических особенностей производства.

Экологический менеджмент это управление той деятельностью предприятия, которая влияет на состояние окружающей среды. Взаимосвязь производственной деятельности предприятия с окружающей средой представлена на рисунке 1.

Производство представляет собой процесс создания материальных благ, необходимых для удовлетворения социально-экономических потребностей общества и обеспечения его развития. Оно предполагает использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов. Результатом производства является совокупный общественный продукт, который состоит из двух пропорциональных потоков: потока полезной продукции и потока побочных продуктов, порождаемого технологическими особенностями производственного процесса. Последние уничтожаются или выбрасываются в окружающую природную среду, вызывая ее загрязнение. Выход полезной продукции, образующийся в процессе уничтожения побочных продуктов (использование вторичных материальных ресурсов), в стоимостном аспекте может рассматриваться как частичная компенсация затрат на уничтожение загрязнений или как частный эффект, получаемый на этой основе. Получаемые в процессе утилизации отходов полезные продукты могут быть использованы как в основном производстве, так и быть сырьем для другого производства. В этой связи меняется содержание термина “отходы производства”. Речь идет скорее о получении побочного продукта (сырья).

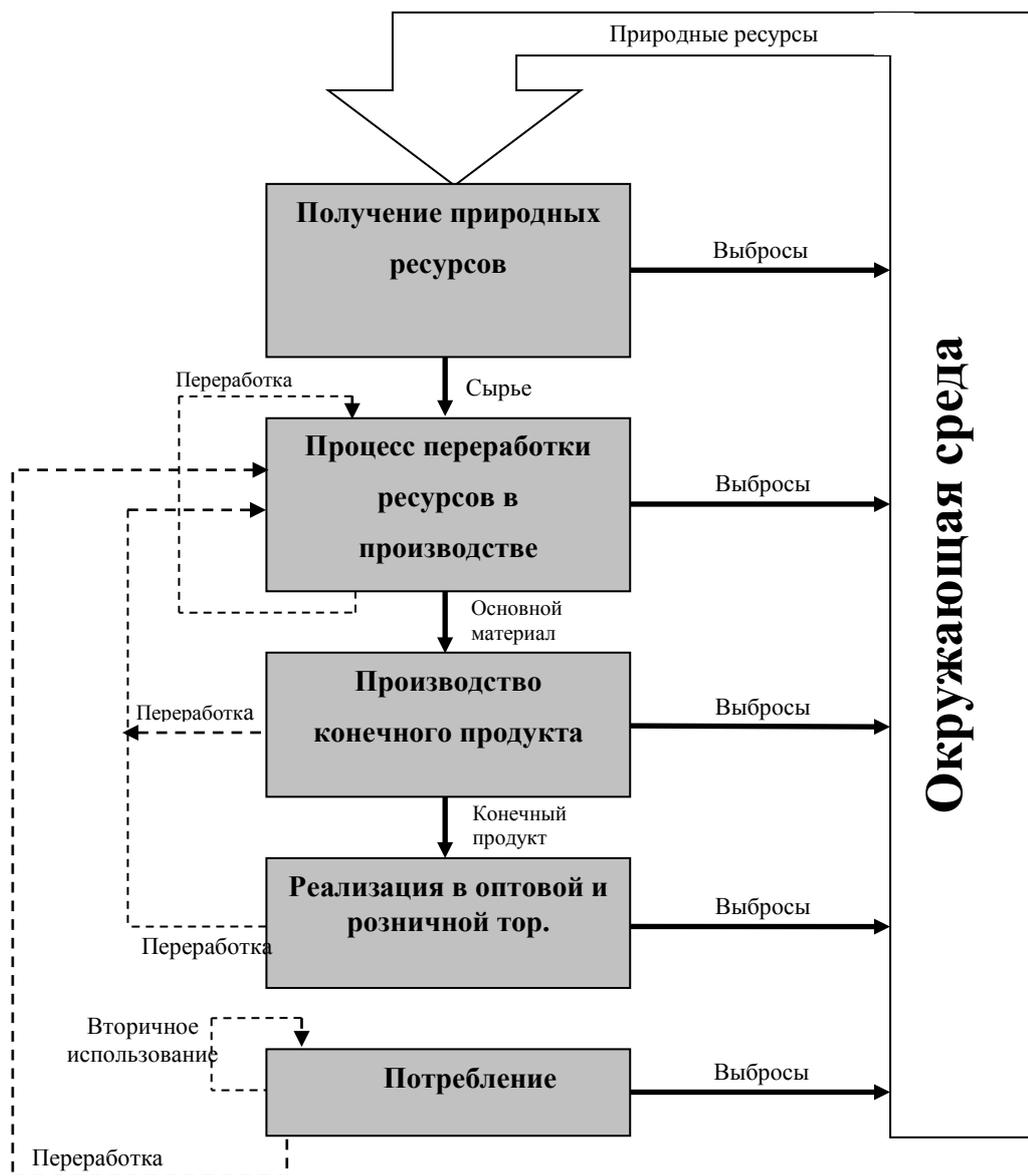


Рис. 1 Связь бизнеса с окружающей средой

Производство, с одной стороны, может оказывать положительное влияние на природную среду, а с другой – вести к ее ухудшению, деградации и разрушению, нарушению естественного равновесия и существующих экологических взаимосвязей. Природная среда не остается безучастной к производимым в ней изменениям, она оказывает обратное воздействие на развитие экономики, ее эффективность и темпы роста. Отсюда вытекают экологические обязанности общества по отношению к природе, которые формализуются в требования рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды.

Эти требования необходимо выражать не только через административные ограничения, но и через соответствующую организацию управления природопользованием.

Организационной структурой управления проблемами рационального природопользования предполагается создание системы взаимосвязанных органов, деятельность которых должна быть направлена на реализацию функций управления охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов.



Рис.2 Система организационно-экономического механизма управления природоохранной деятельностью на государственном уровне

Специфической особенностью системы управления рациональным природопользованием является достижение такой конечной цели управления, как наиболее полное и рациональное использование недр при устранении или локализации экологических нарушений, а также эффективное восстановление природной среды. Для достижения этой цели органами государственного управления и контроля рационального

природопользования разрабатываются мероприятия по предупреждению возможных правонарушений в области охраны природы, к которым относятся следующие:

- разработка природоохранной политики государства и установление соответствующих ей форм международного сотрудничества;
- совершенствование природоохранного законодательства;
- природоохранная деятельность хозяйственных организаций и общественности («Зелений світ»);
- выделение ассигнований на охрану природы;
- строительство природоохранных сооружений и реализация научных разработок по природозащите;
- популяризация знаний по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Выделяя в экономическом управлении природопользованием систему государственного регулирования процессов производственно-экологической направленности (использование, охрана и воспроизводство ресурсов), необходимо определить элементы такой системы и раскрыть основные системные связи (рисунок 2).

Систему регулирования в зависимости от аспекта ее изучения можно представлять как систему административно-правового, санитарно-гигиенического, экономического и иного регулирования.

Целенаправленное воздействие со стороны государства на экономически самостоятельные предприятия в условиях рыночных отношений коренным образом отличается от прямого администрирования, которое имело место при централизованном государственном управлении. И вместе с тем нельзя утверждать, что государственное регулирование в рыночной экономике неосуществимо. Необходимость его обусловлена, во-первых, тем, что становление рынка происходит в период уже сложившейся сложной экологической ситуации, и ее исправление поэтому является безотлагательным; во-вторых, локальный, а также региональный характер проявления последствий негативного воздействия на состояние природной среды при любых социально-экономических и политических условиях требует скорректированных, согласованных усилий административных единиц, отдельных отраслей и предприятий, особенно тех, которые находятся в зоне повышенной экологической опасности; в-третьих, в рамках индикативного планирования любых целенаправленных действий в регионе возможно применение инструментов регулирования, не ущемляющих прав экономической самостоятельности субъектов природопользования.

В общем случае в качестве субъекта экономического регулирования природопользования выступают лица и учреждения, которые принимают практические решения по экономическому воздействию на природопользователей и способны их осуществлять.

Официальным субъектом такого регулирования является исключительно государство в лице правительства, территориальных исполнительных органов власти, законодательных и судебных органов, наряду с ними в рыночной экономике, как правило, существуют также субъекты не обладающие суверенной властью и представляющие специфические интересы своих членов.

Традиционно методы управления производственным процессом, в том числе и в природопользовании, подразделяют на административно-правовые, организационно-экономические и социально-психологические. Такое разделение весьма условно, что объясняется прежде всего сложностью и многообразием системных связей и отношений, складывающихся в природно-хозяйственной системе. Так, административно-правовыми методами может вводиться распоряжение (постановление, закон) об экономической ответственности за несоблюдение каких-либо требований, мнение определенных кругов общественности может повлиять на ужесточение или смягчение того же закона и т.п. Наиболее перспективными методами регулирования, определяющими элементарно-структурный состав системы управления природопользованием являются: возмещение стоимости; выплату штрафов при нарушении установленных требований в утвержденных законодательством размерах; внесение платежей за пользование природными ресурсами и негативное воздействие на них. При этом формами реализации последнего могут быть налог, залог и страхование.

Указанные элементы в условиях рыночных отношений активно воздействуют не только друг с другом, но и с другими элементами рыночной экономики – налоговой, финансово-кредитной системами, системой ценообразования и др.

В условиях формирования рыночных взаимоотношений между предприятиями-природопользователями и местными органами самоуправления необходим качественно новый подход к планированию и организации управления деятельностью в сфере природопользования, включая финансовую.

Согласно действующему законодательству, экономические меры обеспечения охраны окружающей природной среды предусматривают:

- определение источников финансирования мероприятий по охраны окружающей природной среды;
- установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов производства;
- установление нормативов платы и размеров платежей за специальное использование природных ресурсов;
- установление нормативов платы и размеров платежей за загрязнение окружающей среды;
- предоставление субъектам предпринимательской деятельности и гражданам налоговых, кредитных и иных льгот при проведении природоохранных работ;
- возмещение в установленном порядке убытков, причиняемых нарушением природоохранного законодательства.

Экономический механизм реализуется на разных уровнях - от государственного до локального, то есть до предприятий.

Структура системы финансирования природопользования – совокупность финансовых, экологических институтов и производственных единиц, объединены с целью рационального природопользования. Основными элементами этой системы являются:

1. *Региональный фонд охраны природопользования (РФООП).* Фонд призван решать комплекс вопросов, связанных с образованием, распределением и использованием финансовых средств для реализации экологической политики региона.

2. *Страховые компании.* Цель экологического страхования – компенсация убытка, образуемая у третьих лиц и самого страхователя в результате аварийного или внезапного загрязнения окружающей природной среды; экономическое стимулирование предотвращения аварий у страхователя, достигаемого за счет уменьшения издержек на проведение предупреждающих мероприятий за счет страховщика, а также эффективность использования концентрируемых в страховых фондах денежных средств.

3. *Экологический фонд предприятия.* Основную ответственность за состояние окружающей среды и организацию рационального природопользования должны нести природопользователи. Экономическая самостоятельность предприятий и объединений позволяет более мобильно, оперативно и эффективно распоряжаться образованием и расходованием собственных средств. Однако такая самостоятельность вне экономической связи с природоохранными задачами региона не может быть принята за основу рационального хозяйствования. Заинтересованность предприятия в природоохранной работе должна заключаться в ее прибыльности, доходности, причем не меньшей, чем основная производственная деятельность. Увязать региональную заинтересованность в качественном состоянии природной среды с производственными задачами отдельных предприятий и производств может финансовый механизм.

4. *Банк.* Основная задача банка при финансировании и кредитовании природоохранных задач заключается в наиболее рациональном использовании природных средств, содействии выполнения планов ввода в действие производственных мощностей природоохранного значения, осуществлению природоохранных мероприятий в срок, сокращению продолжительности инвестиционного процесса.

5. *Налоговая инспекция.* Налоговая инспекция контролирует поступление платежей за загрязнение окружающей природной среды и использование природных ресурсов, взимает штрафы и налагает санкции за нарушение природоохранного законодательства, осуществляет контроль за правильностью и своевременностью перечислений, предоставляет налоговый кредит, осуществляет контроль за деятельностью регионального фонда охраны природы, банка, страховых компаний и получает всю необходимую информацию.

6. *Управление статистики.* Предоставляет информацию всем потребителям информации, получает информацию от природопользователей, регионального фонда охраны природы, страховых компаний, Управления по охране окружающей природной среды и т.д.; создает экологический банк данных.

7. *Территориальные органы самоуправления.* Утверждает смету расходов Фонда; заключают контракты с природопользователями на осуществление природоохранных программ, проектов, мероприятий, продажу права на торговлю выбросами; получают информацию от управления статистики; получают экспертное заключение от Управления по охране окружающей природной среды; Осуществляют финансирование региональных программ, проектов, мероприятий.

8. *Управление по охране окружающей природной среды.* Получает право на утверждение тома ПДВ; утверждает лимиты выбросов в Министерстве охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности Украины; дает экспертное заключение по контракта, заключенным между природопользователем и органами территориального самоуправления.

Создание эффективной системы управления природопользованием, а именно ресурсно-экологической безопасностью социально экологического развития государства, означает не просто управление нынешней экономической политикой, а переходом к принципиально новой эколого-экономической модели рыночных реформ.

Реальность отечественного экологического менеджмента свидетельствует об отсутствии стимулирующей роли экономических регуляторов. По существу, экологические инструменты выполняют роль только фискального характера. Нынешняя экологическая политика не направлена на стимулирование выполнения экологических норм и нормативов для снижения техногенного давления на природу. Поэтому приоритетным направлением формирования действенного организационно-экономического механизма природопользования следует считать финансово-экономические действия субъектов хозяйствования, которые должны способствовать снижению выбросов загрязняющих веществ.

К основным направлениям совершенствования управления природными ресурсами природопользования необходимо отнести рыночные экономические регуляторы. К ним относятся: налоговые льготы, льготное кредитование, экологический налог на продукт.

Система рыночных регуляторов строится на комбинации инструментов, которые одновременно стимулируют хозяйствующих субъектов к осуществлению природоохранных мероприятий. Такая система не только

экономически выгодна, но и дает возможность использовать негосударственные финансовые источники инвестирования природопользования, что очень актуально в условиях дефицита государственного бюджета.

Разработанный организационно-экономический механизм управления природопользованием позволит органам управления стать важным элементом системы экологического менеджмента, от решений которых будет зависеть поведение предприятий-загрязнителей. В связи с этим необходимо провести реформирование организационной структуры менеджмента природопользования по функциональному принципу.

В свою очередь, разработанный механизм менеджмента потребует информационного обеспечения. Такой информационной основой может стать эколого-экономический паспорт территории.

Литература

1. Кашенко О.Л. Спеціальні екологічні фонди та форми економічних інвестицій // Агроінком. – 1999. - №6-7.
2. Врублевська О.В. Економічні інструменти екополітики в Україні. – Львів, 1998.
3. Христенко С., Харичков С., Шлынова Н. Экологический банк как важнейшее звено в системе управления охраной окружающей среды // Экономика Украины. – 1994. - №9.
4. Грабинський І. Еколого-економічна система України. Порівняльний аналіз. – Львів: НТШ, 1997.
5. Экономика природопользования / под редакцией Л. Хенса, Л. Мельника., Э Буна. – К.: Наукова думка, 1998.
6. Банник Т.Ю. Экологическая экспертиза в развитых странах. – К.: УкрИНТЭИ, 1995.

7. Пришков В. Экономические инструменты экологической политики // Экономика Украины. – 1999. - №11.
8. Савченко А. Совершенствование управления природоохранной деятельностью промышленных предприятий // Экономика Украины. - 1997. - №4.
10. Ruth Hillary. The Eco-Management and Audit Scheme. A Practical Guide. – Stanley Thornes, 1995.
11. Environmental management tools for SMEs. A handbook// Environmental issues series. –1998.