

УДК 504.064(571.53)
ББК 20.1

Рогов В.Ю., д.э.н., проф.,
Байкальский государственный университет экономики
и права, г. Иркутск
Ащеулова Е.В. ассистент,
Братский филиал Байкальского государственного
университета экономики и права, г. Братск
rogovvu@mail.ru

ПОДХОДЫ К ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ ВЛАСТНЫХ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР НА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПОЛУЧНОЙ ТЕРРИТОРИИ ПРОМЫШЛЕННОГО ГОРОДА

Аннотация: Рассматриваются подходы к моделированию и организации взаимодействия предпринимательских структур промышленного города и муниципалитетов в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: Охрана природной среды, взаимодействие власти и бизнеса.

Rogov V.
Ascheulova E.

APPROACHES TO THE INTERACTION OF GOVERNMENT AND BUSINESS STRUCTURES IN THE AREAS OF THE INDUSTRIAL CITY

Summary: Approaches to modeling and organization of the interaction of business structures of the industrial cities and municipalities in the area of environmental protection.

Keywords: Protection of the environment, the interaction between business and government.

Решение экологических проблем на территории относится к числу наиболее сложных, учитывая комплексный характер взаимодействия участников возникающих взаимодействий, включая собственно экологические, экономические, технологические, социальные аспекты и противоречия. В системе перекрестных взаимодействий, можно выделить следующих субъектов: Собственник, Работники, Жители, Власть.

Большинство из указанных сторон имеют собственную структуру со своими связями и противоречиями, например, противоречия между полномочиями муниципальных и государственных органов. Выделение

указанных цепочек имеет, на наш взгляд, значение для построения моделей конфликтов и управления ими в комплексе. В построении модели управления системой конфликтов необходимо вычленение задачи формирования института посредничества (арбитража), т.е. объективно независимой стороны в каждой цепочке. Сложность здесь видится в процедуре формирования такого арбитража. Так, жители одновременно являются работниками предприятий-загрязнителей, а собственники предприятий оказывают воздействие на формирование органов власти, прежде всего законодательной (представительной).

На наш взгляд, перспективным подходом к формированию института посредничества в таком взаимодействии может явиться представление города (территориальной структуры) как квази-корпорации, преследующей собственные цели обеспечения конкурентоспособности, развития человеческого капитала города как совокупности специфических ресурсов в комплексе возникающих контрактов между сторонами.

Наряду с конфликтным подходом, при моделировании взаимодействия властных и предпринимательских структур на экологически неблагоприятной территории, после решения проблемы арбитража и нахождения компромисса между программами развития обозначенных субъектов (и самой субъективизации сторон и арбитров), просматривается задача управления проектом развития формирующейся квази-корпорации с позиции изменения параметров ее человеческого капитала, включая знания, здоровье, численность, мотивацию к деятельности. Заметим, что в традиционно разрабатываемых программах социально-экономического развития территорий эти параметры не являются предметом управления.

Проектный подход к моделированию взаимодействия властных и предпринимательских структур на экологически неблагоприятной территории позволяет с новых позиций решать задачи формирования самих процедур указанного взаимодействия, вычлняя в них и дополнительно участвующих субъектов (сторон). Так, перспективным представляется использование методологии построения «дорожной карты» в обозначении последовательности достигаемых компромиссных промежуточных состояний (событий) в направлении целевого состояния. «Философия» построения таких скоординированных программ развития сторон взаимодействия основана на совместном развитии, т.е. соразвитии.

Сказанное не означает отказа от формирования дополнительных инструментов воздействия на предприятия-загрязнители. На наш взгляд, базовым инструментом воздействия на предприятия-загрязнители является использование института лицензирования на право

размещения отходов, выбросов, сбросов вредных веществ и иных воздействий (шумовое, световое, радиоизлучение и др.).

Основная проблема в использовании инструмента лицензирования воздействия предприятия-загрязнителя на окружающую среду территориального образования является исключение органов муниципальной власти из процедуры лицензирования и контроля над процессом разработки и реализации планов модернизации производства, позволяющих достичь снижения воздействий (выбросов) до приемлемого уровня на данной территории.

Действительно, в соответствии с Административным регламентом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 31 октября 2008 г. N 288), планы и сроки поэтапного достижения нормативов ПДВ сбросов и выбросов утверждаются органом исполнительной власти субъекта федерации. Участие органов местного самоуправления в этой процедуре не предусматривается.

Очевидно, что обязательное (законодательно установленное) включение органов местного самоуправления в процедуры разработки и реализации планов экологизации производства размещенных на данной территории предприятий позволило бы не только координировать планы развития предприятий, но и использовать эти планы для формирования интегрированных планов социально-эколого-экономического развития.

Следует отметить и неразвитость экономических санкций в случаях неисполнения плановых сроков достижения предельно-допустимых выбросов (сбросов), а также самих значений этих сроков (формально, без жестких требований со стороны органов власти субъекта федерации, они могут быть сколь угодно большими). На наш взгляд, в качестве общей нормы времени для проведения экологической модернизации производства достаточно пяти лет. После истечения этого срока должно действовать правило, по которому платежи за сверхнормативное загрязнение увеличиваются кратно каждый последующий год. Тем самым требование экологизации производства может и должно стать одновременно и стимулом для технологического перевооружения и развития технологических цепочек производства в сторону использования отходов производства.

Другим противоречием, вытекающим из сложившегося представления о разграничении полномочий между государственными и муниципальными органами власти является вопрос о государственной экологической экспертизе. На наш взгляд, такая экспертиза должна проводиться не только в отношении проектов строительства новых

промышленных предприятий, но и в отношении проектов модернизации, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий, включая проекты реконструкции в рамках планов сокращения выбросов (сбросов), зафиксированных в лицензиях на загрязнение природной среды.

Действительно, в соответствии с действующим природоохранным законодательством, время на достижение нормативных значений выбросов (сбросов) нерегламентировано. Поэтому «игра» в достижение нормативов выбросов (сбросов) со стороны предприятий и органа местного самоуправления может длиться сколь угодно долго. В то же время, органы местного самоуправления остаются исключенными и на стадии согласования сроков содержания планов сокращения сбросов (выбросов).

При включении органов муниципальной власти в процесс лицензирования размещения отходов, сброса, выбросов в качестве центральной фигуры управления, муниципалитет становится своего рода продавцом на право размещения на своей территории выбросов (сбросов, отходов) для действующих предприятий, создавая конкуренцию на право природопользования на своей территории.

Действительно, представим, что за несколько лет до окончания лицензии на размещение загрязнителей, относительно успешное предприятие извещается, что новая лицензия из-за невыполнения плана-графика сокращения загрязнений не будет выдана и объявляет тендер на размещении на своей территории того же набора загрязнителей, но в меньшем объеме и с другим планом- графиком сокращения объема загрязнения. В этом случае, наиболее вероятным исходом такого конфликта является продажа или передача в аренду имущества действующего предприятия новому собственнику (пользователю).

Возможным компромиссом в разрешении возникающих ситуаций, является заключение соглашения между предприятием и органом местного самоуправления об отнесении задолженностей платежей за загрязнение природной среды по повышенным ставкам в качестве задолженности перед местным бюджетом с вытекающей возможностью возбуждения процедуры банкротства предприятия-загрязнителя.

Ярким примером применения института лицензирования в отношении предприятия-загрязнителя со стороны федеральных органов явилось прекращение деятельности Байкальского ЦБК из-за образовавшейся многомиллиардной задолженности из-за применения повышенных ставок платежей за сбросы стоков в оз. Байкал после прекращения сроков действия прежней лицензии. По-видимому, информирование населения города, области и страны о начинающемся конфликте, позволило бы более решительно и согласованно решить вопрос о перепрофилировании комбината (что оказалось экономически

неэффективным) либо прекращении его деятельности и организации трудоустройства населения за счет средств собственников (корпорации БАЗЭЛ и государства) на работах по рекультивации нарушенных территорий и демонтажу зданий и оборудования предприятия.

Другим институтом, формирующимся в процессе взаимодействия властных и предпринимательских структур на территории муниципального образования при решении социально-эколого-экономических проблем является частно-муниципальное (социально-эколого-экономическое) партнерство. На наш взгляд, институт такого партнерства является одним из арбитражей в таком взаимодействии, а также организует совместный Фонд социально-эколого-экономического развития. Применение такого фонда позволит использовать часть средств от платежей за загрязнение природной среды территории для финансирования мероприятий по экологизированной модернизации предприятий-загрязнителей.

Отметим, что в настоящее время платежи за негативное воздействие на окружающую среду занижены в сравнении с наносимым ущербом в десятки раз, их размер не компенсирует ущерб, наносимый окружающей природной среде и не стимулирует предприятия на внедрение экологически чистых технологий; платежи за загрязнение окружающей среды регулируются подзаконными актами, до сих пор не разработан закон о платежах за загрязнение природной среды; они выведены из состава налоговых платежей, в результате за их неуплату не предусматривается начисление пеней, штрафов, а также их не списывают в бесспорном порядке с предприятия-должника.

В таблице 1 приведены данные из бюджета г. Братска по поступлению и использованию платежей за загрязнение природной среды.

Таблица 1. Поступление и использование платежей за загрязнение природной среды в г. Братске за 2006-2008 гг., тыс. руб.

Наименование показателя	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Поступило платежей за загрязнение природной среды	57643	124107	137421
Использовано средств из городского бюджета на природоохранные цели	25485	40363	32215
Доля использованных средств от поступлений, %	44,2	32,5	23,4

Следует отметить, что природоохранный характер затрат из городского бюджета неочевиден – оздоровление населения, финансирование городских очистных сооружений, посадки деревьев, утилизация бытовых отходов и др. Во многих случаях – это ликвидация

последствий загрязнения природной среды. Обращает на себя внимание и тенденция к снижению доли целевого использования природоохранных платежей.

Ущерб здоровью населения г. Братска от загрязнения атмосферы со стороны Братского алюминиевого завода, по самым скромным оценкам (например, стоимость одного дня лечения в стационаре 243 руб., стоимость одного посещения амбулатории 34,7 руб.) в 2005 г. составила 2107,3 млн. руб.¹ Данная оценка более чем в 15 раз меньше платежа за загрязнение, а сам учитываемый ущерб, на наш взгляд занижен на порядок, т.е. примерно в 10 раз и составляют в 2008 г. около 20 млрд. руб. при стоимости продукции ОАО «БрАЗ» порядка 45 млрд. руб. в год.

¹ Ефимова Н.В., Никифорова В.А. Оценка величины экономического ущерба, вызванного неблагоприятным состоянием здоровья населения промышленного города. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер.11. 2008. Вып. 4. – С. 196-201.