УДК 349

В.А.ПАВЛОВА
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИ БЕЗОПАСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Обосновывается необходимость целенаправленного вмешательства государства в сферу экологических отношений, особенно в область экологической безопасности использования земельных ресурсов. В ходе исследования определены основные задачи государственного регулирования экологической безопасности. Рассмотрены приемы и методы воздействия различных механизмов государственного регулирования на хозяйствующие субъекты. Наибольшее внимание уделено анализу традиционно сложившихся методов организационно-правового механизма регулирования, а также возможностям использования этих методов в современных условиях. Рассмотрены также методы экономического и социально-экономического механизмов государственного регулирования экологической безопасности.

There is a necessity of purposeful intervention for a sphere of ecological relations in general and in particular in ecological safety of use of land resources is proved in the article. During research the primary tasks of the state regulation of ecological safety were determined. The methods of influence of various mechanisms of the state regulation on managing subjects were considered. The greatest attention was given to the analysis of traditional methods of an organizational-legal mechanism of regulation, and also opportunities of use of these methods in modern conditions. The methods of economic and social-economic mechanisms of the state regulation of ecological safety were considered also.

Сложившаяся экологическая ситуация остро ставит перед нами задачу всестороннего осмысления опыта экологической политики нашей страны, определения причин ее малой эффективности. Особую актуальность приобретает анализ этих вопросов в условиях принятого курса на ускорение экономического развития страны, который приведет к значительному увеличению масштабов хозяйственной деятельности общества и, следовательно, усилению воздействия ее результатов на земельные ресурсы и окружающую среду в целом.

Продолжается ухудшение экологической обстановки в такой территориально обширной отрасли народного хозяйства, как сельское хозяйство. Это выражается в снижении содержания гумуса в почве, ее эрозии, в засолении и закислении и т.д., а в конечном счете – в дестабилизации сельскохозяйственного производства. В сочетании с безграмотным применением удобрений, пестицидов, использованием тяжелой, уплотняющей почву техники, несовершенной системой мелиорации, загрязнением почв отходами промышленности объективно происходящие почворазрушительные процессы приводят к необратимым последствиям и порождают много проблем. Решение этих проблем требует целенаправленного вмешательства государства в сферу экологических отношений, особенно в область экологической безопасности использования земельных ресурсов.

Под государственным регулированием экологической безопасности использования земельных ресурсов некоторые авторы понимают организаторскую деятельность соответствующих органов власти по обеспечению рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель [1-3, 5, 6].

Рациональное, научно обоснованное использование земель является основой их эффективной эксплуатации и надлежащей

охраны. В научной литературе «рациональное использование земли» трактуется как достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом взаимодействия земли с другими природными факторами, а при охране земли в процессе ее использования – как специфического условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве. Такое определение пригодно для характеристики рационального использования практически всех категорий земель. Однако для рационального использования отдельных категорий необходимо уточнить те или иные свойства земель, имеющие определяющее значение именно для данной категории. Так, для земель сельскохозяйственного назначения определяющим является такое качество земли, как ее плодородие, т.е. ее способность производить сельскохозяйственную продукцию, благодаря чему земля выступает здесь как главное средство производства. Далеко не всякое интенсивное использование земли в сельском хозяйстве может быть признано рациональным. Интенсивное использование сельскохозяйственных угодий, ведущее к снижению их плодородия, истощению земель, не может быть признано рациональным. Рациональным будет лишь такое хозяйствование, которое ведет к сохранению и умножению плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Этим же обусловлена необходимость введения административных норм принуждения и поощрения пользователей земель сельскохозяйственного назначения в целях повышения плодородия почв путем применения научно обоснованных севооборотов, приемов обработки и т.п. Основными задачами государственного регулирования экологической безопасности использования земли, по нашему мнению, должны быть следующие:

♦ создание условий воспроизводства земельных и других природных ресурсов;

♦ предотвращение экологической опасности путем ограничения и учета последствий антропогенной деятельности;

♦ обеспечение длительного и устойчивого социально-экономического развития общества, направленного на сохранение здоровья населения.

Обозначенные задачи могут быть реализованы через соответствующие механизмы регулирования по использованию и охране сельскохозяйственных земель:

- организационно-правовой;
- экономический;
- социально-экономический.

Переход к рыночной экономике характеризуется резким усилением экономического механизма в регулировании общественных отношений [4], в том числе и в сфере использования и охраны земельных ресурсов. Однако и в этот период ни о какой замене, и тем более об исключении организационно-правового механизма в сфере использования и охраны земельных ресурсов не может быть и речи. Напротив, в данной сфере, в отличие от многих других, организационно-правовой механизм охраны и обеспечения рационального использования земельных ресурсов сохраняет свое значение.

Сущность организационно-правового механизма государственного регулирования заключается в организационном и распорядительном регулировании производства, деятельности хозяйствующих субъектов, различных рынков (товарного, финансового, фондового, рынка земли и т.д.). Он является механизмом прямого воздействия и базируется на принятом в стране законодательстве (законах, постановлениях, инструкциях, нормах, нормативах, стандартах и т.д.).

Организационно-правовой механизм государственного регулирования опирается на силу и авторитет государственной власти, он является директивным, предписывающим, обязательным к исполнению, т.е. предполагает принудительное подчинение государственным решениям. Его роль возрастает в экстремальных условиях, а в нормальных рыночных условиях он необходим для регулирования процессов монополизации, использования и охраны земли, особенно земель сельскохозяйственного назначения, обеспечения социально-экономических прав граждан (поддержание допустимых параметров жизни людей), а также

при регулировании государственного сектора в экономике (обороны, топливно-энергетического комплекса, транспорта, связи и т.д.).

Экономический механизм государственного регулирования представляет собой совокупность способов и приемов воздействия на экономику хозяйствующих субъектов, обеспечивающих реализацию их экономического интереса, предпринимательской выгоды, свободу экономического выбора и маневра, инициативу и самостоятельность, создание условий для нормальной конкуренции. С помощью экономического механизма государство привлекает хозяйствующие субъекты к выполнению своих решений на основе их собственной заинтересованности.

Организационно-правовой и экономический механизмы государственного регулирования отражают взаимосвязь государства с хозяйствующими субъектами в условиях рынка. С другой стороны, характер этих взаимосвязей различен, выражает косвенную, опосредованную товарно-денежными отношениями, связь.

В условиях изменения отношений собственности на землю и характера участия государства в хозяйственной деятельности главной целью экономического механизма является стимулирование экономики, финансовой заинтересованности субъектов не только в соблюдении экологических требований, но и в дальнейшей минимизации вредного воздействия на земельные ресурсы и окружающую среду в целом.

Как организационно-правовой, так и экономический механизмы государственного регулирования имеют определенные, конкретные методы (рычаги) воздействия на хозяйствующие субъекты. Так, к организационно-правовым методам государственного регулирования следует, на наш взгляд, отнести следующие:

- лицензирование производственно-хозяйственной деятельности;
- разработка нормативов качества земельных ресурсов;
- совершенствование экологического контроля и мониторинга земель;
- природоохранное планирование.

Под экономическим механизмом государственного регулирования мы понимаем следующую систему методов обеспечения экологической безопасности:

- экономические санкции (штрафы за земельные правонарушения; плата за загрязнение сельскохозяйственных земель, пени за несвоевременное внесение платы за землю);
- экономическое стимулирование (дифференциация платы за землю; введение специального налогообложения экологически опасных предприятий; экономическая эффективность природоохранных затрат; применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию);
- экономические гарантии (финансирование мероприятий по землеустройству, земельному кадастру, мониторингу земель, охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель, инженерному и социальному обустройству территорий; компенсационные платежи за сельскохозяйственные угодья, изымаемые для несельскохозяйственных целей).

Перечисленные методы, образующие в своей совокупности экономический механизм использования и охраны земельных ресурсов, способны принести желаемый эффект только при условии их комплексного использования.

Для реализации экономического механизма регулирования экологически безопасного использования земельных ресурсов аграрно-промышленного комплекса (АПК) принципиальной является постановка вопроса о целях развития аграрного сектора и всей экономики, так как нельзя формировать данный механизм сам по себе, в отрыве от экономических процессов.

Большое значение имеет и экологический характер целей АПК. Они могут быть экологически сбалансированными (устойчивыми), приемлемыми с позиций адаптации цели к природным механизмам, а могут быть и экологически дестабилизирующими, землеемкими (техногенными). Поскольку, на наш взгляд, необходимо развитие биологически адаптированных способов хозяйст-

вования аграрных формирований, экономический механизм должен иметь стимулирующий характер, адаптирующий развитие АПК к природным закономерностям, минимизирующим экологические издержки.

В качестве альтернативы сторонниками экологических неправительственных организаций был разработан социально-экономический механизм. Данные практики и социологических исследований говорят, что значительная часть населения РФ стремится к активной деятельности по оздоровлению экологической обстановки. В этом отношении результаты социологического исследования представляют собой и теоретический, и практический интерес.

Задача социально-экономического механизма является сложной, комплексной, приобретающей все большую актуальность. Данный механизм имеет определенные методы, а именно:

- профессиональная экологическая подготовка руководящих работников и специалистов;
- усиление работы по распространению экологических знаний среди населения;
- установление целевых и лимитирующих показателей в социально-экономической сфере.

Для оценки эффективности использования методов следует устанавливать ориентиры и ограничения с обеспечением процедуры контроля за их достижением (соблюдением).

Исследования с таких позиций позволяют нам рассматривать государственное регулирование экологически безопасного использования земельных ресурсов как сложный и многогранный процесс, включающий в себя организационно-правовой, экономический и социально-экономический механизмы, позволяющий повысить эффективность экологической политики нашей страны в условиях принятого курса на ускорение экономического развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Веденин Н.Н.* Экологическое право. М.: Право и закон, 2000.

2. *Ерофеев Е.Б.* Экологическое право России. М.: Юристъ, 1996.

3. Земледелие и рациональное природопользование. М.: Изд-во МГУ, 1998.

4. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды». М.: Норма, 2002.

5. Проблемы рационального использования земель в условиях интенсификации сельского хозяйства / Ленинградский сельскохоз. ин-т. Л., 1983.

6. Экологическое право России: Сб. матер. науч.-практич. конференции 1995-1998 гг. М.: Версало, 1999.