

# Рациональное природопользование и охрана окружающей среды в инновационном росте



*Георгий Анатольевич Фоменко, доктор  
географических наук,  
генеральный директор НПП "Кадастр",  
академик РАН*

Социально-экономическое будущее России связано с эффективным использованием природно-ресурсного потенциала и сохранением окружающей среды в контексте обеспечения инновационного роста. Обеспечить рост экономики, повышение уровня жизни людей и благоприятную окружающую среду возможно только при переходе к инновационной модели развития. В основе такого подхода стимулирование инновационной активности, направленной на снижение природоемкости и энергоемкости производства, повышение качества жизни за счет развития человеческого капитала, недопущение случаев социально опасного истощения природных ресурсов.

Для Ярославской области в целом характерны общие для страны тенденции. Общую картину инновационных процессов в Ярославской области по существу определяют три отрасли: топливная промышленность, химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение и металлообработка. Они охватывают 77% всех инновационно-активных организаций. В целом, несмотря на то, что в развитии промышленности Ярославской области наметились положительные сдвиги, инновационная активность промышленных организаций по-прежнему характеризуется низкими показателями; даже в отраслях с наивысшим уровнем инновационной активности инновационную деятельность осуществляет меньше четверти предприятий.

Результаты анализа современного состояния научно-технической и инновационной сферы в России, в том числе в Ярославской области, свидетельствуют о заметном отставании по уровню инновационной активности, месту высокотехнологичной продукции в структуре производства и экспорта, объемам финансирования науки, развитию инновационной инфраструктуры от группы наиболее развитых стран, в том числе и тех, которые активно эксплуатируют собственные природные ресурсы.

Между тем ресурсная ориентация экономики страны в условиях высоких цен на основные экспортные сырьевые ресурсы (нефть, газ и т.д.) создает не только трудности для перехода к инновационной экономике. Наличие мощного сырьевого комплекса, связанного с ним рынка технологий и услуг позволяет сформировать начальный рынок сбыта товаров и услуг, создаваемых на основе использования имеющегося в России образовательного и научно-технического потенциала. Таким образом, Россия обладает реальными предпосылками для инновационного роста. Однако их реализация зависит от создания благоприятной институциональной среды и развития эффективной инновационной инфраструктуры.

В организации инновационной деятельности в России сегодня сталкиваются два подхода: стремление сосредоточить научно-исследовательскую деятельность в центре (доминирующее направление) или рассредоточить ее в регионах, чтобы

адаптировать или усовершенствовать продукты или технологии к местным условиям.

Ориентация на устойчивый рост при разработке и реализации инновационной политики в области рационального природопользования предполагает в качестве важнейшей цели повышение экономического и социального благосостояния населения за счет комплексного, эффективного использования природных ресурсов и объектов в долгосрочной перспективе при минимизации экологических ущербов, что достигается за счет стимулирования технологических, управленческих институциональных инноваций. Иными словами, меры государственного регулирования в природопользовании должны стимулировать применение бизнесом новых, более экономичных и экологически безопасных технологий добычи и первичной переработки природных ресурсов, повышать его заинтересованность в получении дополнительных выгод (инновационной ренты) за счет выявления и реализации новых, более экологичных способов использования и добычи природных ресурсов.

Ориентация России на переход к инновационному росту на устойчивой основе предполагает изменение подходов к регулированию природоохранной деятельности. К сожалению, сегодня российское природоохранное законодательство не ориентировано на стимулирование инноваций в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. Исторически оно стремится к всеобъемлемости, административной зарегулированности всей хозяйственной деятельности, устанавливает крайне жесткие (значительно более жесткие, чем в Европе и США) экологические нормативы качества окружающей среды. Эти требования, вступая в конфликт с возможностями экономики, влекут за собой широкое применение механизмов индивидуального подхода во взаимоотношениях каждого предприятия и конкретных надзорных органов, вследствие чего возникло и развивается широкое поле для формальных и неформальных контрактов.

Сегодня процедура экологической экспертизы фактически одинакова для любой хозяйственной деятельности - от садового домика до завода. Более того, экологических экспертиз сегодня несколько. Все это серьезно сдерживает инвестиции и инновации, поскольку инвестор хочет работать по понятным, прозрачным законам и правилам. Особенно важно изменить подход к начислению платежей за загрязнение окружающей среды. Наиболее существенные негативные последствия для отечественного бизнеса свя-

заны с тем, что на сложившуюся в условиях плановой экономики систему нормирования были "посажены" платежи за загрязнение окружающей среды, хотя уже в период введения платежей, в 1989 году, группа разработчиков, во главе которой стоял профессор К.Г. Гофман, признавала временный характер такой привязки и предполагала будущие изменения принципов определения платежей. Между тем такая ситуация неоправданно сохраняется до настоящего времени. Это предопределило целый комплекс проблем. Во-первых, это отсутствие увязки с экологическими приоритетами в снижении загрязнения. Среди сотен облагаемых платежами загрязняющих веществ не сформулированы приоритетные, на снижение эмиссии которых ориентированы платежи. Ставки платежей не дифференцируются, исходя из приоритетов экологической политики и имеющихся наилучших природоохранных технологий. Во-вторых, ставки платежей малы в сравнении с предельными затратами предприятий на сокращение загрязнения, что предопределяет слабый стимулирующий эффект системы платежей. Несмотря на действие повышающих коэффициентов к платежам (в случае сверхнормативных и сверхлимитных выбросов и сбросов), заметный общий стимулирующий эффект системы платежей за загрязнение окружающей среды отсутствует. В-третьих, выбросы, как правило, оцениваются, а не измеряются. Оценка выбросов на основе потребляемых ресурсов и характеристики производственного процесса (часто в соответствии с первоначальным проектом, а не текущими показателями) не обеспечивает прямой связи между фактическим сокращением загрязнения и причитающимися платежами за загрязнение и таким образом, не приносит финансовой выгоды от экологических усовершенствований. В-четвертых, "мягкое" правоприменение препятствует стимулирующей функции платежей за загрязнение окружающей среды. Крайне жесткие нормативы воздействия на окружающую среду и экономическая невозможность их достижения большинством предприятий стимулируют субъективизм при использовании прогрессивной шкалы в начислении платежей. Имеет место усложненность природоохранной документации. В таких условиях предприятия-загрязнители перекладывают внимание и ресурсы с реальных действий по предотвращению и сокращению загрязнений на деятельность по получению освобождения от платежей, зачетов или других льгот.

Система платежей за загрязнение окружающей среды в том виде, как она сложилась в Российской Федерации, характеризуется низкой экологической и экономической эффективностью, высокими административными затратами, низкими бюджет-

ными поступлениями.

Низкая экологическая эффективность. Сокращение уровня загрязнения в 90-х годах было связано с общим спадом промышленного производства. Однако в последние годы по мере роста экономики в регионах и городах с крупной промышленностью растет загрязненность окружающей среды. При этом, судя по официальным данным, объемы выбросов и сбросов загрязнений по большинству промышленных объектов не растут. О недостаточной экологической эффективности системы платежей свидетельствует и снижение объемов инвестиций в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и использование природных ресурсов. Инвестиции начиная с 1990 года постепенно сокращались и к 2000 году составили всего лишь 25,9% от уровня 1990 г. (Индикаторы устойчивого развития России, 2001).

Низкая экономическая эффективность. Государственная политика создает стимулы для разумного управления издержками бизнеса в среднесрочной и долгосрочной перспективе с целью обеспечения конкурентных преимуществ национальной экономики. Поэтому экологические платежи должны стимулировать техническое и технологическое перевооружение для сокращения загрязнения. Однако этого не происходит, поскольку ставки платежей слишком низки по сравнению с предельными затратами на какое-либо значительное сокращение выбросов, а у предприятий-загрязнителей зачастую отсутствуют технологические возможности достижения крайне жестких установленных нормативов.

Высокие административные затраты. Они вызваны прежде всего охватом большого количества источников загрязнения и загрязняющих веществ, а также трудностями проверки объемов выбросов, сбросов и отходов, облагаемых платежами. В Российской Федерации в настоящее время установлены платежи приблизительно для 142 различных загрязнителей воды, 210 загрязнителей атмосферного воздуха, 400 видов отходов, при этом около 95% взимаемой платы за сбросы приходится приблизительно на 20 загрязняющих веществ, за выбросы - на 50 компонентов. Существенную негативную роль играют и сложности в точном начислении суммы платежей в связи с ограниченными возможностями контроля. Природоохранные инспектора могут охватить только часть предприятий. Для решения проблемы интеграции политики в области рационального природопользования и охраны окружающей среды со стимулированием инновационной деятельности целесообразно обеспечить смещение акцентов в государственном регулировании от контрольно-административных методов управления к инновационным.

В значительной степени реализовать такой подход можно, обеспечив инновационную направленность социально-экономических программ развития страны и регионов, а также усилив инновационную составляющую в национальных проектах. Даже стратегию развития особо охраняемых территорий целесообразно разрабатывать с учетом решения задачи обеспечения инновационного роста. Поэтому так важны начатые сегодня в России попытки перехода к комплексному программно-целевому управлению развитием территорий. При разработке комплексных программ социально-экономического развития на федеральном и региональном уровне следует обратить внимание на системное применение механизмов стимулирования инновационной активности в природоохранной сфере. Другая, не менее актуальная задача состоит в снижении экономических издержек достижения целей государственной экологической политики. Здесь прежде всего важно обратить внимание на развитие в России, в том числе Ярославской области, элементов национальной инновационной системы (НИС) в природоохранной сфере, поддержание реальных рынков товаров и услуг природоохранного назначения. В настоящее время такие рынки имеют незначительную емкость, спрос на них неустойчив.

Важнейшим направлением снижения экономических издержек достижения экологических целей является дебиюрократизация природоохранного управления. В настоящее время многие применяемые в этой сфере механизмы государственного регулирования обладают высокой коррупционной опасностью. Более того, предлагаемые со стороны государственных органов управления, как в центре, так и в регионах, новые законодательные инициативы, а особенно подзаконные акты, часто как будто не замечают этой угрозы. По-прежнему предприниматели, за редким исключением, не привлекаются к разработке мер по природоохранному регулированию их же собственной деятельности. Часто предприятия все еще рассматриваются не как партнеры в природоохранной деятельности, а как противники при решении экологических проблем.

Для стимулирования инновационной активности в природоохранной сфере целесообразно переориентировать систему платежей за загрязнение окружающей среды от фискальной направленности к стимулирующей. Так, разрабатываемый закон "О плате за негативное воздействие на окружающую среду" должен быть максимально упрощен и приближен к закону прямого действия. Он должен стимулировать введение "чистых технологий", иными словами, побуждать предприятия осуществлять комплекс мер по предотвра-

щению загрязнения, одновременно с этим уделяя особое внимание производительности и качеству труда.

Особенно важна гармонизация природоохранного законодательства с международными нормами по вопросам экологического нормирования, тем более что нормативы являются основой расчета платежей за загрязнение окружающей среды. Положительный практический опыт уже есть. Так, например, в Санкт-Петербурге успешно завершена программа "Наилучшая существующая технология и система технологического нормирования в соответствии с рекомендациями Хельсинкской комиссии как основа для улучшения состояния окружающей среды". Совместный российско-скандинавский проект был начат еще в 1998 году и представляет собой попытку адаптации нормативов на выбросы и сбросы, существующих в российском законодательстве, к возможностям реально доступных технологий.

Таким образом, вопросы рационального природопользования, охраны окружающей среды и стимулирования инноваций тесно переплетены между собой. При ориентации развития страны и регионов на инновационный рост рассмотрение их во взаимозависимости становится важнейшей задачей. К сожалению, краеугольное значение эффективного решения этой комплексной задачи, как для инновационной, так и для природоохранной политики, еще недостаточно осознано ни на политическом уровне, ни в научном сообществе... Продолжающийся грязный рост экономики и обострение демографических проблем - тому подтверждение. Еще раз повторим, что успешный долгосрочный бизнес, определяющий качественный экономический рост, тем более инновационный, невозможен в обществе высоких рисков, где социальные и экологические проблемы, переплетаясь между собой, формируют неблагоприятный инвестиционный климат.