

## РОЛЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ В РАЗВИТИИ РЕГИОНА

С. А. Чаплыгин

*Воронежский государственный университет*

В статье освещается роль региональных органов государственной власти в регулировании экологических условий и различных конкурентных преимуществ региона и их корректировки для достижения оптимального и устойчивого развития. Раскрывается влияние управления экологическими факторами на трудоспособные ресурсы, указываются современные проблемы и препятствия, мешающие развитию природоохранной деятельности, в частности налоговая, кредитно-финансовая и внешнеторговая политика. В статье предлагается модель взаимосвязи налоговых институтов, эффективности работы предприятий и трудовых ресурсов (с использованием теории мультипликатора). Отдельное внимание уделено несовершенству экологического и налогового законодательства, уделено внимание несовершенству нормативного механизма, описаны пути их совершенствования. Определены задачи государства и региональных органов власти по стимулированию использования некоторых механизмов влияния на развитие региона. Даются основные направления и рекомендации для работы областных администраций.

Основу экономических изменений района создают, как известно, факторы производства — в основном рабочая сила, сырье, концентрация и масштабы производства. Социальный аспект развития региона (сохранение имеющихся трудовых ресурсов и создание условий для привлечения новых) на данный момент развит меньше всего. В частности, заболеваемость вследствие экологических (как и всех прочих) причин наносит весьма ощутимый экономический ущерб, составляющими которого являются потери рабочего времени, оплата временной нетрудоспособности, соответствующие средства на содержание поликлиник и больниц, льготы на отпуск лекарств и т.п. Регионы, где природные системы разрушены, становятся зонами экологического неблагополучия. На этих территориях катастрофически ухудшается здоровье людей, вследствие чего они теряют работу и средства к существованию. Иными словами, регионы стоят перед проблемой: воздействие негативных экологических условий снижает трудоспособность населения данного региона. Стоимость мероприятий по сохранению природных систем многократно ниже, чем затраты на их восстановление, которое часто оказывается практически невозможным в обозримом будущем.

Следует отметить, что трудовые ресурсы, в отличие от материальной базы их использования — это региональное, а не отраслевое образование, поэтому в региональном аспекте преиму-

щественное значение имеет социальная сторона формирования, использования и воспроизводства трудовых ресурсов. В связи с этим регион — не только место сосредоточения предприятий различных отраслей и овеществленного труда человека, но и территория воспроизводства населения. Традиционно сложившаяся территориальная специфика занятости связана как раз с особенностями демографического плана, повлиявшими на выделение трудоизбыточных и трудонедостаточных регионов. По мере возрастания экономических возможностей людей для перемены мест проживания (что требует средства на переезд, приобретение или найм жилья) регионы и крупные города все больше будут сталкиваться с проблемой конкуренции за жителей, особенно молодых и экономически активных. В России во многих отдаленных регионах и небольших городах уже стоит проблема массового оттока молодых людей, которые перемещаются в те регионы и города, где имеются большие возможности для получения образования, перспективы выбора профессии, получения более высокой заработной платы, то есть комфортных условий и т.д.

Возвращаясь к проблеме улучшения экологического состояния региона, необходимо упомянуть, что основной причиной значительного ухудшения экологической ситуации в нашей стране является отсутствие устойчивого механизма, учитывающего уровень превышения предельно допустимых концентраций и предельно допустимых выбросов [1]. Это отражается на экономике источников,

загрязняющих окружающую среду, а также базовых (стартовых) эколого-экономических нормативов, определяющих виды экономического, морального наказания или поощрения.

Налоговая политика на нынешнем этапе не способствует решению экологических проблем и развитию эколого-ориентированного бизнеса. Налоговое бремя на предприятия чрезвычайно велико, что вынуждает предприятия ориентироваться прежде всего на краткосрочные задачи выживания. Около 2/3 прибыли предприятий изымается у предприятия в виде налогов и других отчислений. Этот фактор, а также старение основных фондов приводят к тому, что значительная часть предприятий убыточны или малорентабельны. В этих условиях понятно стремление предприятий минимизировать свои природоохранные затраты для выживания в условиях перехода к рынку. Очевидно, что в условиях конкуренции, массовых банкротств, ужесточения финансовой ситуации для предприятий одной из первых жертв борьбы за существование станет природа. Предприятия стремятся всячески экономить на природоохранных мерах, приобретении экологического оборудования, так как экологические затраты не увеличивают выпуск основной продукции. Скрываются выбросы и сбросы загрязняющих веществ, захоронение отходов для того, чтобы избежать платы за них, штрафов и т. д. В этих условиях целесообразно, что подтверждает мировой опыт, создание благоприятного налогового климата для эколого-ориентированной деятельности.

Кредитно-денежная политика также способствует сохранению антиэкологических тенденций в экономике. В условиях высокой инфляции подавляющее большинство банковских операций приходится на короткие торговые и финансовые сделки (около 90 % активных банковских операций), что практически лишает экономику инвестиций в перспективное развитие, радикальную структурную ресурсосберегающую перестройку. Аналогичное воздействие имеет и чрезвычайно высокая учетная

ставка, что делает невыгодным инвестирование долгосрочных или медленно окупающихся проектов, в число которых входят многие природоохранные проекты.

Для экологизации экономики в существенных изменениях нуждается внешнеторговая политика, вся система тарифов, пошлин и других торговых барьеров. При неразвитости отрасли экологического машиностроения в стране многие экологические программы, в том числе и международные экологические проекты, нуждаются в импорте природоохранного оборудования.

Здесь необходимо отметить, что в развитии социальной структуры большое значение имеет определение региональных условий воспроизводства и использования трудовых ресурсов. Так как из всех ресурсов производства человеческий ресурс наиболее подвержен влиянию экологических факторов, то вопросы экологического состояния региона должны быть не менее важны, чем вопросы экономического благосостояния населения. Регулирование экологических условий является способом, который в настоящее время мало используется региональными властями для влияния на улучшение экономической составляющей. Например, можно использовать рекреационный ресурс санаториев и природных зон для восстановления работоспособности трудовых ресурсов (рис. 1).

Кратко поясним принцип данной модели. Основу составляет предположение о том, что снижение затрат на обслуживание трудовых ресурсов ведет к увеличению эффективности предприятия. Снижение затрат происходит за счет уменьшения заболеваемости работников, сокращения сроков больничных листов, снижения хронических заболеваний; как результат — сохранение квалификации, уменьшение простоев.

Необходимо учитывать, что условия достижения региональных целей реализуются в рамках производственной и рыночной деятельности предприятий. От успехов в ее осуществлении зависит

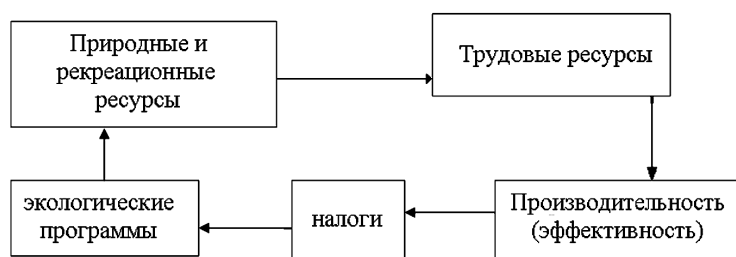


Рис. 1. Схема использования рекреационных ресурсов

бюджет региона, и, соответственно, материальное благополучие населения.

Задача защиты окружающей среды также решается именно на предприятиях путем установки очистного оборудования, применения экологически безопасных технологий. В этой связи возникает проблема согласования целей региона и расположенных на его территории предприятий при определенном приоритете целей регионального развития как целей более высокого уровня. Решается она путем проведения рациональной налоговой политики и внедрения в хозяйственные производственные отношения систем санкций, ограничений и поощрений, определяющих принципы и пропорции формирования и расходования средств предприятий и регионов. При этом выплата налогов обязательна, в рамках санкций предприятия имеют определенную свободу в принятии решений, выбирая, что более целесообразно в сложившейся ситуации — удовлетворить установленным ограничениям за счет дополнительных затрат на природоохранные мероприятия или сэкономить на этих затратах, но выплатить штраф за нарушение ограничений.

В связи с вышеизложенным, система формирования экологических фондов требует реформирования в следующих направлениях:

– ликвидация платежей за выбросы (сбросы) в пределах допустимых нормативов, т.к. на их обеспечение уже затрачены средства, которые включены в стоимость продукции (товара) и оплачиваются потребителем;

– сохранение платежей за разницу между разрешенными выбросом (сбросом) либо допустимым нормативом, включенным в себестоимость продукции, и за сверхустановленные выбросы (сбросы) — из прибыли предприятия. Платежи частично возвращаются предприятию под конкретные мероприятия по достижению нормативов;

– повышение базовых ставок платежей, исходя из стоимости прогрессивного технического решения по предотвращению образования или ликвидации выброса (сброса) загрязняющего вещества с повышающим коэффициентом для того, чтобы стимулировать переход промышленности на экологически чистые и безопасные технологии;

В частности, предполагается, что система платежей за природопользование будет включать в себя следующие элементы:

1) налоговые платежи в бюджеты разных уровней за право пользования природными ресурсами, включая ассимиляционный потенциал окружающей среды;

2) целевые платежи во внебюджетные фонды на цели воспроизводства и охраны природных ресурсов;

3) экологические налоги в составе цен экологически опасных продуктов и услуг;

4) систему налоговых льгот и санкций при налогообложении доходов предприятий и реализации продукции с учетом экологических факторов.

При этом в качестве основных видов экологических налогов рассматриваются:

а) налог на производство экологически опасной продукции;

б) налог на использование экологически опасных технологий;

в) общий экологический налог на выпускаемую продукцию.

Однако, несмотря на то, что налоговый механизм является самым легко реализуемым, структурно ассигнований на реализацию программ целесообразно ориентировать на увеличение удельного веса средств из внебюджетных источников, включая частный капитал и иностранные инвестиции. Здесь возникает другая проблема. В современных условиях, когда желательно, с одной стороны, привлечь иностранные инвестиции в страну, а с другой — проводить политику протекционизма отечественному предпринимательству, необходимо специальное законодательство об иностранных инвестициях, потому что включение иностранного капитала в экономику и хозяйственную деятельность иностранных предприятий не сможет органично вписаться в нее.

В связи с этим, одним из вариантов активизации привлечения инвестиций может служить улучшение экологического статуса предприятий. Как известно, отечественные фирмы обладают, как правило, только одним конкурентным преимуществом — по цене (при условно одинаковом качестве). За рубежом сильно распространены различные общественные организации, влияние которых достаточно велико. Как следствие, наша продукция не пользуется спросом из-за отсутствия различных экологических, гигиенических сертификатов. Пока Россия не вступила во Всемирную Торговую Организацию (ВТО), предприятия Воронежской области могут конкурировать по цене с зарубежными производителями лишь потому, что наша страна располагает дешевой энергией. Многими специалистами прогнозируется, что после вступления в ВТО цена на энергоресурсы поднимется, следовательно, себестоимость отечественной продукции возрастет. Лишившись ценового преимущества,

отечественные производители не смогут достаточно эффективно конкурировать по качеству. И это является одной из угроз для перспектив развития Воронежской области.

Предлагается следующая схема привлечения инвестиций в регионы. Данная модель использует кейнсианский мультипликатор, и базируется на модели, рассмотренной Армстронгом и Тейлором [2] (рис. 2).

I этап начального круга — государство инициирует первые капиталовложения (региональные власти стимулируют защиту окружающей среды) (шаги 1 и 2). Методы могут быть различными:

- налоговые льготы для тех предприятий, кто делает отчисления на природоохранную деятельность;
- финансирование из бюджета сооружения защитных и очистных сооружений;
- дифференциация госзаказа (к примеру, экологически чистым предприятиям отдается предпочтение).

Установление на предприятиях экологических стандартов и проведение природоохранных мероприятий уже сейчас является необходимым условием для взаимодействия с иностранными партнерами. Решение России о вступлении в ВТО можно назвать одним из методов стимулирования, так как после вступления те предприятия, которые не приняли соответствующих мер, не смогут должным образом выйти на мировой рынок со своей продукцией. Причиной этому станет не столько неконкурентоспособность по качеству, сколько несоответствие различным стандартам и сертификатам (например, ISO 14000). Таким образом, предприятиям, чтобы удержать свои позиции перед иностранной продукцией и выйти на мировой рынок, предприятиям придется серьезно заниматься природоохранной деятельностью.

II этап начального круга – привлечение инвестиций на предприятия (и соответственно в регион),

используя экологическую репутацию, сертификаты и т.п. (шаги 3, 4, 5).

III этап – инвестиции используются для расширения производства, улучшения качества продукции — то есть для более эффективной работы предприятия. Действительно конкурентные предприятия смогут повысить свою эффективность. Более эффективное предприятие дает большее количество налоговых поступлений в бюджет региона (шаг 6). Неэффективные предприятия будут своеобразно «наказаны»: в виде снижения инвестиций на следующих кругах.

При этом необходимо отметить, что перед началом оборота на правом цикле модели (шаги 1, 2, 6) может пройти несколько оборотов на левом цикле (шаги 3, 4, 5). Тем не менее, инициация работы данной модели начинается именно с правого цикла.

Далее, те предприятия, которые смогут выдержать борьбу за инвесторов и потребителей, остаются на следующий круг. Тем же предприятиям, которые не смогут выйти на должный уровень, придется довольствоваться небольшим или внутренним рынком. На следующих кругооборотах региональные власти могут постепенно отказываться от применения государственных инвестиций и использовать налоговые и кредитно-денежные механизмы.

Таким образом, областные власти могут повысить инвестиционную привлекательность своего региона, занимаясь определенной политикой, направленной на стимулирование экологических мероприятий. При таком подходе экологическая политика будет являться частью инвестиционной политики региона. Иными словами, регулирование экологических условий является основой для улучшения инвестиционного климата. Причина, по которой данные ведущая роль отводится региональным, а не федеральным органам власти — это то, что областная администрация обладает большими

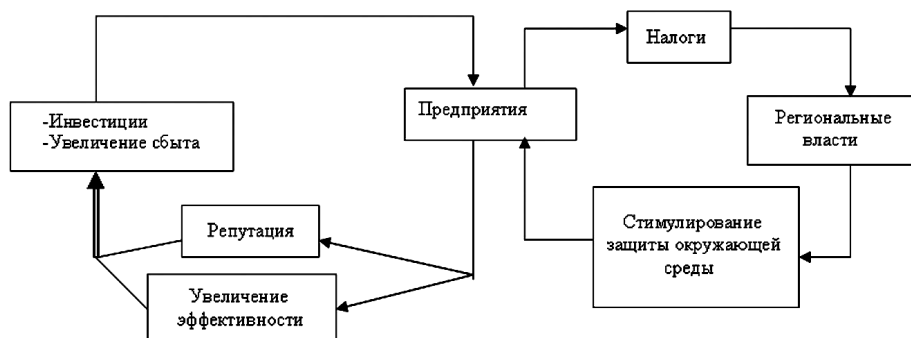


Рис. 2. Схема привлечения инвестиций через экологическое воздействие

сведениями относительно подведомственной территории и более гибко реагирует на проблемы. Региональные и местные власти находятся гораздо ближе к конкретным предприятиям, способны более полно учитывать потребности и интересы предпринимателей при формировании и реализации региональной экономической политики, «тонкой настройке» имеющихся в их распоряжении инструментов государственного регулирования.

Для реализации такой модели, несомненно, необходимо сделать следующие шаги в совершенствовании законодательства (данная модель применима практически ко всем дотационным регионам):

а) распределение поступлений от налогов на имущество юридических лиц должно стимулировать регионы на привлечение фирм на свою территорию. То есть регионы должны получать не меньше 30 % поступлений. Предприятия с иностранными инвестициями должны иметь право оставлять в своем распоряжении часть от суммы валютной выручки от реализации экспорта собственной продукции (подобное уже было в заявлении Правительства России в мае 1994 г.).

б) региональные власти должны иметь возможность установления налоговых льгот и преференций, чтобы влиять на предприятия.

К числу важнейших задач, решение которых рекомендуется включить в программы, разрабатываемые органами региональной власти, должны быть отнесены:

1) поддержка эффективных и конкурентоспособных производств при последовательном свертывании бесперспективных и устаревших производств;

2) обеспечение более эффективного и экономичного использования всех видов ресурсов, сохранение ценного накопленного научно-технического потенциала;

3) ускорение адаптации предприятий к рыночным условиям, диверсификация экспортного потенциала.

4) решение социально значимых проблем, в том числе управление экологической безопасностью.

Также представляется целесообразно выделить следующих направлений развития региона и, соответственно, работы областных администраций:

– Получение новых инвестиций из различных источников в сферу экономики;

– Диверсификация производственных возможностей, размещение новых промышленных предприятий;

– Сохранение и привлечение населения, трудовых ресурсов, квалифицированной рабочей силы;

– Развитие транспортно-транзитных функций.

Эффективность регулирования экологических условий государством во многом определяется его влиянием на инновационный процесс. Основным преимуществом централизованной системы управления является возможность концентрации ресурсов и научных кадров на стратегических инновационных направлениях. В условиях современной России инновационный бизнес является чрезвычайно рискованным и привлечение средств отечественных и зарубежных инвесторов возможно при компенсирующей риски доходности или твердых государственных гарантиях в рамках структур, хорошо контролируемых самими инвесторами. Большинство передовых стран достигло высоких уровней развития вследствие опережающего роста науки и инноваций по отношению к промышленности.

Таким образом, в условиях перехода к рыночной экономике специальное законодательство должно сохраниться, хотя его значение и удельный вес будут меняться. Если же переход к рынку будет длительным, это законодательство не только сохранится, но и получит дальнейшее развитие, и только в отдаленной перспективе его роль уменьшится, а затем оно станет ненужным.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Мишон Е.В. Основные подходы к управлению внешними эффектами промышленных производств // Организатор производства. 2001. — № 4. — С. 83—87.

2. Armstrong H., Taylor J. Regional Economics & Policy, 1993, — 583 с.

*Принято в печать 26 октября 2006г*