

**ПОДСОЛОНКО В.А.**



## **ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЭКОНОМИКУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РЕГИОНАХ УКРАИНЫ**

Окружающая среда является достоянием всего человечества планеты Земля. Ее состояние формируется в результате деятельности человека, развития различных отраслей хозяйствования. В условиях развития рыночной экономики в XIX и XX столетиях деятельность человека привела состояние окружающей среды в критическое положение. Безответственность руководителей предприятий и целых отраслей за несовершенство технологий приводит к деградации природы, к возникновению опасных для жизни человека техногенных зон, не знающих административных и государственных границ. Кислотные дожди, загрязненные водные стоки в природные водоемы уничтожают способность природы самоочищаться.

Устранение таких опасных для жизни человека источников и недопущение возникновения новых - задача мирового значения, решаемая каждой страной индивидуально. Отдельные страны мира стремятся объединить свои усилия с сопряженными странами для решения этих проблем в своем регионе. Хорошо известен положительный опыт стран Средиземноморского бассейна в этом направлении. Но прежде чем объединить усилия на международном уровне, необходимо решить эти проблемы в каждой стране.

Еще в 80-е годы основными направлениями экономического и социального развития нашей страны на период до 2000 года была поставлена задача превратить ресурсосбережение в решающий источник удовлетворения растущих потребностей народного хозяйства, чтобы прирост потребностей в топливе, энергии, сырье и материалах на 75-80 % удовлетворялся за счет их экономии. Эта задача не потеряла актуальности и на рубеже 2000 года Она не решена. Для ее решения требуется разработка концепции рационального ресурсопотребления в регионах страны.

В составе отмеченной выше задачи также намечалось достичь снижения металлоемкости национального дохода почти в 2 раза. Эта задача касается, прежде всего, предприятий металлопотребляющих отраслей. В расчете на сопоставимый размер национального дохода, создаваемого только в машиностроении и строительстве, расход металла в нашей стране был выше, чем в США более чем на 30 млн. т. Это приводило к необоснованному наращиванию мощностей всех металлургических переделов в черной металлургии, нерациональным затратам трудовых и материальных ресурсов. Только дополнительный перерасход металлопроката из-за повышенной конструктивной металлоемкости в машиностроении составлял 5-6,5 млн.т, из-за высокого коэффициента использования металла – около 5 млн.т, низкого уровня унификации производства – не менее 2 млн.т, перерасхода на ремонтные нужды – 9-10 млн.т.

В условиях предпринимавшихся попыток осуществления ориентации всех звеньев народного хозяйства на работу в условиях полного хозяйственного расчета для любого предприятия имел большое значение уровень использования его продукции, определяемый совокупностью производственно-технологических факторов предприятий-потребителей этой продукции и зависящий как от производителей, так и от потребителей металлопродукции. В данном случае, когда потребляющие отрасли вынуждали производить черную металлургию избыточное количество проката (почти на 30% его годового объема) и всех потребных для этого видов передельного металла, сырья и топлива, когда сама черная металлургия имела внутренние резервы увеличения выпуска готового проката на тех же мощностях и при достигнутых объемах выплавки стали, возникла потребность учитывать взаимоотношения предприятий черной металлургии с предприятиями металлопотребляющих отраслей.

Известно, что концепция перестройки управления в стране имела своей целью переориентировать экономический рост промежуточных на конечные, социально значимые результаты, на удовлетворение общественных потребностей, создать надежно действующий

противозатратный механизм. Исходя из этих положений концепция рационального ресурсопользования в отраслях всех регионов страны должна ориентировать развитие технологических процессов на получение максимальных конечных народнохозяйственных результатов и исходных материальных ресурсов. Несмотря на нарушенные хозяйственные связи в экономике 90-х годов это условие не потеряло своего значения и на рубеже 2000 г.

Для реализации этой концепции возникла необходимость решить ряд задач:

дать предметную классификацию всех видов конечных народнохозяйственных результатов развития и деятельности предприятий разных отраслей хозяйствования и исходных для их получения сырьевых, материальных и топливно-энергетических ресурсов;

дать оценку степени совершенства конечных результатов и полноты использования для их получения исходных ресурсов;

оценить степень совершенства применяемых экономических рычагов и стимулов обеспечения достижения максимальных конечных народнохозяйственных результатов и дать предложения по их совершенствованию;

создать нормативную и информационную базу для управления получением максимальных конечных народнохозяйственных результатов из исходных ресурсов;

обеспечить переподготовку руководящих кадров и специалистов для организации эффективного получения максимальных конечных народнохозяйственных результатов развития отраслей регионов страны на основе ресурсосбережения;

осуществить научно-техническую аттестацию технологических процессов по критериям мало- и безотходности в отраслях хозяйствования и аттестацию экологического состояния окружающей среды в регионах.

Решение перечисленных задач позволяет комплексно использовать природные и материальные ресурсы, максимально устранять потери и нерациональные расходы, широко вовлекать в хозяйственный оборот вторичные ресурсы, а также попутные продукты, сохранять и восстанавливать окружающую среду.

В целях обеспечения методологического единства в решении отмеченных задач в соответствии с отмеченной концепцией можно сформулировать концептуальные основы каждой из этих задач.

Так, под конечным народнохозяйственными результатами понимаются:

- непосредственно продукция, выпускаемая на предприятиях;
- побочная и попутная продукция, получаемая из сырьевых, материальных и топливно-энергетических ресурсов и отходов производства продукции;
- изделия, услуги или работы, получаемые потребителями на основе полуфабрикатов для их продукции;
- экологическая чистота производства и безопасность труда персонала;
- экологическая чистота окружающей среды в регионе.

В основе оценки степени совершенства конечных результатов должно лежать соизмерение массы производимой отраслью продукции с конкретными потребительскими характеристиками ее применения (единицами мощности, производительности, эффективности и т.п. на единицу массы производимой продукции). Полнота использования исходных ресурсов определяется отношением их массы к массе готовой (конечной) продукции любого назначения, производимой из этих ресурсов. Допустимым вариантом оценки полноты использования исходных ресурсов может быть исчисление величины прибыли, получаемой с единицы расходуемых ресурсов (или со стоимости исходных ресурсов).

Экономические рычаги и стимулы формируют основы хозяйственного механизма, а степень их совершенства определяет степень надежности этого механизма. Существующие методы планирования и экономического стимулирования расхода материальных и топливно-энергетических ресурсов, не способствуют ускорению разработки и внедрения малоотходных и безотходных технологий, как основы эффективного использования этих ресурсов. В планировании должно предусматриваться последовательное достижение в применяемых технологиях полного использования расходуемых ресурсов, а система оплаты труда должна побуждать решение этой задачи. Цены, приплаты и скидки к ним, штрафные санкции должны пресекать нерациональное использование как исходных ресурсов, так и готовой продукции у потребителя. Штрафные санкции должны позволять органам регионального руководства привлекать инвесторов для решения задач устранения отрицательных экологических последствий применяемых устаревших технологий за счет средств виновников этих последствий.

Создание нормативной и информационной базы является важным звеном совершенствования хозяйственного механизма, обеспечивающего ускорение разработки и внедрения малоотходных и безотходных технологий в отраслях хозяйствования. Нормативы расхода исходных ресурсов должны предусматриваться ужесточающимися по годам, либо по более крупным периодам времени пятилетиям, десятилетиям в направлении достижения вначале лучших мировых значений, а в последующем – теоретически достижимых, позволяющих обеспечить полное использование расходуемых (вовлекаемых в оборот) ресурсов на получение конечных народнохозяйственных результатов. Информационная база должна формироваться с позиций обеспечения ею возможности выбора наиболее эффективного варианта применения малоотходных и безотходных технологий, замены ими традиционных технологий на основе комплексной эколого-экономической оценки вариантов.

Осуществление всего комплекса задач рационального ресурсопотребления на базе расширения применения малоотходных и безотходных технологий в отраслях хозяйствования требует соответствующей переориентации традиционных технологий, а для этого – кардинальной переподготовки руководящих кадров и специалистов в вопросах обеспечения разработки и внедрения малоотходных и безотходных технологий. Условием решения этой задачи служит подготовка специальной учебной программы, охватывающей все этапы подготовки к замене традиционных технологий мало- и безотходными.

Непосредственно аттестация технологических процессов по критериям мало- и безотходности должна заканчиваться перечнем организационно-технических мероприятий и экономических мер по реализации этих технологий с наибольшей эффективностью.

В учебном курсе «Государственное регулирование экономики», читаемом студентам факультета экономики и менеджмента Таврического Национального Университета, приведены все важнейшие составляющие решения на государственном уровне проблем рационального ресурсопользования экономики окружающей среды. Ниже приведена краткая учебная программа этой дисциплины.

## Раздел 1. Цели и показатели развития государства

### 1.1. Главная цель развития государства

### 1.2. Составные части страны и цели их развития

#### 1.2.1 Население

#### 1.2.2 Территории проживания

#### 1.2.3 Отрасли деятельности населения

### 1.3. Показатели развития Украины и стран мира

#### 1.3.1. Потребности человека

#### 1.3.2. Развитие территорий

#### 1.3.3. Развитие отраслей деятельности

### 1.4. Динамика и тенденции изменения показателей потребностей человека

#### 1.4.1. Физиологические потребности человека

#### 1.4.2. Потребности в защищенности

#### 1.4.3. Социальные потребности

#### 1.4.4. Интеллектуальные потребности

### 1.5. Динамика и тенденции изменения показателей развития территорий

#### 1.5.1. Городское и сельское население

#### 1.5.2. Административные единицы

#### 1.5.3. Окружающая среда

#### 1.5.4. Природные ресурсы

#### 1.5.5. Свободные экономические зоны

### 1.6. Структурные изменения в отраслях деятельности человека

#### 1.6.1. Понятие и виды отраслевых и межотраслевых структур

#### 1.6.2. Приоритеты развития и критерии их выбора

#### 1.6.3. Факторы структурных изменений

- 1.6.3.1..Производственная сфера
  - 1.6.3.2. Непроизводственная сфера
  - 1.7. Комплексные оценки результатов развития страны
  - 1.8. Факторы, определяющие результаты развития страны
- Раздел 2. Экономические условия достижения целей развития страны

- 2.1. Рациональное использование природных ресурсов
  - 2.1.1. Минеральные ресурсы
  - 2.1.2. Земельные ресурсы
  - 2.1.3. Водные ресурсы
  - 2.1.4. Солнечная энергия
  - 2.1.5. Ветро-воздушные ресурсы
  - 2.1.6. Флора
  - 2.1.7. Фауна
  - 2.1.8. Климатический комплекс
  - 2.1.9. Природно-ландшафтные условия
- 2.2. Оптимальное использование производственно-финансового потенциала
  - 2.2.1. Техника (уровень совершенства и использования)
  - 2.2.2. Технологии (комплексность и безотходность)
  - 2.2.3. Инвестиции (целенаправленность и оптимальная стратегическая эффективность)
- 2.3. Гармоничное развитие трудового потенциала
  - 2.3.1. Воспроизводство населения
  - 2.3.2. Дошкольное воспитание и школьное обучение
  - 2.3.3. Высшая школа и научный потенциал
  - 2.3.4. Использование рабочего времени и интеллекта
  - 2.3.5. Вне рабочее время
  - 2.3.6. Адаптация населения к рыночным условиям
  - 2.3.7. Оздоровление и восстановление потенциала
- 2.4. Экономическая оценка потерь в развитии страны

Раздел 3. Организационная структура и функции звеньев государственного регулирования экономики

- 3.1. Органы комплексного руководства страной
  - 3.1.1. Президент и его администрация
  - 3.1.2. Законодательно-нормативные органы
  - 3.1.3. Учетно-информационные и аналитические звенья
  - 3.1.4. Финансовые и банковские организации
  - 3.1.5. Арбитражные и судебные органы
  - 3.1.6. Органы социальной защиты и благосостояния населения
  - 3.1.7. Органы внешнеэкономического регулирования
  - 3.1.8. Наука и высшее образование
  - 3.1.9. Независимая экспертиза результатов комплексного развития
- 3.2. Органы руководства страной по территориям
  - 3.2.1. Руководство природопользованием
  - 3.2.2. Руководство развитием социальной сферы
    - 3.2.2.1. Жилищно-коммунальное хозяйство
    - 3.2.2.2. Дошкольное воспитание и школьное образование
    - 3.2.2.3. Культура
    - 3.2.2.4. Безопасность человека и жилья, здравоохранение
    - 3.2.2.5. Занятость населения

3.2.3. Руководство комплексным формированием пропорций гармоничного развития территории

3.3. Отраслевые министерства и ведомства

3.3.1. Руководство промышленностью

3.3.2. Руководство сельским хозяйством

3.3.3. Руководство капитальным строительством

3.3.4. Инфраструктура

3.3.4.1. Транспорт и дорожное хозяйство

3.3.4.2. Энергетика, газовое, тепловое и водоснабжение

3.3.4.3. Связь и информационное обслуживание

3.3.5. Комплексное регулирование пропорций развития отраслей хозяйствования в стране

Раздел 4. Формы, методы и рычаги государственного регулирования экономики

4.1. Прогнозирование социально-экономического развития

4.1.1. Сущность и значение социальных и экономических прогнозов, их классификация

4.1.2. Показатели и границы прогнозирования

4.1.3. Условия результативности прогнозирования

4.2. Программно-целевой подход в руководстве развитием страны

4.2.1. Сущность программно-целевого подхода и его значение в руководстве социально-экономическим развитием страны

4.2.2. Опыт программно-целевого руководства

4.2.3. Научные основы формирования целевых программ

4.2.4. Условия обеспечения результативности программно-целевого подхода

4.3. Планирование пропорционального развития территорий и отраслей хозяйствования при достижении целей развития

4.3.1. Балансовый метод планирования

4.3.2. Индикативное планирование

4.3.3. Применение экономико-математического моделирования в планировании

4.3.4. Анализ отечественного опыта в организации планирования

4.3.5. Нормативно-эталонный подход к планированию

4.4. Мотивация достижения целей социально-экономического развития

4.4.1. Оценка вклада в достижение целей развития, «прозрачность» результативности государственного регулирования

4.4.2. Оплата труда по результатам вклада в достижение целей развития

4.4.3. Материальная, административная и уголовная ответственность за не достижение целей социально-экономического развития

4.4.4. Постоянное обучение руководящих кадров рыночным методам целенаправленного хозяйствования

4.5. Рычаги государственного регулирования

4.5.1. Цены

4.5.2. Налоги

4.5.3. Государственный и местный бюджет

4.5.4. Законодательная база

4.5.5. Стандарты, нормативы, лицензии, патенты, санкции

4.5.6. Государственный заказ и контракты

4.5.7. Приватизация государственных предприятий

4.5.8. Банкротство

4.5.9. Протекционизм (субсидии, субвенции, дотации)

4.6. Эффективность и действенность государственного регулирования экономики по применяемым формам, методам и рычагам

4.6.1. Методы комплексной оценки

4.6.2. Организационные условия экспертизы результатов

4.6.3. Принятие и организация выполнения решений по обеспечению нужных обществу результатов

Однако это не курс государственного регулирования экономики окружающей среды и потому он не позволяет четко увидеть проблему, а тем более решать задачу воздействия на ее состояние. Вместе с тем структура этого курса позволяет провести специальные лекционные и семинарские занятия по программно-целевому регулированию государственного воздействия на экономику окружающей среды в регионах Украины. Ниже приводится последовательность изложения материалов по такой теме.

I. Цели государственного регулирования экономики окружающей среды

A. Возможности программно-целевого подхода в регулировании состояния экономики окружающей среды

B. Согласование задач регулирования экономики окружающей среды с главной целью развития государства

C. Удовлетворение потребности человека в защищенности от воздействия последствий разрушения окружающей среды

D. Возрождение территорий Украины и Крыма с нарушенной окружающей средой

E. Улучшение состояния природных ресурсов на экологически неблагоприятных территориях

F. Изменение структуры отраслей хозяйствования, воздействующих на окружающую среду

II. Экономические условия сохранения благоприятной для человека окружающей среды

A. Рациональное использование природных ресурсов по их видам

B. Высокий уровень совершенства и использования техники

C. Комплексность, малоотходность и безотходность технологий

D. Оптимальная стратегия инвестиций в сохранение и восстановление окружающей среды

E. Оздоровление, сохранение и восстановление трудового потенциала населения (охрана здоровья и труда)

F. Минимизация потерь экономики страны от разрушения окружающей среды

III. Органы и функции государственного регулирования экономики окружающей среды

A. Роль администрации Президента страны в руководстве состоянием окружающей среды

B. Верховенство права в охране окружающей среды

C. Учет и анализ состояния окружающей среды и социально-экономических потерь от ее ухудшения

D. Вовлечение финансовых организаций в сохранение окружающей среды

E. Целенаправленность деятельности арбитражных и судебных органов на сохранение окружающей среды

F. Территориальное руководство природопользованием

G. Территориальное руководство безопасностью человека, здравоохранением

H. Отраслевое руководство экологическими последствиями производственных процессов

IV. Обеспечение целенаправленного взаимодействия форм, методов и рычагов государственного регулирования экономики окружающей среды

A. Прогнозирование состояния окружающей среды

B. Формирование научно-технических целевых программ сохранения окружающей среды

1. Территориальные целевые программы

2. Отраслевые целевые программы
3. Организационное обеспечение целевых программ
4. Информационное сопровождение целевых программ
- С. Согласование программного подхода с методами планирования состояния окружающей среды
  - D. Экономико-математическое моделирование процессов формирования состояния окружающей среды
  - E. Условия целеопределенности в регулировании экономики окружающей среды
    1. Эталонные нормативы состояния окружающей среды и критерии их достижения
    2. Количественная определенность степени достижения нормативного состояния
    3. Определенность авторства получаемых результатов по целевому воздействию на состояние окружающей среды
    4. «Прозрачность» всех звеньев государственного регулирования по результативности их воздействия на состояние окружающей среды
    5. Материальная заинтересованность всех звеньев руководства в улучшении состояния окружающей среды
    6. Неотвратимость материальной, административной и уголовной ответственности за не достижение целей программы в намеченные сроки
    7. Независимость государственной экспертизы состояния окружающей среды от всех звеньев руководства
  - F. Систематическое обучение кадров звеньев руководства научно-обоснованным формам и методам государственного регулирования экономики окружающей среды
  - G. Налогообложение и протекционизм как методы целевого воздействия на состояние окружающей среды

Приведенное краткое изложение рассматриваемой темы в основном охватывает все составляющие курса «Государственное регулирование экономики» и может читаться студентам всех экономических и менеджерских специальностей. Для специализаций, связанных с экономикой окружающей среды эта тема в приведенной структуре может быть развернута в специальный курс «Программно-целевое государственное регулирование экономики окружающей среды». Объем лекционной нагрузки по этому курсу намечен 36 лекционных часов, а семинарских и практических занятий - 18 часов (таблица 1).

Для специальностей менеджерского профиля целесообразно проводить экзамен по этому курсу, а по экономическим специальностям - зачет.

В основе изложения всех рассмотренных тем по этой дисциплине лежат концептуальные положения, пронизывающие все ее содержание. В их число входят:

- \* состояние окружающей среды полностью зависит от деятельности человека;
- \* человечество заинтересовано в благоприятной для его существования окружающей среде;
- \* человечеством сформированы и накоплены формы, методы и рычаги воздействия на состояние окружающей среды;
- \* регулируемость экономики окружающей среды обеспечивается выполнением функций конкретных звеньев руководства страной, ее территориями и отраслями;
- \* результативность воздействия каждого звена руководства на состояние окружающей среды можно количественно оценить;
- \* в зависимости от степени влияния на состояние окружающей среды можно установить оплату труда и соответствие уровня квалификации труда занимаемой должности;
- \* экспертиза вклада всех звеньев руководства в сохранение окружающей среды должна быть независимой;
- \* переподготовка кадров - средство их обучения целенаправленной деятельности по сохранению окружающей среды.

Распределение учебной нагрузки по темам дисциплины «Программно - целевое государственное регулирование экономики окружающей среды»

№ Темы	Наименование темы	Объем в академических часах по видам занятий		
		Лекции	Практические занятия	Самостоятельная работа
1	Цели государственного регулирования экономики окружающей среды	6	2	2
1.1	Возможности программно-целевого подхода в регулировании состояния экономики окружающей среды	2		
1.2	Согласование задач регулирования экономики окружающей среды с главной целью развития государства			
1.3	Удовлетворение потребности человека в защищенности от воздействия последствий разрушения окружающей среды	2		
1.4	Возрождение территорий Украины и Крыма с нарушенной окружающей средой			
1.5	Улучшение состояния природных ресурсов на экологически неблагоприятных территориях	2	2	
1.6	Изменение структуры отраслей хозяйствования, воздействующих на окружающую среду			
2	Экономические условия сохранения благоприятной для человека окружающей среды	8	4	4
2.1	Рациональное использование природных ресурсов по их видам	2		
2.2	Высокий уровень совершенства и использования техники	2		
2.3	Комплексность, малоотходность и безотходность технологий	2	2	
2.4	Оптимальная стратегия инвестиций в сохранение и восстановление окружающей среды			
2.5	Оздоровление, сохранение и восстановление трудового потенциала населения (охрана здоровья и труда)	2	2	
2.6	Минимизация потерь экономики страны от разрушения окружающей среды			
3	Органы и функции государственного регулирования экономики окружающей среды	10	6	6
3.1	Роль администрации Президента страны в руководстве состоянием окружающей среды	2	2	
3.2	Верховенство права в охране окружающей среды			
3.3	Учет и анализ состояния окружающей среды и социально-экономических потерь от ее ухудшения	2		
3.4	Вовлечение финансовых организаций в сохранение окружающей среды			
3.5	Целенаправленность деятельности арбитражных и судебных органов на сохранение окружающей среды	2	2	
3.6	Территориальное руководство природопользованием	2		
3.7	Территориальное руководство безопасностью человека, здравоохранением			
3.8	Отраслевое руководство экологическими последствиями производственных процессов	2	2	
4	Обеспечение целенаправленного взаимодействия форм, методов и рычагов государственного регулирования экономики окружающей среды	12	6	6

4.1	Прогнозирование состояния окружающей среды	2		
4.2	Формирование научно-технических целевых программ сохранения окружающей среды	2	2	
4.3	Согласование программного подхода с методами планирования состояния окружающей среды	2		
4.4	Экономико-математическое моделирование процессов формирования состояния окружающей среды			
4.5	Условия целеопределенности в регулировании экономики окружающей среды	2	2	
4.6	Систематическое обучение кадров звеньев руководства научно-обоснованным формам и методам государственного регулирования экономики окружающей среды	2		
4.7	Налогообложение и протекционизм как методы целевого воздействия на состояние окружающей среды	2	2	
	Итого	36	18	18

### Литература

1. John Cusworth, T. Francs. Managing projects in developing countries. University of Bradford. 1993. - 248 pp.
2. Bruce Mitchell. Resource and Environmental Management. University of Waterloo. Canada. 1997. - 320 pp.
3. Е.А. Подсолонко. Информационное обеспечение государственного регулирования экономики регионов Украины. – Симферополь: Таврия, 1996. - 246 с.
4. Е.А. Подсолонко. Экономическое обоснование хозрешений. – Симферополь, 1998. - 83 с.
5. BIODIVERSITY, CONSERVATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Principles and Practices with Asian Examples. Clem Tisdell, University of Queensland, Australia. Edward Elgar Publishing ltd. August 1998. - с. 320 pp.
6. ECONOMY AND ECOSYSTEMS IN CHANGE. Analytical and Historical Approaches. Edited by Jeroen C.J.M. van den Bergh, Free University, Amsterdam, The Netherlands and Jan van der Straaten, European Centre for Nature Conservation and Tiburg University, The Netherlands. Edward Elgar Publishing ltd. November 1997. - 416 pp.
7. ECOLOGICAL ECONOMICS. Concepts and Methods. Malte Faber and Reiner Manstetten, Heidelberg University, Germany and John Proops, University of Keele, UK. Edward Elgar Publishing ltd. 1996. - 368 pp.
8. CONTROLLING POLLUTION IN TRANSITION ECONOMIES. Theories and Methods. Edited by Randall Bluffstone, Harvard University, US and Ministry of Environmental Protection, Republic of Lithuania and Bruce A.Larson, Harvard University, US. Edward Elgar Publishing ltd. November 1997. - 394 pp.