

УДК 332.1
ББК 65.9(2)
М-29

Мартыненко Екатерина Викторовна, аспирантка Майкопского государственного технологического университета, т.: (8772)521828.

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМА
УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ**
(рецензирована)

В статье анализируются возможности, условия и предпосылки применения институционального подхода к управлению региональными эколого-экономическими системами, предлагается структурная схема механизма управления, основанного на реализации потенциала самоорганизации в экономической среде.

Ключевые слова: региональная экономика, институциональная среда, эколого-экономическая система, управление.

Martynenko Ekaterina Victorovna, post graduate student of Maykop State Technological University, tel.: (8772) 521 828.

**INSTITUTIONAL APPROACH TO THE FORMATION OF THE REGIONAL
ECOLOGICAL AND ECONOMICAL SYSTEMS MANAGEMENT MECHANISM**
(reviewed)

The article examines the opportunities, conditions and prerequisites of the institutional approach to the management of the regional ecological-economic systems, block diagram of a control mechanism based on the potential of self-organization in the economic environment has been proposed.

Keywords: regional economy, institutional environment, ecological and economic system, management.

Управление на региональном уровне представляет собой особый процесс, объединяющий различные ресурсы, факторы, действия, направленные на достижение определенных целей. Собственно региональное управление представляет собой особый ресурс, который в настоящее время еще не достаточно изучен с точки зрения его структуризации, выделения базовых функций в контексте природно-экономических взаимодействий, вызывает определенные сложности оценка эффективности его использования и ряд других важных аспектов.

Особая роль региональной системы управления определяется рядом положений:

- на региональном уровне наблюдаются наибольшие расхождения в целевых ориентирах системы и системных элементов в отношении природы в целом и использования природных ресурсов, в частности. Интересы региона, заключающиеся в сохранении качественных условий жизни населения вступают в противоречие со стремлением хозяйствующих субъектов извлечь выгоды из доступных природных ресурсов;

- на региональном уровне происходит аккумуляция финансовых и иных видов экономических ресурсов, которые объединяют финансовые потоки расположенных на конкретной территории хозяйствующих субъектов, муниципальные финансы;

- если в дореформенный период за основу управления принимался отраслевой принцип, то в настоящее время наблюдается усиление роли региона, акцентируется внимание на проблемах его устойчивого развития.

Учитывая приведенные особенности, распределение региональных ресурсов, представляющее одну из важнейших функций управления, становится одним из главных факторов социально-экономического развития регионов. Данная функция реализуется на уровне региона децентрализованно, что связано с многообразием самих ресурсов, вовлекаемых в воспроизводственные процессы, а также сложностью территориальных экономических систем. Это определяет необходимость формирования и поддержки функционирования различных институтов, определяющих способы и правила взаимодействия общества и природной среды.

Наиболее хорошо формализованными являются институты, создание которых инициировано государством и функционирующие на основе правовых норм. При этом необходимо отметить, что в результате рыночных реформ существовавшая ранее административно-распределительная система, которая не в полной мере отвечала развитию финансовых подсистем регионов, достаточно быстро сменилась децентрализованной системой распределения региональных ресурсов. В рыночной

экономике роль государства ограничивается, как правило, функциями индикативного управления (управления условиями)¹.

Поскольку природная среда значительно уступает по своей активности экономической подсистеме региона, регулирование взаимодействий вне зависимости от принятого концептуального подхода (антропоцентрического, биоцентрического) возможно на основе различных организационных механизмов. Указанный организационный механизм можно классифицировать по виду используемого в качестве движущей силы ресурса: правовой, институциональный и экономический.

Первая из выделенных разновидностей механизмов регулирования взаимодействий призвана, как правило, установить ограничения на вмешательство общества в окружающую среду. Данный механизм действует вне рыночного пространства, поскольку призван отстаивать «интересы» природной среды. В качестве примера такого механизма можно указать процедуры изъятия рентных доходов, которые основаны на совокупности количественных показателей хозяйственной деятельности отдельных элементов региональной экономики и правовом регулировании. Как правило, данные платежи осуществляются предприятиями в форме различных налогов. Основы существующей налоговой системы России, регулирующие взаимодействия в территориальных производственной и природной подсистемах, определены Законами РФ «Об охране окружающей среды» (2002), «О плате за землю» (1991), «О недрах» (1995) и др., Указами Президента России и постановлениями Правительства РФ². Однако существующая практика реализации приведенных правовых норм не в полной мере обеспечивает стимулирующую роль налогов, формирующую мотивацию к совершенствованию технологий производства, минимизирующих вредные воздействия на окружающую среду.

Анализ существующих видов налогов позволяет сделать вывод о том, что для их эффективного применения необходима специальная система количественной оценки, которая не всегда является однозначной. Так, например, плата за выбросы в настоящее время осуществляется на основе определения так называемых предельных допустимых концентраций (ПДК), методика расчета которых устанавливается экспертным путем.

Данный подход не отличается высокой эффективностью реализации стимулирующей функции всей системы нормирования, кроме того, построенная на его основе система регулирования характеризуется коррупционной неустойчивостью.

Стремление России к вступлению в ВТО способно видоизменить существующий подход, заменив принципы ПДК на использование так называемых наилучших существующих технологий (НСТ). Данный подход, в отличие от регламентации предельно допустимых концентраций вредных составляющих выбросов, определяет последние величины по отношению к объемам производства. Это позволяет ранжировать однотипные предприятия по экологической эффективности.

В странах с традиционным использованием системы НСТ сформировались два вида институциональных механизма регулирования взаимодействий между производством и природной средой: механизмы рекомендательного характера, в рамках которого специалисты подсистемы управления, отвечающие за состояние окружающей среды, проводят мониторинг технологических новшеств по различным направлениям развития технологий и по его результатам оповещают руководство предприятий о возможных изменениях требований к эколого-экономической эффективности (модификациях структуры НСТ); второй класс - механизмы ограничительного характера, предназначение которых – создание действенных барьеров доступа на рынок предприятий, не соответствующих по экологическим параметрам условиям НСТ. За достаточно долгое время существования системы нормирования, основанной на использовании ПДК сложились всевозможные пути обхода предъявляемых ими требований. Так, например, соблюдение предельно допустимых концентраций может достигаться путем разбавления стоков или завышения посредством фиктивных сделок объемов выпуска продукции. Кроме того, сама система не лишена значительных коррупционных рисков. Использование институционального подхода в исследовании механизмов регулирования территориальных экономических систем предполагает возможность различной классификации управленческих воздействий. Так, в работах ряда авторов предлагается выделять информационные, управленческие (административные), экономические и правовые механизмы³. С другой стороны, институты могут быть классифицированы по степени формализованности (формальные и неформальные). Наложение указанных классификаций друг на друга порождает восемь различных классов механизмов, представленных в таблице 1.

¹ Вертакова Ю.В. Индикативное управление устойчивым развитием регионального хозяйственного комплекса дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 Курск, 2005.

² ФЗ «Об охране окружающей среды» 10.01.2001., Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992., Закон РСФСР «О плате за землю» от 11.10.1991 г., ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995.

³ Зарубин В.И., Чефранов С.Г. Мониторинг в управлении региональной экономикой// Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. – 2003. - №2, с. 87-92.

Необходимо отметить, что природные ресурсы является более узким понятием по отношению к термину «территория», что порождает необходимость учета территориальных особенностей в процессах управления. В связи с этим, использование какого-либо одного из указанных в таблице способов не может обеспечить необходимые качество, продолжительность и устойчивость функционирования территориальных экономических систем. Один из наиболее действенных механизмов управления, основанный на экономических мотивах действий элементов региональной экономики, не способен учесть значительную продолжительность функционирования территориальных систем, поскольку многие экологические ресурсы не имеют явного собственника и потому не участвуют в рыночной торговле (никто не владеет воздухом или водой).

Таблица 1 - Классификация механизмов управления территориальными экономическими системами

	Степень формализованности механизма управления	
	формальные	неформальные
Информационные	СМИ, тематические выставки и иные мероприятия информационного характера	Неформальные коммуникации между различными хозяйствующими субъектами, PR-мероприятия, слухи, распространяемые среди населения
Экономические	Налоговая система, установленные платежи за использование различных видов природных ресурсов	Традиции и обычаи, устанавливающие способы и границы воздействия на окружающую среду в процессах производства и жизнедеятельности социума.
Административные	Установившиеся и закрепленные в различных нормативных актах (формализованные) правила взаимодействия структурных элементов системы управления региональной экономикой, ответственных за регулирование эколого-экономических взаимодействий	
Правовые	Нормативные акты, ограничивающие или запрещающие отдельные виды деятельности, устанавливающие правила природопользования и ведения хозяйственной деятельности в сфере использования различных природных ресурсов	

Известны отдельные предложения по организации процедур оценки таких территориальных экологических ресурсов и состоящие в определении степени готовности различных хозяйствующих субъектов заплатить за экологические товары в условиях гипотетических рынков⁴. Очевидно, одним из базовых условий функционирования любых рыночных структур является информационная прозрачность, что достаточно трудно обеспечить для товаров рассматриваемого вида. Кроме того, данный подход не способен учесть цели будущих поколений.

В работе В.В. Аникиева рассматривается традиционный механизм, основная движущая сила которого представлена элементами нормативно-правовой сферы, а непосредственно реализация – введением специальных платежей⁵.

Наиболее типичными недостатками приведенной на рисунке схемы регулирования можно считать следующие:

- использование в качестве основного ресурса управления нормативно-правового усиливает различные коррупционные риски, которые актуализируются в условиях рынка и отсутствия явных представителей собственника общетерриториальных ресурсов;
- существующая практика правового регулирования взаимодействий в природно-технологической сфере в настоящее время не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям, поскольку рыночные трансформации в России значительно увеличили нагрузку на всю судебную систему;
- отдельные эффекты реализации управляющих воздействий на процессы использования природных ресурсов территории достаточно трудно поддаются учету и/или не проявляются сразу, что создает дополнительные трудности по рационализации их вовлечения в воспроизводственные контуры;
- организационное построение привлечения экспертов в формирование экологических критериев функционирования территории в настоящее время еще далеко от завершения и, как

⁴ Хильчевская Р.И., Сафонов П.И. Проблемы устойчивого развития и экологической экономики и их решение в России. М., 1994., http://www.metal-profi.ru/library/economy/problemi_ystoich.htm

⁵ Аникиев В.В. Экологические ориентиры стратегии экономического развития России // Устойчивое развитие. Наука и Практика. №1/2002, электронная версия http://srv5.uni-dubna.ru/journal/view_pub.php?id=14

следствие, допускает значительное улучшение.

Выходом из создавшегося положения может стать использование в процессах регулирования взаимодействий в территориальных экономических системах потенциала самоорганизации. Его реализация обуславливает необходимость усиления экономической и информационной составляющих общего вектора управления. Данный факт отражается на рисунке 1, на котором приводится концептуальная схема регулирования взаимодействий хозяйствующих субъектов и природной среды в территориальных экономических системах.

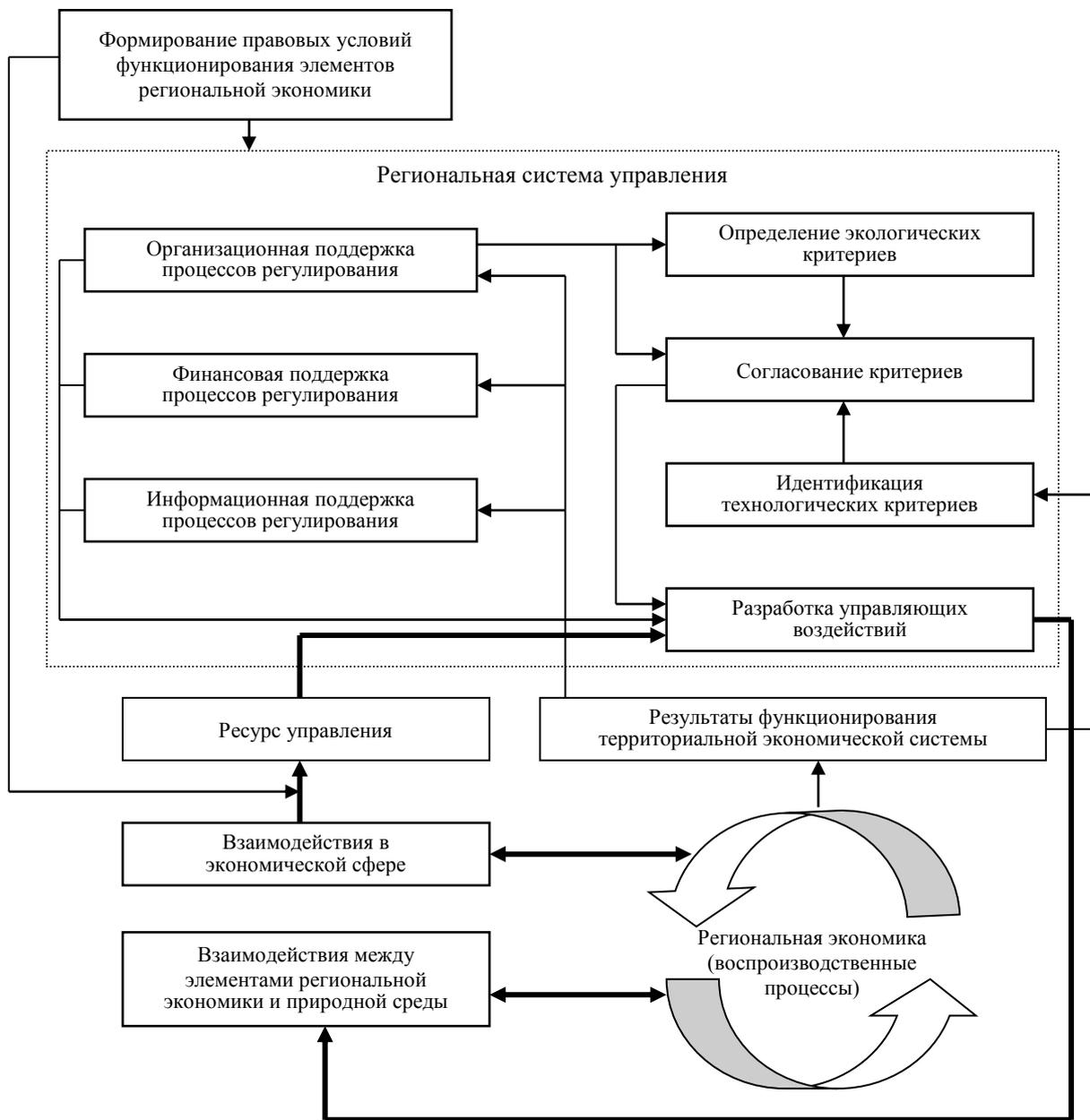


Рис. 1. Предлагаемая схема механизма регулирования взаимодействий в территориальной экономической системе

Ее преимуществом является отделение процедур формирования экологических критериев от основного контура управления, определяющего движение значительных по интенсивности воздействия ресурсов. Указанный контур показан на рисунке 1 жирными линиями. Кроме того, для формирования основного ресурса управления используется потенциал межэлементных взаимодействий в экономической сфере, что призвано снизить общую нагрузку на региональный бюджет. Правовой ресурс используется в данном случае лишь как инструмент формирования условий реализации предлагаемого институционального механизма регулирования. Его источник отнесен к федеральному уровню компетенции (показан на рисунке сверху).

Децентрализованное формирование системы экологических критериев позволяет учесть региональные особенности как производственной базы, так и состояние природной среды.

Региональная система управления в данном случае представляет собой объект с достаточно сложной институциональной структурой. Она включает различные организационные

единицы, относящиеся по управленческим связям практически ко всем иерархическим уровням системы управления: национальному, региональному, муниципальному. Формирование в таких условиях четкой скоординированной позиции в вопросах природопользования и взаимодействия элементов региональной социально-экономической системы с окружающей средой представляет собой задачу достаточно сложную с теоретической точки зрения и актуальную – с практической. Указанное положение определяет необходимость использования в процессах управления эколого-экономическими взаимодействиями институционального подхода.