

сти использования лесного сырья, необходимо задействовать весь арсенал экономических методов, которым располагает государство. В первую очередь это касается создания специальной системы налогового регулирования инновационной деятельности посредством льгот и преференций (уменьшение налогооблагаемого дохода, налоговых кредитов, снижение ставок налога, отсрочка уплаты налогов и т.п.). Кроме благоприятной налоговой системы, в процессе стимулирования инновационной деятельности немаловажную роль следует отводить грамотной амортизационной политике, например ускоренной амортизации.

Таким образом, только комплексный подход и система разносторонних и хорошо продуманных мероприятий, а также сильная политическая воля могут вывести лесной комплекс страны на орбиту его устойчивого развития.

УДК 630*6

А. В. Неверов, профессор;
А. И. Лучков, к. б. н.;
Л. Н. Мороз, к. ю. н.

КОНЦЕПЦИЯ ПОСТРОЕНИЯ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ЗАПОВЕДНИКАМИ И НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПАРКАМИ БЕЛАРУСИ

In the article the potential bases for constructing the ecology-economic mechanism of reserves and national parks management is considered.

Формирование системы эколого-экономического управления заповедниками (ЗП) и национальными парками (НП), а в более широком плане особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) предполагает существование исходных фундаментальных принципов и создание необходимых экономико-правовых условий реализации важнейших целевых функций ООПТ.

Конституирующая целевая функция ЗП и НП – сохранение генотипа на основе поддержания целостности и устойчивости природных экосистем.

Как известно, устойчивость функционирования экосистем обеспечивает биологическое разнообразие. Сокращение биоразнообразия в конечном счете может привести к разрушению природных комплек-

сов, а в глобальном аспекте – изменению климата и нарушению экологического равновесия.

Поэтому сохранение биоразнообразия уникальных и (или) типичных природных комплексов – условие практической реализации целевой функции ООПТ.

Стратегическая цель управления биоразнообразием на ООПТ сводится к организации и сохранению *in-situ* экосистем и естественных местообитаний, поддержанию и восстановлению жизнеспособных популяций в естественных условиях.

Для сохранения биоразнообразия практически невозможно создать замкнутые локальные условия абсолютной заповедности, поскольку побочное влияние хозяйственной деятельности на экосистемы происходит по всей территории республики. Однако, в принципе, возможно и необходимо исключить необоснованное или преднамеренное воздействие на развитие естественных процессов в экосистемах ООПТ. Поскольку в той или иной степени биоразнообразие повсеместно социально детерминировано, постольку природоохранные территории должны быть включены в общую систему обеспечения регулируемой коэволюции.

Отсюда систему управления биоразнообразием определяют два основополагающих принципа: принцип заповедания и принцип коэволюционного развития.

Традиционным объектом управления в системе заповедания выступают ЗП и НП, одновременно как особо охраняемые природные территории и специализированные природоохранные учреждения. Эти организационные формы апробированы, подтвердили свою жизнеспособность и эффективность. Они и в дальнейшем должны остаться базисным объектом в системе управления заповедной охраной природы.

Вместе с тем в условиях усиливающегося антропогенного прессинга на окружающую среду имеющиеся традиционные организационно-правовые формы заповедания при существующей системе управления особо охраняемыми природными территориями и объектами даже с самым жестким охраняемым режимом практически не в состоянии в полной мере обеспечить сохранение биологического разнообразия. Это обуславливает необходимость радикального внешнего и внутреннего системно-структурного упорядочения существующих ООПТ посредством их объединения в комплексный объект управления. В качестве новой организационно-правовой формы такого объе-

динения должна выступать пространственная интеграционная система особо охраняемых природных территорий и объектов (ПИСО).

Составными природно-антропогенными элементами ПИСО являются:

а) экологические регионы, охватывающие:

- заповедники (ЗП), национальные парки (НП), другие особо охраняемые природные территории и объекты;
- охранные зоны ООПТ;
- территории, прилегающие к ООПТ и их охранным зонам, которые используются в незаповедных целях;

б) связующие звенья между ООПТ, их охранными зонами и незаповедными территориями:

- искусственно созданные природные объекты (каналы, водохранилища, дамбы, лесопарки и т. д);
- ландшафтно-экологические ниши;
- сезонные и суточные миграционные пути (коридоры).

Из перечисляемых структурных звеньев ПИСО особая роль отводится экологическому региону (ЭР), ядром которого является ООПТ и ее охранный зона. Пространственно-экологическая целостность ПИСО как совокупности заповедных территорий и объектов обеспечивается искусственно создаваемыми природными объектами, миграционными путями и ландшафтно-экологическими нишами.

Экологический регион – это регион, в состав которого входит ООПТ, а также территория, оказывающая наибольшее в пределах Беларуси воздействие на экологическое состояние природы ООПТ и одновременно формирующая свою специализацию и весь социум под влиянием последней.

По своему содержанию и специализации ЭР – это регион заповедно-природно-рекреационно-культурного целевого направления развития. Система управления ЭР должна быть направлена на упорядочение природоохранных, хозяйственных и иных мероприятий в целях стабилизации экологического режима в этом регионе, увеличение экологического капитала ООПТ, формирование нового социального облика территории на основе экологизации производства и возрождения национальной культуры, религии, местных традиций, народных промыслов.

Пространственно-экологическое единство и биовзаимосвязь ООПТ обеспечивают искусственно создаваемые природные объекты, природоохранные ландшафтно-экологические ниши и миграционные пути. Отношения по использованию последних в совокупности с от-

ношениями пользования экологическими регионами составляют целостный объект управления природными ресурсами особо охраняемых природных территорий – ПИСО.

Развитие и интеграция элементов сети особо охраняемых природных территорий и объектов обуславливают появление дополнительных и новых видов деятельности как комплексных объектов управления. Так, в ЭР и ПИСО, помимо заповедания, научно-прикладных экологических исследований, мониторинга, регулируемого природопользования, рекреации, хозяйственной деятельности, осуществляются также промышленное, сельскохозяйственное, иное производство, строительство, перевозки, торговля и т. д.

Развитие материального производства, его уровень воздействия на природные комплексы экологического региона необходимо в обязательном порядке согласовывать с органами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, местного управления и самоуправления.

С целью экономического стимулирования экологизации производства для экологических регионов должна законодательно быть определена система льготного налогообложения и кредитования. В свою очередь, для предприятий ЭР следует установить более жесткие штрафные санкции в отношении нарушения экологических норм хозяйственной деятельности.

В этой связи усиливается роль таких управленческих функций, как экологическое планирование, стимулирование, экологический контроль и др., что в целом повышает статус и роль эколого-экономического механизма управления заповедниками и национальными парками.

Эколого-экономический механизм как субъект управления биоразнообразием структурно включает:

- организационно-экономическую подсистему;
- подсистему государственного экологического контроля.

В свою очередь, организационно-экономическая подсистема состоит из:

- организационной структуры управления;
- эколого-экономического механизма стимулирования и финансирования сохранения биоразнообразия и устойчивого продуцирования экосистем.

Определяющими при формировании организационной структуры управления ООПТ являются отношения собственности и экономико-правовой механизм ее реализации.

Учитывая возможность рассредоточения собственником своих правомочий собственности (владения, распоряжения, пользования) между разными соответственно органами и лицами, право владения заповедными ресурсами как достоянием всего народа следует оставить за государством, делегировав данное правомочие Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Распоряжаться богатствами ООПТ может только государство как выразитель общенациональных интересов, что не свойственно министерствам, ведомствам, а тем более субъектам хозяйствования. Право распоряжения природными ресурсами заповедников и национальных парков в юридическом аспекте следует закрепить за Советом Министров Республики Беларусь, а также областными, районными (городскими) исполнительными и распорядительными органами в пределах их компетенции. Эти органы будут решать юридическую судьбу данных ресурсов: создавать, расширять и ликвидировать ЗП и НП, разрешать отдельные виды деятельности в этих особо охраняемых природных территориях и т. д. Система названных органов возглавляется непосредственно Президентом Республики Беларусь, являющимся главой государства. Специализированным пользователем ресурсами ЗП и НП выступают Управление делами Президента Республики Беларусь или любой другой орган, в ведение которого передаются создаваемые ЗП или НП.

За научно-исследовательскими заповедными учреждениями, другими юридическими и физическими лицами признается право пользования природными, в том числе экологическими, ресурсами этих особо охраняемых природных территорий.

Всю структуру механизма должна пронизывать качественно новая система ценностных отношений природопользования, построенная на основе экологической ренты, которая в стоимостном отношении гарантирует и одновременно стимулирует воспроизводство живой природы и отдельных ее компонентов.

Экологической рентой следует признать доход, образующийся у субъектов хозяйствования, иных юридических лиц, а также материальные выгоды, получаемые физическими лицами в связи с прямым или косвенным использованием ими естественных ресурсов ООПТ. В

другой интерпретации экологическая рента – это плата за пользование экологическими ресурсами.

В качестве ведущего, определяющего интегрированного экологического ресурса ООПТ выступает биоразнообразие природы. Его экономическая оценка на основе денежного выражения экологической ренты представляет собой экологический капитал.

Экономическая оценка экологического капитала является основой построения системы специальных экологических платежей, призванных стать ведущим элементом экономического стимулирования и одновременно источником финансирования сохранения биоразнообразия.

Видами платежей на основе экологической ренты могут быть: экологический налог, экологические пошлины, экологические акцизы и экологические сборы, устанавливаемые в законодательном порядке.

Экологический налог – это постоянные обязательные платежи за использование экологических (средообразующих) свойств природных комплексов ЗП и НП.

Экологические пошлины – обязательные платежи, вносимые физическими лицами заповедникам и национальным паркам за пользование их территориями и ресурсами в рекреационных, иных культурно-просветительных целях по специально разрешительным документам.

Экологические акцизы – обязательные платежи, уплачиваемые юридическими и физическими лицами заповедникам и национальным паркам за использование редких, иных особо ценных охраняемых объектов природы или их компонентов, являющихся собственностью государства (например, акцизы с ботанических, иных коллекций, с добычи животных и т. д.).

Часть пошлин и акцизов как определенные доли собственных доходов заповедники и национальные парки вносят в доход государства на формирование соответствующего бюджета.

Экологические сборы – обязательные разовые (эпизодические) платежи, вносимые юридическими лицами заповедникам и национальным паркам на ликвидацию неблагоприятных экологических последствий или проведение неотложных природоохранных работ и мероприятий.

Расширение источников финансирования и финансовой самостоятельности заповедников и национальных парков в конечном счете будет способствовать формированию, развитию и совершенствованию научной, рекреационной и производственно-хозяйственной базы данных особо охраняемых природных территорий.

Вместе с тем биоразнообразие природы – это государственный экологический ресурс стратегического значения. Поэтому финансирование его сохранения и воспроизводства должно быть преимущественно централизованным и находиться под строгим контролем государственных органов в лице Администрации Президента Республики Беларусь и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

В перспективе размер государственного финансирования необходимо связывать с процентной ставкой на экологический капитал той или иной природоохранной территории и с нормативной величиной экологической ренты с учетом разных форм ее проявления.

Экологические ресурсы ООПТ имеют практическое значение не только для белорусской нации. Специфика природы ЗП и НП нашей страны привлекает к себе международное сообщество с точки зрения экологически устойчивого развития Европейского континента. Поэтому на международном уровне должна быть определена стабильная основа финансирования особо охраняемых природных территорий, содержащих в себе уникальную экологическую ценность. Такой основой может быть международная экологическая рента (МЭР). Истоки МЭР определяет монополия того или иного государства на уникальный природный объект, представляющий интерес для мирового сообщества. Последняя возникает благодаря исключительным природным условиям, которые создают возможность получения редких продуктов природы и являются фактором поддержания экологического равновесия значительной части регионов планеты. Механизм присвоения тем или иным государством международной экологической ренты определяют не столько свободные рыночные отношения, сколько осознанная необходимость государств мира в финансировании устойчивого функционирования эталонов природы, хранящих в себе бесценную экологическую информацию. Поэтому составной, а может быть, и определяющей частью международной экологической ренты должен стать надправительственный (надгосударственный) фонд сохранения генофонда Земли и нетронутой природы. На международном уровне Беларусь должна принять участие в создании такого фонда.

Одна из важнейших функций эколого-экономического управления – государственный экологический контроль (ГЭК), представляющий собой процесс определения качества и корректировки многогранной деятельности, связанной с сохранением биоразнообразия и устойчивого продуцирования экосистем ООПТ в соответствии с принципами заповедания и коэволюционного развития.

Для эффективного функционирования государственного экологического контроля необходимо наличие двух условий:

- нормативной базы ГЭК;
- организационной структуры ГЭК.

Формирование нормативной базы ГЭК обусловлено системой целей управления ЗП и НП.

Вся система нормативов ГЭК должна быть направлена на реализацию стратегической цели функционирования ООПТ – сохранение генофонда и биоразнообразия наиболее ценных и уникальных природных комплексов государства. Определяющим в построении нормативной базы является принцип приоритета заповедания. Природоохранный, научно-исследовательский, мониторинговый, оздоровительно-рекреационный, образовательно-воспитательный и хозяйственный виды деятельности ООПТ оцениваются с позиции неукоснительного исполнения данного принципа. Игнорирование тем или иным видом деятельности приоритета заповедания означает прямой социально-экологический ущерб, который наносится стратегическим интересам нации.

Набор (состав) нормативов ГЭК может быть разнообразным, но их содержание следует определить как критерии эффективности заповедания, которые могут быть выражены с помощью системы вспомогательных показателей:

- количества и характера выявленных нарушений природоохранного законодательства;
- количественных (состав редких и исчезающих видов, уникальных ландшафтов) и качественных (уровень антропогенизации) характеристик экосистем ЗП и НП и прилегающих к ним территорий;
- стоимостных (ценность уникальных ландшафтов, видов, в целом экологических ресурсов) и натуральных (продуктивность экосистем) параметров ЗП и НП;
- абсолютных (количество посещающих туристов на 1 га заповедной зоны) и относительных (удельный вес занятых в хозяйственной деятельности в общей численности персонала ООПТ, удельный вес доходов от хозяйственной деятельности в общей сумме денежных поступлений и бюджетных ресурсов и т. п.) величин демографических, кадровых и финансовых категорий ЗП и НП.

Отработка системы нормативов – сложный и кропотливый процесс, но без ее наличия государственный экологический контроль как важная управленческая функция не состоится, а следовательно, неэффективной (с позиции достижения надежной цели) окажется и вся система управления ЗП и НП.

Базовую основу организационной структуры ГЭК определяют отношения собственности, возникающие по поводу воспроизводства экологических ресурсов особо охраняемых природных территорий. Деление правомочий собственности (право распоряжения, владения и пользования) есть социально-политическое наполнение процесса управления экоресурсами ООПТ, а также определение объема компетенции органов государственного экологического контроля.

Поскольку право владения экоресурсами юридически следует закрепить за Минприроды Республики Беларусь, функции государственного экологического контроля должны быть возложены на данное министерство.

Принципиальная схема организационной структуры реализации функций ГЭК: в системе Минприроды, его областных и районных органах функционируют соответственно специализированные структурные подразделения с правами юридических лиц или группы специалистов, основным полномочием которых является осуществление государственного экологического контроля.

Организация государственного экологического контроля как системы предполагает использование двух взаимодополняющих и взаимосвязанных подсистем – административной и экономической. Административная подсистема направлена на реализацию общенациональных задач сохранения уникальных экоресурсов, определение правовых нормативов природопользования и хозяйствования на ООПТ (включая заповедники и национальные парки) и прилегающих к ним территориях, воздействие на развитие социально-экологических процессов, связанных с заповеданием. Основу экономической подсистемы ГЭК определяет эколого-экономическая оценка природных ресурсов ЗП и НП с обязательным выделением интегрального экологического ресурса – биоразнообразия ООПТ. Эколого-экономическая оценка природных ресурсов является связующим (центральным) элементом экономического механизма государственного экологического контроля. С позиции устойчивого развития ООПТ процессы ценообразования, финансирования, налогообложения и планирования в системе воспроизводства природных ресурсов должны быть увязаны с природохозяйственной ценностью и возрастанием средообразующей роли ЗП и НП в отдаленной перспективе.

При создании системы государственного экологического контроля по критерию эффективного заповедания необходимо предусмотреть, чтобы эта система информировала об отклонениях от заданной цели.

Принцип контроля по отклонениям должен на практике сочетаться с принципом контроля по критическим ситуациям. Такими ситуациями, например, могут быть:

- факты нарушения природоохранного законодательства;
- загрязнение экосистем ООПТ сверх установленных нормативов;
- развитие хозяйственной и рекреационной деятельности в ущерб природоохранной и принципу заповедания;
- уменьшение площади заповедных зон в НП;
- сокращение редких и исчезающих видов;
- изменение структуры землепользования в ущерб целям заповедования;
- развитие в экологическом регионе производств, отрицательно влияющих на окружающую среду;
- сокращение экологических ниш и миграционных путей;
- ухудшение социального быта и условий проживания населения на прилегающих к ЗП и НП территориях.

Ситуации, намеченные для контроля, должны действительно быть критическими, т. е. либо представлять собой “угрожающие” факторы, либо лучше других факторов показывать, в какой мере соблюдается принцип заповедания и принцип коэволюционного развития.

Даже неполный перечень возможных отклонений и проблем выбора критических ситуаций свидетельствует о том, что государственный экологический контроль не может не основываться на широкой, достоверной и доступной информации.

Информационное обеспечение системы ГЭК должно соответствовать его юридическому статусу, исходящему из необходимости реализации права владения экологическими ресурсами.

Любой пользователь экоресурсами, включая ЗП и НП, обязан представлять государственному экологическому контролю не только информацию об экосистемах, но и о своей хозяйственной и иной деятельности, опосредованно или непосредственно влияющей на их состояние и реализацию принципа заповедания.

В качестве эмпирического базиса эколого-экономического механизма управления ЗП и НП выступает ретроспективный анализ воздействия хозяйственной деятельности на состояние экосистем. Базой такого анализа, на наш взгляд, выступает эколого-экономический мониторинг.

Основные требования к созданию такого мониторинга следующие:

- обеспечение необходимой информацией о количественной и качественной характеристиках экологического капитала ООПТ;
- анализ различных видов хозяйственной и иной деятельности, воздействующих на состояние экосистем ООПТ;
- оценка степени воздействия субъектов хозяйствования на устойчивое продуцирование экосистем;
- оценка степени воздействия рекреантов и туристов на устойчивое продуцирование экосистем;
- определение размера экологических платежей за пользование (прямое или косвенное) экологическими ресурсами ООПТ.

Таким образом, для повышения эффективности управления биоразнообразием необходим комплекс мероприятий, направленных на коренное совершенствование эколого-экономического механизма функционирования ООПТ, а также неординарные и настойчивые действия правительства, связанные с решением следующих актуальных проблем:

- формирования и правового оформления нового объекта управления биоразнообразием – пространственно-интеграционной системы особо охраняемых природных территорий и объектов – на основе принципов заповедания и коэволюционного развития;
- реформирования организационной структуры управления на основе принципа делимости правомочий собственности (право владения, пользования, распоряжения);
- формирования эколого-экономического механизма стимулирования и финансирования сохранения биоразнообразия и устойчивого продуцирования экосистем на основе экологической ренты и целевого выделения средств из бюджета государства;
- выхода на международный уровень с инициативой о создании надгосударственного фонда сохранения генофонда Земли и нетронутой природы на основе международной экологической ренты;
- организации системы государственного экологического контроля как важнейшей функции управления биоразнообразием и ее правовым закреплением за Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- организации функционирования специального мониторинга, деятельность которого направлена на выявление степени воздействия субъектов хозяйствования на состояние экосистем ЗП и НП с последующим определением размера экологических платежей в пользу ООПТ.