

Концепция устойчивого развития и экологический менеджмент

Обеспечение экологической безопасности как устойчивого состояния окружающей среды является определяющим условием успешного решения социальных и экономических задач, направленных на улучшение качества жизни людей и стабильного прогресса общества. Комплексное решение этих задач с учетом экологических требований и ограничений, которое возможно весьма различными методами на основе многочисленных подходов, в конечном счете и означает переход к устойчивому развитию в соответствии с глобальной концепцией, определяемой документами Конференции ООН по вопросам охраны окружающей среды и развития в Рио-де-Жанейро.

В соответствии с определением, представленным в докладе международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее», устойчивое развитие (адаптированный перевод на русский язык термина «sustainable development») означает такое развитие, при котором удовлетворяются жизненные потребности нынешнего поколения людей, но не ставится под угрозу из-за истощения природных ресурсов и деградации окружающей среды возможность будущих поколений удовлетворять свои потребности.

По существу, концепция устойчивого развития ориентирована на сбалансированное, экологически безопасное социально-экономическое развитие без истощения природно-ресурсного потенциала и предполагает усиление ответственности за все формы деятельности, наносящие ущерб окружающей природной среде. В общем виде это подразумевает исключение из практики хозяйствования моделей производства и потребления, не способствующих устойчивому развитию на уровне предприятий, локальном, региональном, национальном и глобальном уровнях.

На глобальном уровне переход к устойчивому развитию предполагает установление и принятие определенных принципов осуществления связанной с воздействием на окружающую среду деятельности, которые закреплены в международных документах (например, «Декларация Рио по окружающей среде и развитию», «Повестка дня на XXI век»), а также решение отдельных конкретных вопросов планетарного значения на основе многосторонних договоров и конвенций, например, Конвенции об изменении климата, Конвенции о биологическом разнообразии и т.п. (рис. 1).

Наиболее всеобъемлющие меры по переходу к устойчивому развитию необходимы на национальном уровне, где формируются конкретные направления и условия природопользования и охраны окружающей среды с учетом особенностей национального законодательства, состояния экономики, форм государственного управления и т.п. В со-

ответствии с «Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440, к числу основных направлений перехода России к устойчивому развитию относятся: создание правовых основ и совершенствование действующего законодательства, определяющего экономические механизмы природопользования и охраны окружающей среды, а также разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть неременным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов. Конкретизация приоритетных направлений решения экологических проблем, механизмов и финансовых источников их реализации, контроля и корректировки осуществляется в рамках национальных планов действий по охране окружающей среды (НПДООС).

Последним по времени принятия в России является НПДООС на 1999-2001 гг., рекомендованный Правительством Российской Федерации органам исполнительной власти к использованию в практической деятельности по охране окружающей среды (протокол от 12 ноября 1998 г. №411).

Исходя из идеологии устойчивого развития во многих странах (в том числе и в России) стало распространяться государственное регулирование деятельности предприятий в области природопользования и охраны окружающей среды с применением различных форм и экономических рычагов.

Например, одним из существенных элементов экономического механизма охраны окружающей среды может быть такой инструмент, как торговля квотами на выбросы загрязнений, который успешно используется Агентством по охране окружающей среды США. В общем виде эта торговля предполагает установление общего лимита выбросов и распределение его между источниками выбросов по определенным квотам, за превышение которых автоматически взимаются чрезвычайно высокие штрафы - в 1998 г. 2500 дол./т сернистого ангидрида. Если предприятие в случае расширения производства по технологическим причинам нуждается в праве на дополнительный выброс, то оно должно приобрести это право у других предприятий, которые имеют выбросы ниже установленных квот. Аналогичное приобретение прав на выброс необходимо и для новых предприятий, которым квоты не выделены. В этом случае экономические отношения по поводу загрязнения окружающей среды устанавливаются не между природопользователем и государством, а между отдельными природопользователями как субъектами рынка. При этом государство устанавливает правила торговли, мониторинга и контроля.

В России торговля квотами на выбросы не применяется, но упомянутый выше Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 гг. предусматривает апробацию и введение элементов торговли лицензиями на размещение в окружающей среде загрязняющих веществ. Кроме того, торговля квотами на выбросы парниковых газов принята в качестве инструмента по реализации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, хотя условия и правила такой торговли не урегулированы.

В общем виде экономический механизм охраны окружающей среды может быть определен как система экономических инструментов поощрительного и принудительного характера, применение которых в управлении охраной природы обеспечивает достижение целей экологической политики.

В зависимости от происходящих экономических процессов структура экономического механизма может существенно изменяться. Исходя из преобладания тех или иных инструментов могут быть выделены три типа экономических механизмов природопользования: стимулирующий (с преобладанием рыночных инструментов и созданием благоприятной экономической среды для развития экологически чистых производств), жесткий (с использованием административных и рыночных инструментов и подавлением посредством жесткой налоговой политики развития экологически опасных отраслей) и мягкий (с установлением ограничительных экологических рамок, слабо влияющих на темпы и масштабы экономического развития). В России сейчас формируется мягкий механизм регулирования.

В соответствии с действующими нормативно-правовыми документами экономический механизм охраны окружающей среды России включает как поощрительные элементы (позитивная мотивация), так и инструменты принуждения (негативная мотивация), при очевидном преобладании последних. Часть экономических инструментов управления, предусмотренных российским законодательством, до сих пор не применяется или применяется в крайне ограниченных масштабах. Основу экономического механизма охраны окружающей среды в России составляют экологические платежи и экономические санкции за экологические правонарушения.

Общие подходы к определению и взиманию экологических платежей в России в целом ориентированы на реализацию принципа «загрязнитель платит». Этот принцип, одобренный Советом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) означает, что загрязнители несут финансовую ответственность за выполнение экологических требований, устанавливаемых органами власти. Полное применение этого принципа предполагает, что загрязнители должны оплачивать полную стоимость их

собственной деятельности по уменьшению загрязнения окружающей среды, в то время как государственные расходы должны ограничиваться следующими общественными мерами: экологический мониторинг, экологическое образование и т.п.

Вместе с тем в России еще не закончена перестройка экономической структуры, нацеленная на формирование частного сектора в экономике, слабо развиты рынки капитала, сохраняются недостатки в банковской системе, другие негативные факторы, препятствующие полному применению принципа «загрязнитель платит». Поэтому экологические платежи служат в основном механизмами мобилизации средств для централизованного финансирования природоохранных мероприятий. Организационное обеспечение такого финансирования в течение длительного периода осуществлялось на основе аккумулирования экологических платежей и целевого расходования полученных финансовых средств в рамках государственных внебюджетных экологических фондов, которые были созданы на федеральном, региональном и местном уровнях.

В настоящее время Федеральный экологический фонд упразднен, а региональные и местные фонды существуют в качестве целевых бюджетных фондов в рамках бюджетной системы России. В новом Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. №7-ФЗ отсутствуют какие-либо правовые нормы, регламентирующие деятельность по аккумулированию средств для их целевого использования на природоохранные цели. Основные направления трансформации системы экологических платежей и экологических фондов связаны с реформированием бюджетного и налогового законодательства России.

В связи с этим следует отметить, что новый Налоговый кодекс Российской Федерации (в редакции федеральных законов РФ от 3 (марта) 1999 г. № 51-ФЗ и 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ) не предусматривает экологических платежей. В соответствии со статьей 13 Налогового кодекса будет введен федеральный экологический налог. Замена экологических платежей на экологический налог означает радикальное изменение порядка уплаты и аккумулирования средств. Если экологические платежи взимались внебюджетными экологическими фондами, то экологический налог (как и любой другой налог) подлежит уплате в соответствии с действующим законодательством налоговым органам и перечислению непосредственно бюджетам различных уровней.

Практическая реализация национального экономического механизма охраны окружающей среды осуществляется на региональном и локальном (местном) уровнях. Кроме того, при разработке региональных планов действий по охране окружающей среды (РПДОС) на региональном уровне (в рамках федерального законодательства) могут

конкретизироваться отдельные элементы экономического механизма охраны окружающей среды с учетом региональных особенностей природопользования.

Требования ужесточения учета экологических факторов и ограничений в процессе инвестирования, строительства, эксплуатации и ликвидации производств обуславливают активизацию природоохранной деятельности на предприятиях и в организациях, разработки ими экологической политики и других мер для создания благоприятных экологических условий. Это само по себе очень важно для совмещения текущих финансовых интересов отдельных товаропроизводителей и долгосрочных экологических интересов общества в целом, но недостаточно для реального поддержания благоприятного состояния окружающей среды, поскольку формирует лишь внешние ограничения в области техногенного воздействия на окружающую среду, не затрагивая внутренних предпосылок и условий экологизации производства на предприятии.

Большинство предприятий осуществляют контроль своей деятельности в области охраны окружающей среды, но такой контроль является внутренней деятельностью и не может считаться достаточным для обеспечения уверенности в том, что деятельность предприятий в полной мере соответствует требованиям экологической безопасности. Для обеспечения гарантированного уровня природоохранной деятельности, соответствующего международным требованиям и требованиям национального законодательства, необходимы построенные по определенным принципам структурированные системы управления охраной окружающей среды, которые должны быть интегрированы в общую деятельность по административному управлению, обеспечивающую конкурентоспособность продукции, финансовую стабильность и достижение других целей экономического благополучия предприятий в условиях открытой рыночной экономики. Такие системы должны обеспечивать уверенность в том, что деятельность предприятий не только в настоящее время в полной мере соответствует, но и в перспективе будет соответствовать требованиям экологической безопасности, т.е. они должны гарантировать устойчивое развитие предприятий с точки зрения воздействия на окружающую среду.

Именно такие системы предусмотрены международными стандартами ИСО серии 14000, разработанными Международной организацией по стандартизации в соответствии с требованиями ООН относительно охраны окружающей среды и частично принятыми в качестве национальных стандартов России.

Эти стандарты направлены на обеспечение предприятий и организаций такими элементами эффективной системы управления охраной окружающей среды, которые могут применяться вместе с другими требованиями к административному управлению для оказания помощи в достижении экономических целей с учетом требований охраны

окружающей среды. При этом стандарты ИСО серии 14000 содействуют распространению общих критериев и нормативных процедур для оценки систем управления охраной окружающей среды и их соответствия экологическим требованиям, принятым в промышленно развитых странах, что особенно важно в условиях глобализации и ориентации предприятий на мировые рынки.

Базовым международным стандартом ИСО серии 14000 является стандарт 14001, который содержит общие требования и руководящие указания по системе управления охраной окружающей среды. В оригинале этот стандарт имеет наименование «Environmental management system», которое буквально переводится как система управления охраной окружающей среды или как система экологического управления. Учитывая, что в нашей стране имеется собственная система управления охраной окружающей среды на предприятиях, основанная на национальных нормативно-правовых документах и сложившейся практике, представляется целесообразным использовать неполный перевод наименования стандарта и применять понятие «Система экологического менеджмента».

Исходя из этого экологический менеджмент может быть определен как *стандартизированная система управления охраной окружающей среды на предприятии, основывающаяся на положениях международных стандартов ИСО серии 14000 и обеспечивающая устойчивое развитие предприятия с учётом требований рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности.*