

УДК 330.15

Экономическая система управления природопользованием: институты и технологии

Дони Денис Сабирович

Преподаватель кафедры № 2,
Курганский пограничный институт федеральной службы безопасности Российской Федерации,
640016, Российская Федерация, Курган-16,
e-mail: denis.doni.s@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются институциональные основы формирования механизма устойчивого трансграничного природопользования. На основе анализа деятельности институтов в области природопользования рассмотрены степень их воздействия на реализацию экономической политики в области трансграничного природопользования. Теоретическим путем выделены акторы, определяющие экономическую политику природопользования в Азово-Черноморском бассейне, и рассмотрены технологии их участия в трансграничном природопользовании. **Методологическую основу** исследования составили общенаучный метод познания социально-экономических явлений, сравнительно-логический, конкретно-исторический метод, а также анализ, синтез и дедуктивный методы. **В результате** исследования предпринята попытка сгруппировать акторы по степени их участия в системе управления природопользованием и предложены подходы к формированию стратегии и методов деятельности выделенных групп акторов, определяющих экономическую политику трансграничного природопользования.

Для цитирования в научных исследованиях

Дони Д.С. Экономическая система управления природопользованием: институты и технологии // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Том 7. № 6А. С. 101-111.

Ключевые слова

Природопользование, экономика, экология, институты природопользования, управление, устойчивое развитие, Азово-Черноморский бассейн.

Введение

Целью экономической системы управления в области природопользования является переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-

экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в интересах нынешнего и будущих поколений [Крассов, 2008, 12].

Особое место в устойчивом развитии принадлежит институциональной среде, которая рассматривается как средство согласования экономической, социальной и экологической составляющих устойчивого развития. Здесь институты рассматриваются как первичные элементы движущей силы общества.

Основная часть

Согласно «Повестке дня на XXI век» для решения проблем окружающей среды и развития на государственном уровне было решено создать новую форму партнерских отношений. Эта форма отношений обязывает все государства осуществлять постоянный и конструктивный диалог, определяемый необходимостью создания более эффективной и справедливой мировой экономики, учитывая все большую взаимозависимость сообщества наций и тот факт, что устойчивое развитие должно стать приоритетным вопросом в повестке дня международного сообщества. Признается, что для успеха этих новых партнерских отношений важно преодолеть дух конфронтации и стремиться к созданию атмосферы подлинного сотрудничества и солидарности. Также важно укреплять национальную и международную политику и многостороннее сотрудничество в целях приспособления к новым реальностям [Повестка дня на XXI век..., 1992]. Иными словами, эффективно действующие институты являются одним из базовых измерений устойчивого развития.

Понятие «институт» (от лат. *institutum* – установление, учреждение) вошло в научный оборот экономического, социологического и политологического знания из юриспруденции, где оно означало систему формально закрепленных правовых установлений, норм, законов, регулирующих официальные, государственные виды социальных отношений. Это разработанные людьми формальные (нормативно-правовые акты) и неформальные (договоры и добровольно принятые кодексы поведения) ограничения, а также факторы принуждения, структурирующие их взаимодействие. Все вместе они образуют побудительную структуру общества и экономики.

Экономист Дуглас Норт дает определение института как совокупности правил, механизмов, обеспечивающих выполнение экономических, социальных и политических взаимодействий и норм поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми [Норт, 1993, 72]. Однако в этом определении понятие «институт» отделяется от термина «организация» (субъекта социальной жизни, общественной группы) и служит для обозначения лишь «правил игры».

Рассматривать институциональные основы каких-либо программ в той или иной сфере деятельности государства необходимо, четко разобрав и структурировав институты, которые оказывают решающее влияние на реализацию рассматриваемых программ. Логичным

представляется предварительно проанализировать действующие на современном этапе институты природопользования и степень их воздействия на реализацию экономической политики в области трансграничного природопользования.

Группа правовых институтов – это обособленная группа юридических норм, регулирующих качественно однородные общественные отношения внутри одной отрасли права или на их стыке, в частности в сфере экономики и устойчивого трансграничного природопользования. Указанный институт включает в себя различные международные нормативные правовые акты, национальную нормативную правовую базу, отраслевые и ведомственные распорядительные документы, а также различные межправительственные, межведомственные договоры, протоколы и меморандумы.

Правовые институты имеют четкую иерархию. Так, основным законом Российской Федерации является Конституция – это нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу. Следом идут Федеральные конституционные законы, затем Федеральные законы, и замыкают группу законов законы о поправках к Конституции РФ. Следующей ступенью в иерархии будут подзаконные акты. К ним относятся: Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, Ведомственные акты и Акты Федерального Собрания РФ. Следом идут нормативно-правовые акты субъектов РФ и нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. Необходимо отметить, что подписанные и ратифицированные международные нормативно-правовые акты являются приоритетными по отношению к национальным нормативно-правовым актам.

Все экономические агенты – государство, частные компании, граждане, занимающиеся бизнесом, и т. д. – действуют по определенным правилам. Они показывают, что можно и что нельзя делать, как строить отношения с другими экономическими агентами. Эти правила называются экономическими институтами. Таким образом, институты – это правила, по которым хозяйствующие субъекты взаимодействуют друг с другом и осуществляют экономическую деятельность [Формальные и неформальные институты, www]. Экономические институты бывают формальными и неформальными. Формальные институты – это все писанные правила, имеющие отношение к экономической деятельности: Конституция, Гражданский кодекс, другие экономические кодексы, законы, указы, постановления и распоряжения государственной власти. Неформальные институты (правила) – это традиции и социокультурные стереотипы, а также правила и процедуры, не санкционированные государством (возможно, даже противоречащие государственной политике), но, тем не менее, практикуемые хозяйствующими субъектами. Совокупность неформальных правил может быть очень широка и часто выходит далеко за пределы традиций и стереотипов.

Политические (политико-административные) институты – это способ организации политической жизни общества, который в полной мере воплощает те или иные политические нормы, обусловленные конкретной ситуацией. По своей сути политическими институтами являются определенные политические учреждения, обуславливающие общность людей,

имеющие особые полномочия, исполняющие специальные функции в политической жизни общества, а также продукты деятельности этих учреждений, и оказывающие непосредственное влияние на развитие экономических отношений между хозяйствующими субъектами.

Морально-этические институты находятся в тесной и неразрывной взаимосвязи с социальными институтами и представляют исторически сложившуюся или созданную целенаправленными усилиями форму организации совместной жизнедеятельности людей, существование которой диктуется необходимостью удовлетворения экономических, политических, социальных, культурных или иных потребностей общества в целом или его части. Морально-этические институты характеризуются своими возможностями влиять на поведение людей посредством установленных правил или традиций.

Помимо указанных основных институтов, участвующих в процессе трансграничного природопользования, целесообразно выделить формальные институты и неформальные практики.

Формальными институтами здесь выступают институты, в которых объем функций, средства и методы функционирования регулируются предписаниями законов или иных нормативных правовых актов, формально утвержденных распоряжений, установлений, правил, уставов и т. д. К формальным социальным институтам относятся государство, семья, школа. К неформальным институтам (практикам) относится спонтанно сложившаяся система социальных связей, взаимодействий и норм межличностного и межгруппового общения. Неформальные институты возникают там, где неисправность формального института вызывает нарушение важных для жизнедеятельности всего социального организма функций. Примерами неформальных институтов являются группы, объединения и даже организации по интересам, деятельность которых противоречит законам общества. К примеру, в контексте экономики природопользования это группы браконьеров, «черных копателей», организации, занимающиеся промыслом, скупкой и реализацией незаконно добытых природных ресурсов, оказывающие существенное негативное влияние на экономическое развитие отрасли, региона и государства и препятствующие устойчивому развитию природной среды.

Отсюда мы видим, что неформальные институты в первую очередь приводят трансграничные ресурсы к «трагедии общинного пользования» или «трагедии пастбищ», по Гаррету Хардину. Акторы неформальных практик представляют собой типичных «зайцев-безбилетников», которые ведут к переэксплуатации и деградации общественного блага в виде трансграничных природных ресурсов. И тогда «безбилетники» занижают ценность чисто общественного блага, а это приводит к более низкому объему его производства по сравнению с устойчивым развитием. Таким образом, возникают проблемы, на решение которых рыночный механизм не рассчитан, а потому не в состоянии обеспечить их эффективное использование. Такие случаи, когда рынок неэффективно размещает ресурсы, называются провалами или фиаско рынка.

Определяющую роль в пресечении деятельности неформальных практик, нормализации экономики и восстановлении экологии играют политико-административные институты. В политической системе государство является основным политическим институтом, организующим, направляющим, контролирующим совместную деятельность и отношения людей, общественных групп, классов, ассоциаций, групп интересов и регулирующим экономическую составляющую.

Спецификой политических институтов является то, что их деятельность строго регламентирована соответствующими законами, постановлениями, указами и иными нормативно-правовыми актами. Каждый политический институт, осуществляющий определенный вид деятельности, включает в себя социальную общность, непосредственно осуществляющую данную деятельность, политические нормы, регулирующие отношения внутри политического института, и экономические ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей и задач.

Таким образом, к политическим институтам отдельно взятой страны целесообразно отнести: государство, политические партии, формальные и неформальные объединения граждан. Основу данных институтов составляют политические и правовые нормы, группы интересов, приемы и способы достижения заявленных целей.

В том случае, когда вопрос деятельности политических институтов выходит за пределы юрисдикции одного государства, над государственными и партийными интересами данной страны, над ее нормативно-правовыми актами начинает превалировать международное законодательство и международные договоры, учитывающие специфику и интересы всех участвующих сторон. В таком случае политическими институтами становятся: группа заинтересованных государств, межгосударственные и межправительственные комиссии, международные объединения и ассоциации, центры управления, другие формальные и неформальные объединения граждан. Соответственно, их основой будут: международные нормативно-правовые акты, договоры, протоколы и меморандумы, ратифицированные всеми участниками события, а также технологии, позволяющие достичь намеченных в данных документах целей.

Кратко резюмируя изложенное, скажем, что главной и первичной институциональной основой развития экономики и сохранения природно-ресурсного потенциала как внутригосударственной деятельности политических институтов, так и на международном уровне выступает право, поскольку право является первичным и одним из важнейших видов регуляторов общественных отношений, то есть системой общеобязательных, формально определенных правил, регулирующих любые общественные отношения, в том числе и эколого-экономические.

Правовое регулирование экономики в целом и природопользования в частности является важной составной частью отношений между обществом и окружающей природной средой. В сущности, закон не охраняет природу, а по большей части защищает права человека, отсюда одним из важнейших исходных моментов законодательства в области природопользо-

вания являются исторически изменяющиеся приоритеты общества и государства, нацеленные на сохранение устойчивого потребления природных ресурсов. А указанные приоритеты напрямую зависят от уровня развития общественной морали и социально-экономического развития общества.

Обострение проблемы экологической безопасности предопределяет необходимость государственного регулирования в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования, в том числе трансграничного [Никитин, Степанов, 2001, 47]. Главенствующую роль в устойчивом развитии трансграничного природопользования занимают внешние и внутренние факторы, действующие в различных условиях. К ним относятся институциональная среда, конкурентная среда, государственная поддержка, государственная научная политика, природные условия, состояние окружающей среды и природных ресурсов, внешнеэкономические условия, геополитическое положение ресурсов, политическая ситуация в трансграничном регионе.

В настоящее время в России в области природоохранной деятельности, связанной с экономикой природопользования, с переменным успехом используются такие методы государственного регулирования, как:

– административное регулирование. Данный вид регулирования предполагает нормирование и ограничительную деятельность в природопользовании. Кроме того, административное регулирование предусматривает контроль и лицензирование природопользовательской деятельности;

– экономическое стимулирование. Данный метод государственного регулирования предполагает внедрение системы фискальных платежей и штрафов за загрязнение окружающей среды, нерациональное природопользование и нарушение действующего законодательства. Кроме того, оно вводит экологические налоги для природопользователей, а также систему субсидий и грантов для субъектов, чья деятельность направлена на восстановление экологии, что позволяет заинтересовать субъекта в рациональном природопользовании;

– природоохранное нормирование. Данный механизм государственного регулирования осуществляется в интересах регулирования уполномоченными органами нормативов качества окружающей среды и нормативов антропогенного воздействия на нее. Основной целью нормирования является сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого функционирования эколого-экономических систем [Платонова, Шумаева, Бушуева, 2008, 73].

До 2001 года в Российской Федерации реализовывались более десяти экологических программ, деятельность которых подразумевала переход к устойчивому природопользованию и экономическому развитию. Большая часть данных программ хоть и имела статус федеральных, по существу являлась региональной. Финансирование указанных проектов осуществлялось неудовлетворительно, вследствие чего они не могли качественно решать поставленные задачи [Исаченко, 2004].

В настоящее время разрабатываются муниципальные программы и планы, учитывающие специфику поселений и районов, а сами экологические программы финансируются за счет бюджетов всех уровней, начиная с федерального и заканчивая средствами предприятий и экологических фондов.

Согласно российскому законодательству (ст. 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002) в целях планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды должны разрабатываться федеральные целевые программы в области экологического развития страны и субъектов Федерации и иных регионов.

Основной правовой проблемой при реализации целевых программ является согласование интересов государства и регионов, а также государства и частных владельцев земельных участков или других природных ресурсов.

Место института трансграничных природных ресурсов и его экономической составляющей в системе международного права находится в рамках отрасли международного права окружающей среды.

В настоящее время в состав экономически важных трансграничных природных ресурсов включаются следующие объекты международно-правового регулирования:

- трансграничные водные ресурсы (поверхностные и подземные);
- трансграничные месторождения полезных ископаемых;
- мигрирующие животные;
- трансграничные экосистемы [там же, 14].

Право на информацию является одним из фундаментальных прав человека. Основным законом страны – Конституцией РФ – провозглашено право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды.

Негативное антропогенное воздействие на окружающую природную среду снижается путем нормирования факторов, оказывающих негативное воздействие на экологию. Так, нормируются допустимые выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов в окружающую среду. Обязательному нормированию подлежат не только отходы производства и лимиты на их размещение, но и допустимые уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий, оказывающих негативное влияние на экологию. Отдельным вопросом рассматривается нормирование допустимого изъятия компонентов природной среды (объектов флоры и фауны, полезных ископаемых, почв, воды и т. п.) [Грапберг, 2001, 36].

Вопросы общего и специального природопользования, регулируемые правовыми нормами, имеют большое значение для совершенствования отношений между обществом и природной средой [Исаченко, 2004]. Главными критериями качества таких отношений можно считать экономическое развитие общества и устойчивое развитие природной среды.

Специальное природопользование является базовым понятием для категории «природный ресурс», которое, в свою очередь, лежит в основе понятия права собственности на те

компоненты природы, которые признаются экономически важными ресурсами в международном правовом поле или на уровне отдельных стран.

От того, как соотносятся в данной стране различные формы собственности на природные ресурсы и как решается вопрос раздела собственности на ресурсы между отдельными частями крупных стран (в частности, с федеративным политическим устройством), в значительной степени зависят экономические и экологические показатели рационального их использования, охраны и воспроизводства.

Заключение

Таким образом, в настоящее время можно выделить три основные группы акторов, определяющих экономическую политику трансграничного природопользования в Азово-Черноморском бассейне. Во-первых, это наднациональные структуры, легитимность которых декларативно признается повсеместно, но способность к принуждению крайне мала, а процесс принятия решений долог и требует значительных затрат. Эти структуры не в состоянии в настоящее время, тем более в условиях острой геополитической нестабильности, ни установить эффективные правила, ни обеспечить их выполнение. Во-вторых, это национальные государственные акторы, призванные обеспечить устойчивое развитие в рамках отдельно взятого государства. Государство как актор, обладающий наибольшими ресурсами, играет главную роль в процессе координации, выработки стимулов и внедрения ограничений, обеспечивая действенность правил и норм в экологической сфере, выступая организатором разрозненных интересов, отвечающих национальным целям. Соблюдению правил обычно способствуют санкции, хотя многие из них эффективны исключительно в случае их законодательного закрепления, поддержки со стороны органов власти и осуждения общественными организациями фактов нарушения установленных правил природопользования. Третья группа акторов представлена негосударственными структурами, к числу которых можно отнести политические партии, бизнес и общественные организации.

Выбор стратегии и методов деятельности всех указанных акторов формируется на основе трех главных подходов. Первый, «алармистский» подход, основан на предпосылке о немедленном введении жестких ограничительных мер в сфере защиты окружающей среды морского бассейна, невзирая на следующие за этим серьезные экономические издержки. Этот подход и соответствующие ему технологии свойственны для экологических общественных организаций. Второй подход не рассматривает экологическую ситуацию как критическую, а защита окружающей среды не становится приоритетом в системе ценностей. Этот подход господствует в настоящее время в стратегиях, реализуемых государственными акторами. Наиболее уязвим этот подход с точки зрения долговременных последствий реализуемых в области трансграничного природопользования решений. И, наконец, третий подход, на основании которого делается в настоящее время попытка выстроить систему международного эколого-экономического управ-

ления, основан на стремлении перейти от латентной фазы международной экологической политики к активной, когда не экология становится «заложницей» политических интересов, а политические интересы формируются с учетом эколого-экономических ограничений.

Библиография

1. Грапберг А. Г. Основы региональной экономики. 2-е изд. М.: ГУ ВШЭ, 2001. 495 с.
2. Исаченко А. Г. Проблемы взаимоотношения природных и общественных территориальных систем // Известия Российского географического общества. 2004. Т. 136. Вып. 1. С. 3-15.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Эксмо, 2013. 63 с.
4. Крассов О. И. Экологическое право. М.: Дело, 2008.
5. Никитин А. Т., Степанов С. А. (ред.). Государственное и муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды. М.: МНЭПУ, 2001. 644 с.
6. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 69-91.
7. Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // СПС КонсультантПлюс.
8. Платонова Н. А., Шумаева В. А., Бушуева И. В. Государственное регулирование национальной экономики. М.: Альфа-М: Инфра-М, 2008. 471 с.
9. Повестка дня на XXI век. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года // Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), том I: Резолюции, принятые на Конференции, резолюция 1, приложение I.
10. Формальные и неформальные институты // Теб-консалтинг. URL: <http://teb-consulting.ru/formalnye-i-neformalnye-instituty/>

Economic nature management control system: institutions and technologies

Denis S. Doni

Lecturer, Department 2,

Kurgan borderguard Institute of the Federal security service of the Russian Federation,

640016, Kurgan-16, Russian Federation;

e-mail: denis.doni.s@yandex.ru

Abstract

The article deals with institutional fundamentals of building a mechanism of stable transboundary environmental management. Based on the analysis of the activity of environmental management institutions, the author of the article studies the power of their effect on the implementation of the economic policy in transboundary environmental management. The purpose of the economic management system in the field of environmental management is to move towards sustainable development, ensuring a balanced solution of socio-economic problems, problems of maintaining a favorable environment and natural and resource potential for the benefit of present and future generations. With theoretical methods applied, actors which determine the economic policy in environmental management in the Sea of Azov and Black Sea basin are identified, and technologies of their activity in transboundary environmental management are observed. The methodological basis of the research is comprised of general scientific method for social and economic phenomena studies, comparative-logical, historical point method, as well as analysis, synthesis, and deductive methods. As a result of the research, an attempt is made to group the actors by the rate of their activity in the environmental management system, and approaches are proposed for building the strategy and methods of activity of the outlined groups of actors which determine the economic policy in transboundary environmental management.

For citation

Doni D.S. (2017) Ekonomicheskaya sistema upravleniya prirodopol'zovaniem: instituty i tekhnologii [Economic nature management control system: institutions and technologies]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: yesterday, today and tomorrow], 7 (6A), pp. 101-111.

Keywords

Environmental management, economics, ecology, environmental management institutions, governance, sustainable development, the Azov-Black Sea basin.

References

1. Formal'nye i neformal'nye instituty [Formal and informal institutions]. *Teb-konsalting*. Available at: <http://teb-consulting.ru/formalnye-i-neformalnye-instituty/> [Accessed 25/04/17].
2. Grapberg A.G. (2001) *Osnovy regional'noi ekonomiki* [Fundamentals of regional economics]. Moscow: Higher School of Economics.
3. Isachenko A.G. (2004) Problemy vzaimootnosheniya prirodnykh i obshchestvennykh territorial'nykh system [Problems of the relationship between natural and public territorial systems]. *Izvestiya Rossiiskogo geograficheskogo obshchestva* [News of Russian geographical society], 136 (1), pp. 3-15.

4. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Moscow: Eksmo Publ.
5. Krassov O.I. (2008) *Ekologicheskoe pravo* [Ecological law]. Moscow: Delo Publ.
6. Nikitin A. T., Stepanov S. A. (eds.) (2001) *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v sfere okhrany okruzhayushchei sredy* [State and municipal management in the field of environmental protection]. Moscow: MNEPU.
7. Nort D. (1993) *Instituty i ekonomicheskii rost: istoricheskoe vvedenie* [Institutions and economic growth: a historical introduction]. *THESIS*, 1 (2), pp. 69-91.
8. *Ob okhrane okruzhayushchei sredy: Feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [On environmental protection: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 10, 2002]. *SPS Konsul'tantPlyus*.
9. Platonova N.A., Shumaeva V.A., Bushueva I.V. (2008) *Gosudarstvennoe regulirovanie natsional'noi ekonomiki* [State regulation of the national economy]. Moscow: Al'fa-M: In-fra-M Publ.
10. *Povestka dnya na XXI vek. Prinyata Konferentsiei OON po okruzhayushchei srede i razvitiyu, Rio-de-Zhaneiro, 3-14 iyunya 1992 goda* [Agenda for the twenty-first century. Adopted by the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, June 3-14, 1992]. *Doklad Konferentsii Organizatsii Ob"edinennykh Natsii po okruzhayushchei srede i razvitiyu, Rio-de-Zhaneiro, 3-14 iyunya 1992 goda (izdanie Organizatsii Ob"edinennykh Natsii, v prodazhe pod № R.93.I.8 i ispravleniya), tom I: Rezolyutsii, prinyatye na Konferentsii, rezolyutsiya 1, prilozhenie I* [Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 (United Nations publication Nations, Sales No. E.93.I.8 and corrigenda), vol. I: Resolutions adopted by the Conference, resolution 1, annex I].