

Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Лошадкин К.А.

# Институты и организации в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды

НПП «Кадастр»  
Ярославль 2002

УДК 502:061  
ББК 20.18(2РОС)+65.28  
Ф 76

Печатается по решению ученого совета  
НПП «Кадастр» МПР России

Ф 76 **Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Лошадкин К.А.** Институты и организации в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды. Ярославль: НПП «Кадастр», 2002, 100 стр.

*Научный редактор* — д.г.н. Фоменко Г.А.

**ISBN 5-901131-18-5**

Настоящая книга подготовлена на основе результатов базовых исследований, выполненных в рамках тематического направления НИОКР МПР России 2002 года "Разработка нормативно-правового, методического, информационного и организационного обеспечения инновационной деятельности в области изучения, использования, воспроизводства природных ресурсов и охраны окружающей среды". В ней приведен анализ институциональных и организационных условий в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, сложившихся в РФ и ее регионах, с позиций активизации инновационной деятельности.

Книга предназначена для специалистов органов власти, природоохранного управления, широкого круга общественности, представителей бизнеса и всех заинтересованных лиц, а также студентам и аспирантам экономических, географических и экологических факультетов вузов.

Все права авторов защищены. Никакая часть настоящей книги не может быть воспроизведена или передана в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, будь то электронные или механические, включая фотокопирование и запись на магнитный носитель, если на то нет письменного разрешения издателя. Copyright © 2002.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission in writing from the Publisher. Copyright © 2002.

**ISBN 5-901131-18-5**

© — коллектив авторов, 2002  
© — НПП «Кадастр», 2002

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b>	4
<b>1 Особенности возникновения и развития институтов и организаций в области рационального природопользования и охраны окружающей среды</b>	5
1.1 Основные черты неформальных и формальных институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды	5
1.2 Институциональные изменения и особенности заимствования институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды	15
<b>2 Институциональное развитие природоохранного управления в СССР и России последней четверти XX века</b>	22
2.1 Изменения природоохранных институтов и организаций в конце советского периода	22
2.2 Природоохранные институциональные изменения на революционном этапе трансформации российского общества	28
2.3 Низкоуровневое равновесие периода стабилизации и возможные тенденции природоохранных институциональных изменений	40
<b>3 Институциональные изменения и возможности увеличения социальных и экономических выгод в природопользовании при минимизации экологических ущербов (на примере минерально-сырьевого комплекса Ярославской области по состоянию на 1998 г.)</b>	44
3.1 Анализ институциональных и организационных условий	44
3.2 Оценка возможности увеличения экономических и социальных выгод	66
3.3 Рекомендации по предотвращению или уменьшению экологического ущерба в минерально-сырьевом комплексе Ярославской области	81
<b>Литература</b>	85
<b>Приложение. Анализ различных режимов эколого-ресурсного регулирования в России и за рубежом</b>	88

## ВВЕДЕНИЕ

Эффективность государственного управления по активизации инновационной деятельности в области природопользования в значительной мере определяется сложившимися институциональными и организационными условиями.

Институты<sup>1</sup> в этой сфере в значительной мере характеризуют как общеполитические тенденции развития, так и свойственные им аспекты управления природопользованием на различных временных этапах, что, в свою очередь, определяет и специфику соответствующих организаций (управленческих и организационных структур). Однако на сегодняшний день институты в области природопользования и охраны окружающей среды, влияние институциональной и организационной динамики на структуры и эффективность государственного управления инновациями еще недостаточно исследованы.

Поэтому для разработки нормативно-правового, методического, информационного и организационного обеспечения инновационной деятельности в области изучения, использования, воспроизводства природных ресурсов и охраны окружающей среды, требуется анализ институциональных и организационных условий в этой сфере.

Настоящая книга содержит результаты базовых исследований, выполненных в рамках тематического направления НИОКР МПР России 2002 года "Разработка нормативно-правового, методического, информационного и организационного обеспечения инновационной деятельности в области изучения, использования, воспроизводства природных ресурсов и охраны окружающей среды" и включает в себя анализ институциональных и организационных условий в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, сложившихся в Российской Федерации и ее регионах, с позиций активизации инновационной деятельности.

Особенности хода выполнения исследований и полученных результатов определили следующую структуру книги. В первой главе изложены особенности возникновения и развития институтов и организаций в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. Вторая глава содержит описание динамики институционального развития природоохранного управления в СССР и России последней четверти XX века. В третьей главе приведен анализ институциональных и организационных условий в области использования природных ресурсов (на примере функционирования минерально-сырьевого комплекса). В четвертой главе рассмотрены результаты анализа различных режимов эколого-ресурсного регулирования в России и за рубежом.

---

<sup>1</sup> Созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Бывают формальными (правила, зафиксированные людьми) и неформальными (общественные условности и кодексы поведения). Главная роль институтов в обществе заключается в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой (хотя не обязательно эффективной) структуры взаимодействия между людьми.

# 1. СОБЕННОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Возникновение и развитие институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды обусловлено потребностями сохранения природных ресурсов и окружающей среды. К основным институтам относятся моральные кодексы, законы, нормы, правила, табу и т.п., которые ограничивают или регламентируют природопользование с природоохранных позиций. Такие институты снижают неопределенность последствий хозяйственной деятельности для окружающей среды и делают социальную среду более экологичной. Когда люди верят в надежность и справедливость природоохранных законов, норм и правил, они воздерживаются от попыток получить дополнительный доход за счет благополучия других субъектов или будущих поколений.

Развитие природоохранных институтов носит, как правило, постепенный характер, что вызвано укорененностью неформальных ограничений в обществе. Иногда происходят и революционные изменения, сопровождающиеся разрушением институциональных связей, однако преемственность полностью не исчезает никогда.

Анализ институтов и их динамики позволяет объяснить различные траектории развития управления в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, с новых позиций искать выход из кризисных ситуаций. Однако подобных исследований крайне мало. Практически не изучены взаимодействие институтов, их влияние друг на друга в конкретных ситуациях и на конкретных территориях, особенности и проблемы заимствования институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. Так, в современной российской экономической литературе такие институты рассматриваются исключительно с позиций экономических издержек (как природоохранные затраты природопользователей — необходимые, но нежелательные). С другой стороны, в исследованиях по природоресурсному и природоохранному менеджменту практически не используются методы институционального анализа.

## 1.1 Основные черты неформальных и формальных институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды

Ограничения в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды имеют двойственную природу. Они объективны в своей основе; в то же время, они во многом определяются социокультурными особенностями сообществ людей. В соответствии с этим, институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды обладают, с одной стороны, выраженной онтологической, с другой стороны, — социокультурной обусловленностью. Поэтому их главная задача заклю-

чается в уменьшении неопределенности, вызванной принципиальной невозможностью полной интернализации экстерналий<sup>2</sup>, обусловленных воздействием индивидуумов на окружающую среду. Это достигается путем установления природоохранных ограничений и регламентаций с позиций защиты интересов общества и будущих поколений и создания соответствующей устойчивой структуры взаимодействия между ними.

Институты не являются современным изобретением. Они возникли, когда человек почувствовал ограниченность доступных ему природных ресурсов. Так, например, первые общественные запреты существовали уже в период позднего палеолита (История мировой экономики, 1999). Однако регламентации, связанные с использованием ограниченных природных ресурсов, получили распространение только в мезолите. Они реализовывались, как правило, в виде религиозных табу и были ориентированы на рационализацию природопользования в соответствии с экологической емкостью конкретной территории (в современной терминологии). По мере развития общества (с переходом к оседлому образу жизни) природоресурсные ограничения институционализировались сначала в виде неписаных норм и правил, а затем формализовывались в указы, уложения, кодексы, законы и, наконец, межгосударственные соглашения. Постепенно складывались относительно устойчивые институциональные матрицы, отражающие географически конкретизированные природные, социальные и культурные и иные особенности. Такие институты можно обнаружить в истории практически всех древних народов (Кодекс Хаммурапи, Законы Древнего Египта и др.), поскольку у любого сообщества существует ряд природных ресурсов, использование которых необходимо ограничивать. Кроме того, некоторые ресурсы (вода, воздух и т.д.) могут использоваться только всем сообществом коллективно, что требует снижения оппортунизма индивидуумов.

Институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды представляют собой одну из наиболее устойчивых структур взаимодействия между людьми, и их существование, как правило, связано с определенным набором культурных образцов поведения и действий, которые «запечатываются» в социальную форму. Социокультурные ограничения не только связывают прошлое с настоящим и будущим, но и дают ключ к пониманию различий в методах управления рациональным природопользованием, пониманию путей их исторического развития. Они позволяют понять, что в развитии институтов является общим, а что особенным, присущим только конкретным сообществам.

### **Неформальные институты в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды**

Неформальные институты выражаются в обычаях, традициях, религиозных нормах и правилах, ограничивающих и регламентирующих воздействие на окружающую среду. Они складываются без чьего-либо сознательного замысла, как побочный результат взаимодействия множества людей, преследующих собственные интересы<sup>3</sup>. Содержание неформальных правил не поддается точному описанию, как и роль, которую они играют в развитии любого сообщества. Однако именно они в значительной мере определяют диапа-

<sup>2</sup> Под экстерналиями понимается влияние действий одного на благосостояние другого. Наличие экстерналий порождает необходимость государственного вмешательства в рыночную экономику. Интернализация экстерналий применительно к сфере охраны окружающей среды означает их перевод во внутренние факторы хозяйствующего субъекта, загрязняющего (или истощающего) природные ресурсы.

<sup>3</sup> Многое в этом процессе прояснила теория игр, ставшая сегодня наиболее популярным инструментом неоинституциональных исследований.

зон выбора принимаемых решений. В отечественных исследованиях на важность учета традиций природопользования во взаимодействии Общества и Природы обращали внимание В.А. Анучин (1982), Л.Н. Гумилев (1990), В.С. Жекулин (1984) и др. В то же время наблюдается устойчивая тенденция недооценки неформальных институтов. Достаточно сказать, что в программах рационального природопользования и охраны окружающей среды, разрабатываемых в России, как на федеральном уровне, так и в регионах, они практически не рассматриваются.

Основу неформальных институтов весьма удачно сформулировал Норт: «Они возникают из информации, передаваемой посредством социальных механизмов, и являются частью того наследия, которое мы называем культурой. Культурный фильтр обеспечивает непрерывность, благодаря которой неформальные решения проблем обмена, найденные в прошлом, переносятся в настоящее и делают прежние неформальные ограничения важным источником непрерывности в ходе длительных социальных перемен» (1997). Как часть культуры, неформальные институты в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды не приобретаются биологическим путем: каждое поколение воспроизводит их и передает следующему, что составляет основу социализации. В результате усвоения ценностей, верований, норм, правил происходит социокультурное регулирование поведения индивидуума.

Неформальные институты зависят от географических условий конкретных территорий уже в силу географичности самой культурной среды. Утверждение, что существует зависимость каждой национальной культуры от той среды (места), в которой совершается ее развитие, стало общепризнанным в историографии уже более ста лет назад (Милюков, 1993; Ключевский, 1993). Природные особенности каждого места именно через культуру, формирующую неформальные институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, опосредованно воздействуют на формальные институты и совместно с ними регламентируют жизнь общества.

Базовое воздействие культуры на процессы развития и выбор методов управления характерно как для городов (Claval, 1999), так и для сельских сообществ, особенно с традиционной культурой (Клоков, 1997). Однако, если в городах неформальные отношения в значительной степени формализуются, то на селе их прямое воздействие в процессе управления проявляется более отчетливо. Как показали исследования выбора приоритетов природоохранной деятельности основными распорядителями ресурсов в муниципальных округах Ярославской области (Проект эффективного природопользования..., 1996), именно в наименее развитых северо-восточных районах люди придавали особую важность возрождения духовности и экологической культуры, связывая их с неформальными традициями рационального природопользования.

Важная особенность неформальных институтов состоит в том, что они возникают на основе отбора определенных видов поведения и опыта людей. Каждое общество на протяжении своей истории осуществило свой отбор неформальных институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. С позиций других обществ они часто вообще не замечаются; в любом случае, их роль на фоне собственных, как правило, принижается. Примеров неуважения, непонимания традиций природопользования малых народов со стороны колонизаторов значительно больше, чем примеров уважительного отношения к другим культурам.

Для повышения эффективности управления природопользованием и охраной окружающей среды крайне важно исследовать географически обусловленные различия в неформальных институтах. Требуется учитывать цен-

ности, касающиеся: распределения социальных ролей и их статуса; критериев успеха и достижений в экономической и социальной жизни; уважения к возрасту и старшинству; роли традиционных органов власти и лидеров сообщества; демократических или авторитарных традиций, индивидуализма или коллективизма; превалирования духовных или материальных ценностей; чувства долга по отношению к семье, сообществу и этнической группе; характера социализации и коммуникации; приемлемости и формы обратной связи, оценок и критики; значения религии в общественной жизни и ее влияния на экономическую деятельность; отношения к другим культурам, религиям, этническим группам, меньшинствам; отношения к социальным, технологическим и другим изменениям; понятия времени (Фоменко, 1995). Не менее важно и выявлять общие черты, свойственные всем культурам — культурные универсалии, которые могут позволить сближать методы регулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды. В настоящее время выявлено более 60 культурных универсалий, свойственных большинству культур, среди которых: требования к ограничению потребления, совместный труд, танцы, образование, обычай дарить подарки, гостеприимство, запреты кровосмешения, язык, религиозные обряды и т.д. В большинстве обществ запрещено убийство и осуждается ложь, ни в одном из них не одобряется страдание; все культуры, хотя и по-разному, способствуют удовлетворению определенных физиологических, социальных и психологических потребностей. Идея социальных ограничений и регламентаций природопользования, в случае дефицитности ресурсов, в той или иной форме присутствует в каждой культуре.

Возникая как средство координации устойчиво повторяющихся форм человеческого взаимодействия, неформальные природоохранные институты являются социально санкционированными нормами поведения и стандартами, внутренне обязательными для индивидуума. Социальные общности могут порождать весьма устойчивые неформальные институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды в отсутствие писанных природоохранных правил. Например, при возникновении споров, связанных с использованием воды или участков земли, жители центральной России только в исключительных случаях обращаются в судебные органы.

В целом следует подчеркнуть, что неформальные институты связывают природные условия конкретных территорий, опосредованные культурой, с управлением природопользованием. Особенно велика их роль в традиционных обществах, где изменения происходят медленно, и существуют достаточно стабильные институциональные матрицы. Именно неформальные институты обеспечивают историческую приемлемость развития. Как отмечает Д. Норт, российская революция в октябре 1917 года стала, возможно, самой решительной перекройкой всей институциональной структуры общества, какую только знала история. Но и она не смогла отменить множества прежних обычаев, привычек, стандартов поведения, сохранявшихся еще очень долго (1997). При эволюционном характере изменений неформальные институты достаточно органично дополняют формальные. Однако в период революционных трансформаций общества и потери устойчивости институциональных матриц возникают конфликты.

### **Формальные институты в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды**

Формальные институты отличаются от неформальных по степени проявления. Например, запреты на уровне племенных, неписаных правил отличаются от современных конституций, законов и т.п. в основном уровнем сложности. Такое усложнение происходило по мере развития общества.



Создание юридических систем, призванных решать все более сложные конфликты и споры, влекло за собой расширение сферы применения формальных правил. Формальные институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды устанавливаются и поддерживаются сознательно, в основном силой государства. Их структура иерархична (например, Конституция — закон — указ — постановление и т.п.). Формальные правила, в отличие от неформальных, допускают революционные изменения.

В современной литературе по управлению рациональным природопользованием и охраной окружающей среды выделяют около 40 формальных институтов, которые присутствуют в институциональных матрицах большинства стран мира и поэтому могут быть, с определенными допущениями, названы унифицированными. Основные из них представлены на рисунке 1. Краткое описание этих институтов, включая экспертную оценку возможности применения в России, представлено в таблицах 1, 2 и 3. Каждый из



Рисунок 1 — Основные формальные институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды

Источник: Wicke L., 1991.

Таблица 1

## Сравнительная характеристика формальных нефискальных институтов в области природопользования и охраны окружающей среды

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1 Природоохранные обязательства и ограничения хозяйственной деятельности. Экологические стандарты (ИСО 14000 и др.)	2 Имеет фундаментальное значение. В последнее время ограничения вводятся на: различные виды загрязнения окружающей среды - режим использования территорий (в том числе особо охраняемых); - объемы производства; - процессы производства; - применение в производстве вредных сырья и материалов; - экологические характеристики продукции (услуг).	3 Широко распространено в развитых странах.	4 Весьма большие. Часто используется как базис при формировании других фискальных и нефискальных инструментов реализации экополитики.	5 Недостаточная четкость воздействия. Сложность контроля за соблюдением установленных ограничений. Трудность определения допустимого уровня воздействия на природные системы территории. Возможность субъективизма при принятии решений работниками государственных органов.	6 Возможности применения природоохранных ограничений не широки, в виду жесткой привязки к санитарно-эпидемиологическим и биологическим нормам, без должного учета всего разнообразия культурных и социально-экономических условий субъектов Федерации. Возможности применения экологических стандартов широко прежде всего для субъектов хозяйственной деятельности, занятых в экспортном секторе.
Изменение правовых условий с учетом экологического фактора	Учет экологического фактора в законодательных и нормативных правовых документах для всех сфер деятельности.	Широко применяется в развитых странах с рыночной экономикой.	Имеет универсальный характер для государственного регулирования деятельности всех природопользователей.	Необходимы специальные подзаконные акты для реализации законодательных норм. Трудности реализации единого экосистемного подхода при законодательской деятельности.	Возможности ограничены в виду крайне малого числа юридических прецедентов успешного использования существующего законодательства для достижения природоохранных целей.
Кооперация деятельности на широкой основе	Кооперация деятельности на широкой основе осуществляется в двух направлениях: - отраслевые соглашения; - межотраслевые территориальные соглашения.	В последние годы получает особенно широкое распространение в мире.	Большой эффект от совместной деятельности как при отраслевой, так и при межотраслевой кооперации.	Сложность организации. Недостаточность прав государства по принятию мер к нарушителям достигнутых соглашений. Зачастую невысокий планируемый природоохранный эффект.	Применяется редко и недостаточно из-за отсутствия эффективных институтов, обеспечивающих выполнения принятых обязательств.
Стимулирование природопользователей к природоохранительным действиям	Оказание влияния на положение природопользователей на рынке благодаря нефинансовой государственной их поддержке в любых природоохранительных действиях, в том числе через информированность производителей и потребителей о коллективной и индивидуальной опасности (для поддержания высокого уровня природоохранного сознания), о специфике производства и потребления, присвоение экологических товарных знаков и т.п.	Широко развиты в странах с развитыми демократическими традициями, развитым экологическим законодательством и стабильным экономическим положением	Имеет большое значение в: - повышении роли общественной ответственности в решении экологических проблем; - развитии эколого-социального партнерства между потребителями и производителями; - преявляя монополизацию власти и развитие коррупции.	В возможности: - своеобразного подкупа определенных социальных групп; - манипулирования общественным мнением в политических или конкурентных целях.	Широкие при целенаправленной государственной поддержке природоохранной активности населения и неправительственных организаций, необходима продуманная система действий.

Таблица 1 (продолжение)

1	2	3	4	5	6
Обеспечение преимуществ субъектам хозяйственной деятельности, использующим природосберегающие продукты и производства	Направлен на повышение потребительских свойств природы. Придание природоохранному аспекту хозяйственной деятельности людей экономической выгоды, что влечет изменение выбора приоритетов при принятии хозяйственных решений.	В последние годы начинают получать распространение в странах с рыночной экономикой.	Природоохранная деятельность становится выгодной, а производимая продукция конкурентоспособной из-за компенсации повышенной себестоимости другими выгодами, получаемыми производителями.	Инструмент не эффективен при работе на внешний рынок.	Широки при высоком внутреннем платежеспособном спросе на экологически чистую продукцию и услуги. При отсутствии такого спроса широкое внедрение института может способствовать экспорту капитала устойчивости из страны (вывоз экологически чистого сырья, ввоз «грязных» технологий) и т.п.)
Территориально-конкретное планирование окружающей среды	Планируется не то, что можно делать природопользователям, а то, что делать нельзя в конкретных сложившихся условиях. Территориальное планирование бывает общее (план организации пространства, план застройки, ландшафтный план), специальное (план движения, распределение ресурсов, отходов и др.). Территориальное размещение планируемого объекта позволяет осуществить его экологическую проверку.	Широко распространено в мире.	Проявляется только при планировании "чего нельзя делать", при котором устанавливаются пределы необходимой защиты государственной защиты окружающей среды и согласовываются интересы населения и предпринимательской инициативы.	Чрезмерное развитее планирования ведет к снижению активности и/за несовместимости с рынком и свободой предпринимательства.	Ограничено, в виду несоответствия преобладающих командно-административных подходов к планированию современным условиям трансформации российского общества. Для повышения эффективности института необходима соответствующая государственная политика по учету рыночных факторов в процессах территориального планирования.

Таблица 2

### Сравнительная характеристика формальных фискальных институтов в области природопользования и охраны окружающей среды, связанных с доходами государства

1 Наименование	2 Характерные особенности	3 Распространение в мире	4 Преимущества	5 Недостатки	6 Возможности применения в современных условиях России
Лицензирование (сертификация) природопользования	Продажа лицензий на различные виды воздействия на окружающую среду (эмиссию) и ресурсопользование.	Применяется в большинстве стран мира.	Состоят в: - политическом фиксировании максимальной нагрузки на окружающую среду; - привлечении техногенных нагрузок в соответствие с экологическими возможностями территории; - возможности определенного регулирования рынка; - относительной простоте; - наличии у природопользователя выбора: снизить эмиссию или покупать лицензию; - возможности ужесточения экологических стандартов путем скупки лицензий.	К ним относятся: - высокие затраты на контроль; - невозможность учета трансграничного переноса; - нравственные издержки (право загрязнять природу продается "с молотка"); - ущемление прав природопользователей, не участвовавших в первоначальной распродаже лицензий; - недостаточный учет интересов малых и средних предприятий; - возможность злоупотребления властью в государственных органах управления; - государственный рычаг монополизации путем скупки, продажи, накопления лицензий.	Весьма широки в условиях дальнейшей либерализации национальной экономики и расширения участия России в глобальных эколого-ресурсных рынках (от нефтяных рынков до международной торговли правами на выбросы CO <sub>2</sub> ).
Налоги окружающей среды	Гибкая налоговая политика (налоговые льготы, увеличение существующих или введение новых налогов) стимулирует природопользователей к природо-сберегающей деятельности.	Широко применяется в большинстве стран.	В стимулировании природопользователей к природосовместимой деятельности.	Сложность в определении последствий осуществляемой налоговой политики (результатов снижения, увеличения налогов, введения новых).	Широкие. Однако при сложившемся природно-ресурсном налоговом законодательстве институт способствует, в первую очередь получению максимальных доходов от экспорта ресурсов в ближайшей перспективе, и не стимулирует сохранение природно-ресурсного капитала для будущих поколений россиян.

Таблица 3

**Сравнительная характеристика формальных фискальных институтов в области природопользования и охраны окружающей среды, связанных с издержками государства**

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1 Природоохранные целевые инвестиции	2 Долгосрочное вложение средств для улучшения состояния окружающей среды в строительстве и эксплуатации важных природоохранных объектов (строительство очистных сооружений, финансирование проблемы отходов и т.п.).	3 Широко применяется во всем мире.	4 Возможность финансирования крупных природоохранных объектов, когда они имеют высокую природоохранную значимость, а привлечение частного капитала невозможно.	5 Пролеживаются в: - "перекладывании" проблемы финансирования природоохранных мероприятий с природопользователей на плечи налогоплательщиков; -ослаблении у природопользователей интереса к снижению вредного воздействия на окружающую среду; -снижению эффективности использования государственных средств.	6 Ограничены. На практике преобладают краткосрочные природоохранные инвестиции, что в основном объясняется низкой экономической эффективностью капитальных и долгосрочных природоохранных вложений и сложной финансовой ситуацией в стране.
Государственное управление финансами	Включение в составе государственных инвестиционных программ проектов финансирования природоохранных мероприятий.	Распространено повсеместно.	Повышение экологичности экономики.	Трудность вычленения экологической составляющей и определения необходимых государственных затрат.	Широки в аспекте усиления либерализации экономики и предстоящего вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО).
Государственное финансирование обычных предприятий, имеющих отношение и к окружающей среде	Государственное инвестирование проектов, не являющихся первоочередными, но имеющих позитивное экологическое значение.	Распространено повсеместно.	Способствует: -привлечению дополнительных средств к решению экологических проблем; -сбалансированному развитию территорий с учетом экологического фактора.	Трудность вычленения экологической составляющей и обоснования необходимых дополнительных затрат.	Весьма широки, так как институт способствует оптимизации инвестиционных потоков с точки зрения их эколого-экономической эффективности, что в конечном счете ведет и к оптимизации природоохранных затрат.
Эколого-направленная государственная политика занятости населения	Мероприятия по увеличению объемов работ по охране природы, которые частично или полностью финансируются правительственными учреждениями по труду и занятости. Реализуются в виде специальных программ по сохранению существующих и созданию новых рабочих мест.	Во всех странах уделяется большое внимание как двухцелевому мероприятию: сокращение безработицы и решение экологических проблем.	Заключаются в: - снижении уровня безработицы; - привлечении дополнительных средств и трудовых ресурсов к выполнению первоочередных природоохранных мероприятий.	Сложности в выборе объектов, организации работ, необходимости разяснительной работы.	Широки, особенно в регионах с высоким уровнем безработицы, при условии большой подготовительной работы.

Таблица 3 (продолжение)

1	2	3	4	5	6
Неосред- ственное стимулиро- вание эко- лого-напра- вленной частной хозяйст- венной инициативы	Финансовые компенсации дополнительных затрат при изготовлении и использовании в процессе производства экологических продуктов и процессов.	Широкое применение.	Большой эффект достигается при совместном применении с другими фискальными инструментами реализации экополитики.	Как любая протекционистская мера влечет: - опасность коррупции; - разрастание бюрократического аппарата.	Могут быть широки, особенно после вступления России в ВТО. В настоящее время ограничены ввиду неразвитости спроса отечественных потребителей на экологически чистую продукцию и услуги.
Много- аспектная государ- ственная поддержка экологи- ческих на- правлений НИОКР	Государственное финансирование научных исследований, изучения территорий, технического развития в сфере охраны природы и рационального использования природных ресурсов.	Повсеместно во всех странах.	Большое значение для развития фундаментальных наукоемких исследований, для повышения уровня изученности территорий.	Возможность субъективизма при выделении средств.	Весьма широки в условиях роста инвестиций в реальный сектор экономики страны. В настоящее время ограничены из-за сложности экономической ситуации и нехватки средств в госбюджете.
Государ- ственное финанси- рование учреждений охраны окружающей среды	Финансирование государственных и неправительственных учреждений, частных лиц, участвующих в реализации экополитики.	Широко во всех странах.	Едиственный источник финансирования природоохранных госструктур.	Угроза превращения природоохранных госструктур в одну из отраслей хозяйства с монопольно-ведомственными интересами.	Ограничены. Расценивается как источник дополнительных издержек, которые не окупаются в экономическом плане, но неизбежны по политическим причинам.

институтов имеет свои преимущества и недостатки, направление и радиус воздействия; они применяются в различных сочетаниях в зависимости от специфики институциональных территориальных матриц.

Следует подчеркнуть, что значение формальных институтов существенно возросло в связи с нарастанием процессов экономической глобализации. Современный период развития России характеризуется активным импортом унифицированных формальных природоохранных институтов, прежде всего из развитых стран западной цивилизации.

## 1.2 Институциональные изменения и особенности заимствования институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды

Институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды постоянно развиваются. Их изменения зависят не столько от простых граждан, сколько от решений, которые ежедневно принимают лидеры сообществ, организаций и влиятельные физические лица — распорядители ресурсов<sup>4</sup>, которые считают необходимым привнести в действующие институциональные матрицы некие изменения. На практике, в силу различных ограничений (этических, информационных и др.), распорядитель ресурсов при решении природоохранных проблем не может обращаться ко всему теоретически возможному диапазону вариантов институциональных изменений в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. В основе выбора наиболее рационального, по его мнению, варианта лежат осведомленность и сдерживающие факторы. Важную роль здесь играют стереотипы мышления и личные представления о системе ценностей, которые не позволяют ему не только ознакомиться со всеми возможными вариантами, но и непредвзято воспринять многие из них.

Основными источниками институциональных изменений являются сдвиги в структуре относительных цен, а также идеологии, под воздействием которых формируется структура предпочтений людей<sup>5</sup>. В природоресурсной и природоохранной сфере акценты заметно смещаются. Ориентация на соблюдение интересов будущих поколений предполагает повышенное внимание к идеологиям. Особую роль приобретает телеологический аспект, изучение целевой ориентации природопользования и природоохранной деятельности; при проведении исследований важное значение имеет категория ответственности, чему соответствует использование модели «человека ответственного».

Для понимания институциональных изменений в рассматриваемой области также важен анализ в аспекте «власть — собственность». Система правомочий на природную ренту формируется, как правило, в интересах властных элит, что объясняет существование на протяжении всей истории, включая наше время, таких прав собственности, которые влекли за собой истощение или деградацию природных ресурсов и окружающей природной среды. Кроме того, именно от позиции властных элит в значительной мере зависит характер институтов, поскольку в их основе лежат отношения собственности на природные ресурсы и землю.

<sup>4</sup> Термин «распорядители ресурсов» был предложен Г. Уайтом (Уайт, 1990).

<sup>5</sup> Под идеологией Норт понимает субъективные модели (авт. — картины мира — Umweltbild), через призму которых люди осмысливают и оценивают окружающий мир.

### **Организации в области рационального природопользования и охраны окружающей среды**

Организации<sup>6</sup> создаются для реализации институтов в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды. Поскольку институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды формируют возможности, которыми располагают члены общества, организации, созданные для регулирования природоресурсных и природоохранных отношений, используют эти возможности и, по мере своего развития, начинают сами изменять институты в области рационального природопользования и охраны окружающей среды с позиций собственных интересов. В результате природоохранные организации могут стимулировать как позитивное, так и негативное институциональное развитие в области рационального природопользования и охраны окружающей среды.

В мировой практике можно найти множество примеров успехов и неудач природоохранных институциональных изменений. Так, при спасении Великих Американских озер решающим фактором успеха явилось повышение эффективности природоохранных институтов и организаций, причем не только с природоохранных позиций, но и в аспекте минимизации транзакционных издержек в рамках изменений общих институциональных матриц. В результате улучшение качества воды было достигнуто практически без ущерба для общего роста экономики и производительности труда. Вследствие структурной реорганизации активизировалось развитие технологий рационального природопользования, возникли новые рабочие места (в том числе и в природоохранной сфере), новые политические и общественные организации, укрепилась система экологического образования.

Однако при пассивности общества и слабости государственной политики в области рационального природопользования и охраны окружающей среды организации начинают ориентироваться на саморазвитие и обеспечение собственной стабильности: приоритетными задачами становятся получение дополнительных пучков полномочий по использованию природной ренты, монополизация рынка экологических услуг. В результате реальный выбор эффективных решений сокращается, а природоохранные затраты хозяйствующих субъектов перераспределяются на цели укрепления самих природоохранных организаций. Организации в таких условиях могут становиться более технически и материально обустроенными, но это достигается за счет снижения общей эффективности природоохранной деятельности и общественной продуктивности, а также за счет торможения развития базовой институциональной природоохранной структуры, которая становится все менее привлекательной для инновационной деятельности. Происходит деградация природоохранного образования, — квалификация профессионалов перестает быть главным условием получения контрактов на монополизированном рынке товаров и услуг; не требуются грамотные специалисты и предприятиям, поскольку от этого не зависит величина дополнительных природоохранных издержек. В результате возникает ситуация низкоровневого институционального равновесия, когда субъективные модели поведения распорядителей ресурсов воспринимаются ими как индивидуально выгодные, а риски инноваций — неприемлемыми.

---

<sup>6</sup> Организации — группы людей, объединенных стремлением сообща достичь какой-либо цели. В понятие «организация» входят политические органы и учреждения, экономические структуры, общественные и образовательные учреждения. В процессе достижения своих целей организации выступают главными агентами институциональных изменений (Фоменко Г.А., 2000).



### **Заимствование (импортирование) институтов в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды**

Институты входят в состав территориальных институциональных матриц. В период революционной ломки институты кардинально трансформируются или замещаются новыми (импортированными). Процесс импортирования характеризуется независимостью от предыдущей траектории развития, относительной резкостью (дискретностью) преобразований, возможностью направленного влияния на характеристики импортируемых институтов, высокими рисками, трудно предсказуемыми социальными, экономическими и политическими последствиями.

Импортирование институтов (как правило, формальных) в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды означает появление новых связей в рамках территориальных институциональных матриц и разрушение старых. В большинстве своем происходит разрыв связей с неформальными институтами. При этом часть неформальных институтов может атрофироваться, другая часть может оказаться востребованной для поддержки нового института. С другой стороны, неформальные институты существенно влияют не только на эффективность импортированного формального института, но даже, в отдельных случаях, изменяют его характеристики и направленность воздействия.

Импортирование институтов не является чем-то уникальным и осуществлялся у большинства народов в различные периоды истории (Wallerstein, 1974, Бродель, 1992, Frank, 1990 и др.). По мере развития миросистемы изменялся спрос на природные ресурсы за счет увеличения масштаба рынка. Экспорт природных ресурсов позволяла развиваться древним экономикам. Однако история знает и много экологических бедствий, связанных с локальным истощением природных ресурсов, в результате чего исчезали целые цивилизации и народы: например, упадок Вавилона вследствие засоления земель при избыточном орошении (Гумилев, 1990).

Важнейшим стимулом к активизации импорта институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды является неконтролируемый обмен объектами биоразнообразия по мере увеличения контактов между народами. Люди, передвигаясь на большие расстояния, перемещали вместе с собой различные виды растений, животных, микроорганизмов, заболеваний и другие формы жизни и вводили их на новые земли и в новые популяции. Например, американская кукуруза, картофель, какао и табак нашли пути ко всем частям света после «открытия» Америки европейцами, в то время как европейская пшеница, вина, рогатый скот, мелкий скот обрели новые дома в западном полушарии. При этом экзотические болезни безжалостно атаковали популяции, прежде не подвергавшиеся летальным патогенам. Возникшие новые проблемы требовали заимствования соответствующего опыта других стран и народов.

По мере развития мирэкономики и ускорения научно-технического прогресса проблемы природопользования и охраны окружающей среды, с одной стороны, глобализировались, становясь всеобщими, с другой — передавались все в большей степени на периферию мировой экономической системы (перевод грязных производств в развивающиеся страны и т.п.). В настоящее время вследствие осознания глобализации природоохранных проблем и нецелесообразности продолжения политики экологического колониализма появились унифицированные природоохранные институты (международные соглашения, решения ООН, стандарты ИСО 14000 и др.). Их распространение (импортирование) столкнулось с проблемой взаимодействия с существующими в странах-реципиентах природоохранными институтами и адаптации к сложившимся институциональным территориальным матрицам.

### Типология заимствования (импорта) институтов в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды

В современной литературе (Олейник, 2000 и др.) выделяют несколько типов импорта институтов: из опыта зарубежных стран (как правило, наиболее экономически развитых), из собственной истории, из истории других стран и из теории. Рассмотрим их более детально применительно к природоохранным институтам.

**Заимствование из опыта зарубежных стран.** Это наиболее распространенный вид импортирования, поскольку в условиях экономической глобализации возможности использования различных институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды социокультурными сообществами и нациями односторонне, изолированно от мировой экономической системы, существенно ограничены. Решение проблем природопользования и охраны окружающей среды предполагает сближение формальных природоохранных институтов на международном уровне. Следует отметить, что в современном мире имеется возможность выбора для импорта моделей институтов, апробированных в разных странах и в разных условиях. Наблюдается некоторая конкуренция среди стран-экспортеров: выгодно импортировать именно своих природоохранных институтов по ряду причин, наиболее важная из которых — обеспечение преимуществ своим фирмам в стране-реципиенте в результате создания привычной для них институциональной среды.

К преимуществам импортирования институтов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды из опыта развитых зарубежных стран можно отнести: положительную «кредитную историю» (апробированность и подтвержденную практикой эффективность); возможность подробного анализа импортируемого института в стране-экспортере, что позволяет снизить издержки импортирования; «послепродажное обслуживание» — консультирование по отдельным проблемам, возникающим в ходе импортирования. Среди негативных сторон — недостаточная органичность импортируемого института в социокультурном контексте страны-реципиента; различия в институциональных матрицах, а также неформальных институтах страны-донора и страны-реципиента, вызывающие конфликты и дополнительные трансакционные издержки; психологическое неприятие самой идеи импортирования частью общества страны-реципиента. Так, например, попытки переноса опыта Германии по разборке и утилизации бытового мусора («Grüne Punkt») в другие страны столкнулись с проблемой неготовности населения перебирать мусор у себя дома, даже если этого требует закон. Попытка импортирования практически без изменений Конституции США в латиноамериканские государства в начале XIX века, имевшие иную институциональную структуру, оказала скорее негативное воздействие, нежели позитивное (Норт, 1997; Cameron, 1997).

**Заимствование из собственной истории.** Встречается сравнительно редко, несмотря на ряд положительных свойств, особо значимых именно для сферы природопользования и охраны окружающей среды. Такое импортирование позволяет лучше учесть географические особенности конкретных территорий. Знание исторического опыта решения проблем природопользования может подсказать забытый вариант необходимых институциональных изменений. Особенно это актуально в сообществах с традиционной культурой, для которых институциональные изменения влекут реформирование институциональных матриц с непредсказуемым результатом.

К преимуществам импортирования из истории следует отнести отсутствие у населения психологического отторжения. Безусловно, положительным примером этого является возрождение религиозно обусловленных ог-

раничений и регламентаций природопользования. Например, сохранение культовых дубовых рощ в Нижегородской области в районах проживания мордвы связано с влиянием пантеизма (традиционная религия).

В то же время, не стоит чрезмерно преувеличивать положительное значение психологической восприимчивости к импортированию из истории, поскольку оно может привести к конфликтам в рамках современных институциональных матриц. Также к недостаткам импортирования институтов из собственной истории относятся: невозможность детальной проверки и анализа функционирования импортируемых институтов; сложность оценки их эффективности (эффект «розовых очков» при восприятии прошлого, недостаточность исторических исследований и т.п.); отсутствие факторов, снижающих экономические издержки импортирования. Поэтому использовать в современных условиях институты из собственной истории следует крайне осторожно. Например, проблему ограничения и регламентации лова ряпушки в озере Плещеево (Переславский район Ярославской области), ее сохранения и воспроизводства решали достаточно успешно еще во времена Ивана Грозного собственными для того времени методами (отрубание рук за незаконный лов). В советское время применялись весьма незначительные штрафы, а также действовал завод по искусственному рыборазведению. К началу XXI века деятельность последнего прекратилась, а эффективность только штрафных санкций явно недостаточна. Возврат же к использованию институтов времен Ивана Грозного уже невозможен из-за кардинального изменения этических норм. Поэтому проблема сохранения переславской ряпушки, решаемая достаточно успешно последние 500 лет, сегодня требует иного подхода.

**Заимствование из истории других стран.** Встречается достаточно редко, так как лишено достоинств импортирования из собственной истории и, в то же время, обладает всем комплексом недостатков импортирования из опыта зарубежных стран. В основном наблюдается импортирование неформальных институтов в местах компактного проживания переселенцев с иными традициями. Такой импорт с природоохранных позиций может быть как позитивным, так и негативным. Примерами могут служить места компактного проживания немцев в Сибири с присущими им традициями (ухаженные зеленые насаждения, налаженная уборка мусора и т.п.). С другой стороны, массовые переселения жителей лесной зоны в степную местность часто сопровождаются необоснованной вырубкой деревьев (зачастую искусственно посаженных) и нерациональным, по мнению коренных жителей, использованием воды. Требуется время, чтобы переселенцы изменили свойственные им привычки и перестали воспринимать новые для них природоохранные ограничения как искусственные, дискриминирующие. При этом рецидивы «варварского» поведения могут продолжаться долгие годы.

**Заимствование из теории.** Распространено в природоохранной деятельности, как ни в какой другой, что связано с ее телеологической ориентацией. Люди, ощущающие себя акторами (действующими лицами) защиты окружающей среды, разрабатывают различные природоохранные институты и предлагают, а то и стремятся навязать, их обществу. Безусловно, полезно создание новых институтов, более эффективных, чем все существующие, которые не могут быть получены в результате эволюции. Основные недостатки — невнимание к социокультурным условиям конкретных территорий с характерными для них неформальными институтами (при импортировании из произведений иностранных теоретиков); эмпирическая непроверенность и отсутствие поддержки при импортировании; рассогласование с внешним окружением и другие.

Таким образом, институциональные изменения в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды предполагают различные типы импортирования, наиболее распространенным из которых является импорт из опыта экономически развитых стран. Импортироваться могут как формальные, так и неформальные институты. Однако, если формальные институты импортируются сравнительно быстро, то перенос неформальных требует времени и длительных целенаправленных усилий при мало предсказуемом результате. В то же время, имеется особая форма импорта институтов, которая существует и существовала всегда на протяжении всей истории человечества — это обмен информацией о жизни в условиях различных культур, точнее психологическое давление, которое возникает вследствие получения такой информации, что особенно актуально в условиях глобализации.

### **Психологическое давление передаваемой информации как особая форма импорта институтов**

Рассматривая особенности импортирования природоохранных институтов, нельзя оставить без внимания проблему психологического давления информации на развитие сообществ<sup>7</sup>. Признание относительной устойчивости неформальных институтов (Норт, 1997) ни в коей мере не свидетельствует о невозможности их импортирования. История цивилизаций показывает, что психологическое давление информации о другой жизни вызывает институциональные изменения. Поэтому такое давление можно рассматривать как особую форму институционального импортирования, в том числе в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. Это особенно актуально сегодня, когда интенсивное развитие средств коммуникации (телевидения, радио, интернета и т.п.) как никогда усиливает психологическое воздействие модернизации, приводя к распаду сообществ, общему ухудшению качества жизни.

Давление передаваемой информации о другой жизни сегодня следует расценивать как глобальный вызов традиционным обществам, на который необходимо найти ответ. Например, в Ладакхе, как показали исследования Норберг-Ходже (Norberg-Hodge, 1996), уровень жизни в условиях традиционного общества был выше, чем в период модернизации. Отвечая на вопрос, почему жители Ладакха и других развивающихся стран все же выбирают культуру и экономику современного индустриального общества, а не опору на традиции, она подчеркивает именно силу психологического давления модернизации: атрибуты богатства, успеха, власти и свободы, которые видят народы развивающихся стран, порождают желание приобщиться к такой модели развития. При этом образцы для подражания мифологизируются с позиций всеобщности успеха и богатства, а проблемы и трудности не замечаются. Эти народы подвержены «психологическому давлению, которое создает ощущение подчиненного положения в культуре» и порождает сильную мотивацию к принятию других форм жизни. Как правило, это не сопровождается анализом реальных последствий модернизации по западному типу. Очарование современной жизни настолько велико, а собственная жизнь и культура кажутся такими отсталыми, что многие люди совершенно не понимают, куда они идут, и каковы реальные последствия выбора нового пути. Люди верят, что, если жители развитых стран могут иметь богатую и свободную жизнь, то так должны жить и они.

<sup>7</sup> Под воздействием глобализации многие из таких сообществ столкнулись с дилеммой: или приспособиться к новому миру или исчезнуть, унеся с собой самобытную культуру, опыт традиционного природопользования и охраны окружающей среды.

Эта проблема остра и для трансформирующегося российского общества. Исследования, выполненные нами в деревнях Ярославской области (1996–1997 годы), подтвердили, что сельские жители в настоящее время гораздо меньше сотрудничают между собой, чем в прошлом. Наблюдается рост индивидуальной конкуренции, переходящей в конфликты, в основе которых лежит проблема личного доступа к ресурсам развития, в первую очередь природным (в условиях Центра России конфликты возникают в основном относительно доступа к удобным источникам питьевой воды, близким участкам земли и леса). За возрастанием индивидуализма не следует видеть исключительно тенденцию появления новых рачительных хозяев. Базой роста индивидуализма скорее является возрастание оппортунизма индивидуального поведения, так как люди в условиях кризиса перестают доверять власти, друг другу; многим начинает казаться, что вокруг них все обогащаются, нарушая этические нормы, а они могут не успеть «приватизировать общее добро». В значительной степени эти выводы подтверждают исследования Л.А. Александровой по Саратовской области, которая отмечает, что в условиях затянувшегося экономического и политического кризиса реформы, рассчитанные на абстрактного рационального экономического человека, который знает, в чем состоят его собственные интересы, не получают поддержки и не реализуются. Наблюдается рост иррациональных форм поведения, в том числе и на селе, к которым прибегают многие крестьяне в условиях адаптации к неестественным или нежелательным для себя нововведениям. По ее данным, в 1998 году большинство крестьян (до 60–70%) не хотели никаких изменений и не ждали ничего хорошего ни от каких нововведений (2000).

Трагедия психологического давления модернизации на традиционные общества состоит в том, что люди, даже понимая риски и трудности жизни в условиях глобальной экономической системы, как правило, выбирают отход от традиционных форм, веря, что именно они смогут преуспеть там, где другие потерпели неудачу. Они начинают воспринимать стереотипы поведения жителей развитых стран и получают присущие новой жизни, постоянно возрастающие социальные проблемы, такие как бедность, маргинализация, социальная неустойчивость, постоянно ускоряющийся темп жизни, новые болезни, загрязнение окружающей среды, ограниченность возможностей выбора у бедных. Самая большая проблема состоит в том, что личности совершают свой выбор (чтобы стать «современными») исходя не из того, что было бы приемлемо для их сообщества или даже семейства, а руководствуясь соображениями наибольшей сиюминутной пользы лично для себя. Учитывая эти тенденции, в России необходимо активно укреплять локальные сообщества, создавать обстановку взаимопомощи и обеспечивать будущим поколениям доступ к природным ресурсам развития. Именно в этом направлении важно стимулировать институциональные природоохранные изменения.

## 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПРИРОДООХРАННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СССР И РОССИИ ПОСЛЕДНЕЙ ЧЕТВЕРТИ XX ВЕКА

Уже на протяжении жизни одного поколения институциональное пространство России претерпело коренные изменения. В конце XX века большинство природоохранных институтов советского периода истории потеряли эффективность, что обусловило потребность в заимствовании (импорте). Однако природоохранные организации функционально были ориентированы на сохранение старых институциональных матриц, а значит, импортировали только такие институты, которые соответствовали тенденциям их развития. В результате в стране сложилась малоэффективная эклектичная система природоохранного управления, раздираемая противоречиями между заимствованными (импортированными) и унаследованными от советского периода истории природоохранными институтами, отличающаяся слабостью и даже конфликтностью взаимодействия природоохранных организаций. Для понимания путей выхода из такой ситуации важно проанализировать институциональное развитие природоохранного управления (включая используемую модель человека) от стадии, предшествующей трансформации российского общества, до настоящего времени.

### 2.1 Изменения природоохранных институтов и организаций в конце советского периода

К настоящему времени единая общепризнанная теория институционального развития СССР, не говоря уже о природоохранной сфере, не разработана. Однако существует несколько подходов к оценке хозяйственного развития страны с институциональных позиций. Один из них (Кузнецов, 1997) предполагает взгляд на экономику СССР как на вертикально интегрированную структуру (по типу крупных компаний или корпораций). Любая производственная единица включалась в несколько иерархий; для предприятия «вышестоящими» являлись несколько организаций — каждая в своей функциональной сфере. Данный подход интересен тем, что позволяет использовать методологию институционального анализа фирм (Коуз, 1993; Alchian, Demsetz, 1973) при рассмотрении транзакционных издержек в планово-директивной экономике и обосновании приниженной роли денег как формы внутрикорпоративного учета и контроля. В то же время, излишняя упрощенность не дает возможность анализировать формальные и неформальные природоохранные институты, существовавшие в СССР.

Другой подход, получивший название теории раздаточной экономики и развиваемый группой новосибирских экономистов (Кирдина, 2000; Бессонова, 1997), исходит из того, что природа общества определяется типом свойственной ему институциональной матрицы. Авторы выделяют два основных типа таких матриц — восточные и западные. Восточные институциональные матрицы (характерные для России) образованы институтами раз-

даточной (редистрибутивной) экономики и характеризуются унитарно-централизованной системой политического устройства и господством идеи коммунитарности, означающей примат надличностных, коллективных ценностей. Для западных институциональных матриц характерны институты рыночной экономики, федеративного политического устройства и доминирование идеи субсидиарности, то есть приоритета личностных ценностей. Такие матрицы свойственны большинству стран Европы и США. Эта теория в своей основе не противоречит пониманию экономики СССР как вертикально интегрированной корпорации, а скорее развивает ее в соответствии с цивилизационным подходом, доказывая объективность существования изолированных раздаточных систем и наличие собственных законов развития.

Была выдвинута гипотеза, что экономика России имеет природу раздаточной системы на протяжении всей экономической истории (что в значительной степени определяло тенденции развития природоохранных институтов), а экономическая эволюция России есть эволюция институтов раздаточной экономики, существенно меняющихся в переходные периоды за счет внедрения (авт. — импортирования) элементов рыночного происхождения (Бессонова, 1997). Данный подход дает возможность представить развитие институтов как единый цивилизационный процесс. Раздаточная теория соответствует широко известному «азиатскому типу производства» со свойственным ему единством власти и собственности.

Однако всегда ли экономика России была оторвана от мирэкономки? Многочисленные исследования (Бродель, Валерстайн, Франк, Шанин и др.) убедительно показывают, что говорить об ее относительной экономической изоляции (и то с большими допущениями) можно разве что применительно к середине XX века. Известны импортирования институтов из Византии, самое значительное из них — Крещение Руси. Общинное владение землей, государственная поддержка сельской общины — отличительная черта византизма в экономике. В Византии император (василевс) был гарантом единства государства в светской области; Патриарх — в области духовной (большинство их этих институтов, хотя и в несколько измененной форме, характерны и для современной России). Затем менее известные реформы Алексея Михайловича, следом — гораздо более известные его сына Петра Великого, который ввел, в числе прочих, множество ранее не используемых природоохранных ограничений, например, водоохранные зоны. Екатерина II, Павел I, Александр II также осуществляли институциональное природоохранное импортирование.

Таким образом, утверждение, что дальнейшее развитие России будет сведено к модернизации распределительной модели экономики, не представляется достаточно доказанным (как и сама возможность такой модернизации). В наибольшей степени требуют изучения проблемы импорта формальных институтов, свойственных мирэкономки, и оценка их эффективности при взаимодействии с неформальными институтами<sup>8</sup>. В то же время, подходы раздаточной теории, не претендуя на описание всей истории России, могут быть использованы при анализе институциональных природоохранных изменений в СССР.

В основу управления советского периода, в том числе природоохранного, была положена модель человека административного, которая, в качестве основного фактора ответственного поведения, предполагала готовность индивидуума к подчинению внешним властным воздействиям в соче-

<sup>8</sup> В любом случае это тема отдельного исследования, несомненно, важного и, насколько известно, до сих пор не проведенного (хотя в этом направлении существует несколько интересных работ В.А. Мау по истории экономической политики, в которых большое внимание уделяется экономике революций в России и их причинам).

тании с крайне ограниченной свободой выбора. Такая модель не предполагает инновационных действий, как в экономической, так и в природоохранной сфере. Характерная для нее подмена инициативы и личной ответственности послушанием перед требованиями партийных и государственных органов породила как приспособленчество, так и оппортунизм на индивидуальном уровне, который воспринимался, как умение жить. На заключительной стадии советского периода такая модель поведения, заменившая собой инновационный порыв революционно настроенных акторов начала XX века, стала доминирующей. Это выражалось в активной природоохранной риторике на фоне роста нарушений, воровства природных ресурсов, захламления поселений и т.п.

### Типизация природоохранных институтов в СССР

В соответствии с раздаточной теорией, могут быть выделены следующие группы природоохранных институтов: природоохранные раздачи, природоохранные сдачи, административные жалобы на нарушение природоохранного законодательства, а также специфические финансовые институты.

**Природоохранные раздачи.** В отсутствие института частной собственности объектами раздач были все виды материальных и нематериальных объектов, а также чины и должности. Раздаче, в рамках вертикально интегрированной системы хозяйства СССР подлежали пучки правомочий по распоряжению и использованию природных ресурсов, а также по использованию экологической ренты. Институты раздач включали в себя: юридические природоохранные нормы и правила по использованию ресурсов окружающей среды, а также юридические документы на обладание правомочиями по использованию природных благ, в том числе правила владения розданными природными благами (включая возможность или невозможность наследования, продажи, дарения и мены), условия использования розданных благ, право их возврата. Раздаче подлежали государственные природоохранные инвестиции на всех уровнях территориальной организации, конкретные природные объекты через их закрепление за природопользователями (включая ООПТ), разрешения на получение конкретного природного сырья, права на выбросы и сбросы загрязняющих веществ. Раздавались также правомочия от имени будущих поколений — через механизм государственной экологической экспертизы. Для осуществления раздач функционировали соответствующие государственные природоохранные организации.

**Природоохранные сдачи.** Выступали как обязательное дополнение раздач, поскольку невозможно раздать какие-либо блага, предварительно не аккумулировав их. Основу любого института сдач составляет служебная организация труда. Институт сдач включал в себя следующие элементы: (1) блага, услуги, ресурсы, которые подлежат сдаче, и те функции, которые подлежат обязательному выполнению; (2) юридические нормы и правила, регулирующие деятельность по сбору материальных и нематериальных благ, а также служебная организация труда; (3) нормативная система, на основе которой производится взимание материальных и нематериальных благ.

Сдачи обеспечивали консолидацию материальных благ и ресурсов для последующего их перераспределения на природоохранные цели через раздачи. В природно-ресурсном секторе такая консолидация ресурсов осуществлялась в форме государственного присвоения извлекаемой природной ренты, а также природоохранных штрафов. Следует отметить, что только в конце 80-х годов были предприняты первые попытки изоляции части извлекаемой природной ренты в форме платежей за загрязнение окружающей среды. Природоохранные сдачи предполагают наличие соответствующих органов управления сдаточным процессом.



**Административные жалобы на нарушение природоохранного законодательства** в СССР выполняли функцию обратной связи. Жалобы были гражданские, поступающие от населения в органы управления, и управленческие, исходящие с нижних звеньев на более высокий уровень. Институт административных жалоб был закреплен юридическими нормами и правилами, регламентирующими порядок работы с жалобами, правила их приема и прохождения, предметы обжалования и т.д. Для природоохранной деятельности этот институт был крайне важен, поскольку в рамках вертикально интегрированной советской экономики и однопартийной идеологической системы только он в какой-то мере позволял со стороны общества и хозяйствующих субъектов инициировать природоохранные институциональные изменения.

**Специфические финансовые институты раздаточной экономики.** К ним относятся институты денежного обращения, ценообразования, государственной бюджет. При этом на все, что сдается и раздается, цена устанавливалась административно на государственном уровне. Особенности финансовых институтов раздаточной экономики обусловили приоритетность разработки методов централизованного перераспределения материальных активов по территориям и отраслям. С этих позиций разрабатывались и методы экономической оценки эффективности добычи природных ресурсов и методы расчета экологических ущербов. Для обоснования сдаточно-раздаточных потоков использовалась теория трудовой стоимости, которая не признавала экономической ценности всего, что не создано трудом человека, в том числе и природных ресурсов. Как следствие, сформировалось изолированное от мирэкономки институциональное пространство.

### **Особенности природоохранных институтов и организаций**

В СССР природоохранное управление рассматривалось преимущественно через призму улучшения планирования природопользования, которое осуществлялось и контролировалось государственными организациями, вертикально интегрированными в рамках отраслевых министерств и ведомств. Баланс между раздачами и сдачами осуществлялся на основе государственных планов развития народного хозяйства, при разработке которых учитывались мероприятия по рациональному использованию, охране и воспроизводству природных ресурсов. Поскольку сами планы базировались на использовании природных ресурсов, то природопользование рассматривалось как одна из составных частей планирования народного хозяйства (Степин, 1982). Природа была важнейшим объектом раздач.

Основную координирующую роль в природоохранном управлении играли органы КПСС, обеспечивающее территориальное межотраслевое взаимодействие. Вертикально интегрированные организационные структуры обеспечивали действие институтов раздач (материальных, информационных и иных ресурсов) и сдач (выпускаемая продукция) государству, а также, в меньшей степени, административных жалоб. В качестве природоохранных механизмов применялись: партийное воздействие, заслушивание в органах исполнительной власти, депремирование руководителей, обращение в отраслевые министерства, весьма незначительные штрафы и иски. Общественные природоохранные организации (в первую очередь Всесоюзное общество охраны природы — ВООП) дополняли сдаточно-раздаточную систему, обеспечивая моральное воздействие на нарушителей природоохранного законодательства.

В 80-е годы, по мере роста экологических проблем и повышения сложности управления СССР как единым механизмом, выход из ситуации искали в перераспределении полномочий между органами государственной вла-

сти различных уровней территориальной организации. В плановых разработках акцент переносился с планирования объектов производства отдельных видов продукции на планирование социально-экономического развития территорий (Лемешев, 1978). Однако передача на региональный уровень природоохранных полномочий (визирование природоохранных планов предприятий, заслушивание отчетов первых руководителей и т.п.) носила ограниченный характер и не сопровождалась адекватной передачей прав по перераспределению материальных потоков, что в условиях сдаточно-раздаточной экономики означало отсутствие реальной власти. Природоохранное планирование на региональном уровне сводилось к обобщению проектов планов природоохранной деятельности основных природопользователей, их своду и более или менее реальным краткосрочным прогнозам в природоохранном разделе регионального плана социально-экономического развития. Разработка территориальных комплексных схем охраны природы (ТЕРКСОПов), хотя и внесла определенный вклад в теорию природоохранного планирования, практически не повлияла на практику природоохранного управления.

Природоохранные государственные организации в таких институциональных условиях не могли эффективно взаимодействовать друг с другом, их полномочия часто дублировались, а возложение на них новых функций не сопровождалось изменением их положения в сдаточно-раздаточных схемах. Эти особенности природоохранного управления отчетливо прослеживаются в сложившейся к 1988 году структуре природоохранных организаций Ярославской области, весьма типичной для центральной зоны России (рис. 2), в которой функции природоохранного управления выполняли 393 человека (Фоменко, 1993).

В конце 80-х годов была предпринята последняя попытка эволюционного реформирования раздаточной модели экономики на основе повышения инновационной активности общества, ограничения разрушительных последствий оппортунистического поведения за счет усиления роли трудовых коллективов (выборы руководителей и т.п.). Однако суть идеологизированной сдаточно-раздаточной экономики не изменилась; человек продолжал рассматриваться в роли «человеческого фактора» развития общества. Эти меры также не затрагивали и отношений собственности, предполагали сохранение ведущей роли в обществе КПСС.

Для природоохранной сферы это были годы политического внимания со стороны государства, поскольку повышение экологической безопасности и активность людей в этих вопросах соответствовали идее построения «социализма с человеческим лицом». В 1988 году были созданы Государственные Комитеты СССР и РСФСР по охране природы как центральные органы государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов.

Сразу же стала формироваться система территориальных органов, и к концу 1989 года было создано уже 72 региональных комитета по охране природы, весьма однотипных по структуре и находящихся в двойном подчинении — Госкомприроды РСФСР и субъектов Федерации.

Новая система природоохранных организаций была призвана повысить территориальную координацию природоохранной деятельности отраслей и ведомств. Однако природоохранные институты, которые использовали комитеты, не были в чистом виде институтами раздачи и сдачи — природоохранное контрольное и экспертное воздействие лишь косвенно могли воздействовать на материально-финансовые потоки; только частично мог быть обеспечен и институт административных жалоб. Поэтому новые организации слабо вписывались в существовавшие институциональные матрицы.

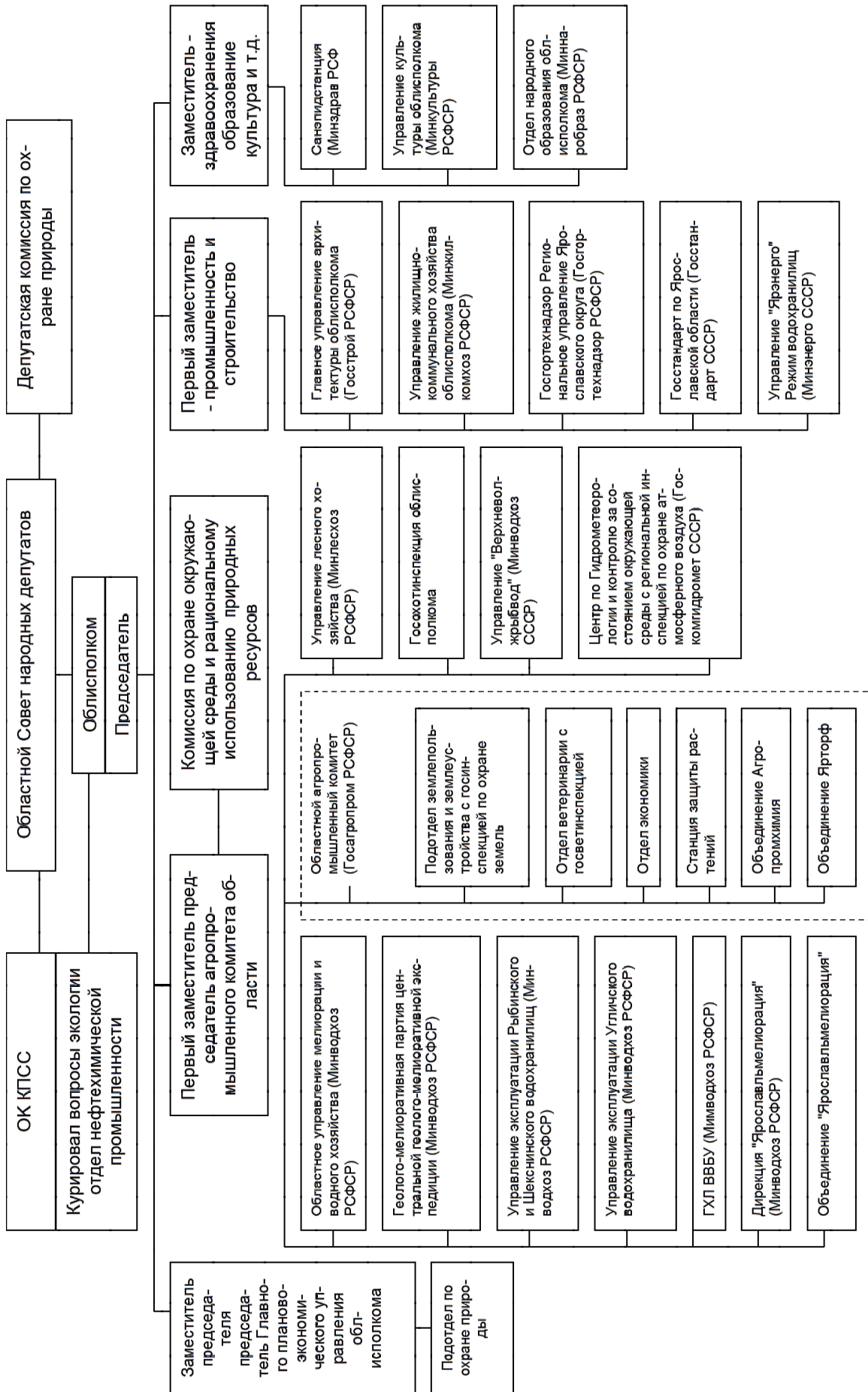


Рисунок 2 — Структура регионального управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды при отраслевой системе управления в Ярославской области (1988 год)

Об этом свидетельствуют многочисленные реорганизации Госкомприроды РСФСР (три раза с 1989 года по 1991 год), а также то, что вплоть до 1991 года не было утверждено Положение о комитете. Отраслевые природно-ресурсные ведомства продолжали эксплуатировать природные ресурсы, и сами контролировали свою деятельность. Крайне низкими оставались и фискальные возможности природоохранных органов. Например, за природоохранные нарушения в конце 80-х годов можно было только штрафовать руководителей промышленных предприятий на сумму до 100 рублей и направлять жалобы в отраслевые министерства.

Для укрепления своих позиций в условиях сдаточно-раздаточной экономики система Госкомприроды РСФСР стремилась стать новой отраслью народного хозяйства, ориентируясь преимущественно на осуществление независимого природоохранного контроля и экологической экспертизы как на новые отраслевые природоохранные институты. Жизненно необходимым было прямое участие в сдаточно-раздаточных материальных и финансовых потоках. Именно поэтому в начале 90-х годов был активно импортирован институт платного природопользования, тем более что важность этого не вызывала сомнений у большинства специалистов (Лукияничков, 1991; Гофман, 1998 и др.). Следует подчеркнуть, что внедрение платежей за загрязнение окружающей среды даже в 1990 году большинством работников природоохранных органов воспринималось отнюдь не как инструмент побуждения природопользователей к активной природоохранной деятельности, а именно в качестве нового института сдачи, ориентированного на изоляцию в рамках вновь созданной природоохранной отрасли части материальных и финансовых потоков для последующих раздачи на природоохранные цели, в том числе через экологические фонды. Также активно в этот период внедрялись платные услуги, например, по выполнению химико-аналитических работ. Для оценки природоохранной деятельности разрабатывались отраслевые показатели. Подобная политика проводилась и другими природно-ресурсными министерствами и ведомствами, которые формировали природоохранные институты в собственных интересах.

Развитие природоохранных институтов и организаций в рамках сдаточно-раздаточного хозяйства не могло быть иным. Вертикально интегрированные системы государственных организаций в условиях нарастающего социально-экономического кризиса стремились к выживанию, для чего увеличивали транзакционные издержки в экономике, делая ее все менее эффективной. Это дополнялось заниженной ценностью природных ресурсов в структуре цен, невниманием к социокультурным особенностям территорий. В регионах нарастали противоречия внутри институциональных матриц. Анализ развития природоохранных институтов и организаций в 80-х годах показывает, что в рамках сдаточно-раздаточной экономики решения назревших проблем найти было невозможно.

## **2.2 Природоохранные институциональные изменения на революционном этапе трансформации российского общества**

Реформы, начатые в России в начале 90-х годов, все чаще характеризуются как революционные (Стародубровская, Мау, 2001 и др.). Возникший кризис оказался масштабным и глубоким. Отказ от советской модели развития означал не только изменение политического строя типа хозяйства, но также распад прежнего государства и образование нового. В ходе активных рыночных преобразований деньги из формы учета и контроля превратились в форму измерения капитала, а складывающиеся на рынках

цены стали главными индикаторами мотивации хозяйственной деятельности субъектов.

Трансформационные процессы нарушили институциональные взаимодействия, при этом потеряли эффективность как формальные, так и неформальные институты. В зависимости от того, насколько новые формальные институты опирались на систему стимулов, требующих идеологической приверженности, они подвергались разложению. В таких условиях начался возврат к привычным для людей ограничениям, иногда на более ранних стадиях развития, чем те, что были до начала реформирования.

Скорость изменения формальных институтов существенно превышала трансформацию неформальных институтов. Вследствие этого развивался устойчивый конфликт между сохраняющимися неформальными институтами и новыми формальными, поскольку те и другие часто несовместимы друг с другом. Следует также учитывать, что в условиях революционных реформ победители склонны немедленно заменять существующие старые неформальные ограничения новыми формальными правилами. Часто такая замена игнорирует глубоко укоренившееся культурное наследие, которое служит основой для многих неформальных ограничений. Результатом является реструктуризация с течением времени всех институтов — как формальных, так и неформальных — что приводит к возникновению нового, гораздо менее революционного равновесия (Норт, 1997).

Как следствие, стали нарастать криминализация и коррупция (в том числе и в природоохранной сфере). По данным ООН, Россия по показателю чистоты власти к 2000 году заняла 49-е место из 52 обследованных стран — хуже только в Колумбии, Боливии и Нигерии (Сатаров, 2000). Можно назвать следующие причины такой ситуации (Федорова, 2000; Мау, 1999).

**Сформировавшиеся структуры сознания и привычки.** В России доминирование неформальных отношений над формальными нормами и правилами имеет весьма глубокие исторические корни. Как отмечает В.Г. Федорова, основная часть правящих элит России — выходцы из деревень (2000) с соответствующей культурной традицией, для которой характерны универсальность и чувство хозяина. Им кажется, что они понимают во всем, от сельского хозяйства до живописи, что все проблемы разрешимы и виноват лишь тот, кто не сумел их решить. Они чувствуют себя «хозяевами» на своем дворе, и множество мелких хозяйчиков правят на своих дворах, не забывая демократическую риторику, как прежде они не забывали социалистическую. От демократии такое правление отделяют отсутствие чувства компромисса, круговая порука, нетерпимость, слабое осознание ответственности перед избирателями. Более всего такая власть ценит лояльность. Но в сложном, структурированном и многообразном мире эти качества становятся препятствием развития, закрепляют архаику.

**Девиантность общества.** В революционные периоды количество преступлений в обществе многократно возрастает в результате растущей поляризации на тех, кто сохраняет позитивный ценностный потенциал, и тех, кто использует революцию для высвобождения из-под «гнета» культурных привычек и социальных норм. В 90-е годы людям, привыкшим к позитивной мобилизации советского периода, было предложено решать свои проблемы самим, не полагаясь на государство, не строя картин светлого будущего. Это было воспринято как свобода от всего — государства, общества, морали, и постепенно криминальные формы выживания стали осваиваться вполне обычными людьми. Как следствие, возросла терпимость к девиантному поведению, что еще более укрепило систему неформальных отношений в обществе.

Признание факта революционных изменений в обществе имеет крайне важный методологический аспект для изучения природоохранного управления и происходивших институциональных изменений. Прежде всего, произошло существенное изменение модели человека. Трансформация общественных систем, неустойчивость и общая нестабильность, разрушение привычных стереотипов мышления и моральных установок, к чему была абсолютно не готова подавляющая часть населения страны, кардинально повлияли на характер природопользования. Человек административный, избавившийся от опеки государства, стал активно приобретать черты человека экономического, преследующего личную выгоду и стремящегося избавиться от любых социальных и экологических издержек. Отсутствие у большинства религиозно-этических ограничений, норм предпринимательской этики активизировало оппортунизм. Последнее принципиально важно для сферы взаимоотношений Общества и Природы, так как именно такое сочетание новых качеств фактически привело к формированию «человека безответственного» (оппортунистического по своей сути), готового при любой возможности нарушить природоохранные правила, условия контракта и т.п., если это принесет ему сегодня пользу, хотя бы и за счет других членов общества или будущих поколений.

Институциональный кризис природоохранного управления проявился по следующим основным направлениям.

**Значительное снижение инвестиций в природоохранную сферу**, что было обусловлено и объективными причинами (падение общей эффективности экономики), и субъективными. Так, получила распространение позиция о нецелесообразности природоохранных издержек вообще, за исключением особо опасных ситуаций. Типичны два тезиса с одинаково ошибочным выводом: во-первых, о том, что вопросы рационального природопользования тождественны проблемам технократически понимаемой защиты окружающей среды, поэтому в условиях кризиса с ними можно временно подождать, так как загрязнение окружающей среды и так уменьшилось; во-вторых, о самодостаточности механизмов рыночного регулирования (несмотря на несовершенство реальных рынков, а то и отсутствие их в природно-ресурсной сфере). В таких условиях сократилось финансирование природоохранных организаций, которые в значительной степени стали ориентироваться на индивидуальное выживание и отдаляться друг от друга.

**Потеря эффективности ранее используемых природоохранных механизмов (инструментов)** стала очевидной уже в начале революционных преобразований: исчезли или стали неэффективными партийное воздействие, заслушивание в исполнительных органах власти, депремирование, визирование внутренних планов предприятий и т.п. (рис. 3). Снизилась эффективность административных штрафов за природоохранные нарушения для руководителей предприятий и организаций: в новых условиях они стали несоизмеримо малы относительно реальных доходов новых собственников.

**С началом рыночных преобразований усилились процессы демонополизации, деконцентрации и децентрализации функций природоохранного управления.** Основным фактором в этом объективном процессе стала демонополизация принятия решений и исполнительных функций (которыми обладали федеральные министерства и их территориальные органы).

Демонополизация включает два элемента: деконцентрацию (передача функций по вертикали, которая происходит при усилении роли территориальных природоохранных органов) и децентрализацию (передача функций по вертикали и горизонтали, которая ведет к перераспределению ответственности к местным органам власти). Следствием этого стала невозможность в организационном плане реализации концепции природоохранного

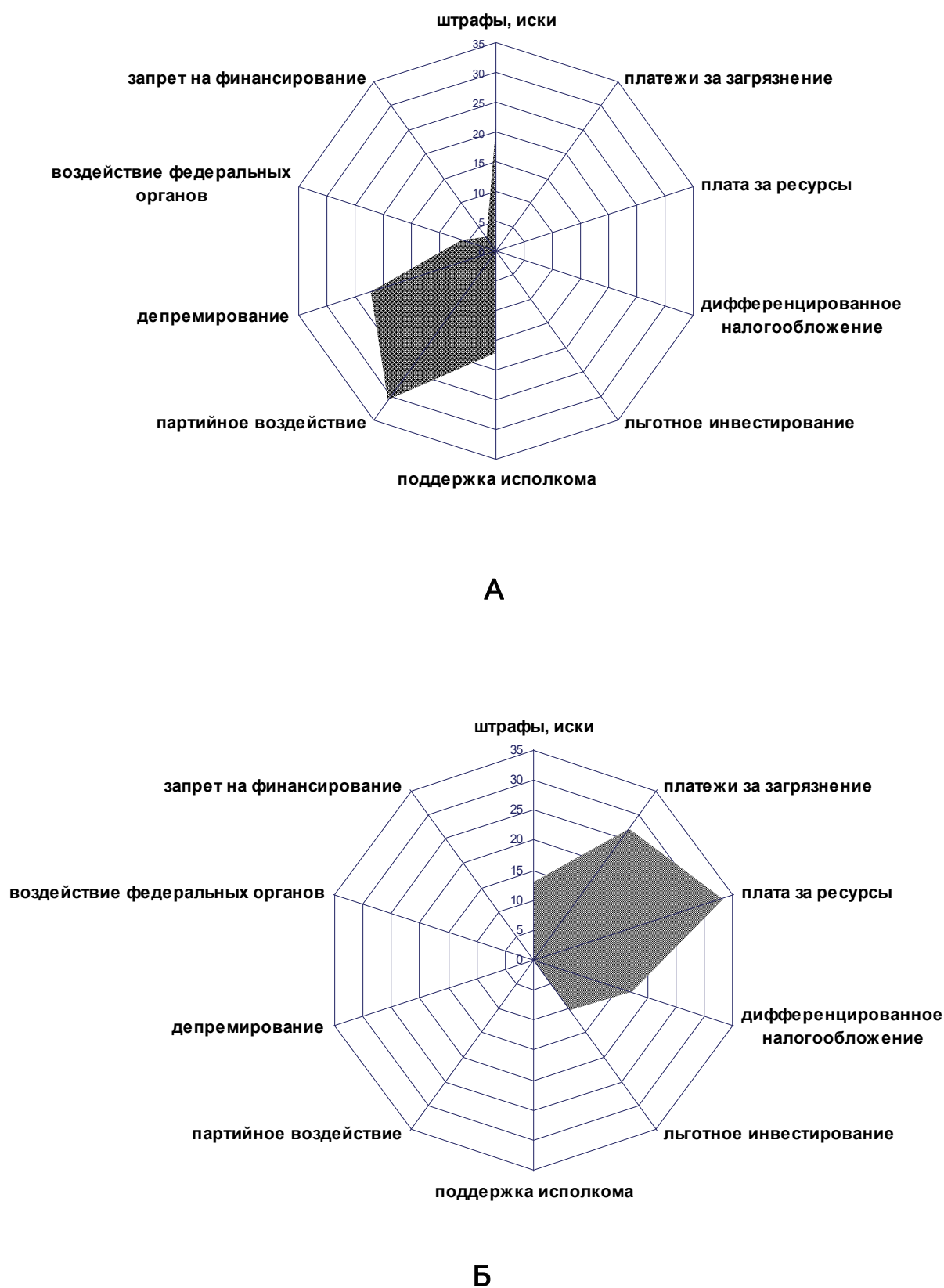


Рисунок 3 — Относительная эффективность основных регуляторов деятельности природопользователей в системе регионального управления в условиях:

А — планово-командной экономики; Б — рыночно-ориентированной экономики

управления как отрасли, использующей характерные для советского периода институты раздачи и сдачи.

**Возрастание роли неписаных правил и договоренностей** неизбежно происходит в условиях слабого государства и неэффективности формальных институтов. Неформальные институты начинают доминировать над требованиями закона, условиями контрактов и другими формализованными ограничениями; власть неизбежно переплетается с собственностью (так как для успешной деятельности становится важнее не выполнять установленные правила, а знать тех, кто отвечает за принятие решений, то есть уметь войти с ними в персональный контакт). Это выражалось в заключении массы неформальных договоренностей на использование природных ресурсов между конкретными чиновниками и руководителями предприятий. Сложилась питательная среда для развития разнообразных «нестандартных» форм — неплатежей за загрязнение окружающей среды, нецелевого использования бюджетных средств, неформальной торговли налоговыми освобождениями, вторичной занятости, скрытой оплаты труда и т.п. Неформальные<sup>9</sup> модели взаимодействия, включающие в себя неявные контракты и теневые практики, в 90-х годах стали играть существенную роль во взаимоотношениях государственных природоохранных организаций и природопользователей. С одной стороны, такие отношения позволяли с меньшими потерями приспосабливаться к новым условиям, с другой — снижали эффективность природоохранной деятельности.

### **Особенности импортирования природоохранных институтов**

В качестве выхода из создавшегося институционального кризиса уже в начале 90-х годов начали импортироваться природоохранные институты. Этот процесс имел ряд особенностей.

*Во-первых*, доминировал импорт природоохранных институтов из наиболее развитых государств со сложившимися демократическими традициями. Этому способствовала существенная финансовая поддержка стран-доноров и международных финансовых организаций. Примером могут служить активно разрабатываемые в 90-е годы национальные и региональные планы действий по охране окружающей среды (НПДООС и РПДООС). Их общим недостатком было невнимание к росту трансакционных издержек при имплантировании природоохранных институтов в существующие территориальные институциональные матрицы.

*Во-вторых*, активно эксплуатировался миф о скором экономическом росте и обязательном притоке инвестиций в экономику, которые надо будет регулировать по экологическим соображениям. Такие явления, как продолжительные трансформационные процессы, необходимость борьбы за привлечение международных инвестиций в реальных условиях экономической глобализации фактически не рассматривались. Поэтому опыт природоохранного управления стран, близких к России по основным социально-экономическим показателям, практически не использовался.

*В-третьих*, под лозунгом создания эффективной системы государственного природоохранного рыночного регулирования импортируемые из опыта других стран формальные природоохранные институты предлагалось применять значительно шире, чем в самих странах-донорах. Так, было начато широкое применение всеобъемлющей экологической экспертизы (в такой форме, не используемой нигде в мире), которую планировалось дополнить комплексным лицензированием природопользования (идея, широко под-

<sup>9</sup>Здесь и далее термины «неформальные отношения», «теневые практики» и т. п. употребляются как нейтральные, без какой-либо оценочной нагрузки.



держиваемая общественностью и рядом специалистов-экологов). По сути, предлагалось с природоохранных позиций регулировать любой вид хозяйственной деятельности. При повсеместном внедрении таких природоохранных институтов можно было бы говорить о фактической ликвидации рыночных отношений в России и частичном возврате к тоталитаризму.

*В-четвертых*, доминировало стремление сохранить природоохранное управление в отраслевом сдаточно-раздаточном варианте. В качестве важнейших механизмов сдач предлагалось расширить платежи за загрязнение окружающей среды (вплоть до платежей за шумовое и электромагнитное загрязнение), внедрить всеобщее и обязательное экологическое страхование, а для организации сдач и раздач укрепить систему внебюджетных экологических фондов, придав им банковские функции (Экономика природопользования..., 1994).

Таким образом, в 90-х годах институциональные природоохранные изменения происходили в направлении реформирования сдаточно-раздаточной отраслевой модели. Импортировались преимущественно такие природоохранные институты, которые позволяли сохранить и укрепить тип ранее сложившихся институциональных матриц. Импорт природоохранных институтов, не связанных с отраслевым регулированием сдаточно-раздаточных потоков, был крайне незначителен, что обусловлено слабостью институтов гражданского общества в стране.

Следует отметить, что из мировой практики известно более 50 форм общественного участия в природоохранной деятельности; наиболее распространенные из них приведены в таблице 4. Часть этих общественных механизмов применялась в России и раньше, что обусловило возможность импорта не только из зарубежного опыта, но и из собственной истории (например, казачий круг, советы старейшин и др.). Импорт международных «социальных» природоохранных механизмов в постсоветском пространстве (вовлечение населения в принятие экологически значимых решений; экологическое образование и просвещение для устойчивого развития; разработка и реализация локальных планов действий по охране окружающей среды; использование информационных стратегий и др.) требует адаптации к существующим институциональным матрицам. Как показал выполненный Е.А. Бондарчук (2001) анализ опыта ряда международных проектов, наибо-

Таблица 4

#### Формы участия населения в принятии экологически значимых решений

Уровень участия	Принципы участия	Характер участия	Формы участия
8	Гражданское управление	Реальные полномочия	Референдум Сходы
7	Делегирование полномочий		Создание координационных или консультативных советов (социальное партнерство)
6	Партнерство		Общественные слушания. Круглые столы. Неформальные встречи.
5	Учет мнения	Символическое участие	Демонстрационные проекты
4	Консультации		Семинары-тренинги и деловые игры
3	Информирование		Информирование населения через различные каналы и формы
2	Терапия		
1	Манипулирование		

лее эффективными механизмами внедрения социальных институтов являются программы поддержки общественных инициатив в природоохранной сфере в сочетании с системой конкурсного распределения грантов, что в России стало прерогативой в основном международных фондов и неправительственных организаций. В государственных природоохранных организациях общественность, как правило, воспринималась как источник раздражения, несмотря на то, что общественных лидеров на волне демократизации в начале 90-х годов стали включать в общественные советы при комитетах по охране окружающей природной среды, привлекать к экологической экспертизе.

Особенности природоохранных институциональных изменений в России первой половины 90-х годов нашли свое отражение в Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» (принят 19 декабря 1991 г.), а также в его последующих редакциях. Закон отличался декларативностью из-за невозможности совместить желаемые демократические природоохранные изменения с реалиями сложившейся институциональной ситуации. Дело в том, что по ряду основных направлений развития не были выработаны общие правила (например, неурегулированность проблем купли-продажи земли); параллельно сосуществовали нормы, находящиеся друг с другом в явном противоречии, что открывало простор для их произвольного толкования и применения. В результате природоохранные институциональные изменения в 90-х годах происходили в направлении адаптации к общим изменениям сдаточно-раздаточных институциональных матриц в условиях единства власти и собственности: корпоративная приватизация основных финансовых и материальных потоков и становление, вместо советской олигархической, корпоративной модели развития, мало заинтересованной в природоохранной деятельности.

### **Организационные изменения в природоохранном управлении**

Они осуществлялись в русле трендов институционального развития: с одной стороны, создание вертикально интегрированной природоохранной отрасли с собственными сдаточно-раздаточными потоками, с другой, формирование региональных корпораций, стремящихся к обособлению сдаточно-раздаточных институциональных матриц на уровне субъектов федерации предполагало создание подконтрольных регионам природоохранных организаций. При этом основные конфликты между природоохранными организациями наблюдались относительно обладания пучками правомочий в аспекте применения природоохранного контроля, лицензирования, экологической экспертизы и распределения средств экологических фондов. Организационные изменения начала 90-х годов в регионах осуществлялись преимущественно по трем основным сценариям.

**Катастрофический.** Правомочия по экологическому контролю и экологической экспертизе выполнял региональный орган федерального подчинения. Применение экономико-правовых методов природоохранного управления передавалось федеральным отраслевым ресурсным службам. Администрации (правительства) субъектов федерации устранялись от участия в природоохранном управлении. Такой подход, по сути, рассматривал природоохранное управление узко в катастрофическом режиме, для чего требовалось усиление вертикально интегрированных полувоенных структур (по типу МЧС).

**Переходный.** Концентрация пучков правомочий в природоохранной сфере в территориальном органе двойного подчинения: администрации (правительству) субъекта Федерации и Минприроде России. Это снижало конфликты при осуществлении государственного природоохранного управления

федерального и регионального уровней в условиях дублирования функций и объектов управления. Основным недостатком состоял в относительной зависимости экологических контрольных служб от региональных органов управления.

**Сбалансированный.** Распределение пучков полномочий в природоохранной сфере между двумя основными организациями федерального и регионального подчинения. При этом государственный экологический контроль и экспертиза, независимые от региональной администрации, осуществлял специально уполномоченный территориальный орган Минприроды России. Также создавался природоохранный территориальный орган в составе региональной администрации (правительства). Его основными функциями были: формирование региональной экополитики; развитие региональной нормативно-правовой базы; учет и оценка природных ресурсов; разработка и реализация региональных экологических программ. К преимуществам такого сценария следует отнести более полное соответствие федеративному устройству государства. Среди недостатков — слабость законодательного, нормативного правового и информационного обеспечения; неопределенность отношений собственности на природные ресурсы.

Такое относительное многообразие существовало до середины 90-х годов, когда природоохранные органы потеряли статус органов двойного подчинения. В их работе усилились контрольно-экспертные функции. Попытки превратить систему платежей за загрязнение окружающей среды и внебюджетные экологические фонды в сдаточно-раздаточный отраслевой механизм перераспределения государственных финансовых и материальных потоков был реализован лишь частично, так как столкнулись с сопротивлением других федеральных органов власти и, особенно, субъектов федерации. Территориальную координацию в природно-ресурсной сфере неизбежно стали осуществлять региональные администрации, где были организованы соответствующие структурные подразделения.

Несмотря на неустойчивость институциональной среды, начало 90-х годов характеризуется ростом некоммерческих природоохранных организаций, что связано с экологической активностью общества. Для развития НКО в этот период характерны конфликты с природоохранными государственными организациями, непривычными к конструктивному диалогу с гражданами. Тем не менее, с начала 90-х годов ситуация постепенно улучшалась, в частности, по следующим направлениям: права на получение информации, учет предложений и формула «решение вопросов по согласованию», привлечение к участию в подготовке решений и др. В этот период НКО стали реально влиять на принятие политических природоохранных решений. Так, например, был проведен ряд удачных кампаний (в том числе референдумы) по ограничению строительства экологически опасных объектов в ряде регионов страны; многие влиятельные политики вошли во власть на экологической волне при поддержке НКО. Однако попытки создания политических партий и движений не были успешными (опыт социально-экологического союза, «Кедра» и др.). Поэтому реальное влияние НКО на природоохранные институциональные изменения было весьма незначительно.

### **Особенности воздействия сложившихся природоохранных организаций на природоохранные институциональные изменения**

В период трансформации российского общества реальное воздействие на институциональные природоохранные изменения оказывали в основном государственные организации. Именно они обеспечивали выполнение природоохранного законодательства, в том числе и посредством заимствования (импортирования) природоохранных институтов. Однако природоох-

ранные организации, будучи ориентированными на укрепление отраслевой модели управления, в условиях общего возрастания роли неписаных правил и договоренностей, стремились встроить импортируемые природоохранные институты в существующие территориальные институциональные сдаточно-раздаточные матрицы. В результате как импортируемые, так и ранее существовавшие природоохранные институты существенно видоизменялись (вплоть до неузнаваемости). Система управления снижала свою природоохранную эффективность, ставя под вопрос сам факт своего существования в таком виде. Рассмотрим основные проявления процессов таких институциональных деформаций на примере наиболее распространенных природоохранных механизмов.

**Расширение масштабов природоохранного лицензирования.** Нормативные документы Госкомэкологии РФ второй половины 90-х годов делали необходимым лицензировать виды деятельности, связанные с воздействием на окружающую среду — то есть практически все. Даже когда этот перечень не был зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ, во многих региональных комитетах продолжали выдавать лицензии на платной основе, в том числе комплексные. Механизмы снижения коррупционной опасности, как правило, не прорабатывались. Один из ведущих специалистов Германии в сфере природопользования Wicke Lutz подчеркивал, что неограниченное лицензирование способно ликвидировать рынок и привести к всевластию бюрократии (1991). Комплексное экологическое лицензирование опасно не только угрозой тотальной зарегулированности рынка, но и нарушением гражданских прав.

**Экологическая экспертиза.** В процессе экспертизы использовался преимущественно индивидуальный подход, который может сопровождаться заключением неформальных договоров. В большинстве стран его коррупционную опасность стараются снизить за счет специальных формальных процедур. Так, повышает объективность рассмотрение проектов на государственном экспертном совете. Однако в России эта мера не позволила формализовать процесс экспертизы, поскольку: (1) экспертный совет формировался решением руководителя экспертизы; (2) состав экспертной группы по каждому конкретному проекту назначался им же; (3) в отсутствие четких критериев руководитель экспертизы фактически самостоятельно решал, послать ли проект на рассмотрение экспертного совета, провести ли обычную экспертизу или ограничиться согласованием. В повсеместную практику вошло выполнение экспертиз самими служащими за дополнительную оплату (что было согласовано ведомственными инструкциями). Руководители экспертизы могли поставить вопрос об обязательности изучения в действии закупаемого импортного оборудования и выезжать за рубеж за счет фирм, предоставивших проект на экспертизу.

**Природоохранное нормирование.** Заключается в выдаче и согласовании ограничительных величин на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов<sup>10</sup>. Уровень нормативных величин выбросов и сбро-

---

<sup>10</sup> По результатам инвентаризации источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ и образующихся отходов предприятие получает ограничительные величины валовых загрязнений, на основании которых разрабатывает проекты норм ПДВ и ПДС. В них фиксируется поэтапное (по годам) снижение фактического уровня негативного воздействия предприятия на окружающую среду с целью доведения его до нормативных величин. После согласования проектов норм ПДВ и ПДС в природоохранных органах промежуточные валовые выбросы и сбросы загрязняющих веществ получают статус временно согласованных (ВСВ и ВСС) на конкретный год. Наличие у предприятия согласованных проектов норм ПДВ и ПДС служит основным условием получения им разрешения на выбросы и сбросы, которое позволяет ему выплачивать платежи за загрязнение по обычному (не повышенному) тарифу.

сов загрязняющих веществ имеет существенное значение для предприятия и при разработке проектов норм ПДВ и ПДС и в определении текущих платежей за загрязнение окружающей природной среды. Именно поэтому механизм установления индивидуальных временно согласованных норм (ВСВ и ВСС) — так называемый «индивидуальный подход к природопользователям» (который в таком виде не имеет аналогов в мире) — играет крайне негативную роль, особенно в условиях рынка. Именно во избежание субъективного, коррупционно опасного подхода большинство стран мира перешли на природоохранные стандарты, устанавливаемые по территориям с учетом экологической емкости и реальных возможностей промышленности. Примечательно, что использование нормативов ПДВ/ПДС в системе платежей за загрязнение окружающей среды критикуется в России с начала 90-х годов, а введение природоохранных стандартов блокируется до сих пор.

**Проверка расчетов платежей за загрязнение окружающей среды и размещение отходов.** Осуществлялась преимущественно в муниципальных комитетах охраны природы (городских и районных) и была вызвана сложностью расчетов платежей за загрязнение. Такой непосредственный контакт контролирующих органов и природопользователей влек за собой усиление возможности вымогательства за «помощь в исправлении ошибок», «консультацию в расчете суммы платежей», при торможении выдачи предприятиям ежеквартальных справок в налоговую инспекцию.

**Частичное индивидуальное освобождение от платежей за загрязнение окружающей среды и размещение отходов.** Такая практика, основанная на невозможности закрытия многих грязных производств, была широко распространена. Она позволяла в обход бюджетных процедур регулировать платежи за загрязнение окружающей среды. Это создавало основу для заключения неформальных договоров с предприятиями и получения дополнительных средств для развития природоохранных организаций.

**Использование экофондов.** Внебюджетные экофонды сыграли значительную роль в выживании природоохранных организаций и экологической инфраструктуры в 90-х годах. В значительной степени за их счет финансировалось техническое оснащение природоохранных служб, аналитических лабораторий. Однако этот институт имел и существенные недостатки. Изымаемые у предприятий платежи перераспределялись в виде прямых природоохранных инвестиций. Механизмы кредитования, целевых программ с многоканальным финансированием не использовались, практически отсутствовала конкурсность.

Большую трудность при распределении средств экологических фондов вызывал вопрос о том, что же такое природоохранное мероприятие, поскольку трактовка этого понятия (весьма относительного) во многом зависит от взглядов трактующего. Широко практиковался корпоративный подход к использованию экофондов: направление средств «своим» фирмам; финансирование проектов без обоснования эколого-экономической целесообразности и без отчетности об освоении средств и оценки их эффективности; прокручивание средств экологических фондов на депозитах доверенных коммерческих банков (полученные в условиях инфляции дополнительные средства, как правило, распределялись негласно); вложение средств в виде учредительных взносов в деятельность акционерных обществ и ТОО при личном или косвенном участии в их деятельности чиновников.

Организационное «совершенствование» деятельности фондов во многих регионах в 90-х годах шло по пути передачи в региональные администрации властных полномочий, прежде всего, по регулированию раздач (распределение собранных средств экофонда). На практике это только увеличило использование раздач на экологические цели в расширительной трак-

товке; личностный характер распределения раздач и регулирование величины сдач сохранился (менялись только акторы).

**Вознаграждения.** Расширилась практика различных форм комиссионных, неофициальной оплаты услуг по лоббированию выделения бюджетных средств и экологических фондов. Это весьма широкое понятие, которое в условиях современной России включает в себя не только взятки, но и оплату реальной работы по лоббированию интересов компаний и фирм. В некоторых странах, например в США, лоббирование законодательно регламентировано как одна из профессиональных услуг, а значит прозрачно и подотчетно. В России такая деятельность полностью принадлежит неформальной сфере.

**Механизмы природоохранного контроля.** В условиях социально-экономического кризиса, когда практически невозможно закрывать предприятия-загрязнители, широкое распространение получила практика недосмотров, когда чиновники, призванные следить за выполнением природоохранного законодательства, «закрывают глаза» на явные нарушения.

**Увеличение спектра согласований и объемов необходимой для этого нормативной документации, а также создание условий для повышения ее цены путем монополизации региональных рынков.** В природоохранной сфере это, прежде всего, разработка проектов ПДВ/ПДС и экологических паспортов (в значительной степени их дублирующих), а также расширение спектра обязательных аналитических работ (в 2000 году сюда добавились близкие по содержанию документы МЧС России, которые также обязательны для предприятий). Эти работы зачастую выполнялись или специалистами природоохранных органов или уполномоченными организациями. Рынок в этой сфере деятельности практически отсутствовал.

Выполненные нами исследования эффективности затрат на изготовление природоохранной документации в 1995–1996 годах в Ярославской области (Разработать методические рекомендации..., 1995), показали, что 97% опрошенных руководителей предприятий рассматривали экологические паспорта как способ уладить отношения с природоохранными органами, а не как руководство к природоохранным действиям. Вплоть до середины 90-х годов наблюдался постоянный рост затрат предприятий на создание природоохранной документации, и в целом по Ярославской области они исчислялись несколькими миллиардами рублей в год (в ценах 1995 года). Для малых и средних предприятий стоимость разработки экологических паспортов и проектов норм ПДВ и ПДС зачастую в несколько раз превышала размер платежей за загрязнение окружающей природной среды. Например, для АО «Балканская звезда» затраты на разработку природоохранной документации в 1993 году составили 2,5 млн. руб., а платежи за загрязнение окружающей природной среды исчислялись за этот период 0,157 млн. руб.

Сдаточно-раздаточной отраслевой модели природоохранного управления вполне соответствовала, а значит, и интенсивно пропагандировалась, идеология системной экопаспортизации, в наиболее законченном виде разработанная и реализованная в Кировской области (вставка 1).

Таким образом, несмотря на очевидную необходимость следовать логике рыночных реформ, стимулировать удешевление работ в условиях социально-экономического кризиса и создавать конкурентную среду в природоохранной сфере, происходило постоянное увеличение транзакционных издержек за счет монополизации природоохранных услуг в рамках или под контролем природоохранных организаций с направлением части полученных средств на развитие управленческих структур и дополнительную (официальную и неофициальную) оплату чиновников.

## Вставка 1

**О системе экологической паспортизации (опыт Кировской области)**

Каждое предприятие должно иметь экологический паспорт как комплекс первичных баз и банков экологических данных о своем воздействии на различные составляющие окружающей среды. В основу заполнения форм экопаспорта как нормативно-технического документа положены технологические планировки предприятия-природопользователя, операционные карты, технологические инструкции, ГОСТы, нормы на основные и вспомогательные материалы и прочие первичные сведения и документы. При заполнении форм составляются балансовые схемы материальных потоков, рассчитываются расходы энерго- и материальных ресурсов на единицу выпускаемой продукции, эффективность производства. Индивидуальный экопаспорт природопользователя сформирован по блочному принципу – общие сведения, базы данных по воде, воздуху, отходам, по состоянию окружающей среды (почва, растительный мир и др.).

Данные экопаспортов предприятий обобщаются в экопаспорте следующего уровня (промузла, города и т.д.). Тем самым реализуется системный подход, предполагающий территориальную генерализацию данных. Минимизация издержек предполагается за счет монополизации и автоматизации изготовления экопаспортов. Составление экопаспортов предполагает сбор данных «изнутри» предприятий: о технологических и коммерческих новинках, о технологических процессах, ассортименте выпускаемой продукции, бизнес-планах (особенно при подготовке к выпуску новой конкурентоспособной продукции), параметрах закупаемого сырья и т.п.

Не трудно заметить, что следствием такого подхода является полное административно-контрольное регулирование любой хозяйственной деятельности, а также абсолютная доступность управленцев к коммерческой информации природопользователей (что составляет серьезную угрозу в рыночных условиях). В этой ситуации Кировская область рискует потерять всякую привлекательность для инвесторов, в том числе и в природосберегающие технологии.

В целом следует отметить, что импортирование природоохранных институтов привело к активизации «нестандартных» поведенческих моделей: попадая в российскую среду, новые институты сразу же прорастали неформальными отношениями и личными связями. Природоохранная деятельность не регламентировалась понятными, обязательными для всех законами; не использовались прозрачные и единообразные процедуры. Отсутствовали эффективные публичные механизмы контроля за соблюдением природоохранных ограничений и регламентаций. Более того, деятельность в этом направлении была практически прекращена: если в начале 90-х годов были широко распространены экологические советы (с участием общественности) при региональных комитетах охраны природы или региональных администрациях, публично проводились экологические экспертизы, то к концу десятилетия такие примеры стали единичными.

Это обусловлено множеством факторов, важнейшие из которых: создание относительно устойчивых бюрократизированных раздаточно-сдаточных механизмов природоохранной деятельности; неукорененность традиций «правилосообразного» поведения; отсутствие идеологического якоря и, наконец, общая слабость стимулов, которые побуждали бы двигаться в нужном направлении. Не обладая надежными механизмами защиты и контроля, формальные природоохранные институты переставали действовать в универсальном режиме и стали зачастую использоваться в качестве инструментов при проведении неформальных сделок.

Существенную роль в выборе такого сценария сыграли природоохранные государственные организации. Видоизменившись в своеобразные вертикально интегрированные корпорации, действующие в значительной степени в интересах своего выживания, они стремились преобразовать институциональную среду удобным для себя способом, максимизируя корпоративные выгоды и минимизируя издержки. Появившиеся в этот период НКО заметной роли в природоохранном управлении не играли. Стимулирование природопользователей к снижению негативного воздействия на окружающую среду, расширение рынка экологических услуг (важнейшего средства

снижения издержек в этой сфере деятельности) не являлись «выгодами» с позиций корпоративной логики, значит им не уделялось необходимого внимания. Среди отраслевых показателей ведущую роль стали играть количество проведенных проверок и величина предотвращенного в результате штрафов и исков экологического ущерба (искусственно рассчитанная, не отражающая реальной ситуации).

### **2.3 Низкоуровневое равновесие периода стабилизации и возможные тенденции природоохранных институциональных изменений**

К концу 90-х годов XX века в России сложились относительно устойчивые, но неэффективные с позиций развития общества институциональные матрицы сдаточно-раздаточного типа. Советская модель реформировалась в корпоративно-олигархическую, для которой характерны переплетение власти и собственности, низкая инвестиционная привлекательность, неуважение к базовым правам человека.

Такая ситуация низкоуровневого институционального равновесия не способна долго существовать в условиях экономической глобализации и только теоретически может быть законсервирована в изоляции от остального мира. Новая российская власть, осознавая сложности пореформенного периода, открыто признала, что система, при которой все государственные институты опутаны плотной сетью неформальных договоренностей и персонифицированных связей, не имеет перспективы. Фактически обществу был предъявлен проект, ориентированный на альтернативную институциональную модель. Его опорные элементы легко реконструируются из программных деклараций: попытка выработки консолидирующих идей; установление прозрачных и единых для всех «правил игры»; строительство «сильного государства», способного отвечать по своим обязательствам; ликвидация множественности центров власти и обеспечение независимости государственных институтов от влиятельных групп со специальными интересами; «выращивание» эффективной и некоррупционной бюрократии; утверждение принципа равноудаленности между бизнесом и властью; сужение пространства «серых» схем и непрозрачных теневых практик; включение неофициальной экономики в правовое поле.

Ослаблением гарантий этического поведения и слабостью государства объясняется то, что в современном российском контексте законы и контрактные установления начинают действовать не в автоматическом режиме, как и подобает формальным институтам, а в зависимости от того, есть ли у заинтересованных сторон достаточно ресурсов, чтобы запустить их в действие. Преодоление ловушки низкоуровневого равновесия возможно только при соблюдении людьми этических норм и укреплении демократических традиций. Лишь это может эффективно ограничить оппортунистическое поведение и дать индивидуумам гарантии выгоды соблюдения норм и правил. В основу природоохранного управления должна быть положена модель «человека ответственного», главным образом, в качестве ориентира, к которому необходимо стремиться.

Состояние низкоуровневого институционального равновесия сегодня в полной мере характерно и для природоохранной сфер. Оно сложилось в результате (1) разрушения институциональных территориальных матриц, унаследованных от советской эпохи, прежде всего, в части формальных институтов; (2) заполнения институционального пространства разнообразными неформальными взаимодействиями и повышения роли неформальных институтов; (3) импорта природоохранных институтов (прежде всего



формальных), преимущественно из опыта экономически развитых стран, без необходимой адаптации к существующим территориальным матрицам; (4) «нормализации» институционального пространства и нахождения нового баланса между неформальными и формальными институтами при ослабленной роли последних.

С одной стороны, сохранение ситуации с деформированными или выключенными формальными природоохранными институтами противоречит интересам общества: все недовольны ухудшением экологической обстановки, неэффективным использованием природных ресурсов. В то же время, никто не готов взять на себя дополнительные издержки по изменению институциональной ситуации, так как все уже более или менее приспособились и опасаются проиграть от нарушения статус-кво. В таких условиях неизбежно возрастает роль неформальных институтов, которые лишены жесткого автоматизма и предоставляют возможности для гибкого приспособления к меняющимся условиям. С их помощью первоначальная адаптация принимает менее болезненные формы, чем это происходит в условиях применения формальных институтов.

Однако доминирование неформальных институтов усложняет консолидацию групповых интересов и увеличивает издержки коллективных действий, что в долгосрочной перспективе негативно влияет на развитие общества. Это обусловлено следующим. *Во-первых*, круг участников сделок ограничивается агентами, способными поддерживать друг с другом регулярные личные контакты. В природоохранной сфере это снижает инвестиционную привлекательность территорий; замедляет внедрение природоохранных инноваций; ведет к сегментации рынка экологических услуг, идей и научно-технических разработок. *Во-вторых*, происходит сужение временного горизонта принимаемых решений, а реализация природоохранных проектов без четкой фиксации будущих обязательств всех сторон сопряжена с огромным риском. *В-третьих*, открывается широкое поле для оппортунистического поведения, поскольку неформальные сделки не обеспечены надежными санкциями против возможных нарушений.

*Признание существенной роли неформальных институтов в условиях постреволюционного этапа институциональных преобразований в России позволяет сделать вывод о возрастании в этот период локального уровня природоохранного управления. Именно на локальных территориях личные связи и доверие друг к другу могут быть основой механизмов природоохранного регулирования. Однако это ни в коей мере не может заменить формальные институты (унифицированные и специфические для конкретной территории), так как только они в состоянии эффективно регулировать деятельность транснациональных корпораций.*

В этом аспекте необходимо переосмысление самого явления импортирования — и с точки зрения оценки эффективности уже импортированных институтов и в аспекте импортирования новых. Важнейшим показателем является достижение универсальности природоохранного воздействия: именно универсальность применения формальных институтов снижает возможность подмены их природоохранной сути сдаточно-раздаточными функциями. Это особенно важно для России в силу высокой дифференциации ее институционального пространства. Неизбежные различия в эффективности импортированных унифицированных природоохранных институтов целесообразно нивелировать путем их дополнения специфическими, социокультурно обусловленными, формальными и неформальными институтами. Это не только минимизирует издержки импорта, но и создаст основу для регионализации природоохранной политики, типизировав регионы России на две основные группы: (1) территории, где унифицированные природоох-

ранные институты органично (с минимальными издержками) имплантируются в существующие институциональные матрицы и эффективно взаимодействуют с неформальными институтами, при относительно незначительной роли специфических, социокультурно обусловленных институтов; (2) территории, на которых возможности применения унифицированных природоохранных институтов весьма ограничены в силу доминирования в институциональных матрицах специфических формальных институтов и неформальных практик. Здесь агрессивный импорт институтов влечет за собой неприемлемый рост трансакционных издержек и интенсифицирует конфликты.

### **Организационные изменения**

В условиях низкоуровневого равновесия природоохранные организации приобретают относительную стабильность. Такова была, например, система Госкомэкологии РФ с преимущественно контрольно-экспертными функциями, просуществовавшая до 2000 года. Передачу ее функций Министерству природных ресурсов РФ можно рассматривать двояко: и как признание неэффективности отраслевого сдаточно-раздаточного подхода к природоохранному управлению, и как нежелание сдаточно-раздаточной корпоративно-олигархической экономики нести природоохранные издержки. В любом случае, до настоящего времени не удалось создать эффективной системы природоохранных организаций, ориентированной на проведение институциональных природоохранных изменений для выхода из ловушки низкоуровневого равновесия. Исходя из этой задачи, попытки сохранить преемственность институциональной политики упраздненной Госкомэкологии РФ (реальной, а не декларативной) не может дать положительного результата. Важнейшим принципом должна стать переориентация деятельности на экологический конечный результат, а не на источник загрязнения, что предполагает блокирование самой возможности неформальных договоров между чиновниками природоохранных органов и природопользователями.

В постоянно изменяющейся институциональной среде невозможно сформулировать готовый рецепт построения природоохранных организаций (в виде типа организационных структур, режима их работы, взаимодействия и т.д.), но можно наметить общие принципы их формирования. При этом необходимо акцентировать внимание на таких факторах, как характер природно-хозяйственных условий, тип природопользования, традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями, соотношение форм собственности (Фоменко Г.А., 1995). Перечисленные факторы в необходимой для поставленной задачи степени генерализуют все разнообразие особенностей территорий.

**Характер природно-хозяйственных условий** определяет общий строй хозяйственной деятельности, который зависит не только от сочетаний природных ресурсов, но и от факторов природной среды, а также от транспортно-географического положения.

**Тип природопользования** — технологически однотипная и территориально-конкретная форма использования природно-ресурсного потенциала территории с присущими только ей связями хозяйственной деятельности с географической средой. Тип природопользования оказывает прямое воздействие на природоохранные организации: если существует угроза истощения конкретного природного ресурса, это находит отражение в региональных природоохранных нормах и правилах, и, соответственно, влияет на структуру природоохранного управления.

**Традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями народов, населяющих те или иные территории**, в обязатель-

ном порядке должны учитываться при разработке систем управления природопользованием. Именно от этих особенностей в значительной мере зависит характер мотивации эколого-правомерной деятельности, связанной с соблюдением экологических регламентаций и ограничений, а также диапазон выбора принимаемых решений.

**Структура собственности**, складывающаяся на территории, оказывает существенное влияние на формирование структур природоохранного управления, определяя возможность и характер использования тех или иных регуляторов деятельности природопользователей. При переходе к рыночным отношениям государственная собственность, в том числе и на природные ресурсы, трансформируется в многообразие различных форм. Поэтому изменяются отношения власть — собственность, перераспределяются пучки правомочий в природно-ресурсной сфере.

Создание системы природоохранных организаций на основании выявленных подходов не может быть сиюминутным и легким. Последовательное создание комплексной, уравновешенной системы природоохранного управления — сложный, неравномерный и длительный процесс, зависящий не только от политической воли федерального центра, но и от региональных условий.

### **3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ УВЕЛИЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВЫГОД В ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ ПРИ МИНИМИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УЩЕРБОВ (НА ПРИМЕРЕ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО СОСТОЯНИЮ НА 1998 г.)**

Как показывает мировой опыт, многие страны с переходной экономикой стремятся к созданию максимально благоприятных условий для увеличения инвестиций в минерально-сырьевой сектор экономики, четко на законодательном уровне определив отношения собственности на природные ресурсы. В России, в том числе и в Ярославской области, в настоящее время вопрос собственности на природные ресурсы является предметом политических дискуссий, что негативно влияет на управление минерально-сырьевым сектором и привлечение инвестиций.

Выполненный анализ особенностей развития минерально-сырьевого комплекса (МСК) Ярославской области в сопоставлении с опытом других стран показал, что без создания благоприятных финансовых и нормативно-правовых условий недропользования на устойчивой основе, которые поощряли бы инвестиции в МСК Ярославской области, а также отрасли - основные потребители минерального сырья в условиях реального рынка, изменить кризисные тенденции невозможно. Такой подход требует переоценки большинства эффективных ранее стратегических подходов в управлении МСК Ярославской области. Особенно важно определить с учетом социального и экологического факторов ценность продукции минерально-сырьевого сектора для экономики области и его роль в поддержании экономического развития на локальном и областном уровнях.

#### **3.1 Анализ институциональных и организационных условий в области использования природных ресурсов (на примере минерально-сырьевого комплекса)**

Уже первые результаты исследования показали, что кризисные явления в различных отраслях экономики, в том числе и в минерально-сырьевом комплексе, являются предметом постоянного внимания отечественных экономистов и широко обсуждаются в научных и популярных публикациях. Однако большинство этих работ посвящено, главным образом, обсуждению конъюнктуры рынков на минеральное сырье, влияния мероприятий государственной экономической политики на изменение различных количественных (статистических) показателей. Изучение институциональных факторов, как правило, ограничивается вопросами приватизации и состояния менеджмента.

Анализ институциональных и организационных условий выполнен на примере минерально-сырьевого комплекса Ярославской области. В качестве интегрирующего подхода при выполнении институционального анализа использована экономическая теория прав собственности, основы которой были заложены работами Р.Коуза и А.Алчана.

Источники эмпирической информации, использованные в данной работе, можно подразделить на две группы:

*Источники качественной (неформализованной) информации:*

- тексты, содержащие высказывания экспертов от первого лица. Это, прежде всего интервью, взятые у руководителей и работников предприятий, должностных лиц ведомств и территориальных органов власти, а также других экспертов, в 1997–1998 годах. Кроме того, к этой категории источников относятся интервью, опубликованные в средствах массовой информации, а также статьи в центральной и местной печати, подписанные руководителями предприятий;
- публикации в отраслевых журналах;
- нормативные документы государственных органов;
- полевые наблюдения.

Сбор и анализ качественной информации проводился в соответствии с рекомендациями С.А. Белановского (Белановский С.А., 1993) и А. Штрауса (Sthrauss A.L., 1987).

*Источники количественной информации:*

- опубликованные материалы Госкомстата РФ и его территориальных органов;
- ведомственная статистика;
- материалы обследования карьероуправлений и автодорожных ремонтно-строительных предприятий Ярославской области;
- результаты денежной оценки месторождений запасов песчано-гравийного сырья и песка Ярославской области.

### 3.1.1 Минерально-сырьевой комплекс как вертикально интегрированная структура

Под минерально-сырьевым комплексом (далее по тексту МСК) понимается система взаимосвязанных предприятий, осуществляющих добычу, использование минерального сырья (песка, гравия, щебня, ПГС, сапропеля, торфа, подземных вод), а также его переработку в продукцию производственного назначения (строительные материалы, кирпич керамический, кирпич силикатный, керамзит и т.д.).

В составе МСК Ярославской области основными являются следующие структурные блоки:

- органы управления фондом недр;
- хозяйствующие субъекты по добыче, использованию и воспроизводству минерального сырья (недропользователи);
- контролирующие органы.

Согласно действующим нормативным и законодательным документам, на территории Ярославской области **управление фондом недр** осуществляет Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Ярославской области. Его деятельность осуществляется через комитеты и департаменты Правительства области. Совместно с территориальными органами власти принимаются решения о предоставлении лицензий для добычи полезных ископаемых, проведении геологоразведочных работ, пользовании недрами, не связанном с добычей полезных ископаемых.

**Добычу полезных ископаемых** на территории Ярославской области осуществляют предприятия:

- дорожного строительства;
- по производству нерудных строительных материалов (карьеры и карьероуправления);
- по производству кирпича керамического, силикатного, керамзита;
- по заготовке и переработке торфа, сапропеля и торфо-сапропелевых смесей;

- осуществляющие извлечение и переработку подземных вод.

**Потребителями минерального сырья и продуктов его передела**, добываемых на территории Ярославской области, являются в основном следующие отрасли народного хозяйства:

- предприятия промышленно-гражданского строительства;
- дорожно-строительные предприятия;
- заводы и комбинаты по производству стеновых материалов и железобетонных конструкций;
- предприятия теплоэнергетические (ТЭЦ);
- предприятия сельского хозяйства;
- лечебные учреждения и заводы по разливу минеральных вод;
- предприятия жилищно-коммунального хозяйства.

**Контроль за ведением работ по геологической разведке в условиях плановой экономики** возлагался на Управление государственного геологического контроля Министерства геологии СССР, Управление госгеолконтроля Министерства геологии РСФСР и его территориальные отделы. Однако, следует отметить, что с конца 1970-х по начало 1990-х годов на территории Ярославской области инспекторские проверки предприятий службами Госгеолконтроля практически не проводились. Не выполняли функцию контроля использования и охраны недр в пределах предоставляемых им полномочий и Советы народных депутатов, их исполнительные и распорядительные органы. Единственным органом, осуществляющим надзор за использованием и охраной недр на территории Ярославской области, являлась горно-геологическая инспекция Верхневолжского округа госгортехнадзора. Поэтому в 1993 году в Ярославской области был организован Ярославский отдел геологии и использования недр Центрального регионального центра Роскомнедра, который в 1995 году был преобразован в Ярославское территориальное управление геологии и использовании недр. В настоящее время эти функции выполняет Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России.

Учитывая, что институциональные проблемы во всех секторах МСК Ярославской области достаточно схожи, в данной работе нами детально рассмотрена ситуация в секторе дорожно-строительного комплекса. К нему можно отнести дорожные ремонтно-строительные предприятия и организации, осуществляющие добычу и/или переработку ПГС (песка, гравия, щебня). Дорожно-строительные предприятия как государственные, так и коммерческие, разрабатывают месторождения общераспространенных полезных ископаемых, они же являются и потребителями минерального сырья.

Предметом исследования являются факторы **внутрисекторальной** динамики в МСК. В Ярославской области они в значительной мере обладают отраслевыми признаками. Особенно отчетливо это проявляется в дорожно-строительной отрасли<sup>11</sup>. Так как эта отрасль является наиболее значительным потребителем минерального сырья, то нами именно на ее примере будет рассмотрено влияние основных институциональных факторов и выявлены основ-

<sup>11</sup> Важно определить, в каком смысле данное звено может быть названо отраслью. Большинство определений называет «отраслью» совокупность предприятий и организаций, «производящих однородную продукцию, или совокупность учреждений, организаций, связанных с выполнением определенных общественных функций» (Общесоюзный классификатор отраслей народного хозяйства, М.: 1976, С. 5.). Совокупность предприятий и организаций, выполняющих функцию дорожно-ремонтного строительства, можно назвать отраслью, поскольку критерием отнесения предприятий к отрасли является однородность выпускаемой продукции, сырья или технологических процессов (Швырков Ю. М., Классификация отраслей в народнохозяйственном плане. М.: 1995, С. 101; Экономическая энциклопедия. Промышленность и строительство. Т.2. М., 1964., С.287).

ные закономерности институционального характера, свойственные МСК Ярославской области. В состав отрасли сегодня входят дорожные ремонтно-строительные предприятия и организации, осуществляющие добычу и/или переработку ПГС (песка, гравия, щебня). Дорожно-строительные предприятия как государственные, так и коммерческие, как правило, сами разрабатывают месторождения общераспространенных полезных ископаемых для своих нужд.

С 1990 года в МСК Ярославской области отчетливо наблюдаются кризисные тенденции, когда впервые за продолжительный период времени произошло снижение объемов потребления минерально-сырьевых ресурсов. Однако, особую остроту кризис приобрел, начиная с 1992 года. Он проявляется в динамике всех основных показателей, в частности, объемов добычи основных видов сырья. В настоящее время требуется разработка особых мер по его выводу из депрессивного состояния.

### 3.1.2 Вертикальная интеграция в минерально-сырьевом комплексе в рыночной и директивно управляемой экономике

В рыночной экономике применяется следующая типизация форм интеграции:

**Вертикально интегрированные** структуры — это производственные организации, деятельность которых охватывает более одной последовательной стадии производственного процесса преобразования сырья в конечные (потребляемые) блага<sup>12</sup>. Классическим примером вертикально интегрированных структур являются нефтяные компании, осуществляющие добычу и транспортировку сырой нефти, ее переработку, транспортировку и сбыт нефтепродуктов (например, ООО Лукойлнефть).

**Горизонтально интегрированные структуры** — организации, объединяющие несколько производственных единиц, соответствующих одной и той же стадии производственного процесса.

**Конгломераты** — организации, объединяющие единицы, которые осуществляют не связанные между собой виды производственной деятельности.

В рыночной экономике естественными объектами, которым приписываются свойства вертикальной, горизонтальной интегрированности или конгломерации, являются фирмы. Они четко выделены в окружающей рыночной среде, в которой взаимоотношения между субъектами основаны на денежном обмене. Существенной особенностью вертикально интегрированных фирм является то, что те трансакции, которые вне фирмы обслуживаются денежными обменами — переход полуфабрикатов от предшествующей стадии к последующей — происходят без использования денег как товара-посредника.

Вертикальная интеграция в рыночной и директивно управляемой экономике имеет свои особенности.

В рыночной экономике вертикальную и другие виды интеграции естественно изучать применительно к фирмам, у которых имеются «естественные границы». Поскольку директивно управляемая экономика не является экономикой денежного обмена, проведение «естественных границ» вертикально-интегрированных структур затруднено. В определенном смысле вся экономика советского типа является вертикально-интегрированной «фирмой» или суперструктурой с элементами горизонтальной интеграции и конгломерации, в которой продукция одних составных частей является сырьем и материалами для других.

В вертикально-интегрированной компании в рыночной экономике организационные формы интеграции и способы совместного функционирования последовательных производственных единиц определяются системой управ-

<sup>12</sup> The MIT Dictionary of Modern Economics (third ed.). Cambridge (Mass.), 1983, p.443

ления компании и, в конечном счете, основные решения в этой сфере принимает высший менеджмент. Даже если в фирме действует несколько иерархий управления (например, линейная и функциональная), все они замыкаются на руководство компании. Бюджетные средства, выделяемые государством в форме госзаказа (например, для дорожного строительства) в условиях развитого рынка распределяются на конкурсной основе между фирмами-подрядчиками различной формы собственности. Тем самым государство избегает прямого вхождения в вертикально-интегрированные структуры в этой сфере деятельности и может стимулировать процесс конкуренции.

В директивно управляемой экономике любая производственная единица включена, как правило, в несколько иерархий; для предприятия «вышестоящими» являлись несколько организаций — каждая в своей функциональной сфере. Более того, в организации вертикальных производственных связей (связей по поставкам) решающую роль играли органы управления, весьма удаленные от самого предприятия в соответствующей иерархии управления (например, Госплан, Госснаб или непосредственно Совмин СССР).

Предприятия на территории Ярославской области, которые мы отнесли к минерально-сырьевому сектору, в условиях директивного управления принадлежали к ряду министерств и ведомств. Эти министерства руководили порученными им отраслями «как правило, через одноименные министерства союзных республик». Рассмотрим подробнее, как осуществлялась интеграция в МСК Ярославской области.

### 3.1.3 Интеграция звеньев в минерально-сырьевом комплексе в условиях директивной экономики

В Ярославской области в условиях директивной экономики основными потребителями минерально-сырьевых ресурсов были организации Минтопэнерго СССР, Минавтотдора РСФСР, Минсельхозстроя РСФСР, Минмелиорации РСФСР, Минстройматериалов РСФСР, Минсевзапстроя СССР, Минречфлота СССР, Госстроя СССР, Минэнерго СССР, МПС СССР и Минтрансстрой ССР (рис. 4).

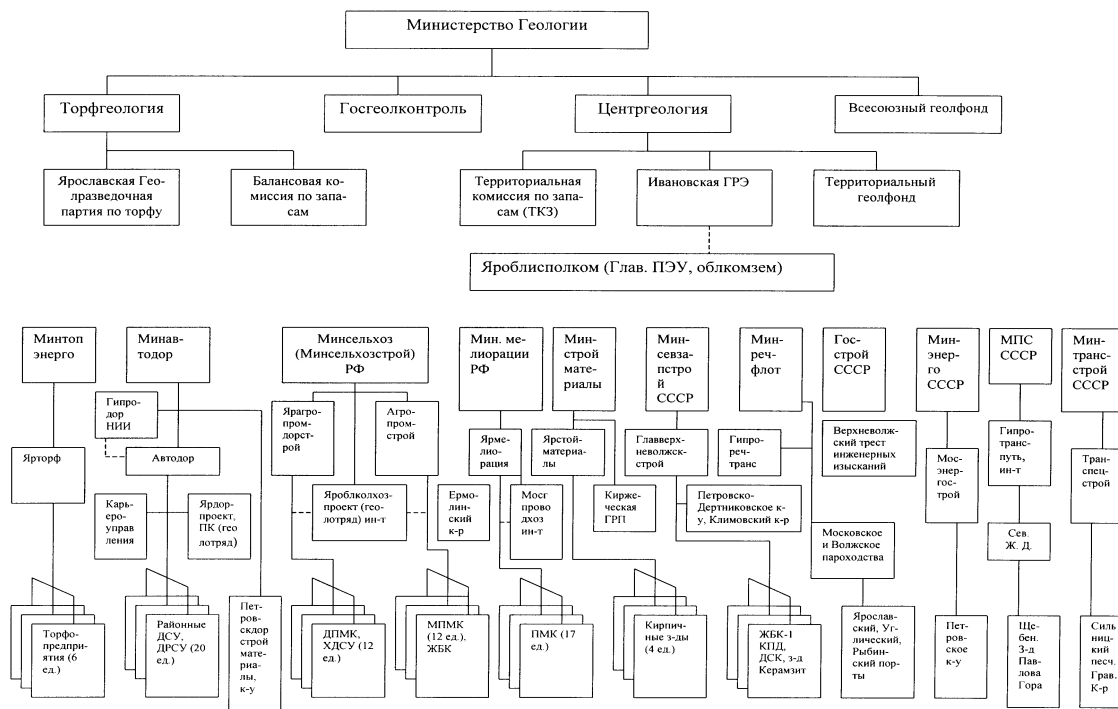


Рисунок 4 – Организационная структура минерально-сырьевого комплекса на территории Ярославской области (по состоянию на 01.01.89 г.)



Относительная роль этих министерств в структуре потребления минерального сырья в Ярославской области представлена на рисунке 5.

Наиболее значимые для Ярославской области Петровские карьеры, включая предприятия по первичной переработке, располагавшиеся в непосредственной близости к сырьевой базе, подчинялись непосредственно Минавтотодору РСФСР.

При такой системе подчиненности в директивно управляемой экономике Ярославской области вертикальная интеграция деятельности разрозненных организаций осуществлялась на областном уровне партийными и советскими органами. Именно на уровне регионов решался вопрос о разрешении разработки тех или иных месторождений минерально-сырьевых ресурсов.

Структура управления геологоразведочными работами на территории Ярославской области представлена на рисунке 6. Разведка минерального сырья для предприятий стройиндустрии на территории Ярославской области осуществлялась в основном Ивановской геологоразведочной экспедицией (ГРЭ) ПГО Центргеология.

Геологоразведочные работы всех стадий от поисков до детальной разведки осуществлялись по предварительным заявкам предприятий — недропользователей с передачей между министерствами лимитов по бюджетному финансированию работ. Основными заказчиками в 70–80 гг. являлись Ярославльавтотдор, Главверхневоложскстрой и трест Ярославльстройматериалы.

Помимо Ивановской ГРЭ для геологоразведочных работ привлекались ведомственные проектно-изыскательские институты и организации. Такими ведомственными предприятиями являлись проектная организация Ярдорслужбы (Ярдорпроект), институты Гипродор НИИ, Мосгипроводхоз, Агропромпроект и другие. Проектными организациями на стадии инженерных изысканий изучались небольшие участки недр в целях обеспечения проектируемых объектов местными строительными материалами. Геологические

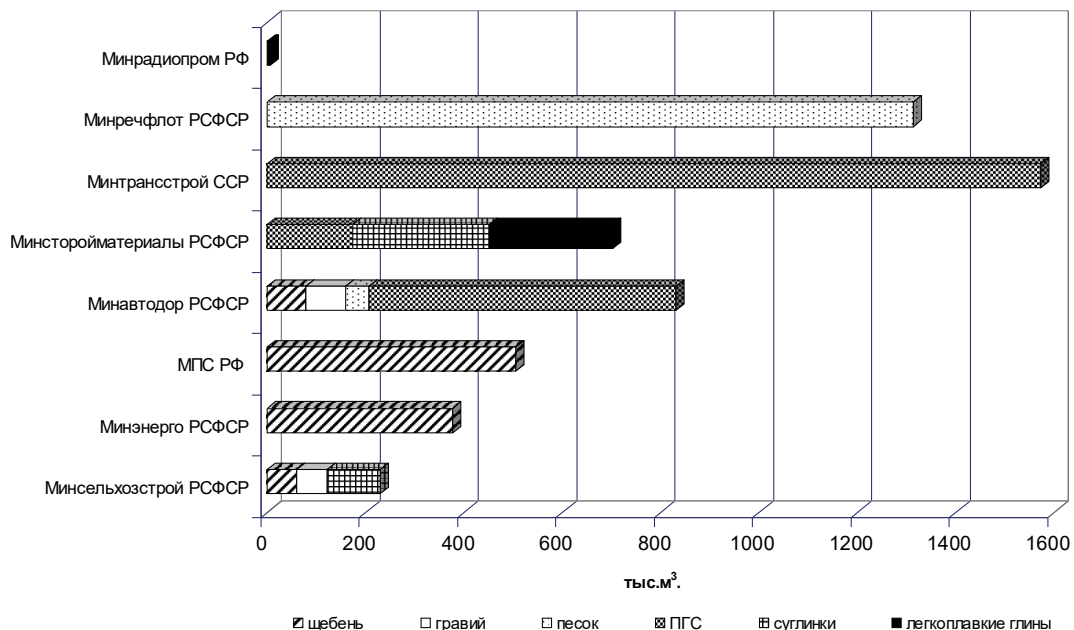


Рисунок 5 — Потребление минерально-сырьевых ресурсов Ярославской области в разрезе министерств в 1991 году

Источник: данные Ярославского территориального управления геологии и использования недр

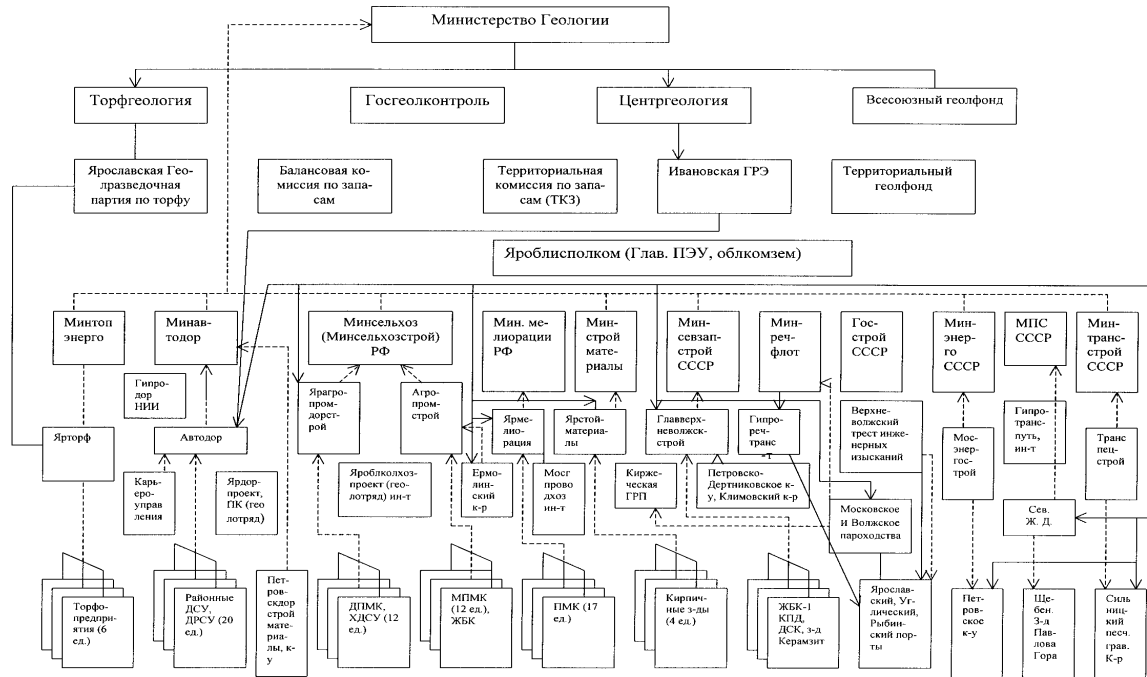


Рисунок 6 – Система управления геолого-разведочными работами в Ярославской области (по состоянию на 01.01.89 г.)

- > - направление подачи заявок на геолого-разведочные работы  
 ----> - направление реализации заявок на геолого-разведочные работы

работы по прямым договорам с предприятиями-недропользователями велись Верхневолжским трестом инженерных изысканий и рядом других институтов. Геологические отчетные материалы составлялись по ведомственным инструктивным документам.

Для квалифицированной разведки участка недр на определенный вид сырья (песок, ПГС, суглинки) составлялась заявка на геологические работы. Она проходила «иерархическую лестницу» вышестоящих инстанций. Период прохождения составлял не менее двух лет. Поэтому в 80-е годы широко использовались возможности различных проектно-изыскательских организаций по оперативному выявлению и оценке небольших месторождений местных строительных материалов. Запасы минерального сырья этих месторождений никем не утверждались, геологические отчеты составлялись в виде паспорта «Грунтового резерва». Несмотря на «Технические указания по изысканиям, проектированию и разработке притрассовых карьеров для железнодорожного и автодорожного строительства» ВСН 182-74 и СНиП 1.02.01-85 «О порядке согласования и составления проектно-сметной документации», разведка и разработка карьеров дорожниками велась без составления проектов и включения этих затрат в сводную смету строящихся объектов, при этом удешевлялась стоимость строительных работ. В результате:

- наносился ущерб окружающей среде, поскольку временные карьеры никем не рекультивировались;
- срок эксплуатации построенных автодорог и других объектов резко сокращался ввиду использования стройматериалов, не соответствующих требованиям ГОСТ;
- за Ярославльавтодором были закреплены десятки карьеров (в том числе грунтовых резервов) в каждом муниципальном образовании;
- Райкомземами и администрациями районов нарушались законы, регламентирующие порядок предоставления земель для организации карьеров.

Отметим ряд важных особенностей функционирования минерально-сырьевого сектора в условиях директивной экономики.

Во-первых, для получения сырья (песчано-гравийные материалы, торф и другие виды ресурсов) предприятиям совершенно не нужно было иметь собственные оборотные средства ни в виде остатков на расчетных счетах ни в виде наличности, поскольку кредитование нормативных запасов было автоматическим. Лимитирующим фактором для предприятий (осуществляющих, например, дорожное или промышленное строительство) могли быть размеры фондов на сырье (например, поставка гравия), особенно тех из них, расходование которых оформлялось нарядами, но не наличием средств на расчетном счете. Эта ситуация аналогична ситуации «дочернего» предприятия в традиционной вертикально интегрированной капиталистической компании, работающей по схеме «процессинг», когда оно получает задание на переработку определенного количества сырья, а затем «материнская» компания (в нашем случае государственный бюджет) рассчитывается с ним за выполненную работу.

Во-вторых, в данной схеме хозяйственного оборота имеет место отчетливый параллелизм функций, выполняемых нарядами, и функций денежных средств. Если бы не контролирующая функция денежных расчетов, то без них можно было бы совсем обойтись. Тогда схема вертикальной интеграции была бы аналогична либо схеме процессинга классической вертикальной интегрированной компании, либо «давальческой» схеме с компанией-конвертором<sup>13</sup>, которая используется в рыночной экономике. В целом можно без преувеличения сказать, что в основных отраслях народного хозяйства, использующих минерально-сырьевые ресурсы Ярославской области, схема вертикальной интеграции была усложненной разновидностью процессинга с некоторыми чертами «давальческой схемы». Она не требовала наличия у предприятий собственных денежных оборотных средств для организации закупки и движения минерального сырья и полуфабрикатов между последовательными стадиями обработки. Этим она радикально отличается от схемы взаимодействия в МСК через рынки.

### 3.1.4 Распад вертикально интегрированных отраслевых структур

Существенной частью идеологии «перестройки», которой руководствовались лидеры Советского Союза во второй половине 80-х годов, было представление о необходимости децентрализации экономической жизни страны. Отсюда непосредственно вытекало стремление ограничить роль отраслевых министерств. С 1988 года развернулась компания по укрупнению, реорганизации и ликвидации ряда союзных министерств и ведомств. Новое правительство РСФСР, сформированное после выборов народных депутатов весной 1990 года, стало осуществлять аналогичную политику на уровне республики.

На основе ряда министерств стали возникать концерны, независимые друг от друга. Членство предприятий в концернах было добровольным, поэтому некоторые из них либо не вошли ни в один из них, либо вышли вскоре после их создания. Концерны формально не являлись вышестоящими организациями для предприятий. Однако, они играли существенную роль

<sup>13</sup> Конверторами (преобразователями) в американской промышленности называются фирмы, закупающие продукты первичной переработки сырья и организующие выпуск готовой продукции на основе договоров с перерабатывающими предприятиями. Главное отличие схемы с фирмой-конвертором от схемы процессинга является юридическая независимость предприятий-обработчиков от конвертора, в то время как при процессинге обработчики являются дочерними предприятиями головной фирмы

в процессе распределения фондов на сырьевые, в том числе и минеральные ресурсы. Внутри концернов до некоторой степени сохранялись старые схемы вертикальной интеграции между предприятиями разных стадий производства. Конкретные вертикальные связи стали существенно изменяться и частично распадаться. В результате нараставшего процесса автономизации составных частей административных иерархий (предприятий, республик, регионов) к концу 1991 года старая система снабжения, которая играла ключевую роль в вертикальной интеграции, была практически парализована. Последовавшая либерализация цен привела к полной ликвидации остатков фондируемого снабжения предприятий, в том числе и отдельными минерально-сырьевыми ресурсами. Для дорожно-строительного хозяйства Ярославской области это, прежде всего, гравий и щебень.

К этому же времени относится завершение процесса автономизации предприятий (юридических лиц), начавшийся еще в 1988 году с вступлением в силу закона РСФСР о государственном предприятии (объединении). Если вначале предприятия получили некоторую самостоятельность лишь в вопросах денежной выручки (хозрасчет), то впоследствии они стали приобретать все большую административную независимость от вышестоящих органов хозяйственного управления и, соответственно, от государственных органов материально-технического снабжения. К весне 1992 года промышленные предприятия оказались полностью коммерциализированными и были вынуждены строить свои отношения с другими хозяйственными структурами исключительно на договорных началах. Отношения субординации (значительно ослабленные вследствие ликвидации хозяйственно-управленческой роли партийных органов) сохранялись только с органами государственной власти, финансовыми и другими контролирующими инстанциями в пределах их компетенции.

Ликвидация системы фондируемого снабжения и коммерциализация государственных предприятий — две стороны единого процесса распада вертикально интегрированных отраслевых структур в МСК Ярославской области. С 1992 года взаимодействие предприятий, осуществляющих последовательные стадии добычи и использования минерально-сырьевых ресурсов, должно было строиться по чисто рыночной схеме. Вертикальная интеграция сохранялась лишь в рамках предприятий и объединений, объединявших несколько последовательных стадий и являющихся юридическими лицами. Ускоренное акционирование и приватизация предприятий в 1991—1994 гг. лишь закрепило этот итог.

Таким образом, в новых условиях подавляющее большинство предприятий, использующих природные ресурсы, приватизировано. В той или иной степени приватизация прошла с сохранением существующих ранее организационных конструкций — или искусственно разорванных, или с достаточной степенью концентрации управления в руках крупных структур (например, в Ярославской области — Петровские карьеры). Возникло реальное противоречие между государственной собственностью на природные ресурсы и частнособственническим характером добывающих предприятий. Для регулирования такого противоречия, как показывает опыт многих стран, необходимо иметь мощный регулирующий государственный аппарат (А. Markandya, 1993, 1995 и др.).

До 01.01.2002 года, в соответствии с Законом РФ «О недрах» и утвержденным постановлением Правительства РФ № 828 от 28.10.92 г. положением «О порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами, акваторией и участками морского дна», ставки регулярных платежей за право пользования недрами были установлены в пределах от 6 до 16% от стоимости добытого минерального сырья. Конкретные размеры

ставок роялти определялись по каждому месторождению с учетом количества и качества запасов, природно-географических, горнотехнических условий оценки риска пользователя недр и рентабельности разработки месторождения и устанавливались при выдаче лицензии по результатам конкурса или аукциона. Ставки роялти были фиксированными на весь срок действия лицензии и не отражали динамику разработки запасов месторождения и стадию выработки запасов.

Законодательство допускало частичное или полное освобождение от платежей за пользование недрами и получение отсрочки по внесению этих платежей в бюджет. Целями льгот являлись стимулирование освоения месторождений, находящихся в сложных горно-геологических условиях и внедрение экологически безопасных технологий и технологий, повышающих извлечение ресурсов. Однако процедура предоставления льгот была крайне запутанной и сложной, в основном, из-за отсутствия законодательно закреплённого порядка такого освобождения и отсрочек.

Распределение платежей за право на добычу нефти, газового конденсата и природного газа по бюджетам разных уровней производилось в сопоставимых соотношениях. В бюджет района, города, равно как и в бюджет республики в составе Российской Федерации, края, области, автономного образования поступало 30% платежей. В бюджет Российской Федерации — 40% платежей. Таким образом, в регионе оставалось 60% платежей от добычи наиболее ценных и ликвидных видов сырья — нефти и газа.

С вступлением в силу с 01.01.2002 года второй части налогового кодекса РФ был введен налог на добычу полезных ископаемых и упразднены платежи за пользование недрами, отчисления на ВМСБ и акцизы на нефть.

Сумма налога на добычу полезных ископаемых определяется как процент от суммарной выручки от реализации добытого полезного ископаемого за квартал. Ставка налога варьируется в пределах от 0 до 16,5%. При этом, добыча углеводородного сырья облагается по максимальной ставке — 16,5%. Налог уплачивается отдельно по каждому виду добытых полезных ископаемых. По налоговой ставке 0 процентов налогообложение производится при добыче полезных ископаемых в части нормативных потерь, попутного газа, попутных и дренажных подземных вод, а также некондиционных (остаточных запасов пониженного качества) или ранее списанных запасов полезных ископаемых. При налогообложении добычи нефти и газового конденсата на период с 1 января 2002 года по 31 декабря 2004 установлена налоговая ставка 340 рублей за одну тонну. При этом указанная налоговая ставка применяется с коэффициентом, характеризующим динамику мировых цен на нефть.

Изменился также подход к расщеплению налога на федеральную и региональную части: соответственно 80:20 — для нефти и газа, 40:60 — для остальных полезных ископаемых.

По прогнозным расчетам (Орлов, Немерюк, 2002) сумма доходов, выпадающих из бюджетов субъектов РФ от введения налога на добычу, составит в 2002 г. 10,8 млрд рублей.

В сложившихся условиях необходима разработка инновационных механизмов территориального управления федеральными инвестициями с целью обеспечения рационального использования в первую очередь запасов стратегического минерального сырья.

### **3.1.5 Институциональные факторы отраслевой динамики и их влияние в минерально-сырьевом комплексе**

Под *факторами* подразумеваются любые события или явления, которые оказывают существенное влияние на динамику отраслей, формирую-

щих МСК Ярославской области. Поскольку число факторов весьма велико, для содержательного их описания необходимы те или иные классификации, хотя бы имеющие предварительный характер. В данной работе все факторы отраслевой динамики подразделяются на две категории: конъюнктурные и институциональные факторы (вставка 2).

Выполненные исследования показали, что кризис в МСК Ярославской области объясняется влиянием факторов как конъюнктурного, так и институционального характера.

Из *конъюнктурных факторов* большинством респондентов назывались следующие:

- уменьшение спроса на строительные материалы вследствие сокращения объемов строительства, как в промышленности, так и в гражданском секторе;
- снижение спроса институциональных потребителей, прежде всего, вооруженных сил. В меньшей степени произошло снижение спроса в дорожном строительстве;
- потребительские предпочтения в отношении продукции МСК по цене, качеству и количеству (структура спроса);
- насыщенность рынка (в том числе ввоз сырья из-за пределов области);
- количественные и качественные характеристики наличного парка производственного оборудования (прямое влияние на себестоимость добычи);
- цены и технические характеристики отечественного и импортного оборудования, продаваемого на российском рынке;
- цены и качественные характеристики энергоресурсов, коммунальных услуг и других материальных факторов производства;
- количество и качество доступных трудовых ресурсов и уровень заработной платы;
- процентные ставки, курс доллара и другие цены на финансовых рынках.

Анализ имеющихся качественных и количественных данных позволяет выделить и описать ряд факторов (групп факторов) *институционального характера*, обусловивших кризис МСК Ярославской области и его динамику.

1. Распад вертикально интегрированных отраслевых структур, использующих минерально—сырьевые ресурсы Ярославской области.
2. Монетаризация российской (советской) экономики в 1988—1992 годах.
3. Наличие на балансах предприятий, потребляющих природные ресурсы области, объектов социальной инфраструктуры.

Вставка 2.

#### **Общая характеристика конъюнктурных и институциональных факторов**

*Конъюнктурными факторами* называются состояние спроса, предложения и цен на различных рынках, связанных с отраслью, а также их количественные и качественные изменения. Примерами конъюнктурных факторов динамики отраслей, связанных с МСК, могут служить цены на щебень, гравий, песок, электроэнергию, их динамика и многое другое.

*Институциональными факторами* называются распределение прав собственности (полной или частичной) на производственные или природных ресурсы, формы организации функционирования отраслей, территориальную координацию деятельности, меры государственного регулирования, влияющие на их состояние. Используя терминологию экономической теории прав собственности, можно сказать, что институциональные факторы — это распределение пучков правомочий относительно материальных объектов между различными экономическими субъектами (Капелюшников, 1990). Примеры: формы и способы приватизации, налогообложение, государственное регулирование финансовых и товарных рынков, трудовое законодательство, распространение в практике предприятий формы контрактов и т.д.

В отличие от конъюнктурных, институциональные факторы не могут быть описаны количественными показателями. Этим обусловлено широкое применение качественных методов социально—экономического исследования в данной работе, к которым относятся неформализованное (фокусирующее) интервью, наблюдение, анализ документов, анализ прессы.

4. Неспособность российского государства обеспечить защиту прав собственности и выполнение контрактов в условиях рыночной экономики (кризис правопринуждения).

5. Особенности вновь создаваемой финансовой системы РФ.

Такой важнейший фактор, как либерализация внешнеэкономической деятельности, не оказывает существенного влияния на динамику МСК Ярославской области, поскольку отрасли, наиболее активно потребляющие местное минеральное сырье, ориентированы на внутренний рынок.

Действие перечисленных выше институциональных факторов обусловило основные проблемы предприятий, входящих в МСК Ярославской области и потребляющих минеральное сырье: бюджетный дефицит (который обусловил снижение спроса на минеральное сырье), а также дефицит оборотных средств у самих предприятий МСК.

### *3.1.5.1 Характеристика институциональных факторов отраслевой динамики минерально-сырьевого комплекса*

В настоящем разделе изложена краткая характеристика институциональных факторов кризисной динамики МСК и их воздействие на предприятия, являющиеся потребителями минерального сырья в Ярославской области.

**Распад вертикально интегрированных отраслевых структур, использующих минерально-сырьевые ресурсы.** Как было показано выше, вся экономика СССР в определенной степени может быть представлена как вертикально интегрированная структура. Однако степень вертикальной интеграции отдельных отраслей или групп отраслей была различной. Высоко интегрированные группы отраслей отличались:

- значительной ролью оборотных средств, получаемых предприятиями путем кредитования по обороту с использованием спецсудных счетов (в противоположность кредитования по остатку и использованию собственных оборотных средств);
- наличием внутриотраслевой ведомственной системы снабжения.

Поскольку в МСК Ярославской области присутствовали отрасли с различной степенью вертикальной интеграции (наибольший уровень наблюдался в промышленном и дорожном строительстве), распад вертикально интегрированных отраслевых структур привел не только к общему спаду объемов добычи, но и к изменению структуры потребления.

Учитывая, что большинство карьеров строительных материалов были переданы в пользование дорожных и строительных организаций, влияние недостаточности оборотных средств на закупку сырья сказывалось не напрямую, а опосредованно — через снижение объемов строительных работ. Следует отметить, что респондентами из строительных и дорожных организаций в качестве проблемы практически не называлось лимитирование сырья и невозможность его закупки по этой причине. Несколько отличается в этом смысле ситуация с потреблением щебня (особенно высокого качества), запасы которого в Ярославской области практически отсутствуют.

В наиболее сложном положении в результате распада вертикально интегрированных структур оказались карьероуправления, которые имели статус юридического лица, были приватизированы или акционированы коллективами. В условиях относительно свободного доступа к разработке малых месторождений строительного сырья (придорожные карьеры и т.д.) наиболее отчетливо прослеживается падение спроса на их услуги, а оторванность от материнских компаний оставила большинство из них практически без средств к существованию.

**Монетаризация российской экономики.** Директивно управляемая экономика СССР не была экономикой, основанной на денежном обмене. Хо-

зыйственный оборот осуществлялся путем фондируемого снабжения (то есть, натурального распределения) и, отчасти, натурального обмена. Можно с полным основанием говорить о квазинатуральном характере советского народного хозяйства (Ивантер и др., 1994; Фрейнкман, 1992).

Существовавшие ранее расчеты в наличных и безналичных рублях в директивно-плановой экономике играли существенно иную роль, нежели в денежном хозяйстве. Советские рубли не были товаром—посредником в обмене, то есть таким товаром, который выменивается с целью последующего обмена на нужные данному хозяйствующему субъекту блага. Обладание определенной суммой безналичных рублей не гарантировало предприятию приобретение нужного ресурса, а их отсутствие не означало невозможности его приобретения. Расчеты в безналичных рублях были необходимы главным образом для учета и контроля. Единственной сферой, где рубли выполняли функции денег как товаро—посредника — это сделки между частными лицами, включая торговлю на колхозных рынках.

В советской экономике отсутствовала система рыночных цен, которая является естественной принадлежностью рыночного хозяйства. Цены не играли никакой роли в наращивании производства в тех или иных отраслях и были необходимы для перевода натуральных показателей планов в стоимостные. Также они использовались в качестве инструмента социальной политики.

Современная российская экономика является экономикой денежного обмена. Процесс перехода от директивно управляемой натуральной экономики к экономике денежного обмена может быть назван *монетаризацией*. Конечным итогом всех реформ стало формирование в Российской Федерации денежного рыночного хозяйства, хотя и существенно отличного по многим характеристикам от денежных хозяйств современных стран Запада. Важно подчеркнуть, что вновь созданные российские деньги номинально оставались теми же самыми рублями, которые существовали до монетаризации. Остатка на счетах и в кассах юридических лиц и на руках у населения, сформировавшиеся к моменту окончательной либерализации, были объявлены их денежными остатками, но уже в новой институциональной среде.

Принципиальное изменение роли денег оказало непосредственное влияние на ситуацию в МСК Ярославской области. Так, в директивно управляемой экономике рентные платежи не играли роли инструмента или регулятора государственного управления. При решении вопросов добычи строительного сырья основную роль играли разрешения государственных органов управления и договоренности с руководителями предприятий—землепользователей, как правило, на бартерной основе (например, работа землеройной техники в колхозе за право разработки карьера; денежные расчеты при этом играли вспомогательную роль). В этих условиях рента не играла никакой регулирующей роли, фактически растворялась в других налогах, которые выплачивались государству всеми задействованными в этом процессе сторонами, и практически не взималась (не фигурировала в расчетах).

В условиях сложившегося в настоящее время денежного хозяйства, несмотря на введение платы за лицензию и соответствующих платежей за пользование недрами, которые осуществляют недропользователи, ситуация практически не изменилась. Платежи за недропользование весьма незначительны (по сравнению с размером минерально-сырьевой ренты), экономически не обоснованы, а значит не соответствуют современным требованиям к экономическим инструментам управления недропользованием. Поэтому важнейшей задачей управления МСК Ярославской области является определение движения и распределения ренты по мере движения сырья к конечному потребителю. Только на основании этих данных можно разра-



ботать пакет мер по изоляции рентных платежей в бюджетах разных уровней и придать им роль важнейшего регулятора недропользования в условиях денежных отношений.

**Социальная инфраструктура предприятий-недропользователей.** Промышленные предприятия СССР, в том числе и отраслей, функционирующих в МСК Ярославской области, имели на балансе большое количество жилья и так называемых объектов социальной сферы — детских садов, больниц и поликлиник, пионерских лагерей и т.п. Эта ситуация сохранилась до настоящего времени, прежде всего, в небольших городах и поселках. В результате текущие расходы на содержание социальной сферы в значительной степени ложатся на предприятия, истощая их финансовые ресурсы. Положение осложняется следующими обстоятельствами.

1. Плата за электроэнергию и коммунальные услуги, предоставляемые жильцам ведомственных домов, взимаются с предприятий по промышленному тарифу, который во много раз превосходит бытовой тариф, применяемый к муниципальному жилью.

2. Хотя объекты социальной сферы находятся на балансе предприятий, они, как правило, не являются их собственностью.

3. Процесс передачи жилья и объектов социальной сферы от предприятий муниципалитетам затягивается, поскольку у последних отсутствуют для этого средства. Ситуация осложняется тем, что области недополучают специальное финансирование на эти цели. Несмотря на заинтересованность предприятий в освобождении от жилья и объектов социальной сферы, в последние годы имеют место и обратные тенденции. Их причина состоит все в той же нехватке финансов (прежде всего оборотных средств) при широком распространении бартера. Коммунальная плата «живыми деньгами», пусть и в минимальных размерах, позволяет предприятиям иметь хоть какие-то наличные деньги. Отдельные предприятия не спешат освободиться от жилищного фонда.

В целом можно сказать, что в подобной ситуации в организациях, связанных с добычей и использованием минерально-сырьевых ресурсов, происходит неупорядоченная социализация ренты, когда рентные доходы частично компенсируют часть затрат по субсидированию социальной сферы. Поэтому при рассмотрении вопроса изъятия ренты этот фактор должен обязательно учитываться.

**Кризис правопринуждения.** Концепция рыночного хозяйства, положенная в основу российских реформ, предполагала существование частной собственности на средства производства, а следовательно и наличия институциональной среды, эффективно осуществляющей защиту прав собственности и обеспечение выполнения контрактов. В качестве кандидата на роль такой среды рассматривалось российское государство, выступившее наследником СССР.

Однако государственная система России, как и других стран СНГ, оказалась не готова к решению данной задачи (Государство в меняющемся мире ..., 1997). Эта неготовность была обусловлена, прежде всего, недостаточностью ресурсов, задействованных в сфере правопринуждения. Об этом говорят такие явления, как перегрузка арбитражных судов и правоохранительных органов, нехватка квалифицированных юристов для судебной системы и т.п. Другая причина неэффективности государственной правовой системы — это недостаточно разработанная правовая база для рыночной экономики, что выражается в увеличении транзакционных издержек предприятий (в том числе значительные потери времени и средств на согласования разных уровней, коррупция и т.д.). Особенно усугубляет ситуацию неопределенность прав собственности на природные ресурсы.

Неспособность государства обеспечить защиту прав собственности привела к росту криминализации экономической жизни. С одной стороны, выросло число правонарушений, поскольку уменьшилась вероятность наказания. С другой стороны, хозяйствующие субъекты, включая бывшие государственные предприятия, стали все больше прибегать к нелегальным способам защиты прав собственности и обеспечения выполнения контрактов (Рэкет ..., 1994).

На состояние предприятий МСК особенно повлияли два аспекта кризиса правопринуждения. Во-первых, возросло количество нарушений условий контрактов, что, наряду с прямыми потерями от мошенничества, увеличило степень рискованности коммерческих операций. Это стало одним из факторов усиления спада экономической активности. Во-вторых, идея приватизации государственной собственности путем акционирования исходила из того, что государственная правовая система обеспечит права собственности акционеров от злоупотреблений со стороны высшего управленческого персонала и других работников предприятий. Неэффективность этой системы привела к тому, что получили широкое распространение мошеннические действия со стороны руководителей предприятий или других лиц, контролирующих эти предприятия, не говоря уже о массовом воровстве со стороны рядовых работников. «Фактически большая часть приватизированных предприятий остается бесхозными, а контроль за эффективностью управления ими даже ухудшается. Дирекция приватизированного предприятия, не получившая заинтересованного в его развитии собственника (эффективного собственника — авт.), фактически сохраняет контроль над предприятием при резко возросшем риске его утраты вследствие возможной скупки контрольного пакета акций сторонними инвесторами. В этой ситуации возрастают и без того получившие широкое распространение деструктивные мотивы оппортунистического поведения дирекции, попадающей в положение временщика, использующего служебное положение в целях личного обогащения» (Глазьев, 1994). При этом как директора, так и многие члены трудовых коллективов не заинтересованы в изменении ситуации, справедливо опасаясь, что смена собственника и внесение инноваций в производство приведет к замене руководства, повышению дисциплины, сокращению штата, необходимости переквалификации и т.д. В результате возникает ситуация, которую можно охарактеризовать как «низкоуровневое равновесие». Наиболее распространенным следствием такой ситуации на многих предприятиях МСК, в том числе и в Ярославской области, стала продажа продукции по заниженным ценам, а также отпуск продукции посредническим фирмам, которые впоследствии не расплачивались или делали это с большим опозданием.

Все это приводит к снижению инвестиционной привлекательности территорий, ухудшению инвестиционного климата. Как следствие, уменьшаются объемы строительства, а значит падает потребность в строительных материалах. В этих условиях на действующих предприятиях МСК обостряется проблема перепроизводства и недостаточной загрузки производственных мощностей, обостряются финансовые проблемы. Особенно важно обратить внимание на присвоение ренты посредническими фирмами. Фактически оставляя добывающим предприятиям только средства на добычу ресурса, ими изымается не только основная доля ренты, но и значительная часть оборотных средств.

**Особенности новой финансовой системы РФ.** Особенности создаваемой в России финансовой системы посвящено большое число публикаций. Отметим лишь некоторые черты, которые наиболее существенны для понимания динамики процессов в МСК Ярославской области.

*Высокая степень фискальной нагрузки на российскую экономику. Она обусловлена "...несоответствием финансовых возможностей предприятий ... и финансовых потребностей государства, представляющих собой несколько скорректированную сумму старых, унаследованных от прошлого, обязательств. Эти обязательства, по определению, не могли быть уравновешены возможностями экономики меньшего по масштабам государства (Россия — на СССР) в условиях производственного спада» (Яременко, 1994). У российского государства, попавшего в эту ситуацию, существовали три возможных способа решения данной проблемы, если не считать внешних займов и иностранной помощи.*

Увеличение налоговых ставок и введение новых налогов. Фактически все возможности движения в этом направлении были исчерпаны уже в начале 1992 года. «Возникла тупиковая ситуация. Бюджетная нагрузка порождает нерационально высокие налоги, которые окончательно подрывают благополучие предприятий. Предприятия, чтобы выжить, стремятся уйти от налогов и тем самым подрывают материальную базу существования государства» (Яременко, 1994). В 1992 году Постановлением Правительства РФ от 28.10.92. № 828, было утверждено «Положение о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна», определяющее уровень платежей за пользование недрами в процентах от стоимости добытого сырья. Для общераспространенных полезных ископаемых были установлены предельные уровни платежей за право на добычу в размере 2–4% от стоимости добываемого сырья. Как показал анализ налогообложения использования минерально-сырьевых ресурсов в Ярославской области, эти платежи до настоящего времени не играют значительной роли в бюджетах территорий, весьма неравномерно распределены по муниципальным округам. Как показали результаты интервьюирования, многие специалисты муниципальных округов в качестве основной причины нецелесообразности повышения этих платежей называли невозможность увеличения общего налогового бремени. Отмечалось, что дальнейшее повышение налогов не может привести к значительному пополнению бюджетов, поскольку приведет, прежде всего, к сжатию налоговой базы и к снижению собираемости налогов. Также отмечалась сложность и запутанность налоговой системы. В результате фискальные взаимоотношения предприятий с государством очень осложнились. *Возникла ситуация, когда повышение платежей за природные ресурсы, (основной капитал) стало возможным только при ослаблении налогового бремени на труд. Именно такое направление налоговой реформы может стимулировать приток инвестиций в высокотехнологичные отрасли, сделает невыгодным неэффективное обладание недвижимостью, в том числе природными ресурсами, стимулировать внедрение природосберегающих технологий.*

Инфляционное перераспределение материальных ресурсов. Российское Правительство активно использовало как фискальную, так и кредитную инфляцию при решении финансовых проблем в 1992–1994 годах. В этих условиях, как следует из экономической литературы и что подтвердила практика, перераспределение материальных активов происходило, как правило, не в пользу промышленных предприятий. Можно выделить два основных направления. Во-первых, «эффект Катильона»: те экономические субъекты, которым эмитируемая денежная масса поступает в первую очередь, успевают потратить ее быстрее, чем произойдет последующий рост уровня цен; при этом проигрывают те субъекты, которым эти деньги доходят через цепочку обменов, или не доходят вовсе (Наук, 1934). Очевидно, что к последней категории относятся горнодобывающие предприятия и карьероуправления. Именно на них инфляция в 1992–1994 годах сказалась осо-

бенно остро в виде дополнительного налога на денежные остатки, то есть, на часть оборотных средств, находящихся в денежной форме. Во-вторых, завышение реальной ставки налогов на прибыль и добавленную стоимость. Оно имеет своей причиной особенности российского бухгалтерского учета: материальные затраты включаются в себестоимость по ценам приобретения. Поскольку приобретение сырья и материалов в условиях инфляции осуществляется при одном уровне цен, а продажа готовой продукции — при другом, то реальная ставка налога на прибыль получается завышенной при неизменной номинальной ставке (Волконский, 1994). При этом размер завышения находится в прямой зависимости от скорости оборачиваемости оборотного капитала.

Финансирование бюджета за счет государственных займов. Этот способ начал активно применяться Правительством России в 1994 году и вызвал к существованию рынок государственных краткосрочных обязательств (ГКО) — чрезвычайно высокодоходного и низкорискованного финансового инструмента. Результатом «неинфляционного» финансирования государственного бюджета с помощью ГКО стал хорошо известный «эффект вытеснения» инвестиций из реального сектора, то есть «повышение процентных ставок и последующее сокращение ... чистого объема инвестиций в экономике, вызванное увеличением займов федерального правительства на денежном рынке» (Макконнелл, 1992).

Таким образом, предпринимавшиеся российским правительством способы решения финансовых проблем государства так или иначе оказали угнетающее влияние на деятельность предприятий МСК Ярославской области.

**Неразвитость финансовых рынков и, как следствие, низкая мобильность капитала в разрезе отраслей и отдельных предприятий.** На протяжении периода 1992—1996 гг. финансовые рынки страны находились в зачаточном состоянии, и перспективы, составлявшие экономические ожидания — спад, инфляция, — были неблагоприятны для их развития (Накипелов, 1994). Единственное исключение — рынок ГКО, оттянувший на себя основную часть ресурсов.

Реализованная в стране схема приватизации привела к фактическому отсутствию рынка акций промышленных предприятий, за исключением небольшого их числа. Для большинства из них характерна значительная степень закрытости структуры капитала для аутсайдеров и ориентация этой структуры на свой определенный регион (Радыгин, 1994). Это достигается такими способами, как дискриминация прав внешнего акционера дирекцией, незаконный запрет работникам продавать свои акции «на сторону» под угрозой увольнения, уставные ограничения по верхнему пределу пакета акций и др.

В настоящее время ликвидный рынок акций предприятий стройиндустрии, дорожного строительства и других, связанных с потреблением минерально-сырьевых ресурсов Ярославской области, фактически отсутствует. Одной из причин создавшейся ситуации является то, что при акционировании большинства предприятий этого сектора экономики приватизация прошла по схеме акционерного общества закрытого типа. Эти предприятия по структуре собственности оказались близки «коллективным» со всеми вытекающими последствиями для мобильности капитала. Следствие отсутствия ликвидного рынка акций предприятий является невозможность капитализации потоков дохода от предприятия в рыночной цене акции. В результате акции рассматриваются как инструмент «контроля», а не как часть личного богатства.

Низкая мобильность капитала в отраслях МСК, также осложняет решение проблем защиты собственности акционеров, вызванной кризисом пра-

вопринуждения. Если бы акции были ликвидны, то злоупотребления, проедания капитала и неэффективность отражались бы на курсе акций и, следовательно, на благосостоянии руководителей, которые, как правило, владеют крупными пакетами. Нынешняя же ситуация стимулирует их к сохранению «контроля» (то есть, возможности использовать капитал предприятия в личных целях), а не к увеличению богатства. Характерно, что директора препятствуют развитию рынка акций даже в случаях, когда такая утечка не грозит потерей контроля, поскольку администрация владеет более, чем половиной голосующих акций. Одной из причин этого, по-видимому, является неполнота «де факто» прав собственности формальных (юридических) собственников. Фактически значительная часть правомочий по поводу предприятий в руках местных властей или, точнее, правящих групп (местных и региональных корпораций) (Каганский, 1995). Кроме формальных правомочий, в их руках находится множество способов принуждения по отношению к руководителям предприятий, от экологических штрафов до «натравливания» проверок налоговой полиции и прокуратуры.

Существование выраженных региональных корпоративных отношений собственности оказывает существенное влияние на характер и направление использования природных ресурсов, в том числе и минерально-сырьевых. С одной стороны, наличие региональных корпоративных структур, обладающих возможными административными правомочиями и полномочиями (например, для областных органов власти это права налогообложения, землеотвода и распоряжения общераспространенными природными ресурсами; для правоохранительных органов — полномочия по правоохранной деятельности и правопринуждению и т.д.) позволяет в значительной мере препятствовать разграблению местных природных ресурсов отраслевыми корпорациями. С другой стороны — реализация социально ориентированных мер, своих собственных представлений об общественном благе, компенсация затрат на участие в выборах и т.п. за счет усиленной эксплуатации природных ресурсов и в ущерб накоплению капитала предприятиями. В любом случае наличие у региональных корпораций и их членов значительных рычагов административного и финансового воздействия создает дополнительный поток доходов, хотя многие из них не могут быть капитализированы в рыночную цену (под «доходами», имеются в виду не только материальные поступления членов корпораций в виде жалования, социальных расходов, льготных кредитов и т.п., но и реализация собственных представлений об общественном благе, свойственных отдельным руководителям, за счет общественных ресурсов). Как следствие, во многих регионах финансовую поддержку получают проекты, экономически малоэффективные и политически амбициозные.

Таким образом, имеет место заинтересованность региональных и локальных корпораций в сохранении контроля над объектами собственности (особенно предприятий, использующих местные природные ресурсы) и в максимизации текущих доходов от них за счет будущих. Деятельность территориальных корпораций неизбежно увеличивает трансакционные издержки предприятий, ухудшает инвестиционный климат на территории, что в свою очередь угнетающе действует и на развитие МСК.

### *3.1.5.2 Влияние институциональных факторов на проблемы предприятий, потребляющих минеральное сырье*

Влияние описанных выше институциональных факторов на функционирование предприятий МСК Ярославской области схематично показано на рисунке 7. Воздействие институциональных факторов на основные проблемы предприятий МСК (дефицит оборотных средств и дефицит бюджетных средств) состоит в следующем.

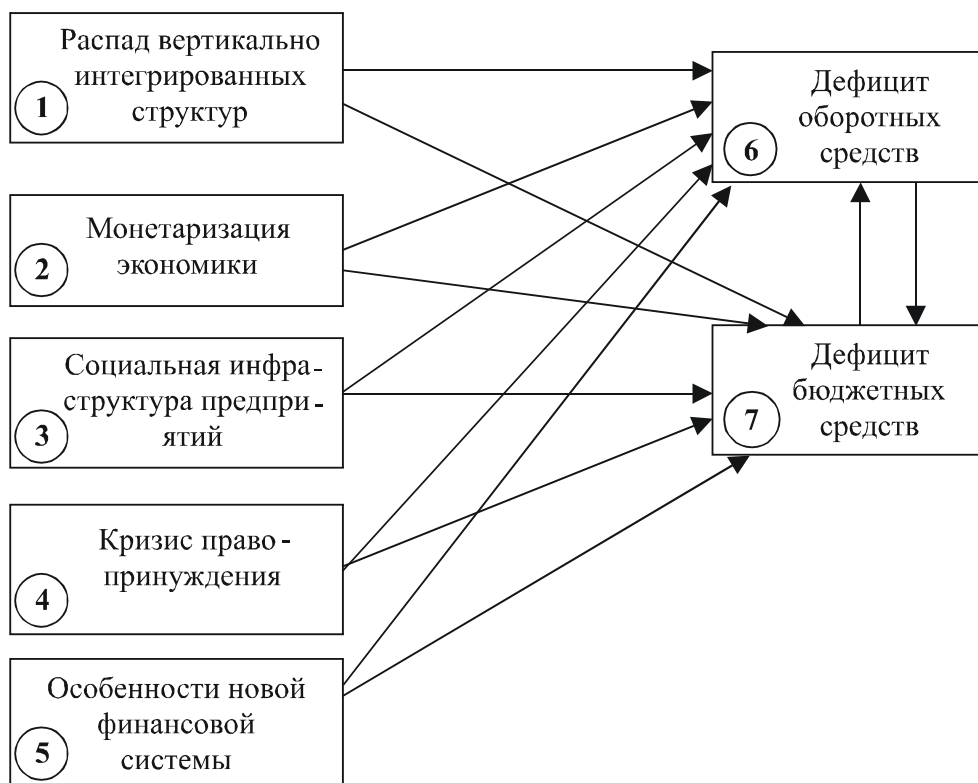


Рисунок 7 – Схема влияния институциональных факторов на динамику минерально-сырьевого комплекса Ярославской области

### Дефицит оборотных средств

(1—6) и (2—6). Дезинтеграция вертикально интегрированных структур в рыночной экономике, основанной на денежном обмене, естественным образом влечет за собой дефицит оборотных средств, который преодолевается с помощью свойственных этой экономике механизмов. Распад вертикально интегрированных структур в МСК Ярославской области по времени совпал с монетаризацией народного хозяйства страны. Естественно было бы ожидать, что и в этом случае обособившиеся предприятия станут испытывать тот же дефицит. Однако, особенности переходной экономики сделали проблему нехватки оборотных средств у предприятий намного более тяжелой и существенно затруднили ее преодоление, по сравнению с аналогичной проблемой в устоявшемся рыночном хозяйстве. Перечислим основные существенные отличия заключающиеся в следующем.

*Во-первых*, разница масштабов. В сформировавшейся рыночной экономике распад вертикально интегрированных структур — локальное явление. Фирмы распадаются по одиночке, трудно ожидать, что дезинтеграция затронет сразу много фирм. Кроме того, одновременно с дезинтеграцией одних фирм может иметь место слияние других. При этом состояние оборотных средств в отрасли складывается как равнодействующая противоположных тенденций, поэтому трудно ожидать серьезного обострения дефицита оборотных средств из-за дезинтеграции одной или нескольких, даже крупных, фирм. При распаде вертикально интегрированных отраслевых структур в условиях России дефицит оборотных средств приобрел внушительные масштабы.

*Во-вторых*, различная экономическая природа оборотных средств. При вертикальной дезинтеграции в условиях рынка оборотные средства, существующие в виде денег и запасов материальных ценностей, подлежат раз-

делу точно так же, как и основные фонды. В конечном итоге они остаются в хозяйственном обороте. Иная ситуация сложилась в МСК России при распаде вертикально интегрированных отраслевых структур. С одной стороны, российский деньги, возникшие в результате монетаризации экономики — это не советские рубли. С другой стороны, те оборотные средства, которые вышестоящие организации наделяли нижестоящих в плановом порядке, имели весьма специфическую природу. Фонды на материальные ресурсы (сырье) представляли собой институционно обеспеченные права на получение данного вида ресурса.

Распад вертикально интегрированной структуры означал исчезновение отношений субординации в государственной иерархии отраслевого управления, а, следовательно, и исчезновение прав на получение ресурсов. Эти права, представлявшие собой значительную часть оборотного капитала предприятий, просто исчезли, «девальвировались». Оборотные средства «материнской компании» не могли быть разделены между отделившимися «дочерними», поскольку делить стало нечего. У строительных и дорожных организаций, других потребителей продукции МСК Ярославской области возникла потребность в оборотных средствах иной экономической природы — российских деньгах.

В рыночной экономике дефицит оборотных средств у предприятий может быть преодолен путем привлечения денежных вложений «со стороны», если предприятие является потенциально достаточно прибыльным. Другим способом его преодоления является коммерческий кредит. Эти пути предоставляет только развитая финансовая система. В реформируемой экономике, только что пережившей период монетаризации, о такой финансовой системе говорить не приходится. Тем самым существенно затрудняется перелив капитала в оборотные средства производственных предприятий.

Перечисленные отличия достаточно хорошо объясняют, почему в переходной экономике распад вертикально интегрированных структур в строительном и дорожном комплексах порождает тяжелый и трудно преодолимый дефицит оборотных средств. Также необходимо принять во внимание, что ценовой скачек начала 1992 года, ликвидировавший «инфляционный» навес, в значительной степени обесценил накопленные к тому времени остатки на рублевых счетах и в кассах предприятий, что еще больше обострило ситуацию.

Совместное действие рассматриваемых факторов — распада вертикально интегрированных структур и монетаризации экономики — следует считать главной причиной имеющегося сегодня острого дефицита оборотных средств как предприятий, потребляющих минеральное сырье, так и у ресурсодобывающих предприятий.

(3–6). Расходы предприятий на социальную инфраструктуру оплачиваются либо деньгами, либо легко реализуемыми материальными ресурсами. Таким образом, бремя социальных расходов, приводя к проеданию капитала предприятий, в первую очередь, истощает оборотные средства. Общераспространенные полезные ископаемые, как показывает практика, не являются легко реализуемым товаром. Это еще в большей степени усугубляет кризис оборотных средств, а также способствует накоплению неликвидных запасов готовой продукции.

(4–6). Существенную роль в обострении проблемы оборотных средств играют мошенничество и нарушение договоров со стороны контрагентов, злоупотребления со стороны руководителей предприятий или групп, контролирующих предприятия, а также прямое воровство, охватившее все уровни управления вплоть до рядовых работников. Наибольшее влияние оказывают следующие явления:

- неплатежи и задержка платежей. Помимо прямого материального ущерба, они увеличивают срок торговых операций, что отражается в повышении цен и, следовательно, снижении оборачиваемости. Кроме того, растут трансакционные издержки, связанные с взысканием долгов;
- отпуск продукции по заниженным ценам с последующим участием руководителей в доходе от операции, либо отпуск посредническим фирмам, которые впоследствии не оплачивали поставку;
- воровство и злоупотребления со стороны низшего персонала. По мнению некоторых респондентов, предприятия существенно на этом теряют.

С одной стороны, все вышеперечисленные явления вызваны кризисом правопринуждения. С другой стороны, из-за фактического отсутствия ликвидного рынка акций не действует рычаг контроля за администрацией, характерный для устоявшихся рыночных экономик — курсовая цена акций.

(5–6). С уменьшением темпов инфляции все большую силу стал набирать «эффект вытеснения». В частности, оказались вытесненными потенциально прибыльные инвестиции в оборотные средства строительного комплекса.

Возможный путь пополнения оборотных средств путем вторичной эмиссии и привлечения новых пайщиков (для закрытых АО) оказывается блокированным во многих организациях строительного и дорожного комплекса из-за стремления групп, контролирующих предприятия (как правило, дирекции или коллектива в целом), к сохранению закрытости круга акционеров из-за боязни потерять контроль. Негативно сказывается и кризис правопринуждения, когда даже при выполненных работах в условиях низкой инфляции существующие государственные процедуры принуждения нарушителя договора к исполнению своих обязательств оказываются неэффективными, особенно если контрагенты далеко разнесены в географическом пространстве (4–6). Из-за этого выполнение строительных работ с отсрочкой платежа, даже в условиях низкой инфляции, становятся чрезвычайно рискованными. Как следствие, отсутствие оборотных средств у предприятий не позволяет проводить техническое перевооружение, развитие материально-технической базы и т.д. Эти проблемы пытаются решить за счет усиления эксплуатации природных ресурсов и снижения затрат на охрану окружающей среды.

### **Дефицит бюджетных ресурсов**

Проблема дефицита бюджетных ресурсов в стране достаточно полно рассмотрена в современной экономической литературе и, тем не менее, не становится менее острой.

Дефицит бюджетных ресурсов для финансирования дорожных и строительных работ в условиях переходной экономики является как причиной, так и следствием ситуации в отраслях, связанных с МСК Ярославской области. Характер воздействий основных институциональных факторов, действующих на предприятия МСК следующие:

(1–7) и (2–7). В рыночной экономике, основанной на денежном обмене, дезинтеграция вертикально интегрированных структур не влечет за собой сокращение бюджетных инвестиционных возможностей, так как потери от отдельных фирм перекрываются за счет деятельности других. В переходной экономике картина иная. Распад вертикально интегрированных структур в МСК Ярославской области по времени совпал с распадом вертикально интегрированных структур в других отраслях экономики. При этом возможности фирм выплачивать налоги в новых российских рублях резко сократились, а значит сократились и инвестиционные возможности бюджетов всех уровней.



(3–7). Расходы предприятий на социальную инфраструктуру снижают возможности предприятий к развитию в условиях рынка. Бремя социальных расходов, приводя к проеданию капитала предприятий снижают их возможности по уплате налогов в бюджет.

(4–7). Существенную роль в обострении проблемы бюджета играет несовершенство налогового законодательства, несовершенная судебная система и т.п.

(5–7). Невозможность собирать налоги, привела к завышению ставок налогов, что сделало их разорительными для работающих предприятий, что также сказалось на снижении поступлений в бюджет.

К внешним, дополнительным, факторам следует отнести: снижение инвестиционной привлекательности региона, институциональные проблемы государственного управления и др.

Как следствие, предприятия МСК вынуждены снижать добычу минеральных ресурсов, обостряется проблема сбыта, усиливается социальная напряженность в коллективах, уменьшаются возможности предприятий решать социальные проблемы. Более детально последствия воздействия институциональных факторов на динамику и особенности добычи минерального сырья в Ярославской области мы остановимся более подробно. Важно отметить, что дефицит оборотных средств у предприятий и дефицит бюджетных ресурсов у государства (6–7) также взаимообусловлены, что еще в большей степени усугубляет проблему выхода МСК Ярославской области из кризисного состояния.

### *3.1.5.3 Основные направления воздействия институциональных факторов на динамику и особенности добычи минерального сырья*

В результате выполненного институционального анализа отраслевой динамики сформулированы основные характерные проявления кризисного состояния МСК Ярославской области. Предприятия, изыскивая пути выживания в условиях кризиса, стремятся любыми путями минимизировать расходы, в первую очередь, на получение ресурсов и защиту окружающей среды. Как следствие, в настоящее время появились новые черты добычи минерального сырья, характерные для кризисного этапа развития экономики.

Стремление ресурсодобывающих предприятий к максимизации рентных доходов от использования минеральных ресурсов. Это стимулирует:

- заинтересованность их в добыче минерального сырья без лицензии;
- занижение ставок рентных платежей и объемов добычи;
- сохранение существующего механизма использования ренты;
- задержку выплаты налоговых отчислений в местный и областной бюджеты, заработной платы и других платежей.

Как форма передачи части ренты местным органам управления наиболее часто практикуется натуральная отработка.

Следует отметить, что полное изъятие ренты у добывающих организаций сегодня невозможно, поскольку именно за ее счет в значительной мере покрываются издержки на пополнение оборотных средств (а также на косвенные налоги) При полном изъятии ренты неизбежно увеличится безработица и обострится проблема содержания социальной инфраструктуры предприятий. Однако, это не значит, что ренту не нужно считать. *Оставление у предприятий части ренты должно рассматриваться как форма налоговых льгот, а значит, регулироваться органами региональной и местной законодательной и исполнительной власти согласно действующего законодательства.*

1. Падение спроса на минеральное сырье — неизбежное следствие дефицита бюджетных средств и оборотных средств предприятий, потребляющих минеральное сырье. Только при условии экономическо-

- го роста можно говорить о развитии МСК Ярославской области.
2. Следует отметить, что для добывающих предприятий МСК падение спроса на общераспространенные полезные ископаемые крайне болезненно, поскольку они не являются легко реализуемым товаром.
  3. Обострение проблем локального истощения минеральных ресурсов — легко прогнозируемое следствие отсутствия оборотных средств у добывающих предприятий, их стремления выжить любой ценой в условиях кризиса и ослабления государственного регулирования в условиях многообразия форм собственности. Кроме того, крайне скудное наполнение фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы и реальная возможность у добывающих предприятий избежать платежей или снизить их до минимума требует вмешательства государства в разведку и утверждение новых запасов минерального сырья.
  4. Обострение проблем загрязнения окружающей среды на ресурсодобывающих предприятиях также связано с отсутствием финансовых средств в условиях кризиса.

### 3.2 Оценка возможности увеличения экономических и социальных выгод

Будущее экономическое и социальное развитие минерально-сырьевого сектора Ярославской области тесно связано с разработкой и внедрением в практику территориального управления инновационных механизмов по увеличению и наиболее полному использованию экономических и социальных выгод, получаемых областью от реализации продукции минерально-сырьевого сектора. Механизмы эффективного поиска и распределения потоков дохода от минерально-сырьевых ресурсов являются центральными вопросами развития в этой сфере экономики Ярославской области. Сегодня необходимы прогрессивные, инновационные подходы в проектировании и реализации механизмов, способствующих инвестициям в создание новых экономических возможностей развития минерально-сырьевого сектора и получению дополнительных долгосрочных выгод в развитии области на устойчивой основе. Привлечение новых инвестиций (в широком понимании этого слова) в минерально-сырьевой сектор даст возможность использовать технологические, управленческие и институциональные достижения инвестирующих фирм в формировании минерально-сырьевого комплекса Ярославской области.

Исследования показали, что важнейшую роль здесь играет налаживание постоянного анализа механизмов формирования и движения ренты, а также практический переход к налогообложению на ее основе. При расчете ренты целесообразно использовать методики, которые учитывают факторы истощения ресурсов.

**Основной проблемой для Администрации Ярославской области является максимизация экономических и социальных выгод от минерально-сырьевого сектора при обеспечении экологической безопасности территории.** Для этого целесообразно:

- повысить эффективность экономических связей между ресурсодобывающими и перерабатывающими организациями и экономиками муниципальных округов, для чего важно улучшить собираемость налогов и сделать более справедливым распределение соответствующего дохода между федеральным, региональным и местными органами власти;
- обеспечить участие всех заинтересованных сторон в решениях вопросов по добыче и использованию минерально-сырьевых ресурсов (в настоящее время, в связи с переходом большинства ресурсодобывающих

предприятий в частную собственность, связи с территориями, где добывается сырье, значительно ослабли — особенно в Ростовском и Переславском муниципальных округах);

- разработать механизмы управления, способствующие привлечению ограниченных ресурсов организаций и фирм, обеспечивающих добычу минеральных ресурсов (строительные, добывающие минеральную воду и др.), в социальные и экологические инвестиции в Ярославской области.

При выборе стратегических подходов в развитии минерально-сырьевого комплекса Ярославской области следует учитывать как региональные особенности, так и особенности муниципальных округов. Они включают в себя: уровень развития инфраструктуры; штат органов управления и его квалификацию; приоритеты проектов социальных инвестиций; размер доходов населения; общественные отношения и восприимчивость к инвестициям; ход, длительность и успех политики либерализации и др.

### 3.2.1 Улучшение потенциала в получении экономических выгод от минерально-сырьевого сектора области

Снижение спроса на минерально-сырьевые ресурсы в 90-х годах в Ярославской области, бюджетный кризис и острая нехватка оборотных средств у предприятий-потребителей минерального сырья вызвали значительные затруднения для государственных добывающих предприятий Ярославской области. Привлечение внешнего, в том числе иностранного, капитала в отрасли-потребители минерального сырья на территории области, особенно в строительный комплекс, путем создания оптимального для инвесторов режима и получения кредитов для развития стройиндустрии должно рассматриваться в настоящее время органами власти в области как **одно из основных средств решения финансовых и иных проблем муниципальных округов, обладающих запасами минерально-сырьевых ресурсов**. Поэтому государственную поддержку важно предоставлять тем инвестиционным проектам, которые предполагают использование местных минерально-сырьевых ресурсов для глубокой переработки.

В то же время, следует подчеркнуть, что, как показывает опыт многих стран мира, такие инвестиции следует особенно тщательно экспертировать с позиций интересов Ярославской области и муниципальных округов, поскольку во многих случаях они носят ущербный для территорий характер, не учитывают интересы их развития. Так, во многих странах Азии и Африки внешние, особенно иностранные инвестиции в минерально-сырьевой сектор и смежные отрасли экономики сегодня опираются либо на сложившийся уровень коррумпированности местных властей, стимулируя нелегальное использование местных минерально-сырьевых ресурсов, либо на сложившуюся разницу в отпускных ценах на минеральное сырье и в уровнях спроса на него в различных регионах. Для России это сегодня не менее актуально. Такая практика ведет к занижению реальной ценности ресурсов<sup>14</sup>.

Ситуация в минерально-сырьевом секторе Ярославской области сегодня осложнена тем, что даже создание суррогатных, бартерных рынков здесь затруднено, как и введение в действие механизмов, предусмотренных законодательством о разделе продукции. Реализация части минерально-сырьевой продукции, присваиваемой «владельцем» ресурса (Ярославской облас-

<sup>14</sup> Заниженные денежные оценки, полученные в Ростовском муниципальном округе, являются важнейшим индикатором неблагополучия в этом секторе экономики, особенно там, где действуют фирмы, расположенные вне Ярославской области.

тью), представляет сегодня значительную проблему ввиду низкой ликвидности такого рода товара, а также несоответствия объемов сырья, необходимых для нужд области, и объемов, получаемых внеобластными потребителями (ввиду разницы в спросе и покупательной способности). Таким образом, хотя минерально-сырьевой сектор области в настоящее время открыт для инвестиций внеобластных потребителей сырья, доходы, получаемые областью от добычи сырья такими инвестирующими компаниями, весьма незначительны и составляют около 10% экономической ренты за ресурс на территории области.

В Ярославской области сегодня предпринимаются меры по улучшению региональной законодательной базы с целью оздоровления инвестиционного климата, в частности, поощрения интереса потенциальных инвесторов к минерально-сырьевым ресурсам. К сожалению, не применяются специальные меры поддержки инвестиций. Опыт зарубежных стран показывает целесообразность корректировки проводимой политики.

Начиная с 1989 года свыше 75 стран либерализовали инвестиционные режимы в сфере минерально-сырьевой промышленности (MERN, 1996a). Специфические способы проведения процесса либерализации существенно различаются в разных странах, но фактически во всех случаях прослеживается отступление от прежних политик правительственного вмешательства в горнодобывающую промышленность. Например, структура инвестиций в горнодобывающую промышленность Боливии, начиная с 1985, значительно переместилась из общественного сектора в частный. Новая тенденция отражает процесс уменьшения роли государственных ресурсов для инвестиций в горнодобывающие производства и устойчивой политики поддержки частных (вместо государственных) источников инвестиций в производство минерально-сырьевой продукции.

В условиях нехватки бюджетных средств для развития минерально-сырьевого сектора Ярославской области крайне важны разработка и внедрение механизмов поддержки частных инвестиций в минерально-сырьевой сектор параллельно с разработкой мер по контролю и распределению доходов от этих инвестиций в интересах области.

В условиях нехватки бюджетных средств для развития минерально-сырьевого сектора Ярославской области крайне важны разработка и внедрение механизмов поддержки частных инвестиций в минерально-сырьевой сектор параллельно с разработкой мер по контролю и распределению доходов от этих инвестиций в интересах области.

### 3.2.1.1 Цели стратегии

Процессы либерализации экономики и обретения предприятиями МСК Ярославской области эффективных собственников должны сопровождаться переоценкой роли областных и муниципальных органов власти в развитии минерально-сырьевого сектора. Хотя в настоящее время минерально-сырьевые ресурсы остаются государственной собственностью, переработка этих ресурсов в производительные активы все более активно предпринимается частным сектором. Поэтому Администрация Ярославской области, являясь фактически владельцем минерально-сырьевых ресурсов, должна, при осуществлении регулирования минерально-сырьевого производства, свести свою основную роль к непосредственному содействию частному производству минерально-сырьевой продукции, в том числе путем снижения соответствующих транзакционных издержек в различных формах.

**Важнейшая цель Администрации области — гарантировать социальные выгоды от добычи минерально-сырьевых ресурсов не через методы контроля производства, а через механизмы регулирования и налогообложения, которые, в свою очередь, должны учитывать экологические ценности.** Главная цель посреднической политики Администрации области — формирование экономического потенциала минерально-сырьевого сектора путем поощрения новых инвестиций в сектор и создания институциональных механизмов получения выгод и минимизации издержек. Эти институты (органы управления) должны конвертировать доход от извлечения невозобновимых ресурсов в возобновимый капитал, который может быть потрачен на достижение целей развития, в том числе и минерально-сырьевого сектора экономики Ярославской области.

### 3.2.1.2 Финансовые связи

Налоговые поступления — один из важнейших механизмов, при помощи которого область получает экономические выгоды от минерально-сырьевого производства. Это вызвано тем, что прямые инвестиции в минерально-сырьевой сектор зависят от:

- политической стабильности в регионе;
- масштаба и гибкости режима налогообложения;
- величины дополнительных транзакционных издержек (затраты инвесторов на преодоление проявлений коррупции, потери времени на волокиту при согласовании проектов, торможение с выдачами лицензий и т.п.).

Ярославская область обладает собственными (правда ограниченными) возможностями по регулированию налоговой политики. В то же время, следует обратить внимание на снижение транзакционных издержек для потенциальных инвесторов. Как отмечается в отчете Всемирного банка за 1997 год (Государство в меняющемся мире, 1997), для инвестиционного климата особенно опасна так называемая непрогнозируемая коррупция (бессистемная, снизу доверху), при которой потенциальный инвестор не в состоянии определить уровень коррупции, а значит, эффективность инвестиций и обеспечить их безопасность.

**Для привлечения инвестиций в МСК необходимо совершенствование режима налогообложения, а также тщательный анализ реальных механизмов управления в МСК и основных ресурсопотребляющих отраслях экономики с целью максимального снижения дополнительных транзакционных издержек.** Только при такой целенаправленной работе возможно обеспечить увеличение доходов от минерально-сырьевых ресурсов в бюджет области и фонды воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Реформы, которые целесообразно проводить в минерально-сырьевом секторе экономики Ярославской области, представляют собой политические подходы, нацеленные на увеличение налогового дохода от добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов, как непосредственно от налогообложения ресурсов, так и от более высокого уровня экономических действий по управлению минеральными ресурсами. Основная задача состоит в установлении налоговых ставок на уровне, поощряющем инвестиции в МСК таким образом, чтобы доходы бюджета области и муниципальных округов от минерально-сырьевых ресурсов повышались в результате увеличения инвестиций и повышения активности предприятий — как добывающих, так и потребляющих минеральное сырье.

При реформе механизмов управления в минерально-сырьевом секторе Ярославской области следует учитывать конкуренцию между регионами за привлечение внешних инвестиций, поскольку каждый субъект Российской Федерации, как и любая страна мира сегодня, пытается создавать конкурентноспособный финансовый режим, привлекательную инвестиционную политику и разработать ясные и четкие правила ведения бизнеса. Однако, следует учитывать, что хотя такой подход и приветствуется предпринимателями, аналитики во многих странах мира начали сомневаться относительно того, могут ли заниженные тарифы в минерально-сырьевом секторе способствовать его долговременному устойчивому развитию.

Министр горной промышленности и нефти Папуа Новой Гвинеи недавно объявил о введении новых инструментов стратегии, увеличивающих рентные платежи землевладельцев с целью восстановления гармоничных связей между землевладельцами и производителями минерального сырья, а также создания социальных и политических условий, способствующих долгосрочным инвестициям.

Выполненный анализ ситуации в минерально-сырьевом секторе Ярос-

лавской области показал, что в ближайшее время целесообразно не стремиться повысить плату за лицензии, а предпринять комплекс мер, направленных на повышение собираемости налогов: организация учета, денежной оценки и лицензирования. Не менее важно обеспечить более справедливое распределение ренты, а также предпринимать меры по снижению трансакционных издержек.

### *3.2.1.3 Финансовые стимулы для содействия развитию местного потенциала и общему улучшению ситуации*

В настоящее время многие страны с переходной экономикой, в том числе Россия, принимают меры по изменению налоговой системы с целью поощрения иностранных инвестиций в минерально-сырьевой сектор. В то же время, в процессе нормотворческой деятельности, в том числе и в регионах, недостаточно внимания уделяется вопросу использования налоговых стимулов для максимизации социально-экологической эффективности минерально-сырьевого сектора на территории.

Так например, в Гренландии начиная с 1990 года разрешено уменьшение суммы налогооблагаемого дохода фирмы на 10% от суммы ее ежегодных инвестиций во вторичную переработку минерально-сырьевых ресурсов (Poole, and al,1992). Существует также реальная возможность применения таких новшеств налоговой политики, которые позволили бы компаниям вместо уплаты налогов нести социальные расходы на территориях, прилегающих к месторождениям (Cooney, 1995).

В Ярославской области важно использовать механизм налоговых льгот, когда фирмы, расходующие собственные средства на инновационные разработки и программы с более экологичными технологиями добычи и переработки минерального сырья, облагаются меньшим налогом. Такой подход позволяет ускорять принятие и внедрение более экологичных технологических про-

цессов, рассматривая их как часть инвестиций. Аналогично, доля средств добывающих фирм, уплачиваемая как налоги в фонды для рекультивации, восстановления и профилактических работ на месторождениях, может быть инвестирована самой фирмой во вторичную (то есть последующую) переработку минерально-сырьевых ресурсов.

В условиях Ярославской области необходимо проведение детального финансового и экономического анализа распределения денежных потоков в наиболее перспективных отраслях минерально-сырьевого сектора. Результаты такого анализа позволят определить те преобразования в налоговых механизмах, реализация которых будет способствовать увеличению эколого-социально-экономических выгод области от минерально-сырьевого сектора.

### *3.2.1.4 Управление минеральными доходами*

**Нестабильный и резко меняющийся характер доходов от МСК на первый план выдвигает потребность в продуманных стратегиях и четких механизмах инвестирования и распре-**

**деления ренты с текущих доходов в проекты по восстановлению (или замещению) истощенных минерально-сырьевых активов.** Опыт регионов России, как и ряда зарубежных стран, показывает, что распределение ренты с текущих доходов часто продиктовано внутренним политическим давлением и могло бы быть экономически более эффективным. Распростране-

По опыту Боливии, суммы от увеличения годового дохода из-за повышения цены на нефть в 1973 -1974 гг. и 1979 г. использовались на потребление с целью снижения размеров налогов. Это вызвало увеличение иностранного долга, из-за чего в 1980 году было прекращено выделение иностранных ссуд (Auty, 1993). Такие страны, как Венесуэла и Саудовская Аравия, использовали доходы от минерального сектора для развития экономической инфраструктуры, пытаясь расширить возможности национальной экономики и уменьшить ее зависимость от природных ресурсов. При возможности успешного достижения краткосрочных целей (например, увеличение занятости) в результате развития инфраструктуры, долгосрочный успех бюджетной

на тенденция использования текущих доходов скорее для увеличения потребления (уменьшая таким образом их налогообложение), чем для инвестирования в производство или социальное благосостояние.

**Разработка стратегий экономического развития и стабилизации в отраслях, добывающих, перерабатывающих и использующих минерально-сырьевые ресурсы Ярославской области, должна являться неотъемлемой частью процесса создания механизмов по максимизации социальных и экономических выгод от минерально-сырьевого сектора Ярославской области.**

Главным критерием таких стратегий является приемлемость той или иной схемы распределения ренты за ресурс, в первую очередь, с позиций соответствия экономического результата стратегическим целям развития Ярославской области.

### *3.2.1.5 Институциональные меры по изоляции дохода от минерально-сырьевых ресурсов*

В настоящее время в мировой практике используется несколько институциональных мер, разработанных для отделения минерального богатства от политических процессов. С их помощью минерально-сырьевые доходы изолируются от других форм государственных доходов и расходов.

Для Ярославской области в современных условиях преобразования в этой сфере могут заключаться в следующем:

- увеличение автономии фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы в бюджете области;
- увеличение автономии доходов от налогов за право пользования недрами в бюджетах муниципальных округов области;
- увеличение гласности и открытости процесса планирования расходования средств фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы области и соответствующих средств на уровне муниципальных округов.

**Создание минерально-сырьевых фондов стабилизации, широко и успешно используемых во многих странах мира и служащих для изоляции**

политики государства по расширению экономических возможностей должен оцениваться с учетом непреходящей важности вопроса экспорта природных ресурсов из экономики страны. В отличие от бума потребления в Боливии и инвестиций в инфраструктуру в Венесуэле и Саудовской Аравии, в Чили используются политические подходы к распределению доходов, основанные на изучении опыта других минерально-сырьевых экономик. По рекомендации Международного Валютного Фонда, в Чили в 1985 году был создан минерально-сырьевой фонд стабилизации по страхованию минеральных доходов для защиты остальных секторов экономики от внезапного сверхпоступления или недополучения в бюджет доходов от минерально-сырьевого сектора и использования средств фонда для погашения долгов (Auty, 1993; Poole and al, 1992).

В целях экономии средств отрасль дорожного строительства Ярославской области в настоящее время сориентирована на использование в первую очередь местных материалов (ввиду дороговизны транспортных услуг), а также (по мере возможности) на поиск и использование их заменителей (например, шлаки Череповецкого металлургического комбината). Такая позиция дорожно-строительной отрасли, а также общая экономическая ситуация в области являются важной предпосылкой для начала совместных работ всех заинтересованных сторон (ГП «Ярдорслужба», администрации муниципальных округов, Ярославское территориальное управление геологии и использования недр и другие) по созданию механизмов продуманного и экономически обоснованного учета и распределения ренты с доходов от местных ресурсов строительного сырья как в целях формирования экономического потенциала отрасли, так и в целях максимизации доходов от использования ресурса в бюджетах муниципальных округов и области в целом.

Например, в Чили увеличена автономия Центрального Банка с целью уменьшения политического контроля над денежным обращением и иностранным долгом. Другие страны стремятся обеспечивать конституционную защиту доходов от минеральных ресурсов. Например, успешно функционирует Постоянный Фонд Штата Аляска, который был создан в 1976 году, получает 25% дохода от большинства невозобновимых ресурсов и оценен в сумму свыше \$12 миллиардов. Хотя инвестиционные доходы контролируются законодательной властью, в штате проводится референдум по внесению поправок в конституцию штата перед расходованием денежных средств Постоянного Фонда. Такая изоляция минеральных доходов от политических процессов является важной мерой по предотвращению незаконного присвоения средств фонда правительством или лоббирующими группировками.

**минерально-сырьевых доходов от других государственных доходов, в современных условиях Ярославской области, с не устоявшимися отношениями собственности и недостаточной правовой базой, преждевременно.** В то же время, по мере выхода страны из кризиса, укрепления государственной власти и развития минерально-сырьевого сектора области целесообразно вернуться к рассмотрению этого вопроса (вставка 3).

### Вставка 3

#### Минерально-сырьевые фонды стабилизации

Минерально-сырьевые фонды стабилизации широко используются во многих странах мира, служат для изоляции минерально-сырьевых доходов от других государственных доходов и являются резервом для уменьшения влияния изменения дохода в нестабильном секторе на общие затраты и колебания цен. Фонд накапливает резервы в течении года, когда рыночные цены на сырье превышают ожидаемые. Например, в Чили сумма разницы между ожидаемыми и рыночными ценами облагается прогрессивным процентом, выплачиваемым в фонд. Такой подход увязан с текущей политикой налогообложения минеральных ресурсов, структурированной под извлечение случайных доходов без долгосрочных инвестиций в минеральный сектор.

Постоянные траст-фонды используют подход, при котором значительные краткосрочные доходы от извлечения невозобновимых ресурсов сочетаются с более низкими долговыми обязательствами и налогами, улучшая таким образом социальное обеспечение и формируя краткосрочные возможности для развития бизнеса вне минерального сектора. Постоянные трасты из доходов от природных ресурсов образуются федеральными правительствами и правительствами провинций развивающихся стран и стран с развитой экономикой и обычно получают 1-30% доходов от добычи невозобновимых ресурсов. Такие фонды отличаются от государственных бюджетов разных уровней и обычно характеризуются следующими особенностями (Poole and al., 1992):

- (а) капитал фонда защищен от государственных расходов;
- (б) специфичность источника пополнения фонда, то есть им не являются общие трансферные операции;
- (с) членство в трасте лиц-пользователей (бенефициаров), выполняющих функции опекунов;
- (д) предназначение фонда для финансирования определенных целей или функций, не охваченных общими государственными расходами;
- (е) доход, полученный от инвестиций фонда, может расходоваться на специальные цели.

Пополнение капитала траст-фонда может происходить за счёт депозитных и инвестиционных доходов, при условии сохранения первоначального капитала и возможности использовать эти доходы для финансирования бюджета области или проектов развития. Таким образом, траст-фонд конвертирует нестабильный доход от извлечения невозобновимых ресурсов в возобновимые ресурсы, а прибыль от капитала фонда может заменять поток дохода от природных ресурсов, когда последние исчерпаны (Poole and al., 1992).

В Папуа Новая Гвинея, где за последнее десятилетие наблюдается рост инвестиций и производства на медных и золотых рудниках, накоплен опыт по успешному применению минерально-сырьевых фондов стабилизации. Сначала фонды стабилизации использовались для смягчения воздействия на экономику колебаний дохода от всемирно известных медных рудников месторождения Bougainville. В начале 1970-х годов доходы от медных рудников месторождения Bougainville были помещены в фонд, который начиная с середины 1970-х годов, когда цены на медь и соответствующие доходы резко упали, стал играть важную роль в формировании общих расходов. Национальная экономика использовала фонд также для того, чтобы успешно сгладить экономический спад от внезапного закрытия Bougainville в результате переворота в 1989 году. До этого времени Bougainville обеспечивало одну треть ВВП Папуа Новой Гвинеи, а фонд использовался для покрытия внезапной потери дохода и обеспечения экономических гарантий Правительству в ходе ведения переговоров о получении зарубежных ссуд. Использование доходов и капитала фонда происходило в период прекращения производства в Bougainville с 1989 по 1992 год; с 1993 года на средства фонда была начата разработка других месторождений, обеспечивающих поток доходов (Auty, 1993).

В целом постоянный траст-фонд выполняет несколько функций, улучшающих потенциал стран в максимизации экономических выгод от развития добычи минерально-сырьевых ресурсов (Poole, 1992):

- (а) сохранение доходов от ресурсов, которые в противном случае были бы израсходованы на потребление;
- (б) распределение выгод от ресурсных доходов на несколько поколений людей;
- (с) обеспечение дополнительного источника бюджетного дохода;
- (д) текущее использование для достижения государственных целей (таких как расширение экономических возможностей или стабилизация) при сбоях в экономике;
- (е) обеспечение дополнительного или альтернативного источника возможных инвестиций;
- (ф) экстернализация случайных эффектов и предотвращение искажений, возникающих в экономике.



Для Ярославской области первостепенной задачей в этом направлении является оценка общих объемов и структуры распределения минерально-сырьевых доходов с позиций оценки возможности формирования и функционирования механизмов, в основе которых лежат принципы траст-фонда. В основе применения таких подходов (даже частично) в современных условиях Ярославской области совсем не обязательно должно лежать намерение о создании траст-фонда. При соответствующем экономическом анализе необходима разработка нормативной правовой базы, регламентирующей принципы, порядок внесения и расходования денежных средств, ежегодно реинвестируемых недропользователями и потребителями минерального сырья за свой счет и по собственному усмотрению с целью использования этих средств и дохода с них в будущем для стабилизации своего экономического положения на рынке недропользования и реализации минерально-сырьевых ресурсов. При этом необходимо предусмотреть соответствующие налоговые механизмы, стимулирующие проведение таких операций и улавливающие дополнительные налоговые поступления, возникающие в результате сохранения и поддержания экономической стабилизации в секторе.

### *3.2.1.6 Арендные договора и долговые обязательства*

Поскольку минеральные богатства в Российской Федерации (а значит и в Ярославской области) принадлежат государству, разработку минерально-сырьевых ресурсов наиболее целесообразно проводить посредством аренды. *Арендные договора* — легальный инструмент, посредством которого право разработки месторождения передается другой стороне (арендатору), а связи между арендатором и арендодателем заключаются в разделе ими выгод от разработки месторождения. При эффективном использовании арендный договор может быть важным механизмом по увеличению экономических и социальных выгод от минерального производства и формированию эффективного технического и управленческого потенциала.

Арендный договор обеспечивает арендодателю ряд прав, которые могут использоваться для получения экономических и социальных выгод от минерального ресурса. Согласно большинству арендных договоров, издержки разведки, разработки и производства несет арендатор, в то время как выгоды делятся между сторонами.

Анализ практики использования арендных договоров в минеральном секторе различных стран показал, что имеется три основных элемента арендного договора, которые важно учитывать при заключении арендных договоров в Ярославской области, поскольку они способствуют получению арендодателем различного рода экономических и социальных выгод:

- а) право на бонус — сумму, уплаченную разработчиком владельцу минерального месторождения за право получения аренды. При этом утвержденные месторождения характеризуются более высокими бонусами, чем неутвержденные;
- б) право разработчика задерживать сумму арендной платы владельцу минерального месторождения, если разработчик решает задержать начало работ;
- в) право на роялти — определенную часть минеральной платы, уплаченную владельцу месторождения как часть прибыли от добычи минерального ресурса. Она может рассматриваться как доля владельца в общей прибыли совместного предприятия, в которое владелец помещает землю, а получатель арендного договора — капитал и знания.

Процесс аренды дает возможность владельцу месторождения установить соответствующие механизмы для получения экономических и социальных выгод от конкретных минерально-сырьевых проектов.

Например, арендное соглашение между разработчиком ресурса и местными властями Северо-западного Штата Аляска (NANA) по цинковому месторождению Red Dog на территории штата обеспечило NANA бонус в \$1,5 миллиона, при \$1,0 миллионе задержки арендной платы ежегодно до начала производства, и ежегодный роялти 4,5% чистого дохода от плавильных печей, повышающийся до 50% через 25 лет. При этом разработчик месторождения полностью восстанавливает капитальные издержки территории штата. Опыт таких стран как США, Канада и Австралия показывает, что во время оформления арендного договора невозможно предугадать, как он будет функционировать в течение всех стадий производства и потребления, поэтому необходимо включить в этот процесс стадию обзора, на которой условия арендного договора могут корректироваться и переоформляться по ходу реализации проекта.

**При передаче месторождений в аренду в Ярославской области целесообразно рассматривать возможность установления залога для стимулирования непрерывных инвестиций в местную инфраструктуру и программы формирования социального потенциала для разработки месторождения.** Такой залог финансируется через долговые обязательства, которые могут быть оформлены или как специфические долговые обязательства или как фонд, который используется для решения более широких социальных проблем, многие из которых только косвенно связаны с добычей минерального сырья. Несколько стран в настоящее время используют

долговые обязательства как принципиально важный инструмент для гарантирования исправления и восстановления земной поверхности, а также как механизм сглаживания социальных и экологических последствий.

В связи с тем, что в Ярославской области арендные отношения между владельцем месторождения (государством) и его разработчиком (недропользователем) в настоящее время оформляются в виде лицензии на право разработки месторождения в течение определенного срока, величина платежей за право пользования недрами и на воспроизводство минерально-сырьевой базы определяется в зависимости от стоимости и объемов добываемого сырья, а также наличия лицензии. В таких условиях дальнейшие усилия по максимизации доходов в областной бюджет путем развития арендных отношений должны заключаться в следующем:

- разработка эффективных механизмов, стимулирующих заключение лицензионных соглашений;
- создание эффективных взаимосвязей между системой лицензирования и механизмами получения доходов от минерально-сырьевого сектора (в т.ч. налогообложение недропользования и др.) ;
- постепенный переход к налогообложению добываемого сырья не по его стоимости (рыночной или, как часто происходит на практике, по себестоимости, что экономически неоправдано), а исходя из рентной оценки каждого месторождения с учетом фактора истощения.

### 3.2.2 Улучшение потенциала увеличения социальных выгод от производства в минерально-сырьевом секторе

Переход к многообразию форм собственности, который происходит в России, влечет за собой реструктуризацию режимов инвестирования в Ярославской области, тем самым определяя изменение методов поддержки и укрепления социального, технического и управленческого потенциалов развития. **Эти изменения характеризуются переходом от государственно-централизованных стратегий вмешательства к поддержке частных предприятий на основе рыночных механизмов с целью использования их капитала, технологий и умений при формировании социального, технического и институционального потенциалов.**

В настоящее время в России широко распространено мнение, что вне-

шие прямые инвестиции заслуживают особого внимания как источник развития технического и управленческого потенциала, распространения лучших практических подходов и способов социального инвестирования, в том числе и в минерально-сырьевом секторе. Однако при заключении соглашений об инвестициях следует учитывать, что соперничество между региональными администрациями в России за получение инвестиций как правило влечет за собой упущение важных договорных условий по обеспечению социальных выгод от добычи полезных ископаемых в результате предоставления льгот при передаче договорных прав под мандат другого государства или стратегического инвестора. Поэтому при рассмотрении инвестиционных проектов и предложений, связанных с МСК, необходимо ориентироваться на критерий максимизации социальных выгод от минеральной продукции. Этого можно достичь только создав и включив в практику управления область механизмы налаживания партнерских связей между промышленностью, местными жителями, администрацией и стратегическими инвесторами на качественно новой основе.

Таким образом, для Ярославской области важнейшей задачей является привлечение в минерально-сырьевой сектор внешних инвестиций при участии в этом процессе не только областных управленческих структур, но и муниципальных органов, представителей населения локальных территорий, где расположены месторождения, предприятий местной промышленности и сельского хозяйства и других сторон, непосредственно затрагиваемых реализацией планируемых инвестиций. Такой подход позволит предотвратить возможные в дальнейшем конфликты интересов сторон, снизить уровень политического риска инвестиций, а также риска возникновения непрогнозируемой коррупции и превращения владельца месторождения (области или муниципального округа) в сырьевой придаток внешнего инвестора.

### *3.2.2.1 Нарращивание социальных возможностей через диверсификацию<sup>15</sup>*

**Важнейшим условием эффективной политики в минерально-сырьевом секторе экономики, направленной на получение социальных выгод для Ярославской области, является стимулирование диверсификации как в самом МСС, так и в смежных отраслях производства. Диверсификация производства сегодня рассматривается во многих странах в качестве одного из важнейших направлений приспособления экономики минерально-сырьевого сектора к циклическим спадам цен на минерально-сырьевые ресурсы и сглаживания колебаний уровней дохода. Ее целью является увеличение возможностей минерально-сырьевой экономики в сглаживании ценовых колебаний и колебаний объемов доходов путем распределения влияния экономических явлений на несколько различных секторов и исключения концентрации таких явлений в единственном нестабильном секторе. Политические подходы экономической диверсификации могут быть вертикальными (поддерживающими последующие стадии основного бизнеса, приносящие добавленную стоимость, типа переработки и изготовления) или горизонтальными (поддержка действий, которые являются более автономными от основного сектора). Как правило, та или иная политика экономической диверсификации характеризуется ограниченным успехом. **Необходим постоянный процесс поиска и выбора подходов в формировании по-****

<sup>15</sup> *Диверсификация* — разнообразие; диверсификация производства — одновременное развитие многих его видов, не связанных друг с другом технологически, расширение ассортимента производимых товаров (услуг) (Краткий словарь экономических терминов, 1994).

литики экономической диверсификации под конкретные задачи и особенности МСК Ярославской области. Кроме того, важно стремиться к разнообразию форм собственности предприятий МСК и их организационных особенностей.

### 3.2.2.2 Альтернативы диверсификации

**Развитие потенциала МСК Ярославской области через экономическую диверсификацию не может служить единственным эффективным и реально выполнимым направлением политики в максимизации социальных или экономических выгод для всех видов минерально-сырьевых операций на территории области.**

Анализ опыта стран мира показывает, что в некоторых экономиках прослеживается стремление управлять социальными и экономическими издержками минерально-сырьевого развития с помощью проверенных нововведений, альтернативных подходов к развитию экстенсивной экономической и социальной инфраструктуры, часто связываемой с минерально-сырьевым развитием. Одни подходы уменьшают традиционные обратные и прямые связи с местной экономикой до минимума, не поддерживая экономический рост сопутствующих услуг и административной инфраструктуры на месте минерально-сырьевого производства. Другие — фиксируют ресурсные ренты с помощью фискальных мер и распределяют их по экономическим и социальным проектам развития в более широкой региональной экономике.

В Ярославской области целесообразно дополнять политику стимулирования экономической диверсификации государственной политикой развития дорожного и строительного комплексов с использованием механизма госзаказа (элементы кейнсианского регулирования). Это позволит запустить эффект множителя для других отраслей, поддержать и стимулировать развитие МСК. **Многообразие подходов к развитию потенциала минерально-сырьевого сектора еще раз подтверждает необходимость**

**их постоянного тщательного анализа и выбора с учетом складывающейся социальной, экономической и экологической ситуации.**

### 3.2.2.3 Подход партнерства при социальном инвестировании

В настоящее время в Ярославской области существуют реальные возможности для разработки и применения подходов партнерства между органами управления, местным населением, промышленностью и другими заинтересованными сторонами с целью максимизации экономических и социальных выгод от добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов и достижения более широких целей развития. Интеграция инвестиционных проектов, связанных с добычей и переработкой минерального сырья на территории Ярославской области, в региональные программы развития, поддерживаемые стратегическими инвесторами, агентствами развития, многосторонними финансовыми агентствами и/или неправительственными организациями, увеличивает возможности формирования потенциала развития в муниципальных округах и на региональном уровне. Такой подход особенно важен при разработке относительно крупных запасов минерально-сырьевых ресурсов (например, нефтяной проект на севере Ярославской области). Международный опыт показывает, что при реализации подобных проектов необходимо обеспечить налаживание партнерских связей на территории (Cooney, 1995). В целом можно сказать, что **своевременно налаженные партнерские связи обеспечивают дополнительную защиту краткосрочных инвестиций и облегчают создание благоприятных условий для инвестирования на более длительный период.**

Базовая программа развития МСК Ярославской области должна быть дополнена программой социальных инвестиций и предусматривать действия, нацеленные на усиление общественных возможностей и институтов. Как показывает опыт зарубежных стран (Cooney, 1996), такая программа в рыночных условиях должна ориентироваться на:

- повышение уровня и улучшение распределения дохода внутри местных сообществ;
- условия для создания устойчивой, разнообразной экономики;
- поддержку локальной инициативы и развития устойчивых сообществ;
- повышение уровня образования и обучения внутри сообществ;
- улучшение качества жизни и доступа к важнейшим общественным товарам и услугам;
- минимизацию экологических воздействий;
- расширение участия женщин в развитии.

Ключевой компонент в такой партнерской модели социальных инвестиций — установление диалога и консультаций между различными группами акционеров, на интересы которых воздействует процесс развития МСК. **Увеличение общего участия в принятии решения на всех стадиях разработки полезных ископаемых — от начального исследования до разработки месторождения и действий по восстановлению и использованию земли после завершения работ — является существенным вкладом в развитие потенциала по максимизации выгод и минимизации издержек минерально-сырьевого производства (MERN, 1996b).**

#### 3.2.2.4 Местные права и долевого доход

Распределение прав на доходы, занятость и другие выгоды от минерально-сырьевых инвестиций в Ярославской области является ключевым моментом при поддержке развития местного потенциала. Права на владение минерально-сырьевыми ресурсами во многих странах, в том числе и в России, закреплены за национальным правительством с возможностью передачи им прав на извлечение минеральных ресурсов частным компаниям путем заключения арендных или концессионных соглашений. **Принципиальным моментом в политических подходах к повышению потенциала МСК на региональном и локальном уровнях является разработка соглашений о разделе дохода между федеральным правительством, региональными и местными администрациями с целью обеспечения возврата значительной доли потока минерально-сырьевого дохода к локальным сообществам людей.**

Сложившаяся в России модель распределения минерального дохода, в которой центральное правительство и администрации субъектов Федерации получают доходы от месторождений через различные налоги и затем распределяют прибыли населению, проживающему около конкретного месторождения, как показывает практика, малоэффективна. До людей эти деньги как правило не доходят. Следовательно, **в Ярославской области существует необходимость увеличения потенциала развития путем разработки инновационной налоговой политики, которая делала бы любой из способов поступления налогов более эффективным для местных сообществ или**

Например, в случае с компанией Las Cristinas последняя вступила в соглашение с Канадским Международным Агентством Развития в 1996, чтобы проверить жизнеспособность программы расширения локальных экономических инициатив. Целью этого соглашения является, при поддержке Компании, создание стратегической структуры для обеспечения долгосрочной социальной, экономической и экологической устойчивости местных сообществ через организацию сотрудничества с неправительственными организациями. Проекты в рамках разработки стратегической структуры включают инвестиции в экотуризм, обновление средств птицеводства, техническую помощь для небольших предприятий горнодобывающей промышленности, пошивочных мастерских, изготовление цементных блоков и развитие локального организационного и управленческого потенциала, образование и обучение, финансирование малых предприятий.

Например, на Филиппинах используется программа, в которой 40% доходов от национального природного богатства центральное правительство возвращает добывающему региону. В Перу имеется подобная программа, в которой одна пятая налоговых доходов от горнодобывающего производства распределена между региональным правительством (20%) и местными органами власти (80%).

**позволяла компаниям в счет налогов оплачивать социальные расходы.** Такой политический подход особенно целесообразно использовать при разработке и утверждении социальных программ муниципальных округов, особенно тех, где имеются значительные запасы минерально-сырьевых ресурсов (Ростовский, Первомайский и др.). При разработке методов, которые обеспечивают налоговую помощь компаниям, осуществляющим социальные расходы в строительном, дорожном и других секторах экономики, важно учитывать реальное распределение ренты от добычи минерального сырья. **При рассмотрении вопроса предоставления налоговых и иных льгот, а также совместного финансирования объектов социальной сферы важно расценивать часть ренты реально используемую конкретной фирмой на свои нужды, как форму налоговых льгот.** В этом контексте выполнение социально и экологически справедливых рентных оценок месторождений полезных ископаемых на территории Ярославской области выдвигается в ряд наиболее приоритетных задач сегодняшнего дня.

Для предприятий Ярославской области (в том числе недропользователей) в настоящее время характерны значительные задержки выплаты налогов в бюджеты различных уровней, сопровождающиеся начислением и выплатой соответствующих пени. В этом случае к налоговым платежам в бюджеты территорий, добавляются суммы начисленных пени. Однако экономическая эффективность такой схемы получения доходов от предприятий МСК должна быть подвергнута тщательному анализу. **Необходим поиск и разработка высокоэффективных схем зачисления дополнительных расходов на социальные нужды в счет уплаты налогов в местные и областной бюджеты.** Это позволит:

- снизить транзакционные издержки процесса выделения и расходования средств на социальные нужды и увеличить общую эффективность таких расходов;
- увеличить экономическую и юридическую устойчивость предприятия-недропользователя, осуществившего дополнительные социальные расходы;
- сократить сроки реализации социальных программ и проектов в случае участия в их реализации дополнительных средств недропользователей.

### *3.2.2.5 Укрепление гражданских институтов*

**Гражданские институты, поддерживающие образование, обучение, общественную организацию, распространение и широкую доступность информации, должны играть все возрастающую роль в улучшении потенциала максимизации выгод от деятельности минерально-сырьевого комплекса в Ярославской области.** Обеспечивая связь между территориальными органами власти, населением и промышленностью, эти институты представляют собой важную платформу для диалога и партнерского участия акционеров в решениях, касающихся развития МСК. Поддержка этих институтов может способствовать децентрализованной инициативе снизу по использованию выгод от добычи минерального сырья. Такие инициативы, если они разработаны при участии органов местного самоуправления и поддержаны органами власти субъектов Федерации (подход «снизу»), должны дополнить обширно используемые на государственном уровне регулирующие подходы к получению экономических и социальных выгод (подход «сверху»). Только использование механизмов поиска постоянного согласия между всеми заинтересованными сторонами может позволить максимизировать выгоды от добычи минерального сырья на территории Ярославской области.

**Более активно привлекая акционеров к сотрудничеству, гражданские институты (объединения граждан, местные сообщества и др.) должны стать**

не только важнейшим институциональным фактором устойчивого развития территорий, но уже сегодня могут способствовать сотрудничеству и кооперации как альтернативам политической конфронтации между промышленностью, государственными органами власти и населением. При увеличении инвестирования в МСК Ярославской области только таким путем создаются реальные возможности наладить плодотворное сотрудничество на местном уровне. Кроме того это позволит интегрировать разработку месторождений в более широкую стратегию улучшения экономических и социальных условий в Ярославской области

Важно подчеркнуть, что политическая инициатива по налаживанию сотрудничества для получения выгод от минерально-сырьевого производства и смежных отраслей экономики ставит проблему разработки общих инструментальных средств и методологий измерения прогресса движения к устойчивому развитию в разряд приоритетных. Например, сообщая развивая и применяя индикаторы экономической, социальной и экологической эффективности, правительства, промышленность, неправительственные организации и агентства развития могут создавать общую структуру для измерения и оценки выгод от добычи минерально-сырьевых ресурсов.

Образование и обучение — необходимые компоненты в развитии потенциала по увеличению экономических и социальных выгод от добычи и переработки минерального сырья. Образование и обучение, являясь инвестициями в человеческий капитал, способствуют развитию умений и возможностей, необходимых для развития минерально-сырьевого сектора. Кроме того, обучение и образование, развитие умений и навыков, передаваемых также вне минерального сектора экономики, повышают устойчивость местных сообществ к изменениям в минерально-сырьевом секторе. Поэтому, распределяя доходы от добычи минерального сырья, целесообразно направлять их часть на цели улучшения человеческого капитала муниципальных образований.

Выполненные исследования показали, что в Ярославской области механизмы участия гражданских институтов в управлении недропользованием не развиты; недооценивается и значение широкого образования и обучения граждан по этим вопросам. Поэтому важно наладить совместную работу заинтересованных государственных организаций в решении проблемы образования, обучения и консультирования заинтересованных сторон в вопросах лицензирования, добычи, переработки, реализации и налогообложения минерально-сырьевых ресурсов в Ярославской области. Ближайшей задачей первого этапа является установление координации между подразделениями администрации области, территориального управления геологии и использования недр, территориального отделения государственной налоговой инспекции, областных и местных органов власти, Госгортехнадзора и др. при осуществлении ими консультационных, образовательных и других подобных функций в целях повышения квалификационного уровня ресурсопользователей и потребителей, а также экономической эффективности их деятельности.

### **3.3 Рекомендации по предотвращению или уменьшению экологического ущерба в минерально-сырьевом комплексе Ярославской области**

Воздействие на окружающую природную среду в период проведения поисково-разведочных работ, подготовки и эксплуатации месторождения можно значительно сократить, если своевременно выполнять защитные ме-

роприятия. Такие воздействия, как правило, длятся недолго, и основными их видами являются:

- нарушение и повреждение земной поверхности в результате прокладки подъездных дорог, бурения скважин и подготовки территории;
- образование взвешенной пыли в результате движения автотранспорта, производства буровых и землеустроительных работ, расчистки территории от растительности;
- сильный шум и выбросы загрязняющих веществ в атмосферу при работе дизельных двигателей;
- повреждение почвы, растительного покрова, речных русел, систем естественного дренирования осадков, водно-болотных угодий, водоносных горизонтов, а также памятников и достопримечательностей культурного или исторического значения;
- создание препятствий к использованию земельных ресурсов в других целях.

Устойчивое развитие территорий может быть обеспечено наиболее эффективным образом лишь в том случае, если виды потенциального экологического ущерба от МСК выявлены и рассмотрены на возможно более ранней стадии планирования работ по осуществлению проекта, а также приняты необходимые меры по его предотвращению.

Анализ рекомендаций, приведенных в Оперативной Директиве 4.01 Всемирного банка, позволил сформулировать ряд конкретных рекомендаций, которые подходят для условий Ярославской области (таблица 5).



Таблица 5

**Рекомендации по предупреждению или уменьшению ущерба  
в минерально-сырьевом комплексе Ярославской области**

Виды потенциального ущерба	Меры по предупреждению или уменьшению ущерба
<p>1. Видоизменение или уничтожение почвенного профиля, растительности, систем поверхностного водосбора в результате поисково-разведочных работ, добычи полезных ископаемых и строительства объектов инфраструктуры.</p>	<p>1.1. Необходимо произвести обследование природных ресурсов до того, как им будет причинен ущерб. В районах, которые могут быть затронуты при осуществлении проекта, необходимо выявить и определить:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· памятники истории и культуры;</li> <li>· флору и фауну;</li> <li>· состав и качество почв;</li> <li>· качество и количество поверхностных и подземных вод;</li> <li>· виды землепользования;</li> <li>· наиболее существенные элементы рельефа.</li> </ul> <p>1.2. В числе мероприятий по предупреждению или уменьшению экологического ущерба, основанных на выяснении характера потенциального отрицательного воздействия, могут быть:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· производство работ в стороне от данного района;</li> <li>· выбор наиболее подходящих сроков проведения работ;</li> <li>· спасение, восстановление и архивирование памятников культуры и истории;</li> <li>· снятие на данной площади массы продуктивного слоя и его сохранение в виде штабелей для использования при рекультивации нарушенных земель.</li> </ul>
<p>2. Повреждение или уничтожение культурных и исторических достопримечательностей.</p> <p>3.1. Ухудшение качества поверхностных вод, вызванное эрозией почв, в результате повреждения земель, накопления твердых отходов, укладывания материалов в штабели.</p> <p>3.2. Уменьшение ёмкости местных водохранилищ и прудов в результате заиливания.</p>	<p>2.1. Смотри п. 1</p> <p>2.2. Обследование памятников культуры в процессе разведки месторождения, строительства сооружений</p> <p>3.1. Необходимо регулировать ливневый сток и по возможности скорее восстанавливать растительный покров на поврежденных участках.</p> <p>3.2. Не следует подвергать отрицательным воздействиям ручьи, реки, системы естественного дренирования осадков, водоёмы, водно-болотные угодья.</p> <p>3.3. Если невозможно избежать нарушения качества природных ресурсов, необходимо потребовать, чтобы применялись методы борьбы с заилинием и соответствующие технические средства.</p> <p>3.4. В стандартах качества воды следует предусмотреть нормы содержания взвешенных веществ.</p>
<p>4. Загрязнение поверхностных вод и залегающих на небольшой глубине водоносных горизонтов сточными водами, которые образуются в результате осушения карьеров, технического обслуживания оборудования, сброса хозяйственных и бытовых жидких отходов.</p>	<p>4.1. Необходима очистка и обработка хозяйственных и бытовых сточных вод, а также ливневых стоков, чтобы перед сбросом в водоприемники эти жидкие стоки соответствовали стандартам качества воды.</p> <p>4.2. Необходимо возможно быстрее ликвидировать любые разливы (жидких топлив, масел, моющих растворов).</p> <p>4.3. Необходимо установить стандарты качества воды для всех сбрасываемых жидких стоков.</p>
<p>5. Повреждение и загрязнение местных водоносных горизонтов в результате бурения разведочных скважин и выемки грунта.</p>	<p>5.1. Необходимо предотвратить или свести к минимуму проникновение в водоносные горизонты, которые расположены ниже разрабатываемых пластов. 5.2. Необходимо тщательно крепить обсадными колоннами либо изолировать скважины, которые проходят сквозь разрабатываемые пласты или расположены поблизости от них.</p>
<p>6. Ухудшение снабжения водой из местных источников.</p>	<p>6.1. Необходимо обеспечить водоснабжение из других источников.</p>

Виды потенциального ущерба	Меры по предупреждению или уменьшению ущерба
7. Уменьшение интенсивности размножения и численности популяций диких животных в результате видоизменения и уничтожения мест обитания.	7.1. Необходимо запретить или ограничить нарушение и повреждение водно-болотных угодий, являющихся важными местами обитания. 7.2. Необходимо требовать скорейшего восстановления кормовой базы и мест обитания диких животных
8. Гибель диких животных на дорогах, а также в результате нарушения характера земной поверхности.	8.1. Необходимо устанавливать знаки, предупреждающие о том, что на данном участке дороги возможно появление диких животных. 8.2. Необходимо требовать от водителей повышенного внимания. 8.3. Необходимо устраивать подземные переходы для животных.
9. Ухудшение или потеря растительного покрова (и плодородия почвы) в результате сброса загрязненных вод.	9.1. Смотри п.4
10. Изменение характера растительности и интродукция чужеродных видов (экзотов).	10.1. Требование скорейшей рекультивации нарушенных земель и восстановления растительности с использованием местных видов.
11. Ухудшение качества воздуха и видимости вследствие увеличения концентрации взвешенных твердых частиц, образовавшихся в результате движения автотранспорта, ветровой эрозии.	11.1. Необходимы следующие меры: · полив грунтовых дорог; · скорейшее восстановление растительности на поврежденных участках либо использование уплотняющих материалов и веществ, связывающих пыль (в том числе для покрытия почвы, взятой из верхнего горизонта).
12. Ухудшение качества воздуха в результате выброса загрязняющих веществ дизельными двигателями.	12.1. Необходимо установить устройства для очистки выхлопных газов на все виды оборудования, приводимого в действие дизельными и бензиновыми двигателями. 12.2. Необходимо установить приборы для контроля выделения углеводородов в атмосферу на всех пунктах перегрузки жидкого топлива и перекачивающих станциях. 12.3. Необходимо как можно скорее ликвидировать любые разливы жидкого топлива.
13. Конфликты по поводу землепользования.	13.1. Необходимо консультироваться с местными землепользователями относительно размещения подъездных дорог, посадочных площадок, лимита электропередачи, трубопроводов, а также (по возможности) размещения оборудования, предназначенного для добычи и переработки минерального сырья. 13.2. Следует разрешить сохранение других видов землепользования на территории района, если это не воспрепятствует производству работ.
14. Повреждение дорог, дорожно-транспортные происшествия, простои транспорта на дорогах в результате увеличения интенсивности движения грузовых автомашин по местным дорогам.	14.1. Соблюдение правил, ограничивающих нагрузку на дорожную одежду. 14.2. Проектирование дорог, обладающих достаточной пропускной способностью и обеспечивающих адекватную видимость. 14.3. Контроль за тем, чтобы на всех дорогах были установлены знаки, транспортные средства содержались в полной исправности, а водители прошли необходимую подготовку. 14.4. Требование о предоставлении рабочих автобусов или чтобы рабочие, которые ежедневно совершают поездки на работу и обратно, по очереди подвозили друг друга на автомобиле.
15.1 Нарушение эстетики ландшафта, вызванное наличием буровых вышек, поверхностных комплексов, карьеров и т.д.	15.1. Окраска наземных сооружений в цвета, гармонирующие с фоном (растительностью и небом). 15.2. Отказ от использования цветов, которые контрастировали

Виды потенциального ущерба	Меры по предупреждению или уменьшению ущерба
15.2 Расчистка полос отчуждения для строительства трубопроводов, линий электропередачи, дорог.	бы с фоном. 15.3. Использование специальных коридоров для строительства объектов энерго- и водоснабжения, канализации и связи, сведение к минимуму расчистки почвенного покрова от растительности, посадка растений различных видов и пород.
16. Нарушение покоя людей и условий обитания диких животных в результате шума, создаваемого при работе оборудования.	16.1. Экранирование участков производства работ земляным валом, покрытым растительностью.
17. Телесные повреждения и несчастные случаи со смертельным исходом в результате аварий.	17.1 Периодическое проведение инструктажей и занятий по технике безопасности, постоянное напоминание всем работающим о необходимости соблюдения правил безопасности и гигиены труда. 17.2 Регулярное проведение учений по тревоге. 17.3 Контроль за тем, чтобы все посетители были проинструктированы в отношении потенциальных опасностей и необходимых мер предосторожности. 17.4 Контроль за тем, чтобы спасательное и защитное оборудование всегда имелось в наличии, а персонал умел им пользоваться.
18. Увеличение спроса на коммунальные услуги и нагрузки на предприятия социальной сферы в местных населённых пунктах, конфликты на социальной и культурной почве, обеспокоенность по поводу стабильности местной экономики (бума и спада).	18.1. Обязательное проведение до начала работ социально-экономического обследования в населённых пунктах, которые могут понести ущерб в результате реализации проекта, с целью выявления характера вероятных негативных воздействий на сферу услуг и объекты социальной инфраструктуры, потенциальных причин возникновения конфликтов, потенциальной необходимости переселения людей. 18.2. Для предупреждения или смягчения негативных воздействий на условия жизни местного населения могут быть приняты следующие меры: · предоставление субсидий на общественные нужды; · предоставление займов; · досрочная уплата налогов компаниями-производителями работ; · поэтапная разработка месторождений; · строительство необходимых предприятий социальной сферы. 18.3. Установление с самого начала добрососедских отношений, основанных на сотрудничестве и взаимопомощи, сохранение и развитие этих отношений в течение всего срока действия проекта. 18.4. Поощрение участия работающих на объекте в общественной жизни.
19. Поведение персонала, противоречащее нравам, традициям, обычаям и всему образу жизни местного населения.	19.1 Разъяснительная работа среди работающих, с целью воспитания у них уважения и тактичного отношения к местным порядкам, нравам, традициям и обычаям. 19.2 Создание условий для того, чтобы местные руководители и активисты были проинформированы о намеченных мероприятиях, помогали в определении и прогнозировании негативных последствий, внушающих особые опасения местным жителям, и обладали правом голоса при разработке и обсуждении планов, предусматривающих предупреждение или уменьшение вероятного ущерба. 19.3 Меры по предотвращению потенциальных негативных последствий осуществления проекта могут включать в себя изоляцию работников объекта от местного населения.

Виды потенциального ущерба	Меры по предупреждению или уменьшению ущерба
20. Изменение параметров поверхностных вод.	20.1. Требование, чтобы использовались методы борьбы с загрязнением и соответствующие технические средства. 20.2. Включение предельно-допустимых концентраций взвешенных веществ в стандарты качества воды.
<b>Косвенный ущерб</b>	
1. Экологическая деградация отдаленных районов в результате облегчения доступа людей и более интенсивного использования природных ресурсов.	1.1. Доставка поисково-разведочных партий по воздуху, а не по суше, на ранней стадии разведки и освоения месторождений. 1.2. Введение ограничений на пользование подъездными дорогами, ликвидация дорог и рекультивация по завершении работ в данной местности. 1.3. Сведение объемов жилищного строительства к необходимому минимуму путём периодической замены бригад и запрета на постоянное проживание в районе производства работ.
2. Акты вандализма по отношению к памятникам истории и культуры.	2.1. Отказ от рекламирования культурных и исторических достопримечательностей, которые находятся в отдаленных, либо неохраняемых районах. 2.2. Ограничение доступа в район без особой необходимости, организация охраны памятников истории и культуры.
3. Гибель диких животных в результате браконьерства.	3.1. Запрет на владение огнестрельным оружием, ограничение доступа в район без особой необходимости, организация охраны местообитаний диких животных.
4. Стимулированный приток людей в район производства работ и связанные с этим негативные последствия.	4. Смотри п. 17.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Агафонов Н.Т., Исляев Р.А. Региональная политика и территориальная организация общества / Региональная политика. 1994. №6.
2. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М.: 1983. 290 с.
3. Александрова Л.Н. Социальные противоречия в сфере землепользования: опыт социологического анализа // III межрегиональная научно-практическая конференция "Человек, образование, культура накануне 21 века". Юбилейные Пастуховские чтения. Материалы конференции. Ярославль: ЯрИПК, 2000. С. 197-199.
4. Анучин В.А. Географический фактор в развитии общества. М.: Мысль, 1982. 334 с.
5. Белановский С. А. , Метод фокус-групп. М., 1996.
6. Белановский С. А., Методика и техника фокусированного интервью. М., 1993.
7. Бессонова О.Э. Институты раздаточной экономики России: ретроспективный анализ. Новосибирск, 1997.
8. Бондарчук Е.А. Институциональные изменения международного сотрудничества в сфере управления охраной окружающей среды в России / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2001. 24 с.
9. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм XV-XVIII вв. Время мира. М.: Прогресс, 1992. Т.3.
10. Винер Д.Р. Экологическая идеология без мифов // Вопросы Философии. 1995. № 5. С. 82-97.
11. Винер Д.Р. Экология в Советской России. / Пер. с англ., послесловие и редакция Ф.Р. Штильмарка. М.: Прогресс, 1991. 400с.
12. Волконский В.А., Гурвич Е.Т., Канторович Г.Г., "Модификация финансовой структуры в условиях высокой инфляции", Проблемы прогнозирования. 1994, № 4, С.25-35.
13. Глазьев С. Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. М., 1993, с.57-58
14. Глазьев С., Экономика и политика: эпизоды борьбы. М., 1994. С.379.
15. Голд Дж. Психология и география: Основы поведенческой географии: Пер. с англ. / Авт. предисл. С.В. Федулов. М.: Прогресс, 1990. 304с.
16. Голуб А.А., Стукова Е.Б. Экономика природных ресурсов. М.: Аспект Пресс, 1998. 319с.
17. Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен: монографический сборник. М.: ОГИ, 2001. 560с.
18. Государство в меняющемся мире. Отчёт о мировом развитии за 1997 год. Всемирный Банк, 1997.
19. Гофман К.Г. Экономика природопользования (из научного наследия). М.: "Эдиториал УРСС", 1998. 272 с.
20. Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. Л., 1990.
21. Жекулин В.С. О междисциплинарных исследованиях и интеграционных тенденциях в географической науке // Изв. ВГО, 1984. Т.116, вып. 3. С. 193.
22. Ивантер В.В., Говтвань О.Д., Панфилов С.В., "Финансовая стабилизация в России: новые явления и новые проблемы", Проблемы прогнозирования. 1994, № 6
23. История мировой экономики: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б.Поляка, А.Н. Марковой. М.:ЮНИТИ, 1999. 727 с.
24. Каганский В.Л., Регион как корпорация, этика успеха. 1995, вып.4 Тюмень-Москва.
25. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С. 8.
26. Киперман Г.Я., Сурганов Б.С., Популярный экономический словарь. М., 1993, с.130.
27. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. М.: ТЕИС, 2000. 213 с.

28. Клоков К.Б. Традиционное природопользование народов Севера: концепция сохранения и развития. Санкт-Петербург.: Изд-во СПбГУ, 1997. 91с.
29. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций в трех книгах. Кн.1. М.: Мысль, 1993. 572с.
30. Комплексный экологический и экономический учет. Руководство по национальным счетам. Нью-Йорк: ООН, 1994. 176 с.
31. Коуз Р. Фирма, рынок и право. М., 1993.
32. Краткий экономический словарь. М., 1989, с. 207.
33. Кузнецов Ю.В. Отрасль в условиях системного кризиса. ИСПИ РАН, Москва, 1997.
34. Лемешев М.Я. Программно-целевой подход в рационализации природопользования // Вопросы географии. Географические аспекты управления: Сб.-М.: Мысль, 1978. № 108. С.84.
35. Липец Ю.Г. Территориальная структура инновационной деятельности в Российской Федерации / Российские регионы и центр: взаимодействие в экономическом пространстве // Сборник трудов под редакцией д.г.н. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 2000. С.61-64.
36. Лукьянчиков Н.Н. Экономико-организационный механизм управления окружающей средой и природными ресурсами. М.: НИА-Природа, 1999. 232с.
37. Лукьянчиков Н.Н. Экономический компас природопользования // Зеленый мир. 1991. № 17-18. С.7.
38. Лукьянчиков Н.Н. Экономический компас природопользования // Зеленый мир. 1991. № 17-18. С.7.
39. Макконнелл К.Р., Брю С.Л., Экономикс. Принципы, проблемы, политика. М., 1992, т.2, С. 400.
40. Маркандиа А. Международный опыт создания информационных систем в сфере управления природопользованием // Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов. Сборник аналитических и нормативно-методических материалов / Департамент экономики и финансов Минприроды России. М.: НУМЦ Минприроды России, 1996. С. 19-33.
41. Маркандиа А. Механизмы природоохранной деятельности и управления природными ресурсами // Управление природопользованием для устойчивого развития: Ярославль, НПП "Кадастр", 1997.
42. Маркандиа А., Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Перелет Р.А., Лошадкин К.А. Учёт природных ресурсов в России: практические исследования по Ярославской области. НПП "Кадастр". Ярославль, 1999.
43. Мау В.А. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999. 15 п.л.
44. Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. В 3 т. Т.1. М.: Прогресс, 1993. 528 с.
45. Монасингхе М., Круз В. Экономическая политика и окружающая среда. Опыт и выводы / Всемирный Банк - Вашингтон, округ Колумбия, 1996. 113 с.
46. "Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 05.08.2000 № 117-ФЗ
47. Некипелов А.Д., "Концентрация макроэкономической стабилизации под углом зрения российского опыта", Проблемы прогнозирования. 1994, № 4, С. 46.
48. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н.Нестеренко, предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. 180 С. (Современная институционально-эволюционная теория).
49. Ночевкина Л.П. Будет ли в России "экономическое чудо"? - М.: Стрелец, 1999. - 119 с.
50. Общесоюзный классификатор отраслей народного хозяйства, М.: 1976.
51. Олейник А.Н. Институциональная экономика: Учебное пособие. - М.: ИНФРА-М, 2000. 416 с.
52. Орлов В.П., Немерюк Ю. В. Бюджетная эффективность и дефицитность налога на добычу полезных ископаемых // Минеральные ресурсы России Экономика и управление. 2002 г. № 5.
53. Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и экологический менеджмент: Учебник для вузов. СПб.: Издательство С.-Петербургского ун-та, 1999. 448 с.
54. Перелет Р.А. Экономика и окружающая среда. Англо-русский словарь-справочник // Под ред. А.Маркандиа. Гарвардский институт международного развития Гарвардского университета, 1996. 120 с.
55. Постановление Правительства РФ № 828 от 28.10.92 г. об утверждении положения "О порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами, акваторией и участками морского дна"
56. Приваловская Г.А. Ресурсопользование в современных условиях России / Изв. РАН. Сер. геогр. 1999. №3. С. 13-21.
57. Приваловская Г.А., Волкова И.Н. Динамика ресурсопользования в России и его воздействие на окружающую среду (1985-1997) / Изв. РАН. Сер. геогр. 2001. №4. С. 66-72.
58. Проект эффективного природопользования (становление и развитие системы комплексного управления природопользованием Ярославской области) / Ярославль: НПП "Кадастр". 1996. 78 с.
59. Радаев В.В. Неформальная экономика и внеконтактные отношения в российском бизнесе. Подходы к исследованию неформальной экономики // Неформальная экономика. Россия и мир / Под ред. Теодора Шанина. М.: Логос, 1999. С. 35-60.

60. Радыгин А.Д., "Российская приватизация и инвестиции: необходимость корректировки модели", Проблемы прогнозирования. 1994, № 5. С.118.
61. Разработать методические рекомендации по увязке экологических паспортов предприятий с КТКПР. Отчет НИР/НПП "Кадастр", 1995.
62. Рэкет: взгляд с близкого расстояния. Проблемы прогнозирования. 1994, № 5.
63. Сатаров Г. Коррупция как проблема национальной безопасности. Фонд "Информатика для демократии". 2000 г.
64. Социокультурная методология охраны окружающей среды. Тематический сборник / Под ред. Г.А.Фоменко. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001.
65. Стародубровская И., Мау В. Великие революции: от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001. 435 с.
66. Степин В.В. Экономические основы природопользования. - М.: Лесная промышленность. 1982. - 153 с.
67. Уайт Г. География, ресурсы и окружающая среда. Пер. с англ. М.: Прогресс, 1990а. 544 с.
68. Федорова В.Г. Криминал как продукт системы / Независимая газета. 09.02.2000.
69. Фоменко Г.А. Природоохранные институциональные изменения и ценовое пространство. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 106 с.
70. Фоменко Г.А. Развитие территориальных систем управления природопользованием и стратегия перехода к устойчивому развитию // Изв. РАН. Сер. геогр. 1995. № 6. С. 73-86.
71. Фоменко Г.А. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. Ярославль, 1993. 182с.
72. Фоменко Г.А. Социокультурная методология управления природоохранной деятельностью. Диссертация на соискание ученой степени доктора географических наук. Москва, 2002.
73. Фрейнкман Л.М., "Формирование рыночной хозяйственной среды и анализ механизмов взаимодействия между предприятиями", Проблемы прогнозирования. 1992, № 2.
74. Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. №10-12.
75. Хесле В. Философия и экология. Перевод А.К. Судакова. М.:Наука, 1993. 205 с.
76. Швырков Ю. М., Классификация отраслей в народнохозяйственном плане. М.: 1995.
77. Экономика природопользования. Аналитические и нормативно-методические материалы / Минприроды России. М., 1994. 417с.
78. Экономическая энциклопедия. Промышленность и строительство. Т.2. М., 1964.
79. Яременко Ю.В., Доклад на российско-французском семинаре по денежно-финансовым проблемам, Париж, 4-7 июля 1994 г.
80. Alchian A.A., Demsetz H. The Property Right Paradigm // The Journal of Economic History. Vol. 33. March 1973. P. 17.
81. Cameron R.A. Concise Economic History of the World From Paleolithic Times to the Present., 3rd ed. N.Y. , Oxford University Press, 1997, p. 352.
82. Claval P. Postmodernisme et Geographies / Geographie et Cultures, № 4. 1999. pp. 3-24.
83. Frank A.G. The Thirteenth Century World System: A Review Essay Journal of World History Vol. I. No.2, Autumn,1990.
84. Hayek F.A., Prices and Production. L., 1934.
85. Norberg-Hodge H. "The Pressure to Modernise" / The Future of Progress, 1996. pp. 91-120
86. Sen A. On Ethics and Economics. Oxford, 1990.
87. Strauss A.L., Qualitative Analysis for Social Scientists. N-Y., 1987.
88. The MIT Dictionary of Modern Economics (third ed.). Cambridge (Mass.), 1983, p.443
89. Wallerstein I. The Modern World-System I. New York: Academic Press, 1974.
90. Wicke L.: Umweltoekonomie und Umweltpolitik /Redaktionelle Verantwortung: Verlag C.H. Beck: Muenchen, 1991. 277 s.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### АНАЛИЗ РАЗЛИЧНЫХ РЕЖИМОВ ЭКОЛОГО-РЕСУРСНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

По мере изменения институциональных и организационных условий меняется эффективность и действенность регулирования как в области непосредственного использования (добычи) природных ресурсов, так и в природоохранной сфере. Поэтому опыт зарубежных стран по управлению рациональным природопользованием и охраной окружающей среды важно оценивать с позиций его соответствия институциональным и организационным условиям территории, на которой предполагается его адаптация и внедрение.

В настоящем разделе обобщена и систематизирована информация по разным странам мира по вопросам эколого-ресурсного регулирования как иллюстрация к анализу соответствующих институтов и организаций в области рационального природопользования и охраны окружающей среды.



## Экологическое регулирование минерально-сырьевой базы в России

Российская Федерация имеет значительные запасы минерального сырья, минерально-сырьевой сектор является одним из ведущих в экономике страны. Поэтому вопросы рационального использования и охраны окружающей среды в минерально-сырьевой сфере в России в настоящее время весьма актуальны как на федеральном уровне, так и в регионе. Основным документом, регламентирующим экологическое регулирование, является федеральный Закон «Об охране окружающей природной среды», способствующий формированию и укреплению экологического правопорядка и обеспечению экологической безопасности на территории России. В таблице 6 обобщены природоохранные законодательные документы, регулирующие минерально-сырьевой сектор в России.

В целом можно сказать, что Российское законодательство сегодня недостаточно эффективно. В нем политически не решен вопрос собственности на природные ресурсы; занижена роль финансовых механизмов в вопросах охраны окружающей среды; недостаточно учитывается роль и интересы локальных сообществ.

Таблица 6

### Экологическое регулирование минерально-сырьевого сектора в России

Тип	Федеральное законодательство
Общие обязательства экологической защиты	Закон РФ «Об охране окружающей среды» определяет право граждан на благоприятную окружающую природную среду
Законодательное управление и контроль	Закон «Об охране окружающей среды» регламентирует: <ul style="list-style-type: none"> <li>• экономический механизм охраны окружающей природной среды;</li> <li>• нормирование качества окружающей природной среды;</li> <li>• государственную экологическую экспертизу;</li> <li>• экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов;</li> <li>• экологический контроль;</li> <li>• экологическое воспитание, образование, научные исследования;</li> <li>• ответственность за экологические правонарушения и возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением.</li> </ul>
Законодательное регулирование	Закон «О недрах» определяет основные требования по рациональному использованию и охране недр (статья 23) и охрану участков недр, предоставляющих особую научную и культурную ценность (статья 33). Законом «О соглашениях о разделе продукции» устанавливаются обязательные условия обеспечения рационального использования и охраны недр (ст.ст. 2,5,7,17,18). Закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» определяет компетенцию федеральных органов государственной власти (особый учет экономических интересов коренных малочисленных народов, контроль за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов, их защита и охрана) (ст.6), указывает на необходимость организации экологического мониторинга (ст.8), определяет порядок проведения Государственного экологического контроля на континентальном шельфе (ст. 32) Нормативы на выбросы и сбросы устанавливаются индивидуально и выдаются в составе разрешения на выбросы и сбросы предприятиям.
Экономический механизм охраны окружающей природной среды	Плата за негативное воздействие на окружающую среду; (ст. 16) и лимиты на природопользование определены Законом «Об охране окружающей природной среды» (главы IV,V). Платежи при пользовании недрами определены Законом «О недрах» (раздел 5). Порядок определения платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия и ее предельные размеры утверждены Постановлением Правительства РФ №632 (1992)

## Развитие природоохранной политики в Соединенных Штатах Америки

Развитие природоохранной политики в США обычно связано с интересами здравоохранения и безопасности. Законодательное регулирование горной промышленности осуществляется на государственном уровне. Поскольку проблемы окружающей среды приобретают политическую важность, необходим более всесторонний федеральный подход. В 1969 году Конгрессом США были подписаны Действия Экологической Политики (NEPA), обеспечивая создание систематической и согласованной рабочей структуры, на которую правительство возлагает разрешение проблем по окружающей среде. Первоначальное законодательное регулирование регламентировало будущее развитие природоохранных норм и создание Управления по охране окружающей среды (Агентства по охране окружающей среды) в качестве независимого регулирующего отделения при правительстве. Сегодня законодательное отделение Федерального Правительства несет ответственность за составление проектов и природоохранных норм. Функцией правительств штатов является, прежде всего, реализация и принудительное выполнение федеральных норм, при этом они могут вводить дополнительные нормы, регулирующие охрану окружающей среды. Агентства штатов также несут ответственность за выполнение промышленных проектов развития, действия по мониторингу, соответствие нормам и распространение общественной информации. В таблице 7 представлены основные федеральные природоохранные законодательные акты, регулирующие минерально-сырьевой сектор в США.

Таблица 7

### Законодательные и регулирующие средства контроля, применяемые для минерального сектора в США

Тип	Федеральное законодательство и нормы
Стандарты «управление и контроль»	<p>Действия по очистке воздуха:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- национальные стандарты качества атмосферы (основные и вторичные);</li> <li>- нормы выбросов от источников.</li> </ul> <p><b>Действия по очистке воды:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- стандарты непрерывного потока для определенных загрязняющих веществ.</li> </ul> <p>Действия по сохранению качества питьевой воды:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• предельные уровни загрязняющих веществ в питьевой воде.</li> </ul> <p>Действия по сохранению и восстановлению ресурсов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• регулирование наименования С для опасных производственных источников;</li> <li>• регулирование наименования D для неопасных источников.</li> </ul> <p>Действия по восстановлению и контролю минерального сектора:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- разрешенные основные нормы для возвращения добывающей территории к базовым характеристикам</li> </ul>
Рыночное законодательство и подходы	<p>Действия по очистке атмосферы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• текущая программа по сокращению выбросов свинца;</li> <li>• программа выбросов диоксида серы (вероятная возможность в будущем).</li> </ul>
Законодательная ответственность	<p>Действия по восстановлению и контролю минерального сектора:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>фонды восстановления заброшенных месторождений.</li> </ul> <p>Действия по лесным и земельным невозобновимым ресурсам:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>перенос долговых обязательств по восстановлению для минеральных активов на земли, занятые лесом.</li> </ul> <p>Многосторонняя экологическая реакция:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>компенсация и ответственность.</li> </ul>
Правила оценки экологического воздействия	<p>Действия Национальной экологической политики:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• подготовка отчета об экологическом воздействии для некоторых минеральных проектов, которые имеют место на землях федерального владения, включающие исследования и строительство дорог;</li> <li>• подготовка отчета об экологическом воздействии для некоторых проектов, требующие федерального разрешения.</li> </ul> <p>Действия по очистке воды:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• система предотвращения размещения загрязнителей национального значения: требования минерального сектора подчиняться текущим лимитам, определенным EPA для каждого загрязнителя, согласно разрешениям.</li> </ul>
Международное участие	Соглашение Канады и США по очистке атмосферы

## Оценка природоохранной политики и законодательство горной промышленности в Канаде

Обязательства экологического регулирования отраслей промышленности, использующих природные ресурсы, возлагаются главным образом на различные провинциальные Правительства, федеральные и провинциальные юрисдикции этих территорий. Федеральное Правительство несет ответственность за все аспекты управления, имеющие отношение к р. Юкон и Северо-западным Территориям; экологическую оценку проектов развития, включающих использование ценных бумаг федеральных агентств, земли или фондов; защиту окружающей среды от ядовитых веществ; обсуждение международных природоохранных соглашений; защиту судоходных путей и водной среды обитания. Провинциальные правительства сохраняют за собой основную ответственность за проведение экологических оценок предложенных проектов развития; защиту провинциальных вод от загрязнения; управление и развитие природных ресурсов; выполнение требований по уровню качества атмосферного воздуха, согласованных с Федеральным Правительством. Таблица 8 обобщает экологические требования, действующие в Канаде, поскольку они воздействуют на минерально-сырьевую промышленность металлургическую отрасль.

Таблица 8

### Законодательные и регулирующие средства контроля, применяемые для минерального сектора в Канаде

Тип	Федеральное законодательство и нормы	Провинциальное законодательство и нормы
Стандарты «управление и контроль» Нормы	Рыбоохранные действия: - текущие нормы и руководящие принципы добычи металлов. Действия по защите природной среды в Канаде: • добыча асбеста и нормы выбросов; • нормы выбросов при вторичном плавлении свинца; • список норм основных загрязняющих веществ (предмет текущих переговоров).	Действия по защите окружающей среды: - муниципальная/промышленная стратегия для уменьшения потока загрязнений. Нормы мониторинга и уровень выбросов: • расчет норм кислотных дождей; • стратегии управления атмосферой.
Рыночное законодательство и подходы	Анализ традиционных выбросов для качества атмосферы: - взаимоотношения с провинциями	
Законодательная ответственность	Действия, относящиеся к территориальным землям: • нормы территориального земельного использования: объявление долговых обязательств для корректировки, основанной на переговорах	Действия, связанные с разработкой месторождений: • объявление долговых обязательств для рекламы и предложения с просьбой о финансовой компенсации
Нормы оценки экологического воздействия (или процесса)	Действия, относящиеся к территориальным землям: • нормы территориального земельного использования. Действия по защите судоходных вод Действия по оценке экологического воздействия в Канаде: - требования оценки экологического воздействия для проектов, включающих федеральные фонды, федеральные земли или служащих.	Действия, связанные с разработкой месторождений:  Действия по экологической оценке: • планирование Действия, связанные с общественными землями  Действия, связанные с парками
Международные соглашения	Соглашения по очистке атмосферы Канады и США	Исполнение соглашения по очистке атмосферы провинциями

## Развитие природоохранной политики и законодательство, регулирующее минерально-сырьевой сектор в Австралии

Экологический контроль над действиями минерально-сырьевого сектора в Австралии в большей степени является обязанностью территориальных Правительств и Правительств Штатов, а не федерального Правительства. Природоохранное законодательство, соответствующее промышленности минерально-сырьевого сектора, в отличие от Северной Америки, незначительно изменяется в зависимости от штата, хотя Новый Юг Уэльса (NSW) имеет наиболее всестороннее и строгое законодательное регулирование в Австралии. Процессы утверждения проектов, которые теперь включают оценку воздействия на окружающую среду, закончились корректировками проектов, разработанных в настоящее время. Недавно, в результате общественного давления, количество законодательных документов, имеющих отношение к воздействию минерально-сырьевого сектора на окружающую среду, значительно выросло. Таблица 9 обобщает природоохранные законодательные документы, применимые к промышленности минерально-сырьевого сектора и производству металла в Австралии.

Таблица 9

### Законодательные и регулирующие средства контроля, применяемые для минерального сектора в Австралии

Тип	Федеральное законодательство и нормы	Законодательство штатов и нормы
Стандарты «управление и контроль»		Действие по очистке атмосферы; Действия по очистке воды; Действия Комиссии Штата, способствующие контролю за загрязнением; Действия по шумовому контролю;
Законодательная ответственность		Действия, связанные с разработкой месторождений
Нормы оценки экологического воздействия (или процесса)	Действие, связанные с защитой окружающей среды (план воздействия); Действия по защите Национальных парков и животного мира; Действия Комиссии по оценке ресурсов	Действия по оценке и экологическому планированию; Национальные парки и животный мир; Корректировка разработки месторождений (доступ к земле); Действия по очистке атмосферы; Действия по очистке воды; Действия, способствующие контролю за загрязнением Комиссии Штата

## Природоохранные нормы, соответствующие промышленности минерально-сырьевого сектора в Европейском Экономическом Сообществе

Европейское Экономическое Сообщество (ЕС) в настоящее время определяет наиболее важные аспекты природоохранного законодательства, действующего в минерально-сырьевом секторе в государствах-членах ЕС. Руководство ЕС № 85/337 требует рассмотрения последствий экономической деятельности для окружающей среды на самых ранних стадиях принятия решений правительством государства — члена ЕС. До утверждения проектов минерально-сырьевого сектора также требуется оценка их воздействия на окружающую среду. Государства — члены ЕС имеют различные мнения относительно того, какие критерии должны быть включены в оценки и какие специальные условия необходимы для процесса утверждения проектов. Нормы ЕС требуют наличие лицензии у фирм горнодобывающей промышленности. Установлена стоимость выбросов для тяжелых металлов и пыли. Однако, законодательно установленные пределы выбросов были определены только в Германии и Испании. В Великобритании, Северной Ирландии и Италии существуют руководящие принципы.

Таблица 10 показывает некоторые аспекты законодательного регулирования, промышленности минерально-сырьевого сектора и производства металлов в Европейском Экономическом Сообществе и некоторых государствах — членах ЕС.

Относительно небольшие возможности местной промышленности минерально-сырьевого сектора вынудили Японию вкладывать капитал в горную промышленность за границей, чтобы гарантировать обеспечение минеральным сырьем. Это повлекло развитие металлургической и очистной промышленности на территории страны и вложение инвестиций в наиболее эффективные экологические и экономические технологии минерально-сырьевого сектора для использования на территории страны и за границей (Warhurst, 1993). Первоначальные природоохранные нормы, предназначенные для металлургической промышленности Японии, имели тенденцию требовать модернизации производства и оборудовать технологический контроль за выбросами. Это требует проведения дополнительного контроля над такими процессами как рассеивание газовых отходов через высокие дымовые трубы, нейтрализация небольшого количества серной кислоты и удаление пыли с помощью электростатического осаждения. Вся металлургическая промышленность требует подобного контроля и управления. Существующие и создаваемые Японские металлургические производства требуют создание кислотных заводов двойного действия и-или заводы по очистке от диоксида серы, систем сбора газов и систем обработки сточных вод. Кроме того, поощряется разработка металлургических технологий частными фирмами, которые улучшают состояние окружающей среды и повышают производительность (Warhurst, 1993). Японские требования контроля атмосферы стали наиболее строгими в связи с ужесточением норм в Соединенных Штатах. Поскольку Япония не является источником собственных полезных ископаемых, перед правительством страны стоит проблема сопоставления и выбора условий и норм регулирования, применяемых в странах, где активно функционируют металлургическая и минеральная отрасли промышленности.

Таблица 10

**Экологическое регулирование (нормы),  
применяемые для минерального сектора в Европейском Сообществе**

Тип	Нормы Европейского Сообщества	Нормы государств — членов
Стандарты «команда и контроль»	Директивами ЕС на ограниченную оценку качества атмосферы по диоксиду серы и взвешенным веществам (ЕС 80/779) установлены лимиты атмосферного загрязнения, соблюдение которых требуется для всех государств—членов ЕС с 01.04.93; Требование лицензии на тяжелые металлы и пыль для обжига цветных металлов и конгломератов при объеме выбросов более чем 100 тонн в год; Директивы ЕС на защиту подземных вод от загрязнения, вызванные опасными веществами (ЕС 80/68) были установлены в 1980.	<b>Великобритания</b> Очистка атмосферы (1956 и 1968); Контроль за загрязнением (1974); Действия по охране водных ресурсов (1989) Действия, связанные со здоровьем и сохранением трудоспособности (1974); Нормы выбросов в атмосферу (1983); Защита окружающей среды (1990): интегрированный контроль за загрязнением
Нормы оценки экологического воздействия (или процесса)	Директивы ЕС №85/337, требующие оценку экологического воздействия новых проектов разработки месторождений государств-членов ЕС; Необходимость доступной технологии, не вызывающая чрезмерные затраты, для включения в план развития до того, как он будет утвержден	Локальная власть уполномочена облагать налогами воздействие на окружающую среду от разработки новых месторождений перед лицензированием; <b>Ирландия</b> Британское Агенство защиты окружающей среды выпустило лицензии, которые определяют условия разработки на территории месторождений. Можно требовать «настройку» контроля за существующими месторождениями.
Рыночное законодательство и подходы	Нормы экоаудита и управления будут обеспечивать экологическую аккредитацию, привилегированный экологический статус. Это может быть рыночным стимулом для обеспечения экологического выполнения	<b>Германия, Франция, Италия, Нидерланды</b> Расходы, связанные с загрязнением воды. Возрастающие расходы для улучшения качества воды, предотвращения загрязнения. <b>Великобритания</b> Британские стандарты 7750 будут обеспечивать, чтобы фирмы (в местах разработки месторождений) имели экологическую политику, которая общественно приемлема, устанавливает чистые экологические объекты и активно улучшает экологическую ситуацию.

## Регулирование охраны окружающей среды в промышленности минерального сектора в Бразилии

В Бразилии федеральное Правительство разделило юридическую ответственность за состояние окружающей среды с регионами и муниципалитетами. Федеральное Правительство регулирует различные вопросы развития минерального сектора, но полномочия регулирования воздействия минерально-сырьевого сектора на окружающую среду в значительной степени децентрализованы. В Бразилии отсутствуют нормы и правила, регулирующие добывающий сектор промышленности. Политика минерально-сырьевого сектора определена в конституции. Первой инициативой по институционализации полномочий по охране окружающей среды на федеральном уровне было создание Специального Секретариата по окружающей среде в 1973. После его формирования был разработан определенный набор правил и норм контроля и управления за промышленными выбросами. Таблица 11 обобщает соответствующие нормы, применяемые для минеральной и металлургической промышленности в Бразилии.

Таблица 11

### Экологическая политика и законодательные подходы, применяемые для минерального сектора в Бразилии

Тип	Нормы и политика
Стандарты «управление и контроль»	Национальная экологическая политика (1981) и Конституция (1988) требуют, чтобы источники загрязнения окружающей среды были проанализированы с одновременным учетом социальных, экономических и институциональных аспектов. Следует учитывать возрастающую роль Федерации. Контроль загрязнения установлен штатами на муниципальном уровне.
Нормы оценки экологического воздействия (или процесса)	До совершения горнодобывающих действий шахтеры или добывающие фирмы должны получить разрешение по вопросам экологии от соответствующего Агентства по окружающей среде или от Бразильского Института по окружающей среде и невозобновимым природным ресурсам (IBAMA); Любая область – субъект сохранения окружающей среды (описана в соответствующих нормах) определяет требования специального разрешения от Агентства по окружающей среде, которое управляет этой областью до действий, связанных с добычей. Использование воды для добычи минералов должно быть также обеспечено Федеральным Департаментом Минерального производства (DNPM) и соответствующими экологическими долговыми обязательствами. Приложения некоторых предложений должны включать техническое описание процесса и процесс использования воды. Перед тем, как будет выделено месторождение требуются оценка экологического воздействия и отчет. Некоторые штаты и территории требуют общественного слушания по экологическим последствиям от новых проектов разработки месторождений как часть конституционального законодательства. Существуют три типа экологических долговых обязательств штатов или IBAMA: предварительная лицензия, лицензия на установку, лицензия на действия. Лицензия на установку требует представления Плана возмещения ущерба ухудшенной территории (PRAD), контролируемого федеральной Конституцией.
Экономическое стимулирование	Действия по разработке месторождений, которые не соблюдают экологические условия по добыче или не соответствуют федеральным и местным нормам, могут быть оштрафованы. Штрафы включают потери налоговых концессий или других средств поощрения, предоставленных общественной властью, потери финансов из официальных кредитных институтов и временной или постоянной приостановки лицензии.

## Политика охраны окружающей среды и законодательство, соответствующие промышленности минерально-сырьевого сектора в Чили

Закон № 3133, провозглашенный в 1916 году, впервые в мировой практике регламентировал экологический контроль в промышленности минерального сектора. Это предусматривает, что неочищенные промышленные стоки не должны сбрасываться в водопровод, реки, озера, пруды или другие источники воды. Для развития новых промышленных заводов и горнодобывающих производств требуется составление списков с указанием характеристики отходов, названия производства их образования, ожидаемых ежегодных уровней выбросов и методов обработки. Министерство здравоохранения одобрило применение данного закона для промышленности. Этот закон также установил, что естественные или искусственные водоемы, содержащие питьевую воду или воду для орошения не могут использоваться как источник сброса промышленных отходов. В качестве первоначальной попытки управления отходами промышленности минерального сектора, Закон № 3133 положил основу для создания последующих экологических законов Чили, особенно Санитарного Кодекса 1968 года. Таблица 12 обобщает нормы экологического регулирования, соответствующие промышленности минерального сектора и металлургии в Чили.

Таблица 12

### Экологические нормы, применяемые для минерального сектора в Чили

Тип	Описание
Общие обязательства экологической защиты	Конституция Чили военного Правительства (1980) в статье 19 (правка 6) декларирует, что каждый гражданин имеет право жить в окружающей среде, свободной от загрязнения
Законодательство, управление и контроль	Закон № 3133 (1916) устанавливает, что необезвреживаемые отходы от промышленных источников не могут быть сброшены в водоемы. Водный кодекс (1981): экологический контроль для необозначенных месторождений. Закон № 3557 (1980/1981) устанавливает нормы защиты воды. Статья 11 требует адаптировать горнодобывающие действия к техническим мерам, чтобы предотвратить ухудшение (загрязнение) сельскохозяйственных земель. Президент в праве прекратить (временно или постоянно) действия по разработке месторождений, которые угрожают здоровью населения, сельскохозяйственным культурам. Постановление 4 (Министерства сельского хозяйства) требует контроль за выбросами диоксида серы на территории, окружающей месторождение Disputada de Las Condes. В июне 1991 установлен уровень выбросов диоксида серы. Пправка №3 утверждает, что это месторождение должно сохранять качество атмосферы с фиксацией уровня диоксида серы. Постановление № 185 (1990) устанавливает полный и эффективный ряд норм контроля атмосферного уровня диоксида серы и выделения мышьяка из металлов.
Законодательство, дающее основание	Закон № 3133 (1916): обязывает предложения (Министерство Здравоохранения) по развитию новых промышленных объектов и горнодобывающих мероприятий сопровождать списком характеристик отходов, ежегодно рассчитываемых уровней выбросов и методов обезвреживания. Санитарный Кодекс (1968), статья 71, требует, чтобы Национальная служба здравоохранения одобряла проекты, которые вносят в список промышленные отходы, влияющие на окружающую среду. Статья 72 уполномочивает Службу здравоохранения штрафовать нарушителей условий, касающихся окружающей среды.



## Развитие экологического регулирования, соответствующего промышленности минерального сектора в Китае

Первая Национальная Конференция по защите окружающей среды, которая состоялась в Пекине в августе 1973, свидетельствует о том, что Правительство Китая особое внимание уделяет защите окружающей среды. В 1974 году была образована Группа по защите окружающей среды при Государственном совете, разработаны различные экологические стандарты, определяющие нормы экологического качества и выбросов загрязняющих веществ. Начиная с 1978 года в области защиты окружающей среды наблюдается значительный прогресс. Конституция Народной Республики Китая, принятая 5 марта 1978, провозглашает, что государство защищает окружающую среду и природные ресурсы от загрязнения и других негативных общественных воздействий. В сентябре 1979 был принят Закон о защите окружающей среды Китайской Народной Республики. Провозглашение данного Закона послужило основой создания законодательного экологического управления в Китае. Таблица 13 описывает экологическое регулирование промышленности минерального сектора в Китае.

Таблица 13

### Экологическая политика и законодательные подходы, применяемые для минерального сектора в Китае

Тип	Нормы и политика
Стандарты «управление и контроль»	Закон о защите окружающей среды (1979) Акт защиты морского флота (1982) Акт о предотвращении загрязнения воды (1984) Акт о предотвращении атмосферного загрязнения (1988) Дополнительные административные акты и правила, применяемые для промышленности минерального сектора: инструментальные Правила для Акта по предотвращению загрязнения воды, Стандарты атмосферного качества, Стандарты качества морской воды и Инструментальные правила для Акта предотвращения атмосферного загрязнения Огромное число региональных и локальных норм, которые также были введены провинциями, муниципальными и автономными регионами для контроля специфических экологических проблем, связанных с минеральным сектором
Законодательное регулирование	Нормы мелиорации земель (1988) Нормы мелиорации земель (1988), установленные в основном для земель, занятых под месторождениями, или облагаемых штрафами
Законодательство экономического стимулирования	Закон о защите окружающей среды и другие нормы были установлены, более предпочтительнее используя экономическое стимулирование, чем старые принципы, пропагандирующие призыв и образование. Предприятия горнодобывающей промышленности в основном получают прибыли от рекламационных работ путем сокрытия благоприятного налогового статуса и специального влияния
Нормы оценки экологического воздействия (или процесса)	Закон о защите окружающей среды требует, чтобы оценки экологического воздействия были приоритетными при разработке новых месторождений.

## Экологическое регулирование, соответствующее промышленности минерального сектора в Гане

Несмотря на существование Совета по Защите окружающей среды (ЕРС), промышленность минерально-сырьевого сектора в Гане (до недавнего времени) не являлась предметом экологического регулирования по причине недостаточного финансирования, отсутствия квалифицированного персонала, незначительных полномочий Совета по защите окружающей среды. Однако, участие Мирового банка в нескольких проектах развития минерального сектора привело к созданию нового уровня «зеленого сознания» горнодобывающей промышленности. В 1988 году, ЕРС обратилось к Правительству Ганы с предложением подготовить план действий по ориентации экологическую устойчивость программ экономического развития. В связи с этим были сформированы шесть комитетов для разработки Национальной Политики по охране окружающей среды, среди которых были Комитет горной промышленности и Комитет химической промышленности. В 1988 году, проведен семинар, который выявил серьезные пробелы экологического образования среди специалистов горной промышленности. Была разработана структура экологического регулирования для горнодобывающей промышленности, которая включает условие проведения оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду для всех новых проектов горной промышленности. Таблица 14 обобщает экологическое регулирование горнодобывающей промышленности в Гане.

Следует подчеркнуть, что методы эколого-ресурсного регулирования были обобщены в Оперативной Директиве (ОД) 4.01 Всемирного банка в октябре 1991 года. Инструкции Всемирного банка по экологическим оценкам призваны обеспечить условия, при которых варианты развития экономики будут экологически приемлемыми, а виды воздействия проектов на окружающую среду удастся определить на ранней стадии цикла проекта и учесть при его разработке и осуществлении. В директиве 4.01 указаны также требования Банка относительно получения кредитов (обязательное выполнение условий ОД 4.01), консультирования с группами местного населения, интересы которых затронуты проектом, и местными неправительственными организациями; кроме того, Директива требует, чтобы результаты экологической оценки были обнародованы (Справочное пособие по экологической оценке, т.3, Всемирный банк, 1992).

Таблица 14

**Экологические нормы регулирования, руководящие принципы и подходы,  
применяемые для минерального сектора в Гане**

Тип	Руководящие принципы	Нормы
Стандарты «команда и контроль»	Закон о полезных ископаемых и минеральном секторе (1986): устанавливает, что защита окружающей среды в Гане должна руководствоваться предупредительными подходами; Проект охраны природной среды и управления ресурсами в Гане (1993) определяет руководящие принципы для эксплуатации месторождений, добычи, производства минералов и списания карьеров	Закон о полезных ископаемых и минеральном секторе (1986): разрешает Министру производить регулирование при консервации и развитии месторождений полезных ископаемых. Этим обеспечивается, что экологические нормы, разработанные для локального уровня, применяемые для разработки месторождений, в будущем должны быть отражены в планах районной администрации.
Законодательное регулирование		Параграф 80 (1:f) Закона о полезных ископаемых и минеральном секторе определяет факты нарушения загрязнения окружающей среды; параграф 81 (10:a) обязывает директоров и других должностных лиц горнодобывающих фирм иметь соответствующие знания о загрязнении. Штрафы, описанные в параграфе 82 включают пени и/или лишение свободы на срок до 2-х лет
Регулирование оценки экологического воздействия (или процесса)	Проект охраны природы и управления ресурсами в Гане (1993): руководящие принципы для подготовки оценки экологического воздействия новых проектов разработки месторождений и для подготовки планов экологических действий существующих месторождений полезных ископаемых	Параграф 4 и 5 (a): лицензии на разведочные работы и договора аренды на месторождение обязывают фирмы вести все операции тщательно, эффективно, экономично совмещая с хорошим практическим промышленным производством, используя современное эффективное оборудование и методы, играющее особую роль в вопросах защиты окружающей среды; Национальная политика окружающей среды оговаривает, что для всех новых месторождений необходимо иметь оценку экологического воздействия перед лицензированием. Все существующие месторождения должны разрабатывать план экологических действий. Ведущий инспектор месторождения вправе, в силу действия закона об арендном договоре на месторождение, требовать соответствующих мер для соответствия с экологическими мерами, также требовать возмещения издержек для каждого действия от компании. Если эти требования не будут выполнены, лицензия на месторождение может быть отозвана.

*Научное издание*

**Институты и организации  
в сфере рационального природопользования  
и охраны окружающей среды**

*Редактор Т.Е. Офрова*

*Компьютерная верстка и дизайн Э.А. Горе*

ЛР № 040939 от 04.02.99

Подписано к печати 16.11.2002. Формат 60x84 1/8. Бумага Кум Лух.  
Гарнитура TextBook. Печать трафаретная. Усл.печ.л. 11,6. Тираж 500 экз.  
Заказ 212. Цена договорная.

«НПП «Кадастр»

150043, Россия, г. Ярославль, ул. Розы Люксембург, д. 22

(4852) 75-19-79

info@nppkad.ru

www.nppkad.ru