

УДК 630*6

А. В. Неверов, Л. Н. Мороз, П. А. Водопьянов;
П. М. Бурак, М. М. Глинский, О. В. Редковская
**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА
УПРАВЛЕНИЯ БИОРАЗНООБРАЗИЕМ**

В статье рассматриваются актуальные вопросы построения эколого-экономического механизма управления биоразнообразием. В качестве объекта управления предлагается пространственно интегрированная система особо охраняемых природных территорий. Исследуются структура эколого-экономического механизма и основы его формирования. Выявляются две подсистемы механизма: организационно-экономическая и государственного контроля.

Наиболее эффективной организационной формой сохранения биоразнообразия являются особо охраняемые природные территории (ООПТ). Квинтэссенция эколого-экономической концепции управления особо охраняемыми природными территориями состоит в формировании постоянно продуцирующего, биологически устойчивого природного комплекса и соответствующего ему социума на основе сохранения экологической ценности территории, ослабления и нейтрализации внутренних и внешних отрицательных факторов с учетом планетарного значения генетических ресурсов ООПТ и достижения высокой эколого-экономической эффективности регионального природопользования.

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 страны. Однако, в принципе, возможно и необходимо исключить необоснованное или преднамеренное воздействие на развитие естественных процессов в экосистемах ООПТ. Поскольку в той или иной степени биоразнообразии повсеместно социально детерминировано, постольку природоохранные территории должны быть включены в общую систему обеспечения регулируемой коэволюции.

Современные тенденции природопользования таковы, что систему управления биоразнообразием определяют два основополагающих принципа: принцип заповедания и принцип коэволюционного развития. 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 охранным 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 объединения 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;
 - охраняемые зоны ООПТ;
 - территории, прилегающие к ООПТ и их охраняемым зонам, которые используются в незаповедных целях;
- б) связующие звенья между ООПТ, их охраняемыми 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.

В самом общем понимании ЭР представляет собой территорию, в пределах которой находятся земли, леса, воды, другие природные ресурсы и природные объекты, населенные пункты, промышленные и сельскохозяйственные предприятия, линии связи, строения, сооружения и иные объекты, созданные человеческим трудом, а также население. Перечисленные элементы территории ЭР тесно взаимосвязаны и взаимодействуют друг с другом, предопределяя в конечном счете его экологическое, социально-экономическое и социально-демографическое состояние. ЭР — 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.

В основу выделения экологического региона должны быть положены административно-территориальное расположение территории, видовой и физической состав, правовой режим охраны, характер использования, подведомственность, другие наиболее существенные признаки природных антропогенных ресурсов, представляющих в совокупности комплексный объект природоохранного, научно-исследовательского, рекреационного, культурно-просветительного и хозяйственного назначения, а также эколого-экономического управления. В условиях сложной экологической обстановки процесс регионального природопользования может осуществляться только на основе придания ЭР особого статуса с ярко выраженным природоохранным режимом хозяйствования.

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. Эти задачи способны эффективно реализовать только специально создаваемые органы управления регионами.

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 отношениями 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 и иное производство, строительство, перевозки, торговля и т. д.

Эколого-экономический механизм как субъект управления биоразнообразием, структурно включает: организационно-экономическую подсистему и подсистему государственного экологического контроля.

В свою очередь, организационно-экономическая подсистема состоит из: организационной структуры управления и эколого-экономического механизма стимулирования и финансирования сохранения биоразнообразия и устойчивого продуцирования экосистем.

Создание эффективной организационной системы эколого-экономического управления биоразнообразием связано с необходимостью четкого разграничения полномочий и функций управления ООПТ между ветвями исполнительной власти,

а также между центром и регионами, в которых находятся данные заповедные территории. В настоящее время такая четкость не просматривается.

Неопределенность обусловлена прежде всего тем, что важнейшие экономико-правовые функции управления функционированием ЗП и НП сосредоточились в Управлении делами Президента Республики Беларусь, а организация заповедания и государственный контроль за ним согласно закону "Об особо охраняемых природных территориях и объектах" в пределах своей компетенции осуществляют Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и местные Советы депутатов. В этой ситуации функции управления становятся малоэффективными, особенно при неясности правового статуса и отсутствии юридического закрепления за тем или иным государственным органом правомочий собственности на природные ресурсы ООПТ.

Отношения собственности и экономико-правовой механизм ее реализации являются определяющими при формировании организационной структуры управления ООПТ. Учитывая возможность рассредоточения собственником своих правомочий собственности (владения, распоряжения, пользования) между разными 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, которое выражает общенациональные интересы, что несвойственно 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. 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.

При этом частная собственность на указанные ресурсы в заповедниках не допускается, но в принципе возможна в национальных парках: в последних могут находиться в частной собственности отдельные участки земель и древесный запас как источник материальных ценностей. Однако исключена такая форма собственности на всю экосистему НП или даже ее часть. Данное положение свидетельствует, прежде всего, о том, что в природоохранном законодательстве необходимо закрепить максимально высокий экономико-правовой статус экологических ресурсов ООПТ с обязательным включением их основных показателей в систему национальной статистики. Кроме того, на государственно-политическом уровне должна быть признана необходимость использования в эколого-экономической стратегии развития общества такого важнейшего показателя, как национальное богатство государства, структурным элементом которого является экологический капитал ООПТ.

Эколого-экономический механизм управления представляет собой совокупность экономико-правовых средств, методов, инструментов, направленных на обеспечение функционирования данных территорий. В наиболее общем плане структура анализируемого механизма включает сориентированную на экологию экономическую и правовую части, которые фактически находятся в тесной взаимосвязи друг с другом и представляют собой единую эколого-экономико-правовую категорию. 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.

Основными задачами эколого-экономического механизма управления биоразнообразием являются обеспечение сохранения уникальных и иных ценных естест-

венных ресурсов и поддержание исторически сложившегося баланса экосистем особо охраняемых и сопредельных с ними природных территорий или в целом регионов.

Эколого-экономический механизм управления образуют следующие элементы:

- а) эколого-экономическая оценка природных ресурсов;
- б) эколого-экономические прогнозирование и планирование;
- в) эколого-экономические нормирование, лимитирование, лицензирование и стандартизация;
- г) экологические платежи;
- д) финансовое и материально-техническое обеспечение;
- е) экологическое страхование;
- ж) экологический аудит.

Перечисленные элементы применяются одновременно или в определенных сочетаниях и детализируются, исходя из соответствующих форм и целей заповедания. Однако в любом случае всю систему механизма пронизывает эколого-экономическая оценка природных ресурсов.

В качестве ведущего, определяющего интегрированного экологического ресурса ООПТ выступает биоразнообразие природы. Его экономическая оценка 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.

Определяя ценность биоразнообразия, важно иметь в виду приоритет социально-экологических интересов природопользования перед чисто экономическими. Экономическая оценка основывается на экологической ренте и ее капитализированной величине с учетом мирового опыта установления цены на отдельные виды биоресурсов. Уровень цены редких и исчезающих биологических видов должен органически вписываться в современную и перспективную системы ценностных отношений, но одновременно обязан быть достаточным для высокоэффективного стимулирования и финансирования сохранения генофонда ООПТ, а также устойчивого продуцирования экосистем.

Экономическая оценка экологического капитала ООПТ — важная, но не единственная сторона формирования ценностных отношений природопользования, связанных с заповеданием. Как известно, процесс заповедания предполагает исключение ряда территорий из сферы обычной хозяйственной деятельности. Речь, таким образом, идет о компенсации ущерба, который наносится природопользователям в результате изъятия из их хозяйственного оборота того или иного природного ресурса с целью выполнения им новых (экологических) функций, исключая прежние формы эксплуатации. Поскольку природный ресурс в системе традиционного природопользования является элементом экономического, а не экологического, воспроизводства, величину экономического ущерба, наносимого субъектам хозяйствования, следует рассчитывать по общепринятой методике экономической оценки природных ресурсов. Компенсационные отношения в системе устойчивого природопользования должны стать основой развития ценностных отношений воспроизводства экологических ресурсов.

Для отражения эколого-экономических процессов, связанных с продуцированием экосистем и сохранением биоразнообразия, необходима соответствующая система индикаторных показателей:

оценка текущего состояния экологического капитала и продуцирования экосистем; стоимость (ценность) редких и исчезающих видов;

оценка и ранжирование долговременных внутренних и внешних факторов дестабилизации функционирования экосистем;

оценка ущерба, наносимого устойчивому использованию биоразнообразия. Ущерб (фактический, ожидаемый, потенциальный, компенсируемый и некомпенсируемый) может проявляться на локальном (в пределах природоохранной территории), национальном и транснациональном уровнях.

Эколого-экономическое регулирование сохранения биоразнообразия необходимо рассматривать в контексте реализации "Национальной стратегии устойчивого развития".

Эффективная интеграция системы управления биоразнообразием в социально-экономический сектор будет иметь место лишь в том случае, если в составе экономики хозяйства и госстатистики, наряду с материальным производством и непродуцированной сферой, структурно будет представлена новая подсистема — экологическая сфера, или сфера природоохранного труда. Ярким представителем новой сферы являются ООПТ. В отличие от материального производства, в экологической сфере рынок не опосредует степень соответствия воспроизводства природных благ общественным потребностям. В этой связи государственное регулирование воспроизводственными процессами в экологической сфере — главная отличительная черта ее экономического механизма.

Для компенсации экологических издержек заповедников и национальных парков на основе экологической ренты оправдано установление специальных обязательных платежей экологического характера и содержания. Последние должны уплачиваться указанным природоохранным учреждениям юридическими и физическими лицами, деятельность которых оказывает вредное воздействие на экосистемы ЗП и НП. 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. Часть этой ренты должна поступать в распоряжение заповедников и национальных парков исключительно на нужды заповедания. Перечень лиц, обязанных вносить такие платежи, определяется Советом Министров по представлению заинтересованных министерств и ведомств. Видами платежей на основе экологической ренты могут быть экологический налог, экологические пошлины, экологические акцизы и экологические сборы, устанавливаемые в законодательном порядке.

В качестве пошлин могут выступать 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. Экологическими акцизами следует признать обязательные платежи, уплачиваемые юридическими и физическими лицами заповедникам и национальным паркам за использование редких и иных особо ценных охраняемых объектов природы или их компонентов, являющихся собственностью государства, например акцизы с ботанических, иных коллекций, с добычи животных и т. д.

Части пошлин и акцизов как определенные доли собственных доходов заповедники и национальные парки вносят в доход государства на формирование соответствующего бюджета. Экологические сборы должны представлять собой обязательные разовые или эпизодические платежи, вносимые юридическими лицами заповедникам и национальным паркам на ликвидацию неблагоприятных экологических последствий или проведение неотложных природоохранных работ и мероприятий.

Заповедники и национальные парки являются природоохранными бюджетными учреждениями, поэтому они не должны облагаться налоговыми и другими обязательными платежами, в отличие от субъектов хозяйствования. Такие платежи могут взиматься при условии, если заповедники и национальные парки будут осуществлять производственную или иную хозяйственную деятельность, не связанную с целями и задачами заповедания.

Обеспечение организации, развития и функционирования ЗП и НП традиционно осуществляется из централизованных государственных источников, причем обычно без возмещения государству выделяемых им средств на заповедание. В рыночных условиях финансирование и материально-техническое обеспечение указанных особо охраняемых природных территорий могут и должны включать внутренние и внешние экологические инвестиции, экологические дотации, экологические кредиты, специальные целевые фонды экономического стимулирования экологических мероприятий, формирование научной, рекреационной и производственной-хозяйственной базы указанных особо охраняемых природных территорий для осуществления в них заповедания, научных исследований, регулируемого природопользования, рекреации и хозяйственной деятельности в природоохранных целях.

Внутренние и внешние экологические инвестиции могут иметь место в случаях привлечения заповедниками и национальными парками средств белорусских или иностранных юридических и физических лиц, акционирующихся или иным обра-

зом объединяющих свои ресурсы с данными особо охраняемыми природными территориями. Наиболее вероятными формами объединения средств следует признать образование экологических регионов, совместных научно-исследовательских, мониторинговых, просветительно-туристских структур, проведение региональных природоохранных мероприятий.

Экологические дотации и льготные кредиты должны выдаваться заповедникам и национальным паркам для сохранения реликтовых объектов и экосистем, охрана которых требует дополнительного финансирования, а также на проведение внеплановых природоохранных, научно-исследовательских, рекреационных и других работ и мероприятий в целях заповедания. Специальные целевые фонды экономического стимулирования экологических мероприятий могут формироваться за счет отчислений от рассмотренных выше платежей заповедникам и национальным паркам и использоваться на поощрение их работников, которые провели результативные природоохранные работы.

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.

Биоразнообразие природы — это государственный экологический ресурс стратегического значения. Поэтому финансирование его сохранения и воспроизводства должно быть преимущественно централизованным и находится под строгим контролем государственных органов в лице Администрации Президента Республики Беларусь и Минприроды.

В настоящее время отсутствует целенаправленное государственное финансирование сохранения биоразнообразия. Опосредованно эта проблема решается через финансирование развития ООПТ за счет средств, полученных главным образом из бюджета. Что касается иных источников финансирования, включая целевые фонды охраны природы, то они практически не принимают участия в экономике сохранения биоразнообразия.

Современная система природоохранного финансирования не обеспечивает нормального функционирования ООПТ. Значительная часть выделяемых государством средств (примерно 60%) идет на поддержание производственной инфраструктуры. В перспективе размер 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.

Основу экологического капитала Беларуси определяют лесные и водно-болотные системы. Данный экологический ресурс имеет практическое значение не только для белорусской нации. “Лесо-болотная” специфика природы нашей страны привлекает внимание международного сообщества 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 климатического равновесия значительной части регионов планеты. Механизм присвоения тем или иным государством международной экологической ренты определяется 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 и нетронутой природы Земли. На международном уровне Беларусь должна принять участие в создании такого фонда. Наступило время международной биостатистики, в которой отражался бы экологический капитал каждой страны (производящая способность живой природы минус потребление экоресурсов, включая чистый воздух, воду, а также климатические ресурсы). Особое место в

этой статистике должна занять плата в виде стабильных стоимостных нормативов, установленных мировым сообществом для тех или иных категорий ООПТ в разных регионах земного шара. На данном этапе наиболее приемлемой формой утверждения ростков МЭР является международный туризм. Предоставление международным сообществом льготных кредитов на развитие международного туризма на ООПТ с последующим возвратом установленной части прибыли — один из наиболее подходящих путей утверждения международной экологической ренты в мировой практике природоохранения и заповедания.

Туризм выступает как специфический вид природопользования. Цену “продукта” в данном случае образуют издержки по обеспечению обслуживания туристов (включая необходимую величину прибыли) и экологическая рента. Последняя дифференцируется в зависимости от ценности той или иной природоохранной территории, включая, помимо оценки собственно экологического капитала, такие характеристики, как местоположение, культурно-эстетическую и историческую значимость, ландшафтные особенности и т. п. Доход в виде экологической ренты должен оставаться не в индустрии туризма, а возвращаться в заповедные зоны и быть стабильным финансовым источником развития особо охраняемых природных территорий.

В качестве дополнительного источника финансирования целесообразно выделить экологическую составляющую в налогах на владение оружием и другими средствами охоты и рыболовства, а также в доходах услуг и продуктов, непосредственно и опосредованно связанных с использованием живой природы (реклама, рекреация, продажа специальной литературы и печатной продукции и т. д.).

Одним из источников финансирования могут быть экологические налоги на продукцию, полученную в результате использования местных природных ресурсов. Чем в большей степени используемые ресурсы связаны с проблемой природоохранения, тем выше экологическая рента. Для пополнения целевых финансовых ресурсов в ближайшей перспективе Беларуси необходимо более активно включаться в международную торговлю отдельными видами диких животных и растений и заготовленными из них продуктами.

Следует согласиться с мнением некоторых ученых и опытных экологов-практиков (А. Н. Рачевского и др.) о настоятельной необходимости в бюджете государства отдельной строкой отражать затраты, необходимые для сохранения биоразнообразия и устойчивого продуцирования экосистем ООПТ. Целевое финансирование сохранения биоразнообразия необходимо закрепить законодательно, в частности отразить это требование в законе “Об охране окружающей среды”.

Одна из важнейших функций эколого-экономического управления — государственный экологический контроль (ГЭК), представляющая 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 и 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. Природоохранная, научно-исследовательская, мониторинговая, оздоровительно-рекреационная, образовательно-воспитательная и хозяйственная деятельность ООПТ оценивается 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 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.

Обработка системы нормативов — это сложный и кропотливый процесс, но без нее 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 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 связаны с природохозяйственной ценностью и возрастом средообразующей роли ЗП и НП в отдаленной перспективе.

Для повышения эффективности заповедания система государственного экологического контроля должна информировать об отклонениях от заданной цели. Принцип контроля над отклонениями должен на практике сочетаться с контролем над критическими ситуациями. 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 неопосредованно влияющей на их состояние и реализацию принципа заповедания.

Таким образом, для повышения эффективности управления биоразнообразием необходим комплекс мероприятий, направленных на коренное совершенствование эколого-экономического механизма функционирования ООПТ, а также неординарные и настоятельные 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;

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;

организации системы государственного экологического контроля как важнейшей функции управления биоразнообразием и ее правовым закреплением за Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды;

выхода на международный уровень с инициативой создания надгосударственного фонда сохранения генофонда и нетронутой природы Земли на основе международной экологической ренты;

организационного оформления и законодательного закрепления экологической сферы как структурного элемента экономики.

**Белорусский государственный
технологический университет,
Институт философии и права НАН Беларуси,
НИИЭ Министерства экономики Республики Беларусь**

*А. В. Нявераў, Л. М. Мароз, С. Б. Качаноўскі,
П. А. Вадап'янаў, П. М. Бурак, М. М. Глінскі, А. В. Радкоўская*

КАНЦЭПТУАЛЬНЫЯ АСНОВЫ ФАРМІРАВАННЯ ЭКОЛАГА-ЭКАНАМІЧНАГА МЕХАНІЗМА КІРАВАННЯ БІРАЗНАСТАЙНАСЦЮ

У аснову распрацоўкі канцэпцыі фарміравання экалага-эканамічнага механізму кіравання біразнастайнасцю пакладзены два зыходныя прынцыпы: прынцып заповедання і прынцып коэвалюцыйнага развіцця.

У якасці аб'екта кіравання біразнастайнасцю прапануецца прасторава інтэграваная сістэма асаба ахоўных прыродных тэрыторый (ААПТ) і аб'ектаў. Складнымі элементамі з'яўляецца: а) экалагічныя рэгіёны, якія ахоўваюць заповеднікі, нацыянальныя паркі і інш. ААПТ; ахоўныя зоны ААПТ; тэрыторыі, прылеглыя да ААПТ і іх ахоўных зон, а таксама выкарыстоўваемыя ў незаповедных мэтах; б) сувязныя звенні паміж ААПТ, іх ахоўнымі зонамі і незаповеднымі тэрыторыямі (штучна ўтвораныя прыродныя аб'екты, краявідава-экалагічныя нішы, сезонныя і сутачныя міграцыйныя шляхі).

Экалага-эканамічны механізм кіравання біразнастайнасцю структурна ўключае арганізацыйна-эканамічную падсістэму і падсістэму дзяржаўнага экалагічнага контролю.

Арганізацыйна-эканамічная падсістэма складаецца з арганізацыйнай структуры кіравання і экалага-эканамічнага механізма стымулявання і фінансавання захавання біязнастайнасці і ўстойлівага прадуцыравання экасістэм.

Пры фарміраванні арганізацыйнай структуры кіравання ААПТ вызначальным з'яўляецца прынцып падзельнасці правамоцтваў уласнасці (права валодання, карыстання і распараджэння). Права валодання экарэсурсамі прапануецца замацаваць за Міністэрствам прыродных рэсурсаў і аховы навакольнага асяроддзя, права карыстання — за суб'ектамі гаспадарання, права распараджэння — за Саветам Міністраў.

У якасці асноўных элементаў экалага-эканамічнага механізма стымулявання і фінансавання разглядаюцца: экалага-эканамічная ацэнка прыродных рэсурсаў; прагназаванне і планаванне; нармаванне і лімітаванне; ліцэнзаванне і стандартызацыя; экалагічныя плацяжы; фінансаванне; экалагічнае страхаванне і экалагічны аўдыт.

Асаблівае роля ў механізме кіравання біязнастайнасцю адводзіцца дзяржаўнаму экалагічнаму кантролю, закліканаму забяспечыць сістэму мэтанакіраванага ўздзеяння, звязанага з захаваннем біязнастайнасці і ўстойлівым прадуцыраваннем экасістэм. Гэтую функцыю кіравання варта замацаваць за Міністэрствам прыродных рэсурсаў і аховы навакольнага асяроддзя.

**A. V. Neverov, L. N. Moroz, P. A. Vodopyanov,
P. M. Burak, M. M. Glinsky, O. V. Redkovskaya**
**CONCEPTUAL BASIS OF FORMING OF THE ECOLOGICAL
ECONOMIC MECHANISM OF THE BIODIVERSITY MANAGEMENT**

Two initial principles are fixed as a basis of the development concept of the ecological economic mechanism of the biodiversity management. They are the principle of allocation of reserved areas and that of coevolutional development.

The spatial integrated system of special protected natural areas and objects (SPNA) is offered as an object of biodiversity management. This system includes: a) ecological regions, covering reserves, Nature Reserves and other SPNA; protective zones of SPNA; territories, bordering with SPNA and their protective zones, which are used in non-reservation purposes; b) links between SPNA, their protective zones and unprotected areas (these are artificially created natural objects, landscape and ecological niches, seasonal and daily migratory ways.

*The ecological economic mechanism of biodiversity management structurally comprises:
organisational economic subsystem;
state ecological control subsystem.*

*The organisational economic subsystem consists of:
organisational structure of management;
ecological economic mechanism of stimulation and financing of the biodiversity preservation and sustainable ecosystem production.*

In forming of the organisational structure of the SPNA management the basic principle is that of divisibility of authority towards property (the right of possession, use and disposal). The Ministry of Natural Resources and Environmental Protection is offered to be in charge of the right of ecological resources possession; enterprises — the right of use; the Cabinet of Ministers of the Republic of Belarus — the right of disposal.

Ecological economic estimation of natural resources; forecasting and planning; normalisation, limiting; licensing and standardisation; ecological payments; financing; ecological insurance and ecological audit are considered to be the basic elements of the ecological economic mechanism of stimulation and financing.

State ecological control is of a special importance in the mechanism of biodiversity management, as it is meant to ensure the system of purposeful influence associated with the biodiversity preservation and sustainable ecosystems production. Function of biodiversity management should be passed to the Ministry of Natural Resources and Environmental Protection.