# Введение

В настоящее время человечество уже реально осознало необходимость бережного отношения к окружающей природной среде. Законы, по которым действует природа, были всегда, и лишь теперь люди практически осознали это, их противоречивую связь с основными направлениями социальной жизни, пытаясь, что-то сделать, чтобы воскресить уже почти погибшее, исправить испорченное, не допустить и ограничить дальнейшее разрушение природы.[[1]](#footnote-1)

Возникшая проблема была бы быстро и эффективно решена, как это неоднократно случалось в истории науки, если бы не одно важное обстоятельство. Дело в том, что сохранение экологического равновесия требует от общества больших усилий. Проявление таких усилий. Проявление таких усилий должно начинаться с качественно нового отношения между природой и обществом. Такое экологическое воспитание и образование – процесс длительный: необходимо изменить устойчивое «завоевательное» отношение к природе. Ведь все, что человек мог и может создать для себя и удовлетворения своих потребностей, он заимствует из природы. Поэтому, не потребляя в той или иной мере природного вещества, человек просто не может существовать как биологический вид. Следовательно, человек не может жить без окружающей природной среды, которая была изначально дана ему как естественная основа его бытия.

Проблема ставится скорее в плоскость «меры потребления» человеком природного вещества и естественной материи. На основе моральных критериев и социально – этических закономерностей это сделать пока не удается и вряд ли в ближайшее время удастся. Необходимо введение некоторых управленческих рычагов, механизмов государственного регулирования, так как любая хозяйственная деятельность, при непременном условии удовлетворения индивидуальной или социальной потребности, связана с неким конечным продуктом, масштаб производства которого надо постоянно увеличивать. Однако пока нет автоматической связи между экологическим равновесием в природе (в данном месте, регионе, континенте, земном шаре в целом) и уровнем развития производительных сил, регулировать масштабы хозяйственной, культурной сфер жизни человека с охраной природы – пока весьма затруднительно.

В настоящее время процесс антропогенного воздействия на экологическое равновесие оказывается гораздо сильнее, и природа страдает значительно больше, но в равной мере увеличиваются и обратные нагрузки на социальные формы бытия. Поэтому человек старается найти защиту от собственных, пока еще не совсем осознанных, действий.

Никогда еще за всю историю человечества так быстро и в таких размерах не разрушалась окружающая среда, как это происходит после второй мировой войны. В результате нерационального отношения к природным ресурсам интенсифицировался процесс опустынивания, смыва природного слоя почв, сведения лесов на огромных площадях (процесс опустынивания продолжается со скоростью примерно 600 тыс. га в год). К началу 80 – х годов в результате эрозии, засоления и других отрицательных воздействий на почвы ухудшилось качество 20 млн. га земель, что поставило под угрозу голода около 600 – 700 млн. человек.

Именно в это время была подготовлена стратегия охраны природы, содержащая не только рекомендации государствам по охране природы, но и фактическую информацию о состоянии экологического равновесия всех природных объектов мира, особенно лесной флоры и фауны.

Специалисты считают, что в настоящее время быстрое вымирание угрожает около 1000 видам птиц и млекопитающих, под угрозой исчезновения находятся около 10% видов флоры земного шара. Поэтому центральная задача стратегии охраны природы – обеспечение развития и одновременно поддержания продуктивности природных возобновляемых ресурсов, охрана дикой флоры и фауны, генетического фонда. Эту стратегию можно считать итогом работы всего международного сообщества по охране природы за последнее столетие.

Рассмотрим, как решаются проблемы регулирования природопользования в развитых странах мира.

# Зарубежный опыт в решении экологических проблем

В связи со сложившейся критической ситуаций из-за истощения природных ресурсов во всех странах мира признана необходимость теоретических разработок и практических шагов в формировании экологической политики, предусматривающей заботу о сохранении природы, «качества» окружающей человека природной среды, о рациональном использовании существующих и потенциальных энергетических ресурсов, поддержания экологического равновесия в природе. Политика сохранения природной среды воплощается в форме крупных национальных программ, в которых предусматривается взаимодействие органов государственного управления, частного сектора, науки, финансовых учреждений. Во всех странах приняты целые своды законов об охране природы и ее отдельных компонентов. В них закрепляется новая функция государства по регулированию природоохранной деятельности, а также определены права и обязанности природопользователей. Вереницу законодательной пирамиды обычно венчает единый генеральный закон об охране природы, устанавливающий общие основы и цели политики и призванный обеспечить концептуальную однородность и целостность всей законодательной практики в области природопользования. В некоторых странах два общих закона: о нарушениях природной среды (загрязнение, разрушение ландшафтов и т.п.) и об охране животного и растительного мира. Такими законами в США является закон о национальной политике в области окружающей среды 1970 г., в Японии - основной закон по борьбе с загрязнением окружающей среды 1967г. и дополненный в 1970 г., в Швеции – закон о защите окружающей среды 1969г. За генеральным законом следуют многочисленные законодательные акты, регулирующие отдельные аспекты природопользования: для отдельных регионов и зон, для определенных секторов экономики, в отношении отдельных компонентов окружающей среды (воздух, пресные воды, прибрежные воды), нарушение среды (шумовой фон, тепловое и радиационное загрязнение), носителей нарушения среды (нефтепродукты, пестициды, некоторые химические соединения).[[2]](#footnote-2)

Государственное вмешательство в сферу природопользования в отдельных странах мира представляет собой сложную систему управления, в которой выделяются цели природоохранной политики – общие, функциональные (т.е. по каждому объекту политики), региональные; объекты политики – воздушный бассейн, водные системы, почвы, лес, другие природные ресурсы, среда обитания людей, заповедники и т.д.; уровни осуществления политики – государственный сектор, местные органы власти, частный сектор; инструментарий политики – контроль и наблюдение за состоянием среды (мониторинг), оперативное управление и превентивные мероприятия, научные исследования, подготовка кадров, финансирование и экономическое принуждение, международное сотрудничество, которое рассматривается как средство решения не только проблем, связанных с защитой какого – либо международного объекта природной среды, но и некоторых важных внутренних экологических проблем.

Прослеживается определенная тенденция: с одной стороны, увеличивается число органов государственного управления, включая отраслевые министерства, несущие ответственность за состояние среды, с другой – создаются центральные органы государственного управления с высокими полномочиями, ответственные за общее руководство в национальных масштабах всей политикой в области окружающей среды, за координацию этой политики и за участие в международных программах сотрудничества. Такими органами являются в США – федеральное агентство по охране окружающей среды, в Японии – управление по охране окружающей среды, во Франции – министерство по вопросам качества жизни и т.д. Кроме того, в ряде стран при правительстве были образованы специальные консультативные органы: в США – Совет по качеству окружающей среды, в Англии – Постоянная Королевская комиссия по борьбе с загрязнением окружающей среды и т.д.

Во многих странах в ходе разработки стратегии экологической политики была проведена большая работа по определению уровня расходов, необходимых для восстановления качества среды и ее нормального воспроизводства. Однако на этом пути возникли многочисленные практические и методологические трудности. В конечном счете, в капиталистических странах в основу проведения политики окружающей среды и ее финансирования был положен не критерий стоимости восстановления экологического баланса, а принцип нормативного качественного состояния окружающей среды, достижение которого обеспечивается либо системой норм и стандартов на предельно допустимые уровни и состав загрязнений, выброса отходов, шумов и т.д., либо системой налогообложения предприятий, допускающих нарушения установленных правил природопользования, либо, наконец, сочетанием этих двух методов.

Регулирование охраны среды в странах Запада сопровождается и подкрепляется системой экономического стимулирования. Рассмотрим, что представляет из себя экономический метод регулирования природопользования, который применяется в данное время и в России.

# Краткая характеристика экономических методов экологического регулирования

В ряду механизмов регулирования природопользования экономические механизмы занимают особое место и играют важную роль.

Не вызывает сомнения, что многие проблемы регулирования природопользования наиболее эффективно и успешно решаются посредством экономических методов.

Например, ограничение загрязняющих выбросов промышленного производства в атмосферу посредством взимания платежей, ограничение потребления сырьевых ресурсов посредством платежей, уменьшение или увеличение использования того или иного ресурса посредством стимулирования этого использования (увеличением или уменьшением платы за пользование), штрафные иски за сверхнормативное использование ресурсов, компенсационные платежи за ущербы (повреждение или уничтожение) природным ресурсам и т.д.

Вообще экономический механизм (регулирование) природопользования в идеале предназначен для правильного управления рациональным природопользованием и во многом - в целях экологического регулирования. Так, долговременное, безущербное природопользование (лесопользование, водопользоваение и др.) предполагает нормальное или расширенное воспроизводство ресурсов, нормативное (без ущерба для воспроизводства) изъятие ресурсов, их охрану и воспроизводство, используя для этого разнообразные инструменты, способы и методы (лимиты, квоты, временные ограничения использования, интенсивность использования, технологические приемы, нормы пользования и т.д.).

Как показывает международная практика природопользования, экономические методы экологического регулирования являются наиболее эффективными.

Внедрение экономических механизмов в практику отечественного природопользования по настоящему началось всего десять лет назад, поэтому в настоящее время регулирующие экономические механизмы находятся на стадии становления, внедрения и преодоления значительных трудностей.

Наибольшие трудности связаны с тем, что внедрение механизма платного природопользования совпало с тяжелыми социально-экономическими условиями переходного периода. Вследствие этого другая часть трудностей связана с тем, что экономические механизмы природопользования вместо функций регулирования природопользования вынуждены выполнять чисто фискальные функции.

Те виды экономических рычагов (платежей), которые призваны непосредственным образом опосредовать отношения природопользователя с владельцем (распорядитем) ресурсов, могут быть представлены в следующем виде:

## 1.Плата за природопользование.

1.1.Плата за право пользования

1.2.Плата за воспроизводство.

## 2.Плата за загрязнения.

2.1.Плата за нормативное загрязнение.

2.2.Плата за сверхнормативное загрязнение.

## 3.Плата за экологические нарушения.

3.1.Штрафные санкции.

3.2.Штрафы.

## 4.Плата (компенсации) за ущербы.

4.1.Компенсации при уничтожении ресурсов.

4.2.Компенсации при повреждении ресурсов.

Перечисленные виды плат можно довольно условно разбить на виды, которые несут:

***♦чисто фискальные***

***♦чисто регулирующие***

***♦или смешанные фискально - регулирующие функции***

Следует особо отметить, что в настоящее время наибольшее практическое значение имеет плата за право пользования, которая служит поступлению в бюджеты наибольшего объема средств среди всех видов платежей за природопользование. Однако этот вид платы не для всех видов ресурсов и не на всех территориях действует одинаково успешно.

Плата за загрязнения не функционирует в меру тех возможностей, которые на нее первоначально возлагались. В связи с так называемыми "временно согласованными" нормативами размеры платежей по этому виду платы могут согласовываться, уменьшаться или вовсе отменяться, поэтому эффективность ее гораздо ниже возможной и ожидаемой.

Платы за экологические нарушения в виде штрафных санкций и исков несут в себе как предупреждающие, опережающие функции, так и функции экономического наказания за уже свершившиеся нарушения.

Слабость органов контроля, неудовлетворительное состояние и функционирование средств мониторинга, и несовершенство судебной и исполнительной властей делают этот экономический рычаг не настолько эффективным, каким бы он мог быть.

Наиболее эффективным и действенным предупреждающим и регулирующим экономическим рычагом экологического регулирования могла бы быть компенсация за ущерб природным ресурсам и объектам вследствие их уничтожения и повреждения.

Поскольку этот экономический регулятор должен действовать в основном на предпроектной и предплановой стадиях принятия хозяйственных решений, поэтому в его функции входит с одной стороны предупреждение каких-либо негативных экологических воздействий на природную среду и природные ресурсы, с другой стороны, дать сравнительное сопоставление экологической и экономической эффективности принимаемых решений и, наконец, в - третьих, осуществить экономические санкции (взыскать компенсации) за те или иные экологические нарушения.

К сожалению, и этот экономический рычаг либо бездействует, либо действует недостаточно эффективно.

***Среди причин недостаточно эффективного его действия следует указать на следующие:***

1. Недостаточно четкая и подробная нормативно-правовая база, регламентирующая отношения в данной сфере. Притом, что имеются правовые акты, определяющие общие принципы определения ущербов и компенсаций за них, недостает конкретных механизмов реализации этих принципов.
2. *По ряду природных ресурсов и объектов отсутствуют официально принятые на федеральном уровне методические приемы и способы подсчета ущербов и компенсационных сумм. Это относится, например, к рекреационным ресурсам, к лесным ресурсам, к минеральным ресурсам.*
3. *Отсутствует четко определенный порядок взыскания компенсационных сумм, их целевого распределения и использования.*
4. *Ни в каких нормативных актах не определено, например, когда и в какие сроки осуществляется компенсация за ущерб, нанесенный природным ресурсам, до утверждения или после утверждения проекта, до начала реализации проекта или при его осуществлении, если при его осуществлении, то в какие сроки, этапы и т.д.*
5. *Не определены конкретные направления использования компенсационных сумм, а устанавливаются слишком общие рекомендации по этому поводу, например, "использование компенсационных сумм идет на воспроизводственные мероприятия и на социальные нужды".*

Перечисленные недостатки, а также стойко укоренившийся стереотип бесплатного, безвозмездного природопользования и нанесения ущербов вместе с "российским" неуважением к законам и к их соблюдению, все это приводит к тому, что такой, казалось бы, мощный рычаг, как компенсация за ущерб природным ресурсам, действует либо недостаточно эффективно, либо совершенно не действует.

В странах Запад экономический метод регулирования природопользования более действенен. Там применяются разнообразные средства стимулирования частного капитала, поощряющие его к выполнению новых законодательных норм. Это и прямая дотация очистных и других видов оборудования, и строительство городских и районных водоочистных сооружений, которые избавляют предприятия от соответствующих затрат, льготное целевое кредитование частного сектора, и система налоговых льгот.

Параллельно со стимулированием отрабатываются также и рычаги принуждения, применяемые к нарушителям целостности природного окружения. В первую очередь это запрет производства, каких – либо химических веществ, обладающих повышенной токсичностью, требование о прекращении выбросов в окружающую среду остаточных продуктов в местах и районах, где сложилось критическое положение с точки зрения состояния окружающей среды. В некоторых странах для загрязняющих среду предприятий устанавливается обязанность выплачивать в казну прогрессивный налог за «сверхнормативные» выбросы загрязняющих и других вредных веществ. Ряд законодательных систем предусматривает штрафы в случае несоблюдения установленных экологических норм, а в отдельных случаях – тюремное заключение нарушителей законов или запрещение деятельности предприятий.

Капиталистическое государство берет на себя основную часть расходов на фундаментальные научные исследования и подготовку кадров в области охраны окружающей среды, оставляя за частным бизнесом область высокорентабельных прикладных научно – технических работ. Увеличивается объем государственных ассигнований на исследования в области экологии и природных ресурсов.

В наиболее развитых странах капиталистического мира были приняты специальные программы создания и развития национальных систем мониторинга. Создание службы мониторинга означает размещение во всех районах страны, где имеет место концентрация источников нарушения качества среды, сети дозиметрических и исследовательских станций, лабораторий, пунктов наподобие гидрометеорологических служб. Поступающая информация в специальных региональных и национальных центрах.

Вторым по значимости, после экономического метода регулирования природопользования, можно выделить организационно – правовой метод регулирования состояния окружающей среды. Его мы рассмотрим на примере Японии, где данный метод наиболее популярен.

# Организационно – правовые основы регулирования состояния окружающей среды

Создание административно – правовой базы экологической политики в Японии шло по двум основным направлениям: разработка и принятие законодательства, предназначенного юридически регулировать отношения в сфере природопользования; организация экологической администрации.

Законы, связанные с регулированием природопользования, появились в Японии довольно давно. Так, еще в конце прошлого века был принят Закон о реках (1896 г.), в 1918 г. – Закон об охоте и охране птиц и зверей. Ряд законов был принят вскоре после второй мировой войны: в 1948 г.- Закон о контроле над ядохимикатами, в 1949 г. – Закон о безопасности на рудниках и некоторые другие.[[3]](#footnote-3)

Экологическое законодательство как система начало складываться в конце 60 – х – начале 70 – х годов. В августе 1967 г. был принят и после частичного пересмотра на 64 –й сессии японского парламента окончательно утвержден Основной закон о борьбе с загрязнением окружающей среды. Эта сессия парламента стала известна как «экологическая» или «природоохранная», так как на ней кроме Основного закона были одобрены 14 других важнейших законов, призванных регулировать различные стороны природоохранной деятельности.

Принятие Основного закона имело исключительное значение с точки зрения создания правовых основ новой экологической политики правительства и барьеров природоразрушительной деятельности монополий. В нем определены цели, принципы и основные направления политики государства в сфере охраны и воспроизводства природных ресурсов. Статья 1 Основного закона, так называемый «пункт о гармонии», связывала экономический рост с интересами защиты среды. Впервые было дано определение понятия «когай» (общественный ущерб»), хотя при этом ничего не говорилось о социальных причинах загрязнения. Речь шла о загрязнении вследствие «промышленной или какой- либо другой человеческой деятельности».

Важно также отметить, что в Основном законе была прямо признана необходимость участия предпринимателей в расходах по борьбе с загрязнением (ст. 3 и 22) и законодательно закреплен принцип «платит тот, кто загрязняет». Однако в той части, которая касается размеров затрат корпораций, заметны расплывчатость и отсутствие конкретного подхода, что дает возможность весьма вольного соответствующих статей. Так, например, указывается, что сумма затрат на экологические цели, равная для предпринимателей сумме затрат на очистные сооружения, должна распределяться на всех предпринимателей в соответствии с размерами загрязнения, производимого тем или иным предприятием. В связи с такой формулировкой остается неясным, какую сумму затрат считать оптимальной, из каких допустимых размеров загрязнения нужно при этом исходить.

Основной закон послужил юридической и методологической базой для создания целой системы законов по окружающей среде. Всего в Японии в разное время было принято более 30 специальных законов, связанных с охраной среды. Они регулируют как вопросы охраны отдельных элементов окружающей среды (атмосферы, воды, грунта, шумового загрязнения, вибрации), так и сами методы борьбы с ущербом: административные (законы о деятельности различных институтов и служб по охране среды) и финансовые (законы о распределении расходов на экологические цели).

Помимо общегосударственных законов правовая база включает различные указы, постановления и приказы по охране среды, которые принимают и издают местные органы власти в пределах своей компетенции с учетом конкретных условий отдельных районов страны.

Таким образом, можно сделать вывод, что созданная в Японии система законодательных актов по регулированию природопользования охватывает все основные направления по контролю за загрязнением окружающей среды и улучшению ее состояния.

# Заключение

В настоящее время почти все главные политические и экономические межгосударственные организации и группировки стран Запада включились в работу по организации сотрудничества в деле охраны природы. Согласование национальных политик отдельных стран в области окружающей среды приобретает сегодня для капиталистических государств первостепенное значение, главным образом с точки зрения сохранения сложившегося между ними баланса экономических сил, который может быть существенно нарушен, если каждая отдельная страна будет проводить свою собственную природоохранную политику, в чем – либо отличающуюся от политики других стран. Эти экономические вопросы выносятся в качестве первостепенных в деятельность основных международных организаций стран Запада по проблематике сохранения природной среды. Сложность решения этих вопросов состоит в том, что влиятельные круги отдельных стран не склонны принимать на вооружение атрибуты экологической политики (стандарты предельно допустимых концентраций загрязнения, предельные нормы выбросов, сроки ввода в действие стандартов и норм, характер и уровень финансирования природоохранных мероприятий и т.д.), которые отличались бы от систем регулирования сферой природопользования, выработанных ими « у себя дома» и наилучшим образом отвечающим их интересам.

Возникшие новые узлы экономических и политических противоречий заставляют капиталистические страны искать возможность если не полной согласованности и координации, то, по крайней мере, частичной «гармонизации» своих национальных политик в области окружающей среды.

Европейский экономический совет, созданный в 1949 г., с конца 60 – х гг. обращается к современным проблемам окружающей среды, приняв две декларации: «Европейскую декларацию в области сохранения природы» (1970г.) и «Декларацию об улучшении природной среды в Европе» (1980 г.). С начала 70 – х гг. основной целью Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) становится выявление наиболее экономичных мер по предотвращению отдельных видов нарушения условий окружающей среды и влияния этих мер на экономику, экономический рост, выработка международных соглашений и административных правил, направленных на соблюдение «условий конкуренции» и на предотвращение торговой дискриминации между членами этой организации.[[4]](#footnote-4)

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды начало более активно развиваться в последние годы не только в рамках западных экономических и политических группировок, но и между странами, расположенными в пределах крупных морских и речных бассейнов. Создана Международная комиссия по охране Рейна от загрязнения, 15 стран Северо – Западной Европы подписали конвенцию о предотвращении загрязнения Северного моря.

Все международные организации западных стран занялись деятельностью в области окружающей среды, но эффективность этой деятельности весьма различна в каждой из организаций. Деятельность их в данной области осуществляется в первую очередь с целью выполнения этими организациями своих основных политических задач.

Наиболее сложной проблемой для стран Запада является устранение различий в их национальных природоохранных системах, что предполагает выработку единых основ этих систем.

# Предложения и рекомендации

Изложенные в предыдущих разделах факты свидетельствуют о том, что механизмы экологического регулирования действуют недостаточно эффективно. В особой степени это касается экономических механизмов влияния на использование природных ресурсов

Чтобы перейти к предложениям и рекомендациям, могущим способствовать улучшению положения в рассматриваемой сфере, попытаемся определить основные причины неудовлетворительного состояния рассматриваемых дел.

Одна из основных причин рассматриваемых проблем в том, что в государствах продолжает стойко сохраняться стереотип бесхозного, безответственного, стороннего отношения к природным ресурсам и объектам, к охране природы в целом.

Продолжает сохраняться идеология "все вокруг народное и все вокруг мое", в ресурсоизбыточных районах бытует такое понятие - все от бога, все от природы, все безгранично большое и неистощимое. В дополнение к этому (или к усилению этого) продолжает сохраняться, в особенности у хозяйственников и у руководителей высшего звена этакое директивно-командное отношение к управлению природопользованием, без учета и без знания основ и рычагов экологического регулирования.

***На этом общем фоне да еще со ссылкой на современные социально-экономические трудности негативно действует целая гамма причин, основные из которых следующие:***

1. *недостаточно четкие и определенные положения федерального законодательства,*
2. *Хроническое несоблюдение законодательства и отсутствие ответственности за это,*
3. *отсутствие механизмов реализации имеющихся законов или недостаточность и не действенность этих механизмов,*
4. *слабый контроль и ответственность за несоблюдение норматовно-правовой базы,*
5. *слабое развитие общественных экологических организаций,*
6. *низкий уровень экологического образования.*

***В целях совершенствования действия механизмов экологического регулирования необходимо принятие следующих мер:***

* *выполнять существующие законы.*
* *разработать и внедрить механизмы реализации этих законов, (в частности, по порядку определения размеров ущерба и компенсационных платежей, по порядку возмещения компенсационных платежей, по порядку учета компенсационных затрат в сметах расходов проектов, в показателях проектов),*
* *развивать активность общественных экологических организаций,*
* *возрождать экологическую активность на местах,*
* *развивать экологическое образование.*

# Список литературы

**1**.Лисицын «Охрана природы в зарубежных странах», М., 1993г.

**2**.Максаковский. «Географическая картина мира: 230 каналов в углубление», М., 1993г.

**3**.Парсон «Природа предъявляет счет», М., 1990г.

**4**.Соколенко «Экономика рационального использования природных ресурсов», М, 1996 г.

**5**.Суэтин. «Экологические проблемы и международное сотрудничество, М., 1995г.

**6**.Тимонина. «Япония: Экономика и окружающая среда», М., 1992 г.

**7**.Хачатуров «Экономика природопользования», М., МГУ,

1991 г.

1. Лисицын. «Охрана природы в зарубежных странах», стр. 7 [↑](#footnote-ref-1)
2. Хачатуров «Экономика природопользования», стр.246 [↑](#footnote-ref-2)
3. Тимонина. «Япония: Экономика и окружающая среда», стр.45 [↑](#footnote-ref-3)
4. Хачатуров. «Экономика природопользования», стр.252 [↑](#footnote-ref-4)