

ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УЧЕТ В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ (опыт Ярославской области)

Осуществление перехода России к экологически безопасному и устойчивому развитию в качестве важнейшей задачи предполагает разработку и внедрение в практику управления соответствующей системы критериев и показателей. В решении этой задачи, учитывая географические особенности страны, особую значимость играет региональный уровень. Традиционно применяемые финансовые и экономические критерии экономического роста, с позиций устойчивого развития, недостаточны, так как то или иное политическое решение может быть выгодным с точки зрения традиционных критериев, но неустойчивым с точки зрения охраны окружающей среды.

В последние десятилетия многие специалисты отмечают, что эксплуатация природы в экономических целях достигает своего предела: чрезмерное использование окружающей среды стало приносить вред, поскольку многие выгоды потребления некоторых природных ресурсов обернулись большими потерями в рамках других конкурентных видов использования; нависла угроза жизни самого человека. Это особенно актуально для России, где в условиях трансформации общества усилилась сырьевая ориентация экономики. *Поэтому сегодня представляется действительно необходимым критический пересмотр поведенческих ориентиров человека с целью сохранения условий его существования.*

С позиции устойчивого развития эксплуатация ресурсов окружающей среды в интересах сиюминутной выгоды должна уступить место долгосрочной концепции сохранения окружающей среды как для нужд человека, так и во благо самой природной среды. Более того, подразумевается не только устойчивое использование ресурсов окружающей среды для человеческих нужд, но имеется в виду более широкий подход к сохранению равновесия в природе: следует сохранять нетронутыми не только те функции окружающей среды, которые используются человеком, но и саму природу, даже если её использование для удовлетворения потребностей людей не очевидно ни в настоящем, ни в будущем. При этом нетронутая природа расценивается как часть природного наследия, и может оказаться, что именно она станет необходимым условием существования людей.

Чётко разграничить экономику и окружающую среду весьма сложно. Существует большое разнообразие в разработке систем показателей, описывающих взаимосвязи между окружающей средой и экономикой (4). В то же время, можно выделить две позиции. Одна предполагает сбор и анализ данных об окружающей среде. При этом описываются природно-экономические связи с учётом воздействия на окружающую среду. Большая часть этой структуры формализованных данных содержит подробное описание окружающей природной среды, включая использование, например, карт специфических регионов (экосистем или экозон). Информация обычно представляется в физических параметрах. При другом подходе внимание концентрируется на экономике и рассматриваются эколого-экономические связи в отношении конкретных экономических операций, таких, например, как природоохранные расходы или фактические затраты по ликвидации ущерба. Обе эти системы связаны со счетами системы национальной статистики (СНС), поскольку они содержат данные в денежном выражении относительно фактических операций на рынке.

Основная проблема формирования системы эколого-экономического учёта (СЭЭУ) заключается в сближении этих подходов. В этом отношении системы учета, использующие главным образом физические единицы, целесообразно расширять, повышая качество и количество информации об окружающей среде, включив сведения относительно физических потоков между окружающей средой и экономикой (использование природных ресурсов, потоков отходов), а системы экономических параметров — дополнить включением более широкого набора данных, характеризующих запасы и потоки ресурсов окружающей среды,

выраженных в денежных показателях. Сближение указанных подходов осуществляется в направлении их синтеза в систему национального учёта с описанием экономических операций и экологических счетов, денежных и физических потоков, которые описывают взаимосвязь между экологией и экономикой.

Управление природными ресурсами с помощью СНС — главное направление развития во многих странах. Потребность в сопоставимых счетах, которые позволяли бы проводить международные сравнения, побудила Статистический Департамент Организации Объединенных Наций подготовить набор рекомендаций по их разработке. Модификация этих рекомендации (1998 г.) использовалась для анализа, изложенного в этой статье. Также в соответствии с этими Рекомендациями использовались три основных подхода к денежной оценке ресурсов окружающей среды: рыночная оценка; нерыночная прямая оценка (например, с учетом готовности нести расходы); нерыночная косвенная оценка (на основе данных об издержках, например в связи с ущербом или в связи с соблюдением определённых природоохранных стандартов).

В Ярославской области НПП «Кадастр» при поддержке Госкомэкологии России провел с участием зарубежных и российских специалистов Гарвардского института международного развития (ГИМР) и университета города Бате (Великобритания) работы по денежной оценке природных ресурсов и созданию областной СЭЭУ. Выполненная денежная оценка различных видов используемых природных активов (подземные и поверхностные воды, древесные и недревесные ресурсы леса, сельхозугодья, охотничье-промысловые виды животных, песчано-гравийное сырьё, рыбные ресурсы и ресурсы пчёл), а также анализ их движения показали следующее.

Общая стоимость запасов природного капитала Ярославской области на конец 1996 г. составляла 31,5 трлн. руб. (или 6,3 млрд. дол.), что добавляет приблизительно 19% к антропогенному капиталу. Следовательно, отказ от включения природных ресурсов в состав общего капитала области ведёт к существенной недооценке её богатства. Водные ресурсы оказались наиболее ценными из всех рассмотренных природных ресурсов (87% природного капитала). Причиной этого, однако, является ожидаемый в будущем рост готовности платить за воду, превышающий затраты на поставку воды сегодня. В настоящее же время чистая стоимость потока водных ресурсов очень мала или даже отрицательна. Это указывает на важный аспект оценки: при определении состояния богатства относительно большую ценность имеют текущие финансовые потоки в сравнении с будущими. Существенными оказались денежные оценки древесины (4% общей стоимости природного капитала), недревесных ресурсов леса (4%), сельскохозяйственных земель (3,5%) и минерально-сырьевых ресурсов (1%). Заниженная величина денежной оценки природного капитала в целом свидетельствует о низкой эффективности его использования, а также о необходимости внимания в программах развития области к развитию промышленности, ориентированной на местное сырьё.

В Ярославской области в 1996 году наблюдался процесс относительного повышения удельного веса природного капитала, по сравнению с физическим, в капитале устойчивости региона. Так, к концу года доля природного капитала увеличилась до 19%, что объясняется относительно большим износом и потерями физического капитала по сравнению с природным. В целом без учёта инфляции, за год произошло уменьшение физического капитала на 952,2 млрд. руб.¹ или на 0,7%; природный же капитал увеличился на 245,0 млрд. руб., или на 1,0%. Такая ситуация говорит о двух важных тенденциях, имевших место в 1996 году, во-первых, к концу года произошло относительное увеличение ценности природного капитала для экономики области в целом, во-вторых, за год несколько улучшились условия для отраслей, ориентированных на использование собственных природных ресурсов области, по сравнению с отраслями, ориентированными на привозное сырьё. Эти тенденции следует учитывать при макроэкономическом анализе и разработке стратегий развития региона. С этой целью важно

¹ Здесь и далее указано в ценах 1996 года

наладить в области постоянные мониторинговые учёт и денежную оценку природного капитала, а в перспективе — и в муниципальных округах.

Внутренний валовой продукт (ВВП) по Ярославской области за 1996 год при его расчете с учётом экологического фактора ("зелёный" ВВП) увеличивается с 16578 до 16609,244 млрд. руб., или на 31,244 млрд. руб. (на 0,2%). Чистый валовой продукт (ЧВП) по Ярославской области за 1996 год при его расчёте с учётом экологического фактора ("зелёный" ЧВП) увеличивается с 12242,1 до 12273,344 млрд. руб., или на 31,244 млрд. руб. (на 0,3%). Возрастание обусловлено учётом недревесных активов леса, активов пчёл, активов подземных вод (при заборе воды из колодцев) и охотничье-промысловых активов. Это говорит о существенной роли этих ресурсов в формировании доходов на территории. В то же время, произошло уменьшение ЧВП в результате учёта активов сельскохозяйственных земель и песчано-гравийных материалов.

Сопоставляя физический и природный капиталы Ярославской области с соответствующими налоговыми поступлениями в областной бюджет (поступления в бюджет от природного капитала Ярославской области в 1996 году составили менее 4%) и положительную динамику изменения удельного веса природной составляющей в региональном ВВП, можно сказать, что структура налоговых платежей, даже в современных условиях (когда оценка природного капитала относительно низка в следствии неэффективного его использования), неадекватно искажена в сторону завышения удельного веса налогообложения труда. Требуется пересмотр налоговой политики в направлении постепенного увеличения доли рентных платежей и снижения налоговой нагрузки на труд. Такой подход позволит не только стимулировать развитие производства, но и улучшить использование природных ресурсов, сделав востребованными их эффективный учёт и оценку. Следует отметить, что именно природная рента, которая изымается независимо от того, существует или нет эффективный учёт и оценка ресурсов, сегодня является основным источником образования капиталов, особенно в теневой сфере. Увеличение рентной составляющей в структуре налогов будет способствовать уменьшению коррупции и замедлять темпы перемещения финансового капитала (связывая его с землей), что будет способствовать профилактике финансовых кризисов.

Опыт исследований движения природных экологических активов в Ярославской области с использованием методологии эколого-экономического учета показал, что, при наличии политической воли, такой подход даже в современных сложных условиях России позволяет создавать необходимое информационное обеспечение для решения целого ряда важнейших задач управления территориями. К ним относятся следующие:

- анализ движения денежных потоков «окружающая среда — экономика — окружающая среда», оценка уровня и темпов истощения ресурсов окружающей среды;
- оценка влияния процессов изъятия или снижения качества ресурсов окружающей среды на характер их использования (устойчивое или неустойчивое) и на конечную ценность их запасов. Это позволяет регулировать текущую природоохранную политику в соответствии с целями устойчивого развития территории;
- разработка стратегий социального и экономического развития, природоохранных планов и программ с учётом адекватной роли экологических активов в формировании и направлении денежных потоков экономики региона, что может существенно облегчить поиск и обоснование возможных источников финансирования;
- координация общей социальной и экономической политики развития территорий в направлении роста экологически откорректированного показателя ВВП (рассчитанного с учётом движения активов окружающей среды).

Следует отметить, что налаживание эколого-экономического учета необходимо для повышения эффективности налоговой системы и ее экологизации, принятия управленческих решений в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в различных сферах хозяйственной деятельности (коммунальная реформа, инвестиционные проекты и т.д.). Однако развитие эколого-экономического учета в Российской Федерации — весьма сложная

задача, требующая проведения специальной федеральной государственной политики, предполагающей заинтересованность власти сделать более прозрачным движение реальных денежных потоков "природная среда — экономика".

Важнейшим условием налаживания эколого-экономического учета является признание целесообразности подхода "снизу вверх". С позиций макроанализа на уровне федерального центра, для решения подобной задачи, на первый взгляд, можно было бы использовать подход «сверху вниз», при котором проводится физическая оценка ресурсов в некоторых обобщённых показателях, и затем выполняется их денежная оценка тоже на национальном уровне. Такие агрегирования, однако, вряд ли будут эффективны при практическом использовании. Они будут маскировать важные региональные и локальные различия и не будут иметь большого значения при разработке социально-экономической политики с учётом особенностей конкретных территорий, что является главной целью всех усилий. Следовательно, имеется существенная причина, которая обуславливает формирование экологических счетов на национальном уровне по принципу «снизу вверх». Только путем генерализации данных эколого-экономического учета по каждому региону можно получить приемлемую картину на национальном уровне, которая приносит реальную пользу в плане разработки эффективной государственной политики.

Подобные исследования, с использованием опыта Ярославской области, необходимо проводить в других регионах Российской Федерации, особенно там, где имеются значительные запасы природных ресурсов. Полученные результаты позволят приступить к формированию федеральной СЭЭУ. Дальнейшая работа должна быть направлена на решение некоторых концептуальных проблем, выявленных в ходе настоящего исследования. К наиболее важным относятся разработка методов прогноза социально-экономического развития страны и её регионов с учетом изменения спроса на услуги природных ресурсов и окружающей среды в различных регионах, а также прогнозирование влияния социально-экономической политики на истощимость природного потенциала конкретных территорий, что является необходимым условием прогноза локальных кризисов развития (обусловленных, прежде всего, истощением ресурсов). Учитывая заниженные в современных сложных социально-экономических условиях денежные оценки объектов биоразнообразия внутри России, целесообразно выполнение оценки ценности российских природных и экологических ресурсов для субъектов устойчивое или неустойчивое вне страны. Исследования в Ярославской области были ограничены определением ценностей для граждан России. Однако имеются ресурсы глобального значения, которые должны быть включены в оценку. В этом смысле особенно важны реликтовые леса, представители исчезающих видов флоры и фауны.

Литература

1. Управление природопользованием для устойчивого развития. НПП "Кадастр". Ярославль, 1997, 187 с.
2. Р.А. Перелет, Г.А. Фоменко Отработка международных подходов к денежной оценке природных ресурсов // На пути к устойчивому развитию России, Бюллетень Центра экологической политики России. №2(6), декабрь 1997, с. 20-22.
3. Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко. Денежные оценки ресурсов окружающей среды на микроуровне для управления региональным развитием // Полюса и центры роста в региональном развитии: Сб. статей под ред. Ю.Г. Липеца. М, 1998, С. 117-122.
3. G. Fomenko, M. Fomenko, A. Markandya, R. Perelet. Natural resource accounting for the oblast of Yaroslavl in the Russian Federation // Environment Discussion Paper. #35, NIS-EEP Project. Harvard Institute for International Development. Harvard University. December 1997, 62 p.
4. Integrated Environmental and Economic Accounting, United Nations. New York, 1993 (new version of 1998).