

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ИНТЕРЕСА В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Автором рассматриваются теоретические проблемы гармонизации экологических и экономических интересов на государственном, региональном и местном уровнях различных субъектов экологического права при реализации концептуальных положений перехода к устойчивому развитию в Российской Федерации.

Окружающая природная среда, составляющая основу жизнедеятельности человека и обеспечиваемая экономическим развитием государства, требует рационального, концептуально обоснованного подхода при любых ее преобразованиях.

Концепция устойчивого развития, с одной стороны, отражает обострение социальных, экономических и экологических проблем, с другой стороны – характеризует уровень современного научно-теоретического познания, усиления взаимодействия различных наук, изучающих человека, общество и природу.

Обострение в настоящее время противоречий между потребностями экономического развития и экологическими интересами общества порождает практическую востребованность в правовой гармонизации различных интересов, исходящих из сочетания перспектив экономического развития с сохранением естественных природных основ жизни. При этом следует учитывать, что «любая стратегия устойчивого развития в глубинном понимании этого процесса сегодня, до преодоления кризиса будет выглядеть как фантазия или как еще одно обещание «светлого» будущего. В связи с этим нет смысла писать сценарии и стратегии устойчивого развития для России. Но можно попытаться оценить потенциальные возможности, ограничения и пути развития такого процесса» [1].

Состояние глобального экологического кризиса явилось той исторической предпосылкой, которая создает, в свою очередь, идею формирования нового субъективного права на благоприятную окружающую среду. Появление норм экологической направленности обусловлено прежде всего тем, что интерес общества в сохранении благоприятной для жизни окружающей среды уже не мог обеспечиваться другими социальными нормами, поэтому право «нашло» в экологических интересах свой новый

объект [2]. Причем стремление граждан к реализации субъективного права на благоприятную окружающую среду возникает не ранее момента его осознания [3].

Факторами, влияющими на осознание гражданами своего права на жизнь в благополучных природных условиях, являются демократизация общественной жизни, активизация неправительственных организаций на фоне ухудшения экологических условий жизни большинства населения. В настоящее время именно антропоцентрическое экологическое сознание, которое питает потребительскую сущность современного общества, порождает необходимость формирования нового экоцентрического по своей сущности сознания [4].

Экологическое законодательство оперирует термином «интерес» для обозначения заинтересованности общества, государства и хозяйствующих субъектов в сохранении окружающей природной среды, а применительно к гражданам это состояние выражается посредством субъективных экологических прав личности. Как справедливо отмечает М.И. Васильева, существует конфликтность экологических интересов (как внутренняя, так и внешняя) [5], так как в ходе реализации правовых норм еще не до конца осознанный интерес, созданный путем его государственного обеспечения, сталкивается со многими различными интересами личности и общества.

Взаимодействие интересов – процесс многоплановый, который без постоянной «подпитки» общенациональных ценностей ценностями отдельных групп, личностей, предпринимательских структур может оказаться в конечном итоге декларативным и не принятым населением. Процессы селекции, ассимиляции, трансляции ценностей и предпосылок интересов происходят и в обратном направлении. Чтобы избежать нарушений естественного, взаимовыгодного

баланса экологических интересов различных субъектов, важно не допускать смещения траекторий, не подменять интересы общественности интересами государства и региональных органов исполнительной власти, партий или движений. Любое значимое вмешательство государственных образований в «корректировку» ценностей мешает в итоге обществу самостоятельно участвовать в процессах реформ и развития страны в целом [6].

Неоднородность экологического интереса объясняется прежде всего тем, что на самом деле разделение носителей экологического интереса является весьма условным, ведь этот интерес продуцируется единым субъектом – обществом. В свою очередь, общество выступает одновременно в различных качествах – то в роли обеспеченного экологической обстановкой населения, то в роли производителя материальных благ, связанного по характеру своей деятельности с потреблением природных ресурсов [7]. В связи с этим следует говорить именно об общественном экологическом интересе.

На формирование общественного экологического интереса, носителем которого является индивидум, выступающий во многих качествах, влияет много факторов. Учитывая, что «экологический интерес формируется под влиянием осознания необходимости выхода на такие экономические условия природопользования, которые обеспечили бы развитие общественного производства при сохранении жизненно важных свойств среды» [8], следует отметить существование взаимосвязи экологических и экономических интересов, которая происходит в единстве и борьбе противоположных начал, совершенствуя способы взаимодействия человека и природы. Из этого можно сделать вывод, что экологические интересы пока воспринимаются обществом как экономическая категория, поэтому важной является динамика проявления экономических интересов в системе эколого-экономических связей и общественных отношений.

Известным является тот факт, что экономические интересы возникают на основе потребностей, где потребности выражают необходимость, а интересы – отношение к необходимости. [9] Потребности достигают сознания

и пропускаются через него, и только после этого они принимают форму экономических интересов, что придает им объективно-субъективный характер. Причем природа экономических интересов предполагает единство субъективного и объективного, которое переводит это объективное в цели и стремления. Завершая первый этап от субъективного к объективному, экономические интересы становятся исходным пунктом второго этапа – уже от объективного к субъективному, то есть от восприятия сознанием действительности к ее развитию и активному преобразованию в соответствии с возможностями, данными самой деятельностью [10].

Учитывая вышеизложенное, можно считать целесообразным изучение и выявление факторов и движущих мотивов, которые явились бы тем связующим звеном в цепочке преобразования экономических интересов, при которых мотивом сохранения окружающей природной среды является лишь поддержание используемого природного ресурса в нормальном состоянии для выгодной эксплуатации (это процесс от объективного к субъективному), в непосредственно экологические, где сохранение качества природной среды – одна из приоритетных целей (от субъективного к объективному).

Экологическая потребность как жизнеобеспечивающая еще не структурировалась в качестве самостоятельного интереса, ведь в условиях современных возможностей права, экономической ситуации только психолого-культурный способ решения может остаться преимущественно элитарным, не учитывая синтеза эколого-экономических интересов, которые в совокупности едины по своей социальной направленности. Причем в «ожидании», пока объективно произойдет «реструктуризация» общественных интересов в объективно экологические потребности, пройдет не один десяток лет.

Как уже было указано, экономический интерес в обществе складывается объективно, тогда как правовые нормы возникли, скорее, как научно и эмпирически обусловленная волевая реакция «сверху» на жизненно важные потребности. Поэтому в связи с тем, что охраняемые объекты окружающей природной среды пред-

ставляют производственную и потребительскую ценность, которую формирует экологическая заинтересованность, Конституция РФ содержит требования использования и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, которые имеют не только экологический, но и четко выраженный экономический смысл.

В связи с вышеизложенным представляется, что формирование и выявление экологической заинтересованности различных субъектов может осуществляться с помощью объективно существующего экономического интереса при использовании его возможного потенциала. Поэтому на сегодняшний день возникает необходимость в исследовании, наряду с другими способами, именно экономических способов формирования и обеспечения экологических интересов, которые должны иметь правовую оболочку.

М.И. Васильева указывает на довольно скромную роль экономических методов в регулировании отношений в сфере природопользования [11]. Но следует учитывать тот факт, что на процесс правового обоснования экономического регулирования в сфере охраны окружающей природной среды большое влияние оказывает экономическая наука, которая в какой-то степени опережает эколого-правовую науку, и само право пока не в состоянии осуществить правовое обеспечение в данной сфере и облечь их в надлежащую форму.

В Федеральном законе от 10.01.2002 года «Об охране окружающей природной среды» (ст. 3) в связи с провозглашением научно обоснованного сочетания экономических, экологических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития становится очевидным формирование интересов следующих субъектов – это государство, общественность и хозяйствующие субъекты, хотя данное разделение, как отмечалось выше, является весьма условным.

Для реализации конституционного принципа равного доступа к природным ресурсам и социально справедливого распределения доходов от их использования государством используются как административные, так и экономические способы, причем первые во многом показали

свою несостоятельность [12]. Предлагается к экономическим методам отнести те из них, которые направлены на стимулирование экономически значимой деятельности (кредиты, дотации, инвестиции, ускоренную амортизацию и т. д.). К внеэкономическим относятся такие методы, которые, как правило, связаны с административно-властным принуждением, в том числе и посредством изъятия финансовых ресурсов (налоги, плата за загрязнение окружающей среды, обязательное экологическое страхование, штрафы и административно-правовые санкции).

Следует отметить, что государство может трансформировать административные методы в стимулирующие, например, используя известную регулирующую функцию налогов при использовании ресурсосберегающих технологий, реализации системы мер, направленных на оздоровление окружающей природной среды и др., но в настоящее время государством применяются в большей степени именно внеэкономические методы (налоги, плата за загрязнение, применение санкций и т. д.). Но на данный момент государство применяет в большей степени именно внеэкономические методы при реализации экологических прав граждан (налоги, плата за загрязнение, применение санкций и т. д.). Поэтому финансовой базой формирования эколого-экономических интересов служат прежде всего федеральный бюджет и фискальная политика, посредством которой и формируется основная часть федерального бюджета (в основном за счет нефтяного сектора), из которого, в свою очередь, поступает финансирование большинства природоохранных мероприятий.

По мнению автора, не следует противопоставлять экономические и административные методы, используемые при формировании экологического интереса различных субъектов. Важным представляется разумное сочетание экономических мер с использованием административного ресурса. Например, в целях рационального лесо-, водо-, недропользования следует применять наряду с фискальной политикой и налоговое регулирование при дифференцированном подходе, а также совершенствование межбюджетных отношений с последую-

щей децентрализацией налоговых полномочий в пользу субъектов РФ и муниципальных образований. Так, в настоящее время рассматривается законопроект, в котором будут уточняться разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней, уточнения бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы, разграничения налоговых доходов и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы РФ.

Реалиями сегодняшнего дня являются появление нового субфедерального субъекта управленческого уровня как следствие создания федеральных округов, представленного территориальными подразделениями ряда федеральных органов исполнительной власти и наделенных определенным объемом полномочий [13]. Отсутствие четкого разграничения на федеральном уровне компетенции в области экологического управления, которыми наделяются субъекты РФ и органы местного самоуправления, ведет к асимметрии в субъектах РФ. Дополнительными источниками асимметричности выступают договоры и соглашения о разграничении полномочий и предметов ведения и практика «присвоения» компетенции, которая проявляется, как правило, в «присвоении» функции распоряжения не принадлежащим им природным объектам; экологическая компетенция органов местного самоуправления всецело зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов РФ.

Важным представляется то, что органы местного самоуправления обладают высшими и ответственнейшими полномочиями – они отстаивают интересы граждан там, где они живут, осуществляя реальное самоуправление и саморегулирование общества. Вместе с тем органы местного самоуправления являются важнейшим звеном, связывающим и выявляющим экологические интересы различных социальных групп, инвесторов, населения и призваны обеспечить гражданскую активность населения, что является мощным стимулом к установлению экологического правопорядка.

Муниципальный уровень экологического управления обладает тем преимуществом, что временной интервал между возникшими экологическими проблемами и их решением намного меньше, чем если бы решения принимались на федеральном уровне. Хотя отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти в настоящее время носит декларативный характер, поскольку органам местного самоуправления передан ряд функций экологического управления, что само по себе не позволяет противопоставить эти два вида управления. И в связи с неопределенностью на федеральном уровне экологической компетенции органов местного самоуправления именно субъекты РФ законодательно закрепляют их полномочия [14]. В последние годы ставится вопрос о перераспределении полномочий в сфере управления охраной окружающей среды в пользу региональных и муниципальных органов [15]. Главным при решении этого вопроса является предварительное обоснование стратегии децентрализации, которое в настоящее время еще не произведено.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, но формально сохраняет, даже по меркам унитарных государств, централизацию налоговых полномочий. Бюджеты субъектов и муниципальных образований перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством, как правило, без должного либо достаточного финансирования. Основная часть расходов муниципальных образований регулируется централизованно, и более 80% доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций подрывает стимулы к вложению инвестиций в экологические проекты и программы, а также участие физических и юридических лиц в повышении экологического потенциала территории. Серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы стали неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований и существующая система административно-территориального деления.

Бюджеты муниципальных образований являются в большинстве своем дотационными по отношению к федеральным и региональным

бюджетам, так как по различным причинам в настоящее время не реализуется принцип финансовой самостоятельности. В России около 155 тысяч административно-территориальных единиц, а статус муниципальных образований имеет лишь малая часть. Доля финансовых ресурсов муниципальных бюджетов в доходах консолидированного бюджета в РФ в 2002 году составляла 13,7%, в первом полугодии 2003 года снизилась до 11,8%. Поэтому муниципальная казна имеет устойчивый, не покрываемый доходами дефицит – чем дальше, тем больше [16]. В связи с этим представляется важным наделение органов местного самоуправления полномочиями по увеличению налогового бремени в отношении предприятий, выпускающих экологически вредную продукцию, и аккумуляции этих средств на внебюджетных счетах, которые в последующем должны инвестировать в предприятия, вкладывающие собственные средства на перевооружение производства в целях сокращения экологически вредного влияния на окружающую среду, путем предоставления налоговых льгот.

С другой стороны, местные органы власти должны активно стимулировать реформирование предприятий. В числе возможной налоговой поддержки – освобождение от налога на имущество в части неиспользуемых основных средств до момента их реализации, а также от арендной платы (или от земельного налога) за участки земли, где находятся консервируемые активы; предоставление отсрочек и (или) рассрочек по уплате налогов и другим обязательным платежам, зачисляемым в местный бюджет. В случае невыполнения обязательств по программе реструктуризации и погашению задолженности вся сумма предоставленных льгот должна быть возвращена в местный бюджет [17]. Также нет необходимости предоставлять предприятиям субсидии (дабы не создавать «иждивенческий настрой» у общества и представителей бизнеса), ограничиваясь предоставлением бюджетных кредитов на долгосрочной, возвратной и платной основах (при условии совершения или несоблюдения определенных действий), так как какие-либо безвозмездные перечисления не повлияют на дальнейшую заинтересованность в проведении активных дей-

ствий по изысканию различных способов ресурсосбережения.

Российское законодательство, а в частности Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления» от 1996 года, разрешает муниципалитетам формировать внебюджетные экологические фонды на своей территории. Это положение является важным, поскольку именно финансовый протекционизм, бюджетные и внебюджетные источники, которые находятся в распоряжении органов местного самоуправления и населения, являются финансовой основой для формирования общественного экологического интереса. Именно на местном уровне действуют общественные организации и общественные объединения, которые, обладая необходимыми функциями, в силах обеспечить общественное влияние на решение экологических проблем определенного населенного пункта и выявить экологические интересы населения при условии наличия необходимого финансирования.

Местное самоуправление в настоящее время претерпевает реформирование, касающееся финансовой системы муниципалитетов, начало которого положено новым Федеральным законом РФ «Об общих принципах местного самоуправления» от 24 сентября 2003 года, вступающим в силу 1 января 2006 года. Так, ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления» от 24 сентября 2003 года к собственным доходам муниципалитетов относит средства самообложения граждан, под которыми понимаются разовые платежи, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, а также вводится понятие регионального фонда финансовой поддержки в целях предоставления дотаций, исходя из финансовых возможностей муниципальных образований. Ст. 62 данного закона регулирует порядок долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития муниципальных территорий, которые образуются в составе расходов бюджетов субъектов РФ, и при этом образуется фонд муниципального развития. При осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в области экологического контроля предполагается данные функции осуществ-

лять за счет субвенций из регионального фонда компенсаций, создаваемого в составе регионального бюджета. Ожидается, что эти нововведения повлияют на повышение активности населения муниципальных образований в реализации своего субъективного права на благоприятное состояние окружающей природной среды и формирование экологического интереса на местном уровне.

Необходимо сделать вывод, что охрана окружающей среды и природных ресурсов – задача всех уровней бюджетной системы, при этом основные и наиболее дорогостоящие мероприятия должны финансироваться из федерального бюджета, т. к. они охватывают порой несколько регионов, либо являются действительно очень дорогостоящими и не терпящими отлагательства. Поэтому на сегодня средства федерального бюджета присутствуют во всех

мероприятиях, касающихся охраны окружающей среды. К таким мероприятиям относятся, например, установление границ водоохранных зон, борьба с лесными пожарами, с опустыниванием, с загрязнением морских вод, научные исследования во многих областях науки, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием [15].

В настоящее время возникает логический вопрос: отчего может погибнуть человечество – от нехватки ресурсов либо от загрязнения окружающей среды? Так есть ли выход? По мнению автора, необходима реализация такого экономического механизма, который бы гибко и безболезненно вводил в рыночную модель общества потребления экологическую составляющую, которую необходимо учитывать как при расчете ВВП, так и при определении размеров национального богатства.

Список использованной литературы:

1. М.И. Мамедов. Введение в теорию устойчивого развития. М., 2002. С. 234.
2. В.А. Явкин. Психология отношения к природе. М., 2000. С. 144.
3. М.И. Васильева. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 10.
4. Там же, с. 11.
6. М.Н. Белогубова. Экология человека. 1999. №3. С. 59.
7. Правовое регулирование государственных экологических интересов: региональный аспект // Государство и право. 1999. №8. С. 49.
8. С.М. Сухорукова. Экономика и экология. М., 1988. С. 27.
9. Там же. С. 27.
10. А.В. Рябиков. Инженерная экология. М., 2000. С. 31.
12. Э.С. Навасардова. Теоретические проблемы экологического управления на региональном уровне. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора. М., 2001. С. 37.
13. Э.С. Навасардова. Теоретические проблемы экологического управления на региональном уровне. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора. М., 2001. С. 11.
14. Э.С. Навасардова. Теоретические проблемы экологического управления на региональном уровне. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора. М., 2001. С. 25.
15. М.И. Васильева. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 249.
16. Российская газета от 06. 11. 2003. №225 (3339). С. 3.
17. Проблемы теории и практики управления. 1999. №6. С. 57.
15. Финансы. 2003. №1. С. 18.
17. Проблемы теории и практики управления. 1999. №6. С. 57.
15. Финансы. 2003. №1. С. 18.